



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 27 marca 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny usług pocztowych – Dyrektywy 97/67/WE i 2008/6/WE – Artykuł 7 ust. 1 – Pojęcie „wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych” – Artykuł 8 – Prawo państw członkowskich do organizowania usługi przesyłek poleconych stosowanej w procedurach sądowych – Termin do złożenia pisma procesowego w sądzie – Wykładnia prawa krajowego zgodna z prawem Unii – Granice – Skutek bezpośredni, na który powołuje się podmiot będący emanacją państwa członkowskiego w ramach sporu przeciwko jednostce

W sprawie C-545/17

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) postanowieniem z dnia 19 lipca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 września 2017 r., w postępowaniu:

Mariusz Pawlak

przeciwko

Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes siódmej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász i C. Vajda (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 września 2018 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńkę, S. Żyrek i K. Rudzińską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Costę de Oliveirę, L. Nicolae i S.L. Kalédę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2018 r.,

* Język postępowania: polski.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 3, s. 71), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3; sprostowanie Dz.U. 2015, L 225, s. 49) (zwanej dalej „zmienioną dyrektywą”), w związku z jej art. 8 i z art. 4 ust. 3 TUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Mariuszem Pawlakiem a Prezesem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Polska) (zwanym dalej „prezesem KRUS”) w przedmiocie odszkodowania dochodzonego przez M. Pawlaka z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, któremu uległ M. Pawlak.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 97/67

- 3 Dyrektywa 97/67 zapoczątkowała proces stopniowej liberalizacji rynku usług pocztowych. Zgodnie z motywem 2 dyrektywy 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.U. 2002, L 176, s. 21 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 4, s. 316) dyrektywa 97/67 „ustanowiła ramy regulacyjne dla sektora pocztowego na poziomie Wspólnoty, w tym środki gwarantujące powszechną usługę pocztową, jak i wyznaczenie maksymalnych granic usług pocztowych, które państwa członkowskie mogą zastrzec dla swojego(-ich) operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługi powszechne z zamiarem utrzymania powszechnej usługi pocztowej, oraz plan działań prowadzących do podjęcia decyzji o dalszym otwarciu rynku na konkurencję w celu stworzenia jednolitego rynku usług pocztowych”.
- 4 Motywy 16 i 20 dyrektywy 97/67 stanowią:

„(16) Utrzymanie pewnego zakresu usług, które mogą być zastrzeżone, zgodnie z postanowieniami traktatu [WE] oraz bez naruszania zasad zastosowania tych postanowień w stosunku do konkurencji, wydaje się uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia prowadzenia działalności w zakresie usług powszechnych na podstawie zrównoważonych finansowo warunków; [...]

[...]

(20) Z powodów związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, w uzasadnionym interesie państw członkowskich może leżeć przyznanie wyznaczonemu przez nie podmiotowi lub wyznaczonym podmiotom prawa do umieszczania na publicznych drogach nadawczych skrzynek pocztowych; z tych samych powodów, mają one prawo do wyznaczenia podmiotu lub podmiotów odpowiedzialnych za emitowanie znaczków pocztowych identyfikujących kraj pochodzenia oraz odpowiedzialnych za świadczenie usługi przesyłki poleconej stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym; [...]”.

- 5 Zgodnie z art. 3 ust. 4 i 5 dyrektywy 97/67, zawartym w jej rozdziale 2 zatytułowanym „Usługi powszechne”:

„4. Każde państwo członkowskie podejmie działania konieczne do zapewnienia, by usługi powszechne obejmowały przynajmniej następujące świadczenia:

- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych do dwóch kilogramów;
- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie paczek pocztowych do 10 kilogramów;
- usługi obejmujące przesyłki polecone i przesyłki wartościowe.

5. Krajowe organy regulacyjne mogą podwyższyć limit wagowy w ramach usług powszechnych dla paczek pocztowych do dowolnej wagi nieprzekraczającej 20 kilogramów oraz mogą określić specjalne zasady dostarczania takich paczek »od drzwi do drzwi«.

Z zastrzeżeniem limitu wagowego w ramach usług powszechnych dla paczek pocztowych, przyjętego przez państwo członkowskie, państwa członkowskie zapewnią doręczanie na ich obszarach paczek pocztowych otrzymywanych od innego państwa członkowskiego i ważących do 20 kilogramów”.

- 6 Rozdział 3 dyrektywy 97/67, który był zatytułowany „Harmonizacja usług, które mogą być zastrzeżone”, obejmuje art. 7 i 8 tej dyrektywy.

- 7 Artykuł 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy miał następujące brzmienie:

„1. W zakresie koniecznym do utrzymywania usług powszechnych usługi, które mogą być zastrzeżone przez każde państwo członkowskie dla operatora/operatorów świadczącego/świadczących usługi powszechne, obejmują przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie krajowej korespondencji, zarówno za pomocą usługi przyspieszonego doręczenia, jak i zwykłej, której cena jest niższa niż pięciokrotność publicznej opłaty za przesyłkę z korespondencją w pierwszym przedziale wagowym najszybszej kategorii znormalizowanej, jeżeli taka kategoria istnieje, pod warunkiem iż ważą one poniżej 350 gramów. W przypadku usług pocztowych podlegających zwolnieniu z opłaty dla osób niewidomych i niedowidzących, można dopuścić wyjątki w ograniczeniach wagowych i cenowych.

2. W zakresie koniecznym do zapewnienia utrzymania usług powszechnych przesyłki w obrocie zagranicznym i direct mail mogą nadal być zastrzeżone w ramach limitów cenowych i wagowych określonych w ust. 1”.

- 8 Artykuł 8 omawianej dyrektywy przewiduje:

„Postanowienia art. 7 nie naruszają prawa państw członkowskich do organizowania umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach, emitowania znaczków pocztowych i świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanych [stosowanej] w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym”.

Dyrektywa 2002/39

- 9 Dyrektywa 2002/39 istotnie zmieniła dyrektywę 97/67. Kontynuowała ona liberalizację rynku usług pocztowych i zgodnie z jej motywami 14 i 24 ustanowiła harmonogram stopniowego i kontrolowanego otwarcia rynku listów na konkurencję, wskazując rok 2009 jako przewidywaną datę pełnego urzeczywistnienia wewnętrznego rynku usług pocztowych.

