

Obowiązek stosowania zewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji użytkowników w przypadku operatora świadczącego usługi pocztowe nienależące do usług powszechnych.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 października 2011 r. w sprawie C-148/10, Zb. Orz. [2011] s. I-9543

1. **Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług zarówno w wersji pierwotnej, jak i zmieniona na mocy dyrektyw 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. i 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. powinna być interpretowana w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona przepisom krajowym, które nakładają na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej obowiązek stosowania zewnętrznej procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników usług pocztowych.**
2. **Artykuł 49 TFUE powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom krajowym, które nakładają na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej obowiązek stosowania zewnętrznej procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników tych usług.**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE został wydany w związku z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym interpretacji dyrektywy 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług¹, zmienionej następnie dyrektywą 2002/39/WE² i dyrektywą 2008/6/WE³, wniesionym przez sąd apelacyjny w Brukseli w kontekście sporu między przedsiębiorstwem DHL International NV (dawniej: przedsiębiorstwo Express Line należące do grupy przedsiębiorstw DHL) świadczącym ekspresowe usługi kurierskie a belgijskim instytutem usług pocztowych i telekomunikacji. Przedmiotowy spór dotyczył obowiązku uiszczenia przez przedsiębiorstwo Express Line opłaty mediacyjnej z tytułu podlegania właściwości służby mediacji sektora pocztowego.

Belgijska ustawa implementująca postanowienia dyrektywy 97/67/WE oraz dyrektyw ją zmieniających, realizując wynikający z dyrektyw obowiązek zapewnienia przez operatorów świadczących usługi pocztowe przejrzystych, prostych i niekosztownych procedur rozpatrywania reklamacji użytkowników usług pocztowych oraz wywiązując się z obowiązku promowania rozwoju niezależnych programów pozasądowego rozstrzygnięcia sporów między operatorami a użytkownikami,

¹ Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998 r., s. 14.

² Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych, Dz. Urz. WE L 176 z 5.07.2002 r., s. 21.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego uczestnictwa w rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz. Urz. WE L 52 z 27.02.2008 r., s. 3.

ustanowiła służbę mediacji sektora pocztowego właściwą do rozpoznawania spraw dotyczących klientów, w tym wszystkich wnoszonych przez nich skarg, nie tylko wyznaczonego operatora usług powszechnych, lecz także przedsiębiorstw świadczących usługi pocztowe nienależące do usług powszechnych. Finansowanie służby mediacji sektora pocztowego oparto na opłatach mediacyjnych wnoszonych przez przedsiębiorstwa podlegające jej właściwości. Wysokość opłat uzależniona została od wysokości obrotów przedsiębiorstwa oraz liczby rozpatrzonych w poprzednim roku reklamacji.

Przedsiębiorstwo Express Line stało na stanowisku, że świadczone przez nie usługi nie stanowią w ogóle usług pocztowych, wobec czego, w braku objęcia służbą mediacji sektora pocztowego, nie jest zobowiązane do uiszczania opłat służących finansowaniu tej służby. Spółka zaskarżyła w związku z tym do sądu wydany przez instytut usług pocztowych i telekomunikacji akt wzywający do usunięcia naruszenia ustawy pod groźbą kary administracyjnej, zawierający informacje niezbędne do obliczenia wysokości należnej od spółki opłaty mediacyjnej. Sąd apelacyjny nie przychylił się jednak do stanowiska spółki dotyczącego rodzaju świadczonych przez nią usług, uznając, że należą one do usług pocztowych, choć niebędących usługami powszechnymi.

Udzielając odpowiedzi na pytania prejudycjalne, zadane w sprawie przez belgijski sąd, Trybunał odniósł się do dwóch zagadnień. Po pierwsze, do kwestii uprawnienia państw członkowskich do nałożenia na operatorów świadczących niepowszechnie usługi pocztowe obowiązku stosowania zewnętrznej procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników usług. Po drugie, Trybunał rozstrzygnął problem ewentualnej sprzeczności krajowych przepisów nakładających na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do usług powszechnych obowiązek stosowania przedmiotowych procedur z traktatową swobodą przedsiębiorczości.

