Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 27 listopada 2018 r.[1]

Sprawa C-545/17

Mariusz Pawlak
przeciwko
Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda świadczenia usług – Rozwój rynku wewnętrznego usług pocztowych w Unii oraz poprawa jakości usług – Wysyłanie pism procesowych w ramach postępowania cywilnego – Przepisy państwa członkowskiego przewidujące skutki procesowe jedynie w przypadku przesyłek oddanych w placówce pocztowej operatora wyznaczonego

1. Wniesienie pism procesowych stron sporu do sądów zazwyczaj podlega terminom, których niedotrzymanie powoduje odrzucenie pism z powodu przekroczenia terminu. Pismo procesowe musi zostać wniesione do sądu najpóźniej w ostatnim dniu terminu, chociaż niektóre państwa członkowskie dopuszczają, aby oddanie pisma w placówce pocztowej miało taką samą skuteczność pod względem terminu, jak wniesienie go do wspomnianego sądu.

2. Dopuszczenie wysłanych w ten sposób pism procesowych zależy zwykle od tego, by wskazany był na nich dzień, w którym zostały nadane u operatora pocztowego. W niektórych systemach krajowych wymagane jest zatem, by były one wysyłane przesyłką poleconą, która jest świadczeniem objętym usługą powszechną.

3. W sporze, który leży u podstaw niniejszego pytania prejudycjalnego, polski sąd uznał za niedopuszczalną apelację nadaną przesyłką pocztową z powodu przekroczenia terminu na jej wniesienie. W związku z powyższym, podsumowując, przedmiot sporu dotyczy tego, czy krajowy przepis procesowy, na którym sąd oparł swoją decyzję, jest zgodny z dyrektywą 97/67/WE[2] oraz jaka powinna być wykładnia tej dyrektywy.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Dyrektywa 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). Została ona zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa Rady 97/67

4. Zgodnie z jej motywem 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. Artykuł 7 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.

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[3]".

6. Artykuł 8 stanowi:

„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 w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym".

2. Dyrektywa 2006/111/WE[4]

7. Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

3 Dz.U. 2004, L 134, s. 114.

4 Dyrektywa Komisji z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.U. 2006, L 318, s. 17).

f) »prawa wyłączne« oznaczają prawa przyznane jednemu przedsiębiorstwu przez państwo członkowskie na mocy dowolnego instrumentu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego, zastrzegające dla tego przedsiębiorstwa wyłączne prawa do świadczenia usług lub prowadzenia działalności na danym obszarze geograficznym;

g) »prawa specjalne« oznaczają prawa przyznane przez państwo członkowskie ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, na mocy dowolnego instrumentu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego, które na danym obszarze geograficznym:

i) ograniczają do dwóch lub więcej liczbę takich przedsiębiorstw, mających zezwolenie na świadczenie usług lub podejmowanie działalności, na zasadzie innej niż poprzez stosowanie obiektywnych, proporcjonalnych i niedyskryminujących kryteriów; lub

[…]

iii) przyznają jakiemukolwiek przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom, na zasadzie innej niż przez stosowanie takich kryteriów, jakichkolwiek ustawowych lub administracyjnych korzyści, które mają istotny wpływ na zdolność innych przedsiębiorstw do świadczenia tych samych usług lub prowadzenia tego samego rodzaju działalności na tym samym obszarze geograficznym na warunkach zasadniczo równoważnych".

B. Prawo polskie

8. Artykuł 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [5] stanowi:

„Oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy […] – Prawo pocztowe lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu".

9. Artykuł 3 pkt 13 Prawa pocztowego stanowi, że „operatorem wyznaczonym" jest operator pocztowy „obowiązany" do świadczenia usług powszechnych. Natomiast pozostali operatorzy są „uprawnieni" (ale nie są „obowiązani") do wykonywania działalności pocztowej w wybranym przez siebie zakresie.

10. Decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r. Poczta Polska S.A. jest operatorem wyznaczonym do świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez okres dziesięciu lat.

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytania prejudycjalne

11. Mariusz Pawlak, zawodowo związany z rolnictwem, doznał wypadku przy pracy, z tytułu którego żądał odszkodowania od Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (zwanej dalej „KRUS"). Mariusz Pawlak nie zgodził się z decyzją Prezesa KRUS i zaskarżył ją do Sądu Rejonowego w Poznaniu-Grunwald, który przyznał rację skarżącemu.

5 Dz.U. nr 43, poz. 296, wraz z późniejszymi zmianami (Dz.U. z 2016 r., poz. 1822) (zwana dalej „k.p.c."). Zgodnie z postanowieniem odsyłającym obecne brzmienie art. 165 § 2 k.p.c. obowiązuje od dnia 17 sierpnia 2013 r. na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 880). Odwołanie w treści tego przepisu do pojęcia „operatora wyznaczonego" zostało wprowadzone od dnia 1 stycznia 2013 r. na mocy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529; zwanej dalej „Prawem pocztowym").

12. Prezes KRUS wniósł apelację od wyroku wydanego w pierwszej instancji do Sądu Okręgowego w Poznaniu, lecz sąd ten uznał apelację za niedopuszczalną z powodu przekroczenia terminu na jej wniesienie, ponieważ wpłynęła ona do wspomnianego sądu w dniu 22 czerwca 2016 r., a termin upłynął 20 czerwca.

13. Zdaniem sądu drugiej instancji, mimo iż na stemplu pocztowym przesyłki pocztowej, która została oddana u operatora (In Post S.A.) innego niż operator wyznaczony, umieszczona była data 20 czerwca 2016 r., będąca ostatnim dniem na wniesienie apelacji, okoliczność ta jest nieistotna. Artykuł 165 § 2 k.p.c. uznaje za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do sądu jedynie oddanie tego pisma u operatora wyznaczonego, nawet jeśli pismo zostanie nadane zwykłą przesyłką.

14. Prezes KRUS wniósł do Sądu Najwyższego (Polska) zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji. Zarzucił on w szczególności naruszenie art. 165 § 2 k.p.c., twierdząc, że pismo zostało złożone w terminie, ponieważ oddanie go w placówce pocztowej operatora pocztowego innego niż wyznaczony jest ważne.

15. Sąd Najwyższy w składzie *zwykłym* uznał, że orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące art. 165 § 2 k.p.c. nie jest jednoznaczne i budzi wątpliwości, w szczególności w odniesieniu do zgodności tego przepisu z prawem Unii. Z tego powodu Sąd Najwyższy przedstawił zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia przez skład *powiększony*, który postanowił przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości trzy niżej wymienione pytania prejudycjalne.