10 Artykuł 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 97/67, zmieniony dyrektywą 2002/39, stanowił co następuje:

„1. W zakresie koniecznym do utrzymywania usług powszechnych, państwa członkowskie mogą w dalszym ciągu zastrzegać usługi dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługi powszechne. Usługi te są ograniczone do załatwiania formalności, sortowania, przemieszczania i doręczania krajowej korespondencji, jak i korespondencji przychodzącej z zagranicy, zarówno za pomocą usługi przyspieszonego doręczenia, jak i zwykłej, w ramach obu następujących przedziałów wagowych i cenowych. Limit wagowy wynosi 100 gramów od dnia 1 stycznia 2003 r. i 50 gramów od dnia 1 stycznia 2006 r. Te limity wagowe nie mają zastosowania od dnia 1 stycznia 2003 r., jeśli cena jest wyższa lub równa trzykrotności publicznej opłaty za przesyłkę z korespondencją w pierwszym przedziale wagowym najszybszej kategorii, i od dnia 1 stycznia 2006 r., jeśli cena jest wyższa lub równa dwuipółkrotności tej opłaty.

W przypadku usług pocztowych podlegających zwolnieniu z opłaty dla osób niewidomych i niedowidzących, można dopuścić wyjątki w ograniczeniach wagowych i cenowych.

W zakresie koniecznym do zapewnienia utrzymania usług powszechnych, »direct mail« może nadal być zastrzeżone w ramach tych samych limitów wagowych i cenowych.

W zakresie koniecznym do zapewnienia świadczenia usług powszechnych, na przykład gdy niektóre sektory działalności pocztowej są już zliberalizowane lub z uwagi na specyficzne cechy typowe dla usług pocztowych w państwie członkowskim, poczta wychodząca za granicę może być w dalszym ciągu zastrzeżona w obrębie tych samych wagowych i cenowych limitów.

2. Wymiana dokumentów nie może być zastrzeżona”.

Dyrektywa 2008/6

11 Dyrektywa 2008/6 ponownie istotnie zmieniła dyrektywę 97/67 i urzeczywistniła proces liberalizacji rynku wewnętrznego usług pocztowych.

12 Motywy 13, 16, 25, 26, 56 i 59 dyrektywy 2008/6 stanowią:

„(13) Badanie perspektywiczne wykazało, że stosowanie zastrzeżonego obszaru nie powinno już być preferowanym rozwiązaniem w zakresie finansowania usługi powszechnej. Ocena ta uwzględnia interes Wspólnoty i jej państw członkowskich związany z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego i jego potencjał w zakresie wzrostu i zatrudnienia, a także zapewnienie wszystkim użytkownikom dostępności efektywnej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. Właściwe jest zatem potwierdzenie ostatecznej daty urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych.

[...]

(16) Pełne otwarcie rynku pomoże zwiększyć ogólne rozmiary rynków pocztowych; przyczyni się to dodatkowo do utrzymania trwałości i jakości zatrudnienia przez operatorów świadczących usługę powszechną, a także ułatwi tworzenie nowych miejsc pracy przez innych operatorów, nowych uczestników rynku oraz podmioty prowadzące powiązaną działalność gospodarczą. [...]

[...]

(25) W świetle przeprowadzonych badań i w celu uwolnienia pełnego potencjału rynku wewnętrznego usług pocztowych właściwe jest zaprzestanie stosowania zastrzeżonego obszaru i szczególnych praw jako sposobów zapewnienia finansowania usługi powszechnej.

(26) W przypadku niektórych państw członkowskich konieczne może być nadal zewnętrzne finansowanie pozostałych kosztów netto usługi powszechnej. Należy zatem wyraźnie sprecyzować dostępne możliwości w celu zapewnienia finansowania usługi powszechnej w stopniu, w jakim jest to potrzebne i odpowiednio uzasadnione, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim wyboru stosowanych mechanizmów finansowania. [...] Państwa członkowskie mogą stosować inne sposoby finansowania, na jakie zezwala prawo wspólnotowe, takie jak podjęcie, w razie konieczności, decyzji o przeznaczeniu całości lub części zysków pochodzących z innych rodzajów działalności operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną poza zakresem usługi powszechnej na finansowanie kosztów netto usługi powszechnej, jeżeli jest to zgodne z traktatem [WE]. [...]

[...]

(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 [WE]. [...]

[...]

(59) Niniejsza dyrektywa nie narusza stosowania zawartych w traktacie [WE] zasad konkurencji i swobody świadczenia usług. W zakresie, w jakim mechanizmy finansowania usług powszechnych wiążą się z pomocą udzielaną przez państwo członkowskie lub pochodzą z zasobów pomocowych państwa w jakiegokolwiek formie w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu [WE], niniejsza dyrektywa nie narusza zobowiązań państw członkowskich do przestrzegania zawartych w traktacie [WE] przepisów odnoszących się do pomocy państwa”.

13 Zgodnie z art. 1 zmienionej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne reguły dotyczące:

- warunków świadczenia usług pocztowych,
- świadczenia powszechnej usługi pocztowej w ramach Wspólnoty,
- finansowania usług powszechnych na warunkach gwarantujących ciągłe świadczenie tych usług,
- zasad taryfowych i przejrzystości rachunków na potrzeby świadczenia usługi powszechnej,
- ustanawiania norm jakości dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz ustanawiania systemu zapewniającego zgodność z powyższymi normami,
- harmonizacji norm technicznych,
- utworzenia niezależnych krajowych organów regulacyjnych”.

14 Artykuł 2 pkt 1 i 6 zmienionej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy będą stosowane następujące definicje:

1) »usługi pocztowe«: usługi obejmujące przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych;

[...]

6) »przesyłka pocztowa«: przesyłka opatrzona adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi pocztowe. Poza przesyłkami z korespondencją przesyłki takie obejmują także na przykład książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towar mający wartość handlową lub niemający takiej wartości”.

15 Rozdział 3 zmienionej dyrektywy jest zatytułowany „Finansowanie usług powszechnych”.

16 Artykuł 7 zmienionej dyrektywy stanowi:

„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 [WE].