W stosunku do pierwszego ze wskazanych zagadnień sąd unijny podkreślił, że dyrektywa 97/67/WE, zarówno w jej brzmieniu pierwotnym, jak i po zmianach wprowadzonych przez dyrektywy 2002/39/WE i 2008/6/WE, przewiduje dwa rodzaje procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników usług pocztowych. Należą do nich procedura wewnętrzna ustanawiana przez operatora oraz procedura zewnętrzna prowadzona przez właściwy organ krajowy.

Zdaniem sądu występującego z zapytaniem prejudycjalnym, dyrektywa 97/67/WE dokonując pełnej harmonizacji procedur rozpatrywania reklamacji, nakłada obowiązek stosowania zewnętrznych procedur ich rozpatrywania wyłącznie na operatorów usług pocztowych należących do usług powszechnych. W związku z tym sąd ten wyraził wątpliwość odnośnie do możliwości nałożenia obowiązku stosowania procedury zewnętrznej na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej.

Odnosząc się do charakteru prawnego dyrektywy i wynikających z niego konsekwencji w zakresie obowiązku stosowania zewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji, Trybunał uznał, że dyrektywa 97/67/WE nie dokonuje pełnej harmonizacji przewidzianych w niej procedur rozpatrywania reklamacji. Jak bowiem podkreślił sąd unijny, dyrektywa stanowi pewien zestaw ogólnych zasad przyjętych na szczeblu Unii Europejskiej. Ustalenie szczegółowych procedur należy natomiast do państw członkowskich, które korzystają ze swobody wyboru systemu najbardziej adekwatnego do warunków konkretnego państwa. Procedury rozpatrywania reklamacji, które powinny być przejrzyste, proste i niekosztowne mają służyć poprawie jakości usług poprzez ustanowienie szybkiego, sprawiedliwego i efektywnego mechanizmu rozstrzygania ewentualnych

sporów. Procedury te, jak podkreślił Trybunał, uzupełniają procedury odwoławcze dostępne na podstawie prawa krajowego oraz prawa unijnego. Margines swobody państw członkowskich związany z uzupełniającym na podstawie dyrektywy charakterem procedur odwoławczych istniał przy tym od początku funkcjonowania dyrektywy. Ograniczenia i wytyczne odnoszące się do przedmiotowego zakresu swobody państw członkowskich, wynikające z kolejnych zmian dyrektywy, miały na celu rozszerzanie procedur rozpatrywania reklamacji na wszystkich operatorów usług pocztowych. Obowiązek państw członkowskich dotyczył wobec tego jedynie zadbania o to, aby zewnętrzne i wewnętrzne procedury rozpatrywania reklamacji zostały przez operatora usługi powszechnej utworzone w zakresie dotyczącym świadczenia tego rodzaju usługi.

W stosunku do innych procedur odwoławczych, a zatem także i procedur rozpatrywania reklamacji klientów usług niemających charakteru powszechnego, państwa członkowskie dysponowały zakresem swobody. Swoboda ta została nawet usankcjonowana wprost w dyrektywie wskutek jej zmiany dyrektywą 2002/39/WE. Przedmiotowa zmiana, jak zauważył Trybunał, miała na celu zachęcenie państw członkowskich do rozszerzenia wewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji na osoby korzystające z wszelkich usług pocztowych zarówno powszechnych, jak i niepowszechnych, i to niezależnie od tego czy operator świadczący te usługi jest operatorem usługi powszechnej, czy też usług nienależących do kategorii powszechnych usług pocztowych. Jeszcze dalej idące zmiany wprowadziła dyrektywa 2008/6/WE, przewidując ustanowienie wewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji użytkowników przez wszystkich operatorów usług pocztowych oraz zobowiązując państwa członkowskie do promowania rozwoju niezależnych systemów pozasądowego rozstrzygania sporów między operatorami świadczącymi usługi pocztowe a użytkownikami. Celem tych zmian, jak podkreślił TS, było rozszerzenie zastosowania minimalnych zasad dotyczących procedur rozpatrywania reklamacji poza operatorów świadczących usługę powszechną.