16. Postanowienie odsyłające wskazuje rozbieżność między dwoma przeciwstawnymi względem siebie stanowiskami odnośnie do skutków prawnych oddania pisma procesowego w polskiej placówce operatora pocztowego innego niż operator wyznaczony: a) stanowisko przeważające, zgodnie z którym, jeżeli pismo oddane w takich warunkach wpłynie do sądu po upływie terminu na dokonanie czynności procesowej, oznacza to, że strona uchybiła terminowi; oraz b) stanowisko mniejszościowe, zgodnie z którym oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej w terminie wywołuje takie same skutki prawne (to znaczy jest równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu) bez względu na to, czy placówka pocztowa należy do operatora wyznaczonego czy do jakiegokolwiek innego operatora pocztowego.

17. Zdaniem sądu odsyłającego:

– pierwsza linia orzecznicza nie zauważa kontekstu unijnego, gdyż uznaje się w niej, że zakres normowania dyrektywy 97/67 nie obejmuje regulacji wynikającej z art. 165 § 2 k.p.c.[6];

– natomiast drugie stanowisko (mniejszościowe) stanowi wyraz wykładni zgodnej z prawem Unii, chociaż postanowienia[7], w których zostało ono wyrażone, nie zawierają wyraźnej argumentacji dotyczącej zakresu zastosowania art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67 ani sposobu dostosowania stosowania art. 165 § 2 k.p.c. do prawa Unii.

6 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) dotyczące art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), którego brzmienie jest takie samo jak brzmienie art. 165 § 2 k.p.c., pokrywa się z przeważającym stanowiskiem orzecznictwa cywilnego. W tym kontekście powołuje się ono na uchwałę z dnia 19 października 2015 r. (I OPS 1/15), która zawiera jednak zdanie odrębne na korzyść uwzględnienia prawa Unii.

7 W postanowieniach z dnia 23 października 2015 r. (V CZ 40/15), z dnia 17 marca 2016 r. (V CZ 7/16) i z dnia 6 lipca 2016 r. (II PZ 14/16) stwierdzono, że przepis krajowy jest sprzeczny z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67, ponieważ utrzymuje on przywileje zapewniające operatorowi wyznaczonemu dodatkowe przychody. W innym postanowieniu z dnia 16 listopada 2016 r. (III PZP 5/16) zasygnalizowano, że istnieją poważne wątpliwości co do zgodności wspomnianego przepisu z prawem Unii, i wskazano na potrzebę interwencji ustawodawcy.

18. W związku z tą wątpliwością Sąd Najwyższy (Polska) postanowił zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 dyrektywy 97/67/WE […] należy interpretować w ten sposób, że prawem szczególnym jest regulacja krajowego prawa procesowego taka jak przewidziana w art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, 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 dyrektywy 97/67/WE 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 dyrektywy 97/67/WE – 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 dyrektywy 97/67/WE w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że na sprzeczność z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67/WE przepisu prawa krajowego takiego jak art. 165 § 2 k.p.c. może powołać się strona postępowania będąca emanacją państwa członkowskiego?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

19. Postanowienie odsyłające wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 18 września 2017 r.

20. Uwagi na piśmie zostały złożone przez rząd polski i Komisję, których przedstawiciele wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 18 września 2018 r.

IV. Analiza prawna

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego: wykładnia art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67

1. Uwagi stron

21. Rząd polski uważa, że przepis taki jak art. 165 § 2 k.p.c. nie jest objęty zakresem zastosowania dyrektywy 97/67, lecz należy do przepisów prawa procesowego, których harmonizacja nie jest celem tej dyrektywy.

22. W związku z powyższym uważa on, że dyrektywa 97/67 została przyjęta na podstawie art. 95 TWE, którego celem jest jednolity rynek. Natomiast harmonizacja przepisów procesowych wymagałaby zastosowania art. 81 TFUE jako podstawy prawnej. Ponadto art. 1 dyrektywy 97/67, dotyczący zakresu stosowania, wymienia wszystkie obszary zharmonizowane przez powyższą dyrektywę, które nie

obejmują tych związanych z postępowaniem cywilnym [8].

23. Chociaż rząd polski uznaje, że przepis krajowy może mieć wpływ na ramy gospodarcze, w których działają operatorzy pocztowi, to tego rodzaju skutki również nie są jego zdaniem objęte zakresem zastosowania dyrektywy 97/67. Potwierdza to art. 7 ust. 1 owej dyrektywy, ponieważ zakazuje on udzielania lub utrzymywania szczególnych praw „w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych". Odwrotne rozwiązanie byłoby zadziwiające, gdyż nawet rozporządzenie (WE) nr 1393/2007 [9] nie reguluje skutków złożenia pism procesowych [10].

24. Rząd polski wskazuje uzupełniająco, że w każdym razie art. 165 § 2 k.p.c. nie przyznaje żadnego „szczególnego prawa" w rozumieniu art. 7 ust. 1 i art. 8 dyrektywy 97/67, a pojęcie to należy interpretować w związku z art. 4 ust. 2. Podkreśla on odmienną sytuację operatora świadczącego usługę powszechną i pozostałych operatorów, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w rodzaju zobowiązań, jakie muszą spełnić operatorzy, jak i w formie ich finansowania. Okoliczność, że z uwagi na obowiązek świadczenia usługi powszechnej operatorowi wyznaczonemu przyznawane są określone prawa, nie oznacza, iż zawsze są to prawa szczególne.

25. Zdaniem rządu polskiego dla niniejszej sprawy nie ma znaczenia orzecznictwo Trybunału, w tym wyrok SOA Nazionale Costruttori [11], gdyż zgodnie z art. 8 dyrektywy 97/67 usługi przesyłek poleconych nie stanowią prawa szczególnego. Chodzi tu zatem o prawo związane ze świadczeniem usługi powszechnej.

26. Rząd polski twierdzi również, że w ramach dochodzenia w sprawie ewentualnej pomocy państwa w związku z rekompensatą przyznaną Poczcie Polskiej za świadczenie usługi powszechnej w latach 2013–2015 Komisja zatwierdziła już sporny przepis krajowy [12].

27. W odniesieniu do „szczególnych praw" Komisja wskazuje, że zgodnie z orzecznictwem ich istnienie wymaga: a) aktu państwa; b) przyznania przywileju jednemu lub kilku przedsiębiorstwom; oraz c) znacznego osłabienia zdolności innych operatorów do wykonywania działalności gospodarczej na równoważnych warunkach [13]. Opowiada się ona za uwzględnieniem tych czynników i uważa, że art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67 obejmuje wszystkie akty prawne przyznające takie korzyści. Przypomina również, że przepis ten oznacza zmianę paradygmatu w sektorze pocztowym, ponieważ stanowi on ostatni etap otwarcia rynku usług pocztowych poprzez wyeliminowanie wszystkich obowiązujących praw szczególnych i innych przeszkód w swobodnym świadczeniu takich usług [14].

28. W konsekwencji zdaniem Komisji cechy art. 165 § 2 k.p.c. wywierają znaczący wpływ na funkcjonowanie usług doręczania pism procesowych do sądów krajowych, wpływając na warunki, w jakich pozostali operatorzy pocztowi świadczą te usługi.