2. Państwa członkowskie mogą zapewniać świadczenie usług powszechnych przez zamówienie takich usług zgodnie z odnośnymi zasadami i przepisami w zakresie zamówień publicznych, w tym dialogiem konkurencyjnym lub procedurami negocjacyjnymi z publikacją lub bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, przewidzianymi w dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi [(Dz.U. 2004, L 134, s. 114 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 7, s. 132)].

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. Państwa członkowskie mogą uzależnić udzielanie zezwoleń operatorom świadczącym usługę zgodnie z art. 9 ust. 2 od zobowiązania do wniesienia składki do powyższego funduszu lub od spełnienia obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Obowiązki świadczenia usług powszechnych, które dotyczą operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną i są wymienione w art. 3, mogą być w ten sposób finansowane.

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”.

Prawo polskie

- 17 Zgodnie z art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „kpc”):

„Oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe [(Dz.U. z 2012 r., poz. 1529)] lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”.

- 18 Z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z art. 3 pkt 13 Prawa pocztowego „operatorem wyznaczonym” jest operator pocztowy „obowiązany” do świadczenia usług powszechnych. Natomiast pozostali operatorzy są „uprawnieni”, ale nie obowiązani, do wykonywania działalności pocztowej w wybranym przez siebie zakresie.
- 19 Decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Polska) z dnia 30 czerwca 2015 r. Poczta Polska S.A. jest operatorem wyznaczonym do świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez okres dziesięciu lat.

Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

- 20 Mariusz Pawlak, zawodowo związany z rolnictwem, doznał wypadku przy pracy, z tytułu którego żądał odszkodowania od Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Polska). Mariusz Pawlak nie zgodził się z otrzymaną w odpowiedzi na swój wniosek decyzją prezesa KRUS i zaskarżył ją do Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald (Polska), który skargę uwzględnił.
- 21 Prezes KRUS wniósł apelację od wyroku wydanego przez ów sąd do Sądu Okręgowego w Poznaniu (Polska), który odrzucił apelację jako niedopuszczalną z powodu przekroczenia terminu na jej wniesienie, ponieważ wpłynęła ona do wspomnianego sądu w dniu 22 czerwca 2016 r., a termin do wniesienia apelacji upłynął w dniu 20 czerwca 2016 r.
- 22 Sąd Okręgowy w Poznaniu stwierdził, że nie miała znaczenia okoliczność, iż na stemplu pocztowym przesyłki pocztowej, która została oddana u operatora innego niż operator wyznaczony, umieszczona była data 20 czerwca 2016 r., będąca ostatnim dniem na wniesienie apelacji, ponieważ art. 165 § 2 kpc uznaje za równoważne z wniesieniem pisma do sądu wyłącznie nadanie pisma procesowego, choćby przesyłką zwykłą, za pośrednictwem operatora wyznaczonego.
- 23 Prezes KRUS wniósł zażalenie do Sądu Najwyższego (Polska) na postanowienie wydane przez Sąd Okręgowy w Poznaniu. Twierdzi on, że ten ostatni sąd naruszył art. 165 § 2 kpc, i podnosi, że apelację złożył w terminie, nadając ją w placówce pocztowej operatora pocztowego.
- 24 Sąd Najwyższy uznał, że jego orzecznictwo dotyczące art. 165 § 2 kpc nie jest jednoznaczne i że ów przepis budzi wątpliwości co do jego zgodności z prawem Unii.

- 25 W tym względzie sąd odsyłający podkreśla rozbieżność między dwoma przeciwstawnymi względem siebie stanowiskami zajmowanymi w orzecznictwie odnośnie do skutków prawnych oddania pisma procesowego w polskiej placówce operatora pocztowego innego niż operator wyznaczony. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem pismo procesowe oddane w takich warunkach uważa się za złożone z uchybieniem terminu, jeżeli wpłynie do danego sądu po upływie terminu na złożenie tego pisma. Zgodnie ze stanowiskiem mniejszościowym oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej w terminie jest równoznaczne z wniesieniem pisma do danego sądu bez względu na to, czy placówka pocztowa należy do operatora wyznaczonego czy do jakiegokolwiek innego operatora pocztowego.
- 26 Zdaniem sądu odsyłającego pierwsza linia orzecznicza nie uwzględnia w interpretacji art. 165 § 2 kpc kontekstu prawa Unii, gdyż uznaje w sposób dorozumiany, że zakres stosowania dyrektywy 97/67 nie obejmuje treści tego przepisu. Zdaniem tego sądu druga linia orzecznicza opiera się z kolei na wykładni tego przepisu zgodnej z prawem Unii. Podkreśla on jednak, że jego postanowienia, zgodne z tą drugą linią orzeczniczną, nie zawierają w uzasadnieniu interpretacji zakresu zastosowania art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy ani sposobu dostosowania stosowania art. 165 § 2 kpc do prawa Unii.
- 27 W powyższych okolicznościach Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 [zmienionej dyrektywy] należy interpretować w ten sposób, że prawem szczególnym jest regulacja krajowego prawa procesowego taka jak przewidziana w art. 165 § 2 [kpc], zgodnie z którym tylko oddanie pisma procesowego w krajowej placówce pocztowej operatora wyznaczonego, to jest operatora zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej, jest równoznaczne z wniesieniem tego pisma do sądu, z wykluczeniem przyznania takiego skutku oddaniu pisma procesowego w krajowej placówce pocztowej innego operatora pocztowego świadczącego usługi powszechne, lecz niebędącego operatorem wyznaczonym?
- 2) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze [zmienionej dyrektywy] w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że korzyściami – wynikającymi z przyznania prawa szczególnego operatorowi wyznaczonemu z naruszeniem art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze [zmienionej dyrektywy] – należy objąć pozostałych operatorów pocztowych z tym skutkiem, że także oddanie pisma procesowego w krajowej placówce pocztowej operatora pocztowego świadczącego usługi powszechne, lecz niebędącego operatorem wyznaczonym, należy uznać za równoznaczne z wniesieniem tego pisma do sądu, na zasadach analogicznych jak wynikające z wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r., *Jonkman i in.* (od C-[231]/06 do C-[233]/06, EU:C:2007:373)?
- 3) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na drugie pytanie, czy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze [zmienionej dyrektywy] w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że na sprzeczność z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze [zmienionej dyrektywy] przepisu prawa krajowego takiego jak art. 165 § 2 [kpc] może powołać się strona postępowania będąca emanacją państwa członkowskiego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 28 Rząd polski podnosi, że przepis taki jak art. 165 § 2 kpc nie jest objęty zakresem zastosowania zmienionej dyrektywy, lecz należy do przepisów prawa procesowego, których harmonizacja nie jest celem tej dyrektywy. W tym względzie twierdzi on, że dyrektywa 97/67 została przyjęta na podstawie

art. 95 WE, który stanowi podstawę prawną dla zbliżania ustawodawstw krajowych w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego, natomiast podstawą prawną dla harmonizacji przepisów postępowania cywilnego był art. 65 WE (obecnie art. 81 TFUE).