Z uwagi na powyższe okoliczności Trybunał wskazał, że dyrektywa 97/67/WE, zarówno w brzmieniu pierwotnym, jak i po zasygnalizowanych zmianach, kształtuje przewidziane w niej procedury rozpatrywania reklamacji jako minimalne ramy uzupełniające procedury odwoławcze wynikające z prawa krajowego i prawa unijnego. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest swoboda państw członkowskich w zakresie stanowienia szczegółowych procedur i wyboru systemu najlepiej dostosowanego do wewnętrznych warunków danego państwa, z poszanowaniem ograniczeń i wytycznych wynikających z dyrektywy. Te ostatnie, jak zauważył Trybunał, polegają wszakże na zadbaniu o wprowadzenie zewnętrznych i wewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji przez operatorów usług powszechnych, co zostało przewidziane jako podstawa regulacji obowiązku rozpatrywania reklamacji już w pierwotnej wersji dyrektywy pocztowej z 1997 r.

Kolejnymi argumentami wysuniętymi przez Trybunał opartymi na brzmieniu dyrektywy był, po pierwsze, obowiązek zadbania o wprowadzenie procedur wewnętrznych przez wszystkich operatorów usług pocztowych oraz procedur zewnętrznych przez przedsiębiorstwa świadczące usługi pocztowe należące do usługi powszechnej, po drugie zaś obowiązek promowania rozwoju niezależnych systemów pozasądowego rozstrzygania sporów między operatorami świadczącymi usługi pocztowe a ich użytkownikami.

Mając na uwadze powyższe względy, Trybunał uznał, że przepisy krajowe, które nakładają na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej obowiązek

stosowania zewnętrznej procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników tych usług są zgodne z dyrektywą 97/67/WE zarówno w jej wersji pierwotnej, jak i zmienionej kolejnymi dwiema dyrektywami pocztowymi, a ponadto odpowiadają przewidzianemu w niej obowiązkowi promowania rozwoju niezależnych systemów pozasądowego rozstrzygania sporów między operatorami świadczącymi usługi pocztowe a użytkownikami tych usług. Ostatecznie zatem Trybunał orzekł, że przepisy krajowe nakładające na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usług powszechnych obowiązek stosowania zewnętrznej procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników są zgodne z dyrektywą.

Jeżeli chodzi o kwestię sprzeczności przepisów krajowych nakładających na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do usług powszechnych obowiązek stosowania zewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji użytkowników z traktatową swobodą przedsiębiorczości, warto na wstępie sprecyzować, że pytanie sformułowane przez belgijski sąd dotyczyło sprzeczności przedmiotowych przepisów ze swobodą świadczenia usług. Trybunał uznał jednak w tym zakresie, że pomimo faktu, iż Express Line jest spółką prawa belgijskiego, to należy jednak do grupy przedsiębiorstw DHL z siedzibą w Niemczech, a ponadto spór będący podstawą stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem krajowym nie miał miejsca w związku ze świadczeniem konkretnych usług pomiędzy dwoma lub kilkoma państwami członkowskimi. Dlatego też, sąd unijny uznał, że sprawa przed sądem krajowym nie dotyczy swobody świadczenia usług, lecz swobody przedsiębiorczości.

Według sądu krajowego, obowiązek poddania się zewnętrznej procedurze rozpatrywania reklamacji stanowiłby ograniczenie swobody przedsiębiorczości operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej pochodzących z innych niż Belgia państw członkowskich, zamierzających tam podjąć działalność gospodarczą. Zastanawiając się nad możliwością usprawiedliwienia ograniczenia, sąd ten wskazał, że możliwe byłoby uzasadnienie go nadrzędnymi względami interesu ogólnego konsumentów. Jednakże w przypadku usług kurierskich, o które chodziło w postępowaniu krajowym, przeważającą większość użytkowników stanowią podmioty profesjonalne, w związku z czym, zdaniem belgijskiego sądu, takie uzasadnienie wyłączenia swobody traktatowej nie wchodzi w rachubę.