8 Punkty 10 i 11 uwag na piśmie.

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych (doręczanie dokumentów) oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 (Dz.U. 2007, L 324, s. 79).

10 Punkty 16–18 uwag na piśmie.

11 Wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r. (C-327/12, EU:C:2013:827).

12 Decyzja Komisji C(2015) 8236 z dnia 26 listopada 2015 r.: Pomoc państwa SA.38869 (2014/N) – Polska „Rekompensata dla Poczty Polskiej kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych w latach 2013–2015" (zwana dalej „decyzją z 2015 r."), w szczególności pkt 53 i 72. Decyzja z 2015 r. jest obecnie przedmiotem skargi do Sądu Unii Europejskiej (sprawy T-282/16 i T 283/16).

13 Odnosi się ona do wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 42), a także do opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w tej sprawie (EU:C:2013:530, pkt 32, 33) oraz do opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Ambulanz Glöckner (C-475/99 P, EU/C/2001:284, pkt 86).

14 Powołuje się ona na wyrok z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 20), i opinię rzecznika generalnego P. Mengozziego w tej sprawie (EU:C:2016:168, pkt 42).

29. Komisja zgadza się z sądem odsyłającym, że art. 8 dyrektywy 97/67 nie pozwala na zastrzeżenie doręczania pism procesowych tylko dla jednego operatora, lecz upoważnia państwa członkowskie do wymagania, by pisma te były wysyłane przesyłką poleconą. W tym względzie wskazuje, że art. 165 § 2 k.p.c. nie ogranicza się do przesyłek poleconych oraz że postanowienie odsyłające nie określa, iż przepis ten jest uzasadniony powodami związanymi z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, zgodnie z wymogami motywu dwudziestego dyrektywy 97/67.

2. Ocena prawna

a) W przedmiocie „prawa szczególnego" w rozumieniu art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze

30. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasada wnoszenia pism procesowych, którą art. 165 § 2 k.p.c. przewiduje tylko dla wyznaczonego operatora, stanowi prawo szczególne w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67 [15].

31. Artykuł 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67 zawiera jasny i wyraźny zakaz utrzymywania lub udzielania szczególnych lub wyłącznych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. Jednakże ani ten, ani żaden inny przepis powyższej dyrektywy nie definiuje wyrażeń „prawa szczególne" lub „prawa wyłączne", co utrudnia ich interpretację.

32. Z systemowego punktu widzenia należy jednak zauważyć, że zakaz ten stanowi niemal dosłowne powtórzenie zakazu zawartego w art. 106 ust. 1 TFUE, dotyczącego przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw korzystających z tego rodzaju praw, chociaż dostosowany on jest do kontekstu sektora pocztowego, którego uregulowanie jest celem dyrektywy 97/67. Przypomina on również zresztą definicję zawartą w obwieszczeniu w sprawie usług pocztowych [16].

33. Ze względu na te podobieństwa oraz na to, że podstawą prawną wspomnianego zakazu jest art. 106 ust. 3 TFUE, który umożliwia Komisji kierowanie dyrektyw do państw członkowskich w celu zapewnienia stosowania art. 106 TFUE jako całości, można przyjąć definicję praw szczególnych i wyłącznych zawartą w art. 2 lit. f) i w art. 2 lit. g) akapit trzeci dyrektywy 2006/111. Ponadto Poczta Polska jest spółką o całkowicie publicznym kapitale [17].

34. W rzeczywistości istnieją inne możliwości poznania znaczenia tych wyrażeń w przepisach, które są względnie powiązane z przepisami dyrektywy 97/67, ponieważ dotyczą one liberalizacji niektórych sektorów [18]. Biorąc jednak pod uwagę przekrojowy charakter dyrektywy 2006/111, uważam, że jest ona bardziej odpowiednia dla celów niniejszej opinii. Poza tym brzmienie tych innych przepisów nie różni się znacząco od brzmienia dyrektywy 2006/111.

35. Na podstawie powyższych przesłanek uważam, że do niniejszej sprawy ma zastosowanie kategoria „wyłącznych lub szczególnych praw", zawarta w art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67 w związku z art. 2 lit. f) i g) dyrektywy 2006/111. Istnieje kilka powodów, które skłaniają mnie do tego stwierdzenia.

15 Sąd odsyłający nie pyta o ewentualne włączenie przepisu krajowego do kategorii praw wyłącznych.

16 Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych (98/C 39/02) (Dz.U. 1998, C 39, s. 2; zwane dalej „obwieszczeniem w sprawie usług pocztowych").

17 Punkt 3 decyzji z 2015 r.

18 A mianowicie: w art. 1 pkt 6 lit. b) dyrektywy Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2002, L 249, s. 21); w art. 1 pkt 4 dyrektywy Komisji 2008/63/WE z dnia 20 czerwca 2008 r. w sprawie konkurencji na rynkach końcowych urządzeń telekomunikacyjnych (Dz.U. 2008, L 162, s. 20); w art. 4 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243).

36. Po pierwsze, jest to *korzyść przyznana z mocy prawa*, ponieważ:

– jest ona zawarta w przepisie k.p.c., to znaczy w kodeksie mającym formalną moc ustawy;

– stanowi ona uprawnienie przyznane operatorowi wyznaczonemu (Poczta Polska), którego usługi będą preferowane przez nadawców pism procesowych właśnie ze względu na domniemanie dotrzymania terminu na wniesienie pisma oraz moc dokumentu urzędowego [19], jaką posiada potwierdzenie nadania pisma. Pozostałym operatorom korzyść ta nie przysługuje [20].

37. Po drugie, prawo do odbierania i doręczania pism procesowych z przywilejem, że ich oddanie u operatora wyznaczonego jest równoznaczne z wniesieniem do sądu (ostatecznie na tym właśnie polega korzyść), jest zastrzeżone tylko dla jednego przedsiębiorstwa publicznego na zasadzie *wyłączności*.

38. Po trzecie, korzyść przekłada się na wyższe przychody dla operatora wyznaczonego, które w innym wypadku przypadłyby również pozostałym operatorom pocztowym [21]. W konsekwencji wpływa ona na zdolność każdego innego przedsiębiorstwa do świadczenia tej samej usługi lub wykonywania tej samej działalności [22] na równoważnych warunkach. Równoważność ustaje w chwili, gdy żaden z konkurentów nie może zagwarantować, że pismo procesowe oddane mu w ostatnich dniach ustawowo określonego terminu (jak to zwykle ma miejsce) wpłynie do sądu będącego odbiorcą pisma, zanim upłynie ostatni dzień tego terminu.