- 29 Ponadto rząd ten precyzuje, że art. 1 zmienionej dyrektywy, odnoszący się do zakresu jej zastosowania, wymienia obszary, dla których zmieniona dyrektywa ustanawia wspólne zasady, a wśród nich nie figuruje postępowanie cywilne.
- 30 Należy w tym względzie wyjaśnić, że dyrektywa 2008/6, podobnie jak zmieniona przez nią dyrektywa 97/67, została przyjęta na podstawie artykułów traktatu WE, obecnie, po zmianach, art. 53, 62 i 114 TFUE, które mają na celu przyznanie prawodawcy Unii szczególnej kompetencji do przyjmowania aktów służących poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego (wyrok z dnia 5 października 2000 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 87).
- 31 W drodze ostatniej zmiany dyrektywy 97/67 przez dyrektywę 2008/6 prawodawca wspólnotowy zamierzał, zgodnie z motywami 13 i 16 tej ostatniej dyrektywy, urzeczywistnić proces liberalizacji rynku usług pocztowych oraz potwierdzić ostateczną datę urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych poprzez zniesienie nie tylko ostatnich przeszkód pełnego otwarcia rynku wobec niektórych operatorów świadczących usługę powszechną, lecz również wszelkich innych przeszkód w świadczeniu usług pocztowych [zob. podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 26]. Jednocześnie prawodawca wspólnotowy zamierzał zagwarantować równy poziom usług powszechnych wszystkim użytkownikom oraz ustanowienie zharmonizowanych zasad regulacji usług pocztowych, zgodnie z motywem 56 dyrektywy 2008/6.
- 32 Z okoliczności, że art. 1 zmienionej dyrektywy nie wymienia postępowania cywilnego, nie można wnioskować, iż dyrektywa ta nie może wywierać żadnego wpływu na inne obszary objęte prawem krajowym. Odmienne interpretacja, taka jak proponowana przez rząd polski, zagrażałaby realizacji celu zamierzonego zmienioną dyrektywą, służącego urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego usług pocztowych. Pozwoliłaby ona bowiem na utrzymanie przez państwa członkowskie środków, które poprzez swoje skutki mogłyby stanowić przeszkody dla konkurencji na tym rynku.
- 33 Ponadto art. 8 zmienionej dyrektywy odnosi się do usługi przesyłek poleconych stosowanej w procedurach sądowych.
- 34 W konsekwencji należy odrzucić argument rządu polskiego, zgodnie z którym przepis krajowego prawa procesowego, taki jak przewidziany w art. 165 § 2 kpc, nie wchodzi w zakres stosowania zmienionej dyrektywy ze względu na swój przedmiot i niezależnie od wpływu takiego przepisu na obszary harmonizowane tą dyrektywą.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 35 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 zmienionej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi prawa krajowego, takiemu jak będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, który uznaje za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do danego sądu jedynie oddanie takiego pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej.
- 36 Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy kolejno dokonać wykładni obu tych przepisów.

W przedmiocie wykładni art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy

- 37 Należy przypomnieć, że art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy zakazuje państwom członkowskim udzielać i utrzymywać w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych.
- 38 Z samego brzmienia tego przepisu, który wyznacza zakres zawartego w nim zakazu, stanowiąc „w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych”, wynika, że udzielenie lub utrzymanie w mocy wyłącznego lub szczególnego prawa jest zakazane, jeżeli takie prawo dotyczy usług pocztowych.
- 39 Pojęcie „usług pocztowych” jest zdefiniowane w art. 2 pkt 1 zmienionej dyrektywy i oznacza usługi obejmujące przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych. Pojęcie „przesyłki pocztowej” jest z kolei zdefiniowane w art. 2 pkt 6 zmienionej dyrektywy i oznacza przesyłkę opatrzoną adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi pocztowe, i – poza przesyłkami z korespondencją – obejmuje także na przykład książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towar mający wartość handlową lub niemający takiej wartości.
- 40 Należy uznać, że wysyłanie listem pism procesowych do sądu wyraźnie stanowi przesyłkę pocztową w rozumieniu art. 2 pkt 6 zmienionej dyrektywy, a zatem odnośna usługa wchodzi w zakres pojęcia „usług pocztowych” w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy. Argument ten potwierdza wyraźne odniesienie do tej usługi zawarte w art. 8 rzeczonej dyrektywy i w motywie 20 dyrektywy 97/67, które wymieniają usługę przesyłek poleconych stosowaną w procedurach sądowych. Wynika z tego, że udzielenie wyłącznego lub szczególnego prawa obejmującego usługę wysyłki pism procesowych do sądu jest objęte zakazem przewidzianym w art. 7 ust. 1 zmienionej dyrektywy.
- 41 W odniesieniu do przewidzianego w art. 7 ust. 1 sformułowania „wyłącznych lub szczególnych praw” należy stwierdzić, że ani ten przepis, ani żaden inny przepis zmienionej dyrektywy nie zawiera jego definicji.
- 42 Jednakże sformułowanie to odpowiada tożsamemu sformułowaniu użytemu w art. 106 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w artykułach 18 oraz 101–109”.
- 43 Zgodnie z orzecnictwem Trybunału można uznać, że środek państwowy nadaje prawo wyłączne lub specjalne w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE, gdy udziela ochrony ograniczonej liczbie przedsiębiorstw i może istotnie wpłynąć na zdolność innych przedsiębiorstw do prowadzenia danej działalności gospodarczej na tym samym obszarze w zasadniczo równorzędnych warunkach (wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Należy przypomnieć, że art. 106 ust. 1 TFUE, który nie ma autonomicznego zakresu przedmiotowego, poprzez dokonane w nim odesłanie do innych artykułów traktatu FUE sprzeciwia się temu, aby państwa członkowskie, w odniesieniu między innymi do przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, wprowadzały i utrzymywały w mocy przepisy krajowe sprzeczne w szczególności z art. 49 i 59 TFUE oraz z zasadami konkurencji przewidzianymi przez traktat FUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r., United Pan-Europe Communications Belgium i in., C-250/06, EU:C:2007:783, pkt 14, 15, 17 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 61).