Odnosząc się do tego zagadnienia i tej części wątpliwości sądu krajowego, Trybunał w pierwszej kolejności ponownie podkreślił, że dyrektywa 97/67/WE nie dokonuje pełnej harmonizacji w dziedzinie procedur rozpatrywania reklamacji użytkowników usług pocztowych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest dysponowanie przez państwa członkowskie, przy poszanowaniu ograniczeń i wytycznych wynikających z prawa unijnego, pewnym zakresem swobody w przedmiotowej materii. Następnie Trybunał przypomniał, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, że swoboda wykonywania przez podmioty pochodzące z jednego państwa członkowskiego działalności gospodarczej na terytorium innego państwa członkowskiego obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności na własny rachunek oraz zakładanie i prowadzenie przedsiębiorstw na warunkach określonych w ustawodawstwie państwa przyjmującego dla jego własnych podmiotów. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż jedną ze stron postępowania przed sądem krajowym była spółka, sąd unijny odniósł się również do sytuacji prawnej tych podmiotów na gruncie swobody przedsiębiorczości. Podkreślił w tym względzie, że w stosunku do spółek utworzonych zgodnie z prawem państwa członkowskiego i mających statutową siedzibę, zarząd lub główny zakład na

terytorium Unii Europejskiej, swoboda przedsiębiorczości obejmuje prawo wykonywania działalności w danym państwie członkowskim za pośrednictwem spółki zależnej, oddziału lub agencji. Trybunał powtórzył następnie utrwaloną już tezę, zgodnie z którą jakkolwiek przepis krajowy, który – nawet jeżeli jest stosowany bez rozróżnienia ze względu na obywatelstwo lub przynależność państwową – może zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie przez unijne podmioty swobody przedsiębiorczości jest niezgodny z art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zakłócenie swobody przedsiębiorczości następuje, zgodnie z dalszym wywoodem TS, w szczególności w wypadku, gdy na podstawie krajowych regulacji spółka może zostać zniechęcona do tworzenia podporządkowanych jednostek organizacyjnych, takich jak stały zakład, i do prowadzenia za ich pośrednictwem działalności w innych państwach członkowskich.

Przechodząc do oceny przepisów belgijskich ustanawiających obowiązek stosowania zewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji użytkowników usług pocztowych przez przedsiębiorstwa świadczące usługi nienależące do zakresu usługi powszechnej z punktu widzenia ograniczenia przez nie traktatowej swobody przedsiębiorczości, Trybunał stwierdził jednoznacznie, że regulacje te nie zawierają żadnego ograniczenia tej swobody. Pogląd ten uzasadnił, po pierwsze, stosowaniem przedmiotowego środka bez rozróżnienia ze względu na obywatelstwo lub przynależność państwową wobec każdego operatora świadczącego usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej mającego siedzibę w Belgii. Po drugie, powołując się na opinię rzecznika generalnego wydaną w sprawie,⁴ TS podkreślił, że podmioty gospodarcze nie mogą, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, podnosić niemożności posiadania przez państwo członkowskie struktur ochrony prawnej interesów klientów tych podmiotów umożliwiających rozwiązywanie sporów na drodze pozasądowej. Po trzecie, argumentował, że prawie wszystkie pozostałe państwa członkowskie także rozszerzyły zewnętrzne procedury rozpatrywania reklamacji na operatorów usług pocztowych nienależących do zakresu usługi powszechnej.

Jak podkreślił Trybunał, przy wzięciu wyszczególnionych czynników pod uwagę nie jest zasadne uznanie, że sam fakt nałożenia na operatorów świadczących usługi pocztowe nienależące do zakresu usługi powszechnej obowiązku stosowania zewnętrznej procedury rozpatrywania reklamacji użytkowników tych usług może zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie swobody przedsiębiorczości.

Wioleta Baranowska-Zajęc

doktorantka w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego;

stypendystka Uniwersytetu w Bresci we Włoszech;

stypendystka Uniwersytetu St. Gallen w Szwajcarii; pracownik samorządowy

baranowskaw@wp.pl

⁴ Opinia rzecznika generalnego Niila Jääskinena przedstawiona w dniu 26 maja 2011 r.