39. Po czwarte, przyznanie korzyści jako takie nie odbywa się w drodze przetargu lub w inny podobny sposób zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych w Unii [23]. Jak wskazał rząd polski, wprawdzie wybór operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej jest dokonywany w drodze przetargu między przedsiębiorstwami z sektora [24], zgodnie z wewnętrznymi przepisami zgodnymi z zasadami obiektywizmu, proporcjonalności, niedyskryminacji i przejrzystości, jednak z pisemnej odpowiedzi rządu polskiego na pytanie Trybunału wynika, że ani kryteria wyboru operatora, ani kryteria powierzenia wykonywania usługi powszechnej nie odnoszą się do niezawodności przesyłek poleconych, poza obowiązkiem przekazania nadawcy dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki pocztowej [25]. Pisma procesowe nie odnoszą się do tego kryterium.

40. W związku z tym sporna korzyść nie jest nieodłącznie związana z powierzeniem wykonywania usługi powszechnej, lecz działa poprzez art. 165 § 2 k.p.c., po powołaniu operatora wyznaczonego.

41. W związku z tym, o czym jest mowa w dalszej części w odniesieniu do stosowania art. 8 dyrektywy 97/67, dla odpowiedzi Trybunału na pytanie prejudycjalne jest obojętne, czy korzyść przyznana w powyższych warunkach jest uznana za prawo *wyłączne* (na korzyść tylko jednego przedsiębiorstwa) czy prawo *szczególne*. W obu przypadkach liczy się związek tej korzyści z wyjątkiem przewidzianym we wspomnianym art. 8.

19 Potwierdza to rząd polski w odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji skierowany do niego przez Trybunał: „[z]godnie z art. 17 [Prawa pocztowego] potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej […] wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego”.

20 Zobacz pkt 53 decyzji z 2015 r.: „Granting official power only to confirmations issued by the USP is not only intended to guarantee certainty of postal operations in terms of registered letters, but also means that a delivery made within a legally prescribed time limit may affect the recipient's legal situation. The indirect benefits on account of the official power of postal stamp become apparent when the sender of a registered item chooses the services of PP because of this aspect, while (s)he would choose another operator if all operators had this right. The benefit is estimated on the basis of market research for individual and institutional clients […]”.

21 W decyzji z 2015 r. (pkt 72) określono wysokość tych przychodów na x mln EUR, przy czym liczba ta została pominięta w wersji opublikowanej ze względu na poufność.

22 Pomijam element dotyczący „tego samego obszaru geograficznego”, który tutaj nie występuje, ponieważ dotyczy terytorium całego kraju.

23 Dyrektywa 2014/25.

24 Pod warunkiem, że spełnione są wymogi określone w art. 71 ust. 2 i 3 Prawa pocztowego.

25 Zgodnie z pisemną odpowiedzią rządu polskiego takie jest brzmienie § 3 pkt 1 lit. f) rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych (Dz.U. 2013, poz. 1466; rozporządzenie MAiC).

b) W przedmiocie wyjątku od zakazu przyznawania praw szczególnych: art. 8 dyrektywy 97/67

1) Związek między art. 7 i 8 dyrektywy 97/67

42. Zgodnie z brzmieniem pierwszych słów art. 8 dyrektywy 97/67 stosunek między tymi dwoma przepisami można określić jako stosunek między zasadą a wyjątkiem. Zdanie „[p]ostanowienia art. 7 *nie naruszają*[26] prawa państw członkowskich […]”[27] jest wystarczająco wymowne w tym względzie.

43. Chociaż prawdą jest, że Trybunał zazwyczaj wymaga dokonywania wykładni zawężającej przepisów zawierających wyjątek[28], to wnikliwa obserwacja genezy art. 7 i 8 pozwoli uniknąć pochopnych wniosków co do swobody regulacji przyznanej państwom członkowskim przez drugi z tych artykułów.

2) Geneza i rozwój obu przepisów

44. Z brzmienia aktów przygotowawczych wynika, że oba przepisy powstały zgodnie ze wspomnianym stosunkiem zasady i wyjątku[29]. W projekcie dyrektywy obecny art. 7 określał szereg segmentów rynku pocztowego, które państwa członkowskie mogły uwzględnić w usłudze powszechnej i zastrzec dla dostawcy tej usługi (ogólnie rzecz biorąc, odbiór, transport, klasyfikacja i dystrybucja przesyłek ważących mniej niż 350 gramów). Zastrzeżenie to było uzasadnione koniecznością umożliwienia świadczenia usługi powszechnej w warunkach równowagi finansowej[30].

45. Założenia te zostały uwzględnione bez istotnych zmian w brzmieniu ostatecznym art. 7 i motywu szesnastego dyrektywy 97/67 w jej pierwotnym brzmieniu. Motyw dziewiętnasty tej dyrektywy stanowił również wyraźnie, że w procesie stopniowej liberalizacji rynku pocztowego zostaną poddane przeglądowi między innymi przepisy dotyczące sektorów zastrzeżonych do stycznia 2000 r., co da dostawcom usługi powszechnej (którymi byli wówczas operatorzy zasiedzieli państw członkowskich) czas na dostosowanie się.

46. W odniesieniu do art. 8 jego proces legislacyjny wskazuje, że wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzał jedynie uprawnienie państw członkowskich do *wyznaczenia* podmiotu lub podmiotów uprawnionych do umieszczania skrzynek pocztowych na drogach publicznych oraz do emitowania znaczków pocztowych[31].

47. Prawo wyznaczonych podmiotów do „zagwarantowania usług obejmujących przesyłki polecone” oprócz praw dotyczących skrzynek pocztowych i znaczków pocztowych wynika z poprawki nr 41 Parlamentu Europejskiego[32]. Chociaż Komisja odrzuciła taką poprawkę, twierdząc, że „nic nie usprawiedliwia ograniczenia konkurencji w zakresie usług obejmujących przesyłki polecone, poza

26 Wyróżnienie moje.

27 Jego brzmienie jest prawie identyczne w innych językach urzędowych: „ne portent pas atteinte au droit des États membres” w języku francuskim; „shall be without prejudice to Member States' right to” w języku angielskim; „lasciano impregiudicato il diritto degli Stati membri” w języku włoskim; „Artikel 7 berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten” w języku niemieckim; oraz „O artigo 7.° não prejudica o direito de os Estados-membros” w języku portugalskim.

28 Zobacz na przykład wyrok z dnia 3 września 2014 r., Deckmyn i Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Zobacz art. 8 i 9, które zawierały brzmienie obecnych art. 7 i 8, wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rozwoju wspólnotowych usług pocztowych oraz poprawy jakości usług [COM(95) 227 wersja ostateczna; Dz.U. 1995, C 322, s. 22], s. 27, 28.

30 Motyw piętnasty wniosku dotyczącego dyrektywy.

31 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rozwoju wspólnotowych usług pocztowych oraz poprawy jakości usług [COM(95) 227 wersja ostateczna, s. 28] (art. 9 w ówczesnym brzmieniu).