- 45 Zatem cele art. 106 ust. 1 TFUE i cele zamierzone przez dyrektywę 2008/6, przypomniane w pkt 31 niniejszego wyroku, a dokładniej cele polegające na objęciu sektora pocztowego, podporządkowanego obowiązkom usługi publicznej, zasadami konkurencji przewidzianymi przez traktat FUE, oraz na wyeliminowaniu przeszkód w realizacji rynku wewnętrznego usług pocztowych, są w znacznym zakresie zbieżne. W konsekwencji definicję pojęcia „wyłącznego lub szczególnego prawa” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 43 niniejszego wyroku można zastosować do specyficznego kontekstu dyrektywy 97/67.
- 46 Wprawdzie art. 106 ust. 1 TFUE sam w sobie nie zakazuje udzielania lub utrzymywania wyłącznego lub specjalnego prawa na rzecz przedsiębiorstwa, ale wymaga, aby to udzielenie lub utrzymanie następowały z zachowaniem pozostałych postanowień przedmiotowych traktatu FUE, podczas gdy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy zakazuje udzielenia lub utrzymania wyłącznych lub szczególnych praw na rzecz przedsiębiorstwa w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych.
- 47 Jednakże taka różnica w skutkach, jakie należy wiązać ze stwierdzeniem istnienia wyłącznego lub szczególnego prawa na mocy tych dwóch przepisów, nie stoi na przeszkodzie transpozycji, w kontekście zmienionej dyrektywy, pojęcia „wyłącznego lub szczególnego prawa” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 43 niniejszego wyroku. Jak słusznie wyjaśniła Komisja Europejska na rozprawie, różnica ta prowadzi tylko do tego, że w wypadku wyłącznego lub szczególnego prawa przyznanego przez państwo członkowskie przedsiębiorstwu poszanowanie art. 7 ust. 1 zmienionej dyrektywy stanowi przedmiot badania niezależnego od badania dotyczącego poszanowania art. 106 ust. 1 TFUE. Wniosek ten wynika również z motywu 59 dyrektywy 2008/6, który stanowi, że owa dyrektywa nie narusza stosowania zawartych w traktacie zasad konkurencji i swobody świadczenia usług.
- 48 W odniesieniu do przewidzianego w art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy zakresu zakazu udzielenia lub utrzymania w mocy wyłącznych lub szczególnych praw z brzmienia tego przepisu wynika, że ów zakaz co do zasady ma charakter ogólny.
- 49 Potwierdza to cel i geneza art. 7 zmienionej dyrektywy. A zatem na mocy zdania drugiego ust. 1 tego artykułu państwa członkowskie mogą finansować świadczenie usług powszechnych sposobami przewidzianymi w ust. 2–4 tego artykułu lub jakimikolwiek innymi sposobami zgodnymi z traktatem.
- 50 W tym względzie z motywów 25 i 26 dyrektywy 2008/6 wynika, że poprzez art. 7 zmienionej dyrektywy prawodawca wspólnotowy zamierzał zaprzestać utrzymywania zastrzeżonego obszaru i szczególnych praw jako sposobu zapewnienia finansowania usługi powszechnej, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim wyboru innych sposobów zewnętrznego finansowania usługi powszechnej, w mniejszym stopniu zagrażających konkurencji.
- 51 Jak bowiem wynika z art. 7 dyrektywy 97/67 zmienionej dyrektywą 2002/39 i z motywu 16 dyrektywy 97/67, w zakresie w jakim było to niezbędne do zagwarantowania usługi powszechnej w warunkach równowagi finansowej, państwa członkowskie miały możliwość zastrzegania różnych usług, których zakres wyznaczał wskazany art. 7, dla jednego lub wielu operatorów świadczących usługę powszechną. Takiego uprawnienia nie przewidywała natomiast dyrektywa 2002/39 w zakresie usług niezastrzeżonych na podstawie omawianego art. 7, niezależnie od tego, czy wchodziły one w zakres usługi powszechnej, czy też nie.
- 52 Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, państwa członkowskie nie mają prawa rozszerzać w dowolny sposób zakresu usług zastrzeżonych dla operatorów świadczących pocztowe usługi powszechne na mocy art. 7 dyrektywy 97/67 zmienionej dyrektywą 2002/39, gdyż rozszerzenie to jest sprzeczne z celem tak zmienionej dyrektywy 97/67, która zmierzała do zapewnienia stopniowej i kontrolowanej liberalizacji w sektorze pocztowym (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, EU:C:2007:815, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 53 Poprzez dyrektywę 2008/6 prawodawca wspólnotowy wprowadził aktualne brzmienie art. 7 ust. 1 zmienionej dyrektywy, nie odniósłszy się do liberalizacji osiągniętej do tej pory w obszarze niezastrzeżonym. Wynika z tego, że w rezultacie tej zmiany omawianego art. 7 ust. 1 okoliczność zastrzeżenia przez państwo członkowskie usługi pocztowej, niezależnie od tego, czy wchodzi ona w zakres usługi powszechnej, czy nie, na rzecz jednego lub wielu operatorów świadczących usługę powszechną stanowi zakazany sposób zapewnienia finansowania usługi powszechnej.
- 54 Zatem z zastrzeżeniem odstępstwa przewidzianego w art. 8 zmienionej dyrektywy udzielenie lub utrzymanie w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w celu ustanawiania usług pocztowych w rozumieniu art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy jest zakazane.
- 55 W tym względzie, wbrew temu co twierdził rząd polski na rozprawie, do celów stosowania tego zakazu nie należy dokonywać rozróżnienia w zależności od tego, czy wyłączne lub szczególne prawo w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych jest udzielane operatorowi świadczącemu usługę powszechną z poszanowaniem albo bez poszanowania zasad obiektywności, proporcjonalności, niedyskryminacji i przejrzystości.
- 56 Taka interpretacja nie tylko bowiem nie opiera się na żadnym elemencie tekstowym dyrektywy 2008/6, lecz co więcej, gdyby ją przyjąć, prowadziłaby do ograniczenia zakresu zakazu przewidzianego w art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy i w ten sposób zagrażałaby realizacji celu tej dyrektywy polegającego na urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego usług pocztowych.
- 57 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zgodnie z art. 165 § 2 kpc oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim jest równoznaczne z wniesieniem go do danego sądu.
- 58 Biorąc pod uwagę rozważania zawarte w pkt 40 niniejszego wyroku, taki przepis prawa krajowego, w sytuacji gdy dotyczy usługi przesyłki pism procesowych do sądu, należy uważać za dotyczący świadczenia usług pocztowych w rozumieniu art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 pkt 1 i 6 zmienionej dyrektywy.
- 59 W odniesieniu do kwestii, czy w drodze przepisu prawa krajowego takiego jak będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym dane państwo członkowskie udziela „wyłącznych lub szczególnych praw” w zakresie ustanawiania usług pocztowych, jest bezsporne, po pierwsze, że ów przepis, który postanowienie odsyłające nazywa „prawem”, jest unormowaniem prawnym w rozumieniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 106 ust. 1 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 1991 r., GB-Inno-BM, C-18/88, EU:C:1991:474, pkt 20).
- 60 Po drugie, w odniesieniu do kwestii, czy takie unormowanie prawne przyznaje ochronę ograniczonej liczbie przedsiębiorstw w rozumieniu orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 41), sąd odsyłający wyjaśnia, że tylko operator wyznaczony w rozumieniu Prawa pocztowego w celu zagwarantowania usługi powszechnej może korzystać z regulacji zawartej w art. 165 § 2 kpc, która łączy korzystny skutek prawny z dokonaną za pośrednictwem tego operatora lub tego podmiotu wysyłką pisma procesowego do sądu.
- 61 Jak bowiem wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zgodnie z art. 165 § 2 kpc terminy do wniesienia pism procesowych do sądu uważa się za zachowane w wypadku złożenia w tych terminach pisma procesowego w placówce pocztowej operatora wyznaczonego lub podmiotu, o których mowa w tym przepisie. Jeśli natomiast taka przesyłka jest dokonywana za pośrednictwem innego operatora świadczącego usługi pocztowe, musi – aby można było ją uznać za wniesioną w terminie – zostać przekazana przez ten podmiot do sądu przed upływem terminu.

- 62 Zatem przepis prawa krajowego taki jak art. 165 § 2 kpc wydaje się przyznawać korzyść ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, ponieważ zastrzega dla wyznaczonego operatora lub innego podmiotu świadczącego usługę powszechną w innym państwie członkowskim usługę wysyłki pism procesowych do sądu oraz przywilej polegający na uznaniu pisma procesowego złożonego u tego operatora lub tego innego podmiotu za pismo wniesione do sądu.
- 63 Po trzecie, co do kwestii, czy taki przepis może istotnie wpłynąć na zdolność innych przedsiębiorstw do prowadzenia danej działalności gospodarczej na tym samym obszarze w zasadniczo równorzędnych warunkach, w rozumieniu orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 41), w świetle informacji zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy stwierdzić, że miałyby to miejsce w niniejszym wypadku.
- 64 Operator świadczący usługi pocztowe inne niż wymienione w art. 165 § 2 kpc nie może bowiem świadczyć usługi doręczania pism procesowych do sądu, korzystając z przywileju polegającego na uznaniu tych pism procesowych za wniesione do danych sądów, podobnie jak pism procesowych złożonych u operatora wyznaczonego lub innego podmiotu, o których mowa w tym przepisie, co w rezultacie wyklucza tę usługę z wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym usług pocztowych.
- 65 W konsekwencji, z zastrzeżeniem zbadania przez sąd odsyłający, przepis prawa krajowego taki jak będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym przyznaje wyłączne lub szczególne prawo w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych w rozumieniu art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy.
- W przedmiocie wykładni art. 8 zmienionej dyrektywy*
- 66 Zgodnie z art. 8 zmienionej dyrektywy postanowienia art. 7 tej dyrektywy nie naruszają prawa państw członkowskich do organizowania umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach, emitowania znaczków pocztowych i świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym.
- 67 Mając na względzie jego brzmienie i kontekst, w który się wpisuje, art. 8 zmienionej dyrektywy należy interpretować ściśle w zakresie, w jakim dotyczy on odstępstwa od zasady ogólnej zawartej w art. 7 tej dyrektywy, która obecnie przewiduje zniesienie praw wyłącznych i szczególnych w celu urzeczywistnienia wewnętrznego rynku usług pocztowych, co stanowi główny cel realizowany przez dyrektywę 2008/6.
- 68 Z powyższego wynika, skoro brzmienie art. 8 zmienionej dyrektywy odnosi się do organizowania usługi przesyłek w ramach postępowania sądowego tylko w odniesieniu do „przesyłek poleconych”, że odstępstwa przewidzianego w tym artykule nie można interpretować w sposób rozszerzający, tak aby obejmowało ono usługę przesyłek zwykłych stosowaną w ramach postępowań sądowych.
- 69 W niniejszej sprawie art. 165 § 2 kpc nie dokonuje do celów odniesienia korzyści, jaką przewiduje, rozróżnienia w zależności od tego, czy pismo procesowe miałyby zostać przesłane do sądu za pomocą przesyłki zwykłej lub poleconej. Biorąc pod uwagę rozważania przedstawione w pkt 67 i 68 niniejszego wyroku, ten przepis prawa krajowego może zatem wchodzić w zakres stosowania art. 8 zmienionej dyrektywy tylko w zakresie, w jakim dotyczy on świadczenia usługi przesyłek poleconych w odniesieniu do pism procesowych do sądu.
- 70 Co do zakresu odstępstwa przewidzianego w art. 8 zmienionej dyrektywy, sąd odsyłający i Komisja są zdania, że skoro ów artykuł należy interpretować ściśle, to nie uprawnia on państw członkowskich do zastrzeżenia tej usługi na rzecz jednego operatora ani nie upoważnia ich do ustanowienia przywileju

takiego jak wynikający z przepisu krajowego spornego w postępowaniu głównym, lecz ogranicza się do zezwolenia państwom członkowskim na ustanowienie ciężącego na stronach sporu obowiązku wysyłki pism procesowych do sądu przesyłką poleconą.