32 Rezolucja legislacyjna zawierająca opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rozwoju wspólnotowych usług pocztowych oraz poprawy jakości usług [COM(95) 227 wersja ostateczna] (Dz.U. 1996, C 152, s. 20).

granicami dotyczącymi taryf i wag sektora zastrzeżonego”[33], Rada przyjęła brzmienie poprawki, dodając zdanie „stosowane w postępowaniach sądowych lub administracyjnych”[34], które to zdanie zostało ostatecznie włączone do brzmienia art. 8. W ten sposób rozszerzono uprawnienie do wyznaczania operatorów tych usług, przyznając państwom członkowskim prawo do ich *organizowania*.

48. Dyrektywa 2008/6 położyła kres sektorom zastrzeżonym, o których mowa w art. 7 dyrektywy 97/67: ze względu na rozwój rynku pocztowego takiego zastrzeżenia nie należało uznawać za preferowane rozwiązanie w zakresie finansowania usługi powszechnej[35]. Artykuł 1 pkt 8 dyrektywy 2008/6 wprowadził obecne brzmienie art. 7, w tym zakaz utrzymywania lub udzielania wyłącznych i szczególnych praw oraz różne sposoby zapewnienia finansowania usługi powszechnej, tym samym prowadząc do zmiany paradygmatu w sektorze pocztowym Unii[36].

49. Zmiany te nie miały jednak wpływu na brzmienie art. 8, który pozostał niezmieniony. Przepis ten stanowi zatem linię demarkacyjną w stosunku do zakazu przyznawania praw wyłącznych i szczególnych, przewidzianego w art. 7. Należy jeszcze ustalić jego zakres stosowania.

3) Zakres stosowania wyjątku, o którym mowa w art. 8

50. W szczególności konieczne jest zbadanie znaczenia uprawnienia przyznanego państwom członkowskim w zakresie organizacji usługi przesyłek poleconych w ramach postępowań sądowych. Zdaniem Komisji i sądu odsyłającego art. 8 dyrektywy 97/67 nie upoważnia państw członkowskich do zastrzegania doręczania pism procesowych dla jednego operatora, a jedynie do wymagania, by pisma te były wysyłane przesyłką poleconą.

51. Nie podzielam tej argumentacji. Zgadzam się raczej z rządem polskim, że przesyłki polecone stanowią świadczenia minimalne, które na mocy art. 3 ust. 4 tiret trzecie dyrektywy 97/67 są objęte usługą powszechną. Artykuł 4 ust. 2 wspomnianego aktu prawnego zezwala zaś na wyznaczenie jednego przedsiębiorstwa jako dostawcy usługi powszechnej. Przede wszystkim nic nie stoi na przeszkodzie temu, by zgodnie z art. 8 dyrektywy 97/67 prawo krajowe *organizowało* szczególny system przesyłek poleconych kierowanych do sądów w ten sposób, żeby powierzyć go podmiotowi świadczącemu usługę powszechną.

52. Jeśli chodzi o znaczenie wyrażenia „usługa przesyłek poleconych w ramach postępowań sądowych”, z uwag Komisji wnoszę, że nie broni ona już punktu widzenia wyrażonego w obwieszczeniu w sprawie usług pocztowych[37]. Wydaje się, że w obwieszczeniu tym Komisja ograniczała zakres wyjątku od swobody świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE w związku z art. 51 i 62 TFUE, do zawiadomień sądowych jako przejawu wykonywania władzy publicznej. Zastosowanie takiej interpretacji do zakresu stosowania dyrektywy 97/67 byłoby zbyt ograniczające, ponieważ art. 8 tej dyrektywy nie rozróżnia między pismem procesowym nadanym przez osobę fizyczną a zawiadomieniem dokonanym przez sądy.

53. Jak podkreśla Komisja, problem w niniejszym sporze polega na tym, że w art. 165 § 2 k.p.c. mowa jest nie tylko o przesyłce poleconej, przez co należy rozumieć, że korzyść rozciąga się na wszystkie przesyłki (to znaczy również na przesyłki, które nie są polecone) nadane za pośrednictwem operatora wyznaczonego, wbrew brzmieniu art. 8 dyrektywy 97/67.

33 Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług [COM(96) 412 wersja ostateczna] (Dz.U. 1996, C 300, s. 4).

34 Wspólne stanowisko (WE) nr 25/97 przyjęte przez Radę w dniu 29 kwietnia 1997 r. w celu przyjęcia dyrektywy 97/…/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia…, w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1997, C 188, s. 9), s. 23.

35 Zobacz motyw 11 dyrektywy 2008/6.

36 Jak słusznie zauważył rzecznik generalny P. Mengozzi w swojej opinii w sprawie DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, pkt 42).

37 Obwieszczenie w sprawie usług pocztowych, pkt 5.2.

54. Okoliczność, że art. 165 § 2 k.p.c. nie ogranicza się do przesyłek poleconych (nie wymienia ich wyraźnie), nie oznacza, że ich nie obejmuje. Wręcz przeciwnie, ogólny charakter sformułowania tego przepisu, który nie rozróżnia niektórych rodzajów przesyłek od innych, implikuje jego zastosowanie do wszystkich przesyłek, również do przesyłek poleconych.

55. Uważam zatem, że przy analizie możliwości zastosowania wyjątku określonego w art. 8 dyrektywy 97/67 należy dokonać rozróżnienia trzech wariantów, w zależności od tego, czy przepis ten ma zastosowanie: a) do zwykłej przesyłki; b) do przesyłki poleconej; oraz c) do przesyłki poleconej, której przysługuje dodatkowa korzyść, o której mowa w art. 165 § 2 k.p.c.

56. W odniesieniu do pierwszego wariantu rozszerzenie zakresu wyłącznej korzyści na *zwykłe* pisma (to znaczy na pisma, które nie są nadawane przesyłką poleconą) kierowane do sądu, które są oddawane w placówce operatora wyznaczonego, jest sprzeczne z celem dyrektywy 97/67. Jak już wskazano, dyrektywa ta dążyła początkowo do stopniowej liberalizacji (motyw ósmy), a następnie miała na celu pełne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego [38].

57. Właśnie ze względu na ten cel dyrektywa 97/67 ograniczyła możliwe usługi, których regulację pozostawiono wolnej woli państw, bez ograniczeń określonych w art. 7, do tych, które zostały wymienione enumeratywnie w art. 8, bez możliwości dodania innych. Wśród nich uwzględniono usługę przesyłki poleconej dla postępowań sądowych, ale nie usługę zwykłej przesyłki.

58. Gdyby w odniesieniu do tej ostatniej (przesyłki zwykłej) operatorowi wyznaczonemu w Polsce przyznano taką samą korzyść jak ta, która już mu przysługuje w odniesieniu do przesyłek poleconych, uzyskałby on wyłączność sprzeczną z celem dyrektywy 97/67.

59. W odniesieniu do drugiego wariantu, dotyczącego usług obejmujących przesyłki polecone pism kierowanych do sądów, swoboda przyznana państwom w zakresie organizowania ich systemu (ewentualnie poprzez wyłączenie tych usług spod konkurencji i powierzenie ich tylko jednemu przedsiębiorstwu) jest uzasadniona „powodami związanymi z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym", jak wyraźnie wskazano w motywie dwudziestym dyrektywy 97/67. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że terminy postępowań sądowych są bezwzględnymi przesłankami procesowymi i nie stanowią elementu uznaniowego dla stron ani dla sądu, ponieważ zostały ustanowione w celu zagwarantowania prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, przejrzystości oraz pewności sytuacji prawnych [39].

60. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 pkt 9 dyrektywy 97/67 przesyłka polecona to „usługa polegająca na udzieleniu, na podstawie uiszczenia standardowej opłaty, gwarancji przeciw ryzyku zaginięcia, ubytku zawartości lub uszkodzenia oraz oferująca nadawcy, tam, gdzie właściwe, na żądanie, dowód nadania danej przesyłki pocztowej i/lub jej doręczenia do adresata". Jest zrozumiałe, że ze względu na swoje cechy przesyłka polecona spełnia te potrzeby w postępowaniach sądowych i przyczynia się w takiej samej mierze do prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wymogi dotyczące jakości i bezpieczeństwa przesyłek poleconych zgodnie z dyrektywą 97/67, a także ich bezsporna wartość dowodowa uzasadniają okoliczność, że przesyłki te zostały włączone do usługi powszechnej oraz że mają one określone konsekwencje procesowe, które odróżniają je od zwykłych przesyłek [40].

38 Zgodnie z motywami 11–13 dyrektywy 2008/6.

39 Wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., Evropaïki Dynamiki/Komisja (C-469/11 P, EU:C:2012:705, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Chociaż wyrok ten dotyczy terminów w ramach systemu środków odwoławczych prawa Unii, nie widzę żadnych przeciwwskazań, aby rozwiązanie to zastosować do krajowych systemów sądowych, których tradycje krajowe niewątpliwie były inspiracją dla systemu unijnego.

40 Zwykłe przesyłki pocztowe nie zapewniają takich samych gwarancji (w tym gwarancji związanej z dniem, w którym przesyłki zostały oddane u operatora) jak przesyłki polecone, których potwierdzenia nadania mają moc dokumentu urzędowego. Brak im zatem zdolności do spełnienia wymogów porządku publicznego związanych z postępowaniami sądowymi.

61. W związku z tym, gdy przepis krajowy uznaje za wniesione przed upływem terminu pisma procesowe, które zostały nadane wyłącznie przesyłką *poleconą* za pośrednictwem *operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej*, jest on objęty wyjątkiem przewidzianym w art. 8 dyrektywy 97/67. Swoboda ustawodawcza państwa członkowskiego w zakresie organizacji tej usługi obejmuje powierzenie jej wykonywania dostawcy usługi powszechnej na zasadzie wyłączności.

62. Należy jeszcze przeanalizować trzeci wariant, to znaczy gdy dozwolone jest nadawanie przesyłką poleconą pism procesowych kierowanych do sądów u operatorów innych niż operator wyznaczony, lecz nie przysługuje im korzyść procesowa określona w art. 165 § 2 k.p.c.[41]. W tym kontekście pojawia się wątpliwość, czy art. 8 dyrektywy 97/67 obejmuje to nierówne traktowanie.

63. Początkowo może się wydawać, że nie ma powodu uzasadniającego taką dyskryminację, ponieważ z ekonomicznego punktu widzenia usługi operatorów mogą nie wykazywać istotnych różnic pod względem jakości i niezawodności.

64. Uważam jednak, że państwo członkowskie może zorganizować system otrzymywania poleconych przesyłek pocztowych kierowanych do sądów tak, aby udzielało tylko jednemu operatorowi (temu, który np. ma największe rozmieszczenie terytorialne lub oferuje największe gwarancje) odpowiedni skutek procesowy polegający na tym, że pisma oddane u tego operatora uznaje się za wniesione w tym samym dniu do wspomnianych sądów.

65. Względy pewności prawa uzasadniają to ograniczenie, które opiera się na swobodzie uznania i organizowania usług pocztowych, którą art. 8 dyrektywy 97/67 przyznaje państwom członkowskim właśnie w odniesieniu do przesyłek poleconych w ramach postępowań sądowych. W tym kontekście wyznaczenie operatora jako podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie usługi powszechnej „przy uwzględnieniu istotnej roli, jaką odgrywa ona dla spójności społecznej i terytorialnej”[42], może być związane, jeżeli państwo członkowskie tak zadecyduje w ramach wspomnianej swobody uznania, z większym bezpieczeństwem obiegu pism procesowych.

66. Podsumowując, proponuję odpowiedzieć na pierwsze pytanie prejudycjalne, że art. 7 ust. 1 i art. 8 dyrektywy 97/67 zezwalają państwu członkowskiemu na zorganizowanie usługi pocztowej stosowanej w ramach postępowań sądowych w taki sposób, że za równoznaczne z wniesieniem przesyłek poleconych do sądów państwo to uznaje jedynie oddanie tych przesyłek w placówkach operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego: skutki ewentualnej niezgodności przepisu krajowego z dyrektywą 97/67

1. Uwagi stron

67. Rząd polski nie przedstawił uwag do tego pytania.

68. Komisja proponuje wprowadzenie rozróżnienia między obowiązkami ustawodawcy krajowego w zakresie usunięcia naruszenia prawa Unii i obowiązkami sądu odsyłającego w celu zapewnienia skuteczności art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67.

41 Na rozprawie rząd polski potwierdził, że operatorzy ci również mogą świadczyć usługi przesyłki poleconej, lecz nie przysługuje im korzyść wynikająca z art. 165 § 2 k.p.c.

42 Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 97/67, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2008/6.

69. Jeśli chodzi o ustawodawcę krajowego, ma on szeroki zakres swobody uznania w celu wyeliminowania skutków naruszenia, w związku z czym mógłby: a) rozszerzyć korzyści przysługujące operatorowi wyznaczonemu na inne podmioty świadczące usługi; b) uchylić sporny przepis; oraz c) przyjąć inne rozwiązanie uwzględniające równe traktowanie operatorów.

70. W odniesieniu do sądu odsyłającego Komisja wywodzi z orzecznictwa dotyczącego obowiązku zapewnienia skuteczności prawa Unii [43], że na sądzie tym spoczywa obowiązek wyciągnięcia konsekwencji z naruszenia prawa Unii [44].