- 71 W tym względzie należy wyjaśnić, że zgodnie ze wskazówkami zawartymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, którym nie przeczą inne informacje wynikające z akt sprawy, art. 165 § 2 kpc ustanawia na rzecz operatora na rynku konkurencyjnym korzyść, która nie przysługuje innym operatorom, w ten sposób, że oddanie pism procesowych do tego podmiotu jest równoznaczne z wniesieniem ich do sądu, co powoduje, że termin procesowy może zostać zachowany, nawet gdy takie pismo dotrze do sądu po upływie tego terminu. Z tego wynika, że pytaniem, które ma znaczenie w niniejszej sprawie, jest pytanie, czy państwo członkowskie może oprzeć się na art. 8 zmienionej dyrektywy w celu ustanowienia lub utrzymania przywileju takiego jak wynikający z przepisu krajowego będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.
- 72 Cel art. 8 zmienionej dyrektywy został wskazany w motywie 20 dyrektywy 97/67, zgodnie z którym „[z] powodów związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, w uzasadnionym interesie państw członkowskich może leżeć przyznanie wyznaczonemu przez nie podmiotowi lub wyznaczonym podmiotom prawa do umieszczania [...] nadawczych skrzynek pocztowych; z tych samych powodów, mają one prawo do wyznaczenia podmiotu lub podmiotów odpowiedzialnych za emitowanie znaczków pocztowych [...] oraz odpowiedzialnych za świadczenie usługi przesyłki poleconej stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym”. Z powyższego wynika, że wskazany art. 8, który pozostał niezmieniony mimo kolejnych zmian dyrektywy 97/67, należy interpretować w ten sposób, iż ma on na celu umożliwienie państwom członkowskim, w odniesieniu do stosowanej w procedurach sądowych usługi przesyłek poleconych, ustanowienia odstępstwa od ogólnej zasady przewidzianej w art. 7 zmienionej dyrektywy z powodów związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz w wypadku gdy mają one w tym uzasadniony interes.
- 73 W tych okolicznościach art. 8 zmienionej dyrektywy należy w świetle motywu 20 dyrektywy 97/67 interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, aby skorzystać z przewidzianego przez ten artykuł odstępstwa, powinno uzasadnić występowanie interesu publicznego.
- 74 Taką interpretację potwierdzają cele, jakim służy uregulowanie, w które wpisuje się omawiany art. 8. Jak bowiem wynika z motywów 25 i 56 dyrektywy 2008/6, jej celem jest urzeczywistnienie rynku wewnętrznego usług pocztowych oraz zaprzestanie stosowania zastrzeżonego obszaru i szczególnych praw jako sposobów zapewnienia finansowania usługi powszechnej. Umożliwienie państwu członkowskiemu przyznania wyłącznego lub szczególnego prawa na zliberalizowanym rynku, w braku jakiegokolwiek obiektywnego uzasadnienia, byłoby sprzeczne z takimi celami.
- 75 W odniesieniu do art. 165 § 2 kpc Komisja podnosi, że ani postanowienie odsyłające, ani pisma rządu polskiego nie potwierdzają istnienia obiektywnego uzasadnienia dla przyznania przezeń tej korzyści.
- 76 W tym względzie na rozprawie przed Trybunałem rząd polski wyjaśnił, że w Polsce zasięg terytorialny usługi przesyłek poleconych oferowanej przez różnych operatorów jest bardzo zróżnicowany, a zatem istnieje interes w tym, by wszystkie przesyłki pism procesowych do sądu korzystały z tego samego poziomu gwarancji co do pewności przesyłek i terminów, w których przesyłki te zostaną doręczone do sądu. Taki jego zdaniem jest powód, dla którego operator odpowiedzialny za usługę powszechną, działający na całym terytorium kraju, uzyskał sporny przywilej.
- 77 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zgodnie z informacjami przekazanymi do wiadomości Trybunału, na podstawie polskich przepisów inni operatorzy są również dopuszczeni do przewożenia pism procesowych skierowanych do sądu i z tego względu są uważani za dysponujących odpowiednimi do tego celu środkami organizacyjnymi i personalnymi. Ponadto przedstawione przez ten rząd wyjaśnienia nie pozwalają zrozumieć, w jaki sposób różnica w zakresie terminów procesowych

znajdujących zastosowanie w przypadku poszczególnych operatorów mogłaby wspierać pewność prawa i prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości, do których przyczyniają się te terminy. W wypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, gdy dopuszczalność skargi zależy od operatora, który został wybrany, względy oparte na pewności prawa i prawidłowym administrowaniu wymiarem sprawiedliwości wydają się wręcz sprzeciwiać takiemu zróżnicowaniu w zakresie terminów procesowych. W tych okolicznościach nie wydaje się, aby przepisy sporne w postępowaniu głównym, dopuszczając różne terminy w zależności od operatora wybranego spośród konkurencyjnych operatorów działających na tym samym rynku, rzeczywiście odpowiadały trosce o osiągnięcie celów porządku publicznego, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

- 78 W świetle tych elementów wydaje się, że art. 8 zmienionej dyrektywy nie można interpretować w ten sposób, iż zezwala on na utrzymanie przepisu prawa krajowego takiego jak sporny w postępowaniu głównym.
- 79 W świetle powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 zmienionej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi prawa krajowego, który uznaje za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do danego sądu jedynie złożenie takiego pisma w placówce pocztowej jednego operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, i to bez obiektywnego uzasadnienia opartego na względach porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