71. Zdaniem Komisji prawo do świadczenia spornej usługi na tych samych warunkach powinno zostać rozszerzone na każdego operatora mającego trudności z dostępem do rynku [45]. Biorąc jednak pod uwagę, że niniejsza sprawa nie dotyczy operatora napotykającego takie trudności, należałoby również przestrzegać ogólnych zasad prawa, w szczególności zasady pewności prawa w odniesieniu do terminów.

2. Ocena prawna

72. Podsumowując, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy korzyść, która przysługuje operatorowi wyznaczonemu, przyznana z naruszeniem art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67, powinna zostać rozszerzona na innych operatorów pocztowych, aby zapobiec ich dyskryminacji [46]. Uważam jednak, że pytanie powinno dotyczyć tego, czy dyrektywa 97/67 sprzeciwia się obecnemu zastosowaniu art. 165 § 2 k.p.c., który obejmuje przesyłki zwykłe nadawane przez operatora wyznaczonego.

73. W mojej wcześniejszej analizie twierdziłem bowiem, że przepis krajowy jest objęty wyjątkiem przewidzianym w art. 8 dyrektywy 97/67 w odniesieniu do przesyłek poleconych kierowanych do sądów za pośrednictwem Poczty Polskiej, ale nie w odniesieniu do przesyłek zwykłych.

74. Z powyższego założenia można wyciągnąć dwa wnioski: a) nie ma potrzeby dokonywania żadnej wykładni zgodnej art. 165 § 2 k.p.c. w odniesieniu do pism związanych z postępowaniami sądowymi, nadanych przesyłką poleconą, ponieważ wspomniany przepis krajowy jest zgodny z celami dyrektywy 97/67; oraz b) sporny przepis przyznałby operatorowi wyznaczonemu korzyść sprzeczną z dyrektywą 97/67, gdyby został on zinterpretowany w ten sposób, że przyznaje temu operatorowi *wyłączność* odbierania *zwykłych* przesyłek pocztowych kierowanych do sądów, których oddanie byłoby równoznaczne z wniesieniem ich do sądów. Z powyższego wynika, że tylko ten drugi aspekt wymaga analizy, aby odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne.

75. Chociaż moim zamiarem nie jest zastąpienie Sądu Najwyższego w jego zadaniu udzielenia wykładni prawa krajowego, do czego tylko on jest właściwy, uważam, że nic nie stałoby na przeszkodzie, aby wykładni art. 165 § 2 k.p.c. dokonywać w sposób zgodny z art. 8 dyrektywy 97/67 [47]. W tym celu wystarczyłoby uznać, że wyrażenie „oddanie pisma procesowego w placówce pocztowej [operatora

43 Wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 16).

44 Zgodnie z wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2008 r., Marks & Spencer (C-309/06, EU:C:2008:211, pkt 61).

45 Odnosi się ona do wyroków: z dnia 10 grudnia 1991 r., Merci convenzionali Porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, pkt 23); z dnia 19 maja 1993 r., Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198, pkt 16–19).

46 Zdaniem sądu odsyłającego rozszerzenie to miałoby oparcie w „zasadach analogicznych jak wynikające z wyroku Trybunału z dnia 21 czerwca 2007 r., Jonkman i in. (od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373)”, to znaczy w zasadach dotyczących zakazu dyskryminacji.

47 W pkt 31–33 postanowienia odsyłającego sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z przeważającym orzecznictwem nie można „interpretować art. 165 § 2 k.p.c. w sposób zgodny z prawem Unii”.

wyznaczonego]" ogranicza się do przypadków, w których stosowana jest przesyłka polecona, a nie przesyłka zwykła, ponieważ jest to jedyny system zapewniający pewność prawa wymaganą przez przepisy postępowania cywilnego właśnie dlatego, że stanowi *urzędową* gwarancję daty nadania przesyłki [48].

76. Gdyby interpretacja ta została przyjęta, operator wyznaczony byłby traktowany na równi z innymi operatorami pocztowymi w odniesieniu do przesyłek zwykłych kierowanych do sądów. Nie można jednak przyjąć szerszej interpretacji, ponieważ dyrektywa 97/67 nie dotyczy prawa procesowego, pozostawiając państwom członkowskim, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, decydowanie o sposobie organizacji przyjmowania pism kierowanych do ich sądów. Wobec braku innych szczegółowych przepisów prawa Unii w tym zakresie ustawodawca krajowy lub jego sądy, odpowiednio, powinni ustanowić te przepisy lub dokonać wykładni przepisów istniejących, biorąc pod uwagę zasady równoważności i skuteczności prawa Unii [49].

77. Gdyby natomiast proponowana przeze mnie interpretacja była niemożliwa w świetle prawa krajowego, jak przewiduje sąd odsyłający, a polski ustawodawca nie zmienił brzmienia art. 165 § 2 k.p.c., sądy mogłyby być zobowiązane, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [50], do odstąpienia od stosowania przepisu krajowego w zakresie, w jakim jest on niezgodny z prawem Unii. Pragnę powtórzyć, że odstąpienie od stosowania spornego przepisu miałoby jedynie wpływ na wyłączność przyznaną operatorowi wyznaczonemu pod względem równoważności oddania (w placówce pocztowej lub w sądzie) przesyłek zwykłych skierowanych do sądów.

78. Aby jednak w sporze takim jak niniejszy sąd odsyłający mógł odstąpić od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z przepisem dyrektywy 97/67 w przypadku stwierdzenia, że nie można go zinterpretować zgodnie z prawem Unii, powinny być spełnione dwa warunki: a) przepis ten musi mieć bezpośrednią skuteczność (do której sąd odsyłający odnosi się w swoim drugim pytaniu prejudycjalnym); oraz b) na powyższą okoliczność musi się powołać jednostka przeciwko państwu, które ustanowiło wspomniany przepis krajowy (co jest przedmiotem trzeciego pytania prejudycjalnego).

79. Orzecznictwo przypisuje bezpośrednią skuteczność przepisom dyrektywy, gdy z punktu widzenia ich brzmienia nie podlegają one żadnemu warunkowi i są wystarczająco precyzyjne. W powyższym przypadku jednostki są uprawnione do powołania się na te przepisy przed sądami krajowymi przeciwko państwu, jeżeli państwo to nie dostosowało prawa krajowego do dyrektywy w wyznaczonych terminach lub jeżeli nieprawidłowo dokonało tego dostosowania [51].

80. W tym kontekście można by przyjąć, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, że przepis taki jak art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67, o ile zawiera zakaz utrzymywania lub przyznawania szczególnych i wyłącznych praw, wydaje się spełniać wymagania precyzji i bezwarunkowości. Zakaz ten sam w sobie nie podlega żadnym późniejszym zabiegom wykonawczym, na przykład wprowadzonym przez ustawodawcę krajowego.

81. W świetle powyższego założenia i zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [52] sąd odsyłający, jako organ państwa członkowskiego, byłby zobowiązany do ochrony praw przyznanych przez przepisy Unii jednostkom poprzez odstąpienie od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z dyrektywą 97/67.

48 W odpowiedzi na pytania Trybunału rząd polski stwierdził, że Prawo pocztowe (art. 17) przyznaje „moc dokumentu urzędowego" tylko potwierdzeniu nadania przesyłki poleconej wydanemu przez operatora wyznaczonego oraz że „korzystanie z przesyłki poleconej stanowi utrwaloną i powszechną w praktyce formę wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem operatora wyznaczonego. Ta forma (w przeciwieństwie do przesyłki zwykłej) gwarantuje możliwość wykazania, że termin procesowy został zachowany przez nadawcę".

49 Zobacz wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Wyrok z dnia 6 września 2012 r., Philips Electronics UK (C-18/11, EU:C:2012:532, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 31).

52 Wyrok z dnia 6 września 2012 r., Philips Electronics UK (C-18/11, EU:C:2012:532), pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

82. Częściowe odstąpienie od stosowania art. 165 § 2 k.p.c. oznaczałoby, że zwykłe przesyłki pism procesowych oddane Poczcie Polskiej byłyby traktowane tak samo jak przesyłki pozostałych operatorów pocztowych pod względem obliczenia terminów. Poprzez odstąpienie od stosowania spornego przepisu krajowego przywraca się zatem równość operatorów pocztowych, do której odnosi się sąd odsyłający.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego: powołanie się przez organ państwa wobec jednostki na niezgodność przepisu krajowego z dyrektywą 97/67

1. Uwagi stron

83. Rząd polski również nie przedstawił uwag w odniesieniu do tego pytania.

84. Komisja przypomina, że obowiązek wykładni zgodnej z prawem Unii wiąże sądy. Muszą one wziąć pod uwagę wszystkie przepisy prawa krajowego i dokonać ich wykładni w miarę możliwości zgodnie z brzmieniem i celem dyrektywy, aby osiągnąć rezultat zgodny z wyznaczonym celem, co obejmuje ewentualną zmianę ich orzecznictwa [53].

85. Obowiązek ten jest ograniczony ogólnymi zasadami prawa oraz niemożnością zarówno wymagania dokonywania wykładni contra legem [54], jak i nakładania obciążeń na jednostkę [55] lub pozbawiania jej praw [56]. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy art. 165 § 2 k.p.c. można rozumieć w sposób gwarantujący równe szanse dla operatorów pocztowych.

86. Biorąc jednak pod uwagę poważne wątpliwości, które wyraził ten sąd, Komisja uważa, że zgodnie z wyżej wspomnianym orzecznictwem organ publiczny nie mógłby powołać się na art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67, aby uniknąć niekorzystnych skutków zastosowania przepisu prawa procesowego, gdy drugą stroną postępowania jest jednostka. Byłoby to równoznaczne z naruszeniem zasady nemo auditur propriam turpitudinem allegans, ponieważ wspomniany organ, jako emanacja państwa, uzyskałby korzyść z nieprawidłowej transpozycji.

87. Wreszcie, Komisja zwraca uwagę na możliwość zarówno bezpośredniego zastosowania art. 49 i art. 106 ust. 1 TFUE, gdyby zakres dyrektywy 97/67 był węższy niż zakres przepisów prawa pierwotnego, które dyrektywa ta wykonuje [57], jak i przyjęcia skutku incydentalnego dla jednostki, co doprowadziłoby jednak do nowej oceny orzecznictwa dotyczącego braku odwrotnej bezpośredniej skuteczności wertykalnej [58].

2. Ocena prawna

88. W niniejszej sprawie powołanie się na (ewentualną) bezpośrednią skuteczność art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 97/67 nie jest dokonywane przez jednostkę, która zamierza dochodzić wobec państwa praw przyznanych jej przez tę dyrektywę. Jak wskazano w trzecim pytaniu prejudycjalnym, sytuacja jest raczej odwrotna.

53 Odnosi się ona do wyroków: z dnia 13 listopada 1990 r., Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, pkt 8); z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 38); z dnia 19 kwietnia 2016 r., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, pkt 33).

54 Poprzez odniesienie do wyroków: z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2), pkt 39; z dnia 19 kwietnia 2016 r., DI (C-441/14, EU:C:2016:278), pkt 32.

55 Wyrok z dnia 26 września 1996 r., Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, pkt 42).

56 Wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 36).

57 Zgodnie z motywem czterdziestym pierwszym dyrektywy 97/67, którą stosuje się bez uszczerbku dla postanowień traktatu.

58 Odnosi się m.in. do wyroku z dnia 26 września 2000 r., Unilever (C-443/98; EU:C:2000:496, pkt 51).

89. Przy obecnym brzmieniu wspomnianego artykułu na zawarty w nim zakaz mogliby się powołać co najwyżej inni *operatorzy* pocztowi będący konkurentami Poczty Polskiej. Natomiast moim zdaniem nie zawiera on żadnego sformułowania, z którego można by wywnioskować, że przyznaje on prawo, na które bezpośrednio przed sądami mogliby się powołać *użytkownicy* usług pocztowych.

90. Gdyby jednak nawet tak nie było, to w niniejszej sprawie podmiotem, który próbuje powołać się na niezgodność krajowego przepisu prawa procesowego sprzecznego z dyrektywą 97/67, nie jest jednostka występująca przeciwko państwu, lecz organ publiczny (KRUS), który sąd odsyłający określa jako „emanację państwa członkowskiego". To właśnie ten organ publiczny, który wniósł zażalenie, ostatecznie skorzystałby z nieprawidłowej regulacji przypisywanej państwu.

91. W powyższym kontekście jednoznacznie państwowy organ nie może żądać, by sąd krajowy uznał jego korzystną sytuację prawną (i, w tym samym stopniu, niekorzystną dla jednostki), gdy wynika ona z niezgodności prawa krajowego, od stosowania którego sąd powinien odstąpić, z przepisami dyrektywy.

V. Wnioski

92. W świetle powyższych uwag proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania Sądu Najwyższego (Polska) w następujący sposób:

1) Artykuł 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 w związku z art. 8 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że:

   – państwo członkowskie może organizować usługę pocztową stosowaną w ramach postępowań sądowych w ten sposób, że jedynie oddanie przesyłek poleconych w placówkach operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej jest uznawane za równoznaczne z ich wniesieniem do sądów;

   – stoi on na przeszkodzie temu, by przepis prawa krajowego uznawał za wniesienie w terminie pism procesowych nadanych przesyłką zwykłą dzień ich oddania w placówce pocztowej dostawcy usługi powszechnej, z wyłączeniem innych operatorów pocztowych.

2) Organ publiczny określony jako „emanacja państwa" nie może żądać, by sąd krajowy uznał, ze szkodą dla jednostki, jego korzystną sytuację prawną, gdy wynika ona z niezgodności przepisu krajowego, od stosowania którego sąd powinien odstąpić, z przepisami dyrektywy.