- 80 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że korzyść, jaka na mocy przepisu prawa krajowego takiego jak sporny w postępowaniu głównym przysługuje operatorowi wyznaczonemu do świadczenia usługi powszechnej, gdyby okazało się, że została ona przyznana z naruszeniem wskazanego art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze, powinna zostać rozszerzona na innych operatorów pocztowych w celu uniknięcia wszelkiego rodzaju dyskryminacji. Dąży on również do ustalenia, czy emanacja państwa członkowskiego mogłaby powołać się na skutek bezpośredni tego ostatniego przepisu w ramach sporu z jednostką.
- 81 Sąd odsyłający zastanawia się zatem zasadniczo nad konsekwencjami, jakie należy wysnuć w ramach sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym z ewentualnej niezgodności art. 165 § 2 kpc ze zmienioną dyrektywą.
- 82 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zdaniem sądu odsyłającego interpretacja, według której art. 165 § 2 kpc jest zgodny z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy, stanowi interpretację contra legem. Ponadto interpretacja ta wymagałaby odstąpienia od skutków wykładni literalnej przepisu prawa krajowego, co w wypadku przepisu proceduralnego stanowiłoby praktykę dyskusyjną.
- 83 W tym względzie trzeba przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż stosując prawo krajowe, sąd krajowy – dokonując interpretacji tego prawa – powinien w najszerszym możliwym zakresie dokonywać jej w świetle treści i celów dyrektywy w celu osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku, postępując tym samym zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE. Wymóg dokonywania zgodnej wykładni prawa krajowego jest nierozłącznie związany z systemem traktatu, gdyż zezwala sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłego przed nim sporu (wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 84 Należy również stwierdzić, że sądy krajowe powinny, przy uwzględnieniu wszystkich norm prawa krajowego i w oparciu o uznane w tym prawie metody wykładni, rozstrzygnąć, czy oraz w jakim zakresie wykładni przepisu prawa krajowego można dokonać zgodnie z daną dyrektywą bez dokonywania wykładni *contra legem* tego przepisu krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2019 r., *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 85 Ten obowiązek wykładni zgodnej z dyrektywą jest bowiem ograniczony przez ogólne zasady prawa Unii, a w szczególności przez zasadę pewności prawa, i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem* (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., *Mono Car Styling*, C-12/08, EU:C:2009:466, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 19 kwietnia 2016 r., *DI*, C-441/14, EU:C:2016:278, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 86 Sąd odsyłający zastanawia się nad zakresem tych ograniczeń w okolicznościach sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym, w którym powstaje pytanie o skutki ewentualnej niezgodności z prawem Unii normy prawa krajowego dotyczącej zachowania przez jedną ze stron danego sporu terminu do wniesienia skargi do danego sądu krajowego.
- 87 Tymczasem w swoim orzecznictwie Trybunał uznał znaczenie, jakie w porządku prawnym Unii przypada przestrzeganiu terminów proceduralnych, które mają na celu zagwarantowanie pewności prawa poprzez zapobieżenie podważaniu w nieskończoność aktów Unii wywierających skutki prawne, oraz wymogów prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości i ekonomii procesowej (wyrok z dnia 14 września 1999 r., *Komisja/AssiDomän Kraft Products i in.*, C-310/97 P, EU:C:1999:407, pkt 61). Te same względy legły u podstaw wymogu przestrzegania terminów proceduralnych określonych w porządkach prawnych państw członkowskich.
- 88 Wynika z tego, że zarówno okoliczność, iż wykładnia art. 165 § 2 kpc zgodna ze zmienioną dyrektywą prowadziłaby do wykładni tego przepisu *contra legem*, jak i okoliczność, że taka wykładnia zgodna mogłaby zakłócić stosowanie przepisów prawa krajowego regulujących termin do wniesienia skargi, które mają na celu zagwarantowanie pewności prawa, ustanawiają w niniejszym wypadku ograniczenia wobec wymogu wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii.
- 89 W drugiej kolejności, co do kwestii, czy zmieniona dyrektywa może być powoływana przez emanację państwa członkowskiego w celu niezastosowania, w sporze przeciwko jednostce, przepisu tego państwa członkowskiego sprzecznego ze zmienioną dyrektywą, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że przyznanie, iż emanacja państwa członkowskiego może powoływać się wobec jednostki na przepisy dyrektywy, których to państwo nie transponowało w sposób prawidłowy do prawa krajowego, sprowadzałoby się do umożliwienia temu państwu odnoszenia korzyści z naruszenia przez siebie prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 września 1996 r., *Arcaro*, C-168/95, EU:C:1996:363, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 12 grudnia 2013 r., *Portgás*, C-425/12, EU:C:2013:829, pkt 24, 25).
- 90 W niniejszej sprawie, według informacji zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stroną powołującą się wobec jednostki na niezgodność art. 165 § 2 kpc z przepisami zmienionej dyrektywy jest prezes KRUS, czyli organ władzy publicznej, który można uznać za „emanację państwa”. Otóż na podstawie orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie organ władzy publicznej taki jak prezes KRUS nie może powołać się na zmienioną dyrektywę, jako taką, wobec jednostki.
- 91 W konsekwencji, mając na względzie okoliczności sporu rozstrzyganego w postępowaniu głównym, nie jest konieczne badanie kwestii, czy korzyść, jaką uzyskuje operator wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej na podstawie art. 165 § 2 kpc, przy założeniu, że owa korzyść została przyznana z naruszeniem zmienionej dyrektywy, powinna zostać rozszerzona na innych operatorów pocztowych.

- 92 W świetle powyższego na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, że organ władzy publicznej uznany za emanację państwa członkowskiego nie może powoływać się na zmienioną dyrektywę, jako taką, wobec jednostki.

W przedmiocie kosztów

- 93 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 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., należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi prawa krajowego, który uznaje za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do danego sądu jedynie złożenie takiego pisma w placówce pocztowej jednego operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, i to bez obiektywnego uzasadnienia opartego na względach porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.
- 2) Organ władzy publicznej uznany za emanację państwa członkowskiego nie może powoływać się na dyrektywę 97/67, zmienioną dyrektywą 2008/6, jako taką, wobec jednostki.

von Danwitz

Jürimäe

Lycourgos

Juhász

Vajda

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 27 marca 2019 r.

Sekretarz

A. Calot Escobar

Prezes

K. Lenaerts