

Sektor usług pocztowych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Sektor usług pocztowych stał się przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej na początku lat 90. XX w. w związku z zamiarem poddania tego sektora procesom liberalizacji. Komisja Europejska (dalej: Komisja, KE) odegrała ogromną rolę we wprowadzaniu pełnej konkurencji na rynek pocztowy, w czym wspierał ją Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał, TSUE). Jednakże ilość spraw wnoszona z tego sektora przed Trybunał jest zdecydowanie mniejsza w porównaniu z innymi sektorami sieciowymi, w szczególności w porównaniu z sektorem telekomunikacyjnym, z którym sektor pocztowy pozostaje w pewnej analogii prawnej (np. instytucja usługi powszechnej). Z tego względu, w niniejszym opracowaniu przyjęto trzy założenia. Po pierwsze, przegląd obejmuje zakresem czasowym lata od 2004 (tj. roku wejścia Polski do Unii Europejskiej) do 2013. Po drugie, skrótowa prezentacja orzecznictwa zostanie dokonana z uwzględnieniem wszystkich orzeczeń, jakie zapadły w odniesieniu do usług pocztowych – zarówno w zakresie interpretacji postanowień dyrektyw pocztowych, jak i oceny stosowania reguł konkurencji i pomocy państwa w sektorze pocztowym. Po trzecie, najistotniejsze orzeczenia są przedmiotem odrębnych opracowań (omówień lub glos) zawartych w tym numerze internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego¹.

Od 2004 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał 11 orzeczeń dotyczących sektora pocztowego. W tym, 6 wyroków w sprawie pytań prejudycjalnych wnoszonych przez sądy krajowe², 3 wyroki dotyczące skarg Komisji o stwierdzenie uchybienia przez państwa członkowskie zobowiązaniom wynikającym z prawa UE³ oraz 2 wyroki dotyczące odwołań z zakresu pomocy państwa – o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji oraz o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji⁴.

* Doktor, adiunkt w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. m_zielinska@poczta.onet.pl

¹ Z uwagi na opracowanie w literaturze orzeczeń pocztowych do 2007 r. (por. M. Krakala-Zielińska, *Prawo pocztowe Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2009) glosy i omówienia zawarte w niniejszym kwartalniku obejmują lata 2008–2013.

² Orzeczenie ETS w sprawie Nr C-240/02 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre) v. Administración General del Estado and Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos*, 11 maja 2004 r. ECR 2004 I-2461; Orzeczenie ETS w sprawie *International Mail Spain SL v. Administración del Estado, Correos*, z dnia 15 listopada 2007, C-162/06; Orzeczenie ETS w sprawie *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia v. Administración General del Estado* z dnia 18 grudnia 2007 r., C-220/06; Orzeczenie ETS w połączonych sprawach *Deutsche Post AG, Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG), Marketing Service Magdeburg GmbH, Vedat Deniz v. Republika Federalna Niemiec*, z dnia 6 marca 2008 r., od C-287/06 do C-292/06; Orzeczenie ETS w sprawie *DHL International NV, dawniej Express Line NV v. Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie*, z dnia 13 października 2011 r., C-148/10; Orzeczenie ETS (Wielka Izba) w sprawie *Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet*, z dnia 27 marca 2012 r., C-209/10.

³ Orzeczenie ETS w połączonych sprawach *Komisja Wspólnot Europejskich v. Holandia* z dnia 28 września 2006, C-282/04 i C-283/04; Orzeczenie ETS w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich v. Irlandia* z dnia 13 listopada 2007, C-507/03; Orzeczenie ETS w sprawie *Komisja Europejska v. Republika Grecka*, z dnia 28 października 2010 r., C-500/09.

⁴ Orzeczenie ETS w połączonych sprawach *Chronopost SA i inni*, z dnia 1 lipca 2008 r., C-341/06 P i C-342/06 P; Orzeczenie ETS w sprawie *Królestwo Belgii v. Komisja Europejska* z dnia 22 września 2011, C-148/09 P.

Wśród orzeczeń odnoszących się do pytań prejudycjalnych 4 wyroki dotyczyły interpretacji postanowień dyrektywy pocztowej 97/67/WE⁵, 1 wyrok odnosił się do interpretacji postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) – w zakresie nadużywania pozycji dominującej w usługach pocztowych⁶. Również 1 wyrok odnosił się do analizy postanowień dyrektyw z zakresu prawa zamówień publicznych w odniesieniu do sektora pocztowego⁷.

Orzeczenia, które zapadły w wyniku wniesienia pytań prejudycjalnych przez sądy krajowe dotyczyły zakresu stosowania praw wyłącznych w usługach pocztowych, tj. artykułu 7 dyrektywy 97/67/WE (w brzmieniu dyrektywy 2002/39/WE – a więc przed pełną liberalizacją świadczenia usług pocztowych). W szczególności sądy krajowe pytały o możliwość obejmowania prawami wyłącznymi świadczenia usług na potrzeby własne oraz międzynarodowych usług pocztowych w zakresie przesyłek wychodzących za granicę. TSUE uznał, że świadczenie usług na potrzeby własne nie jest przewidziane w postanowieniach art. 7 dyrektywy⁸, natomiast międzynarodowe wychodzące usługi pocztowe tylko wyjątkowo można obejmować prawami wyłącznymi na mocy tego artykułu⁹.

W kolejnych orzeczeniach wniesionych w trybie prejudycjalnym TSUE odnosił się do interpretacji artykułu 12 tiret 5 dyrektywy 97/67/WE (odmowa przyznania taryf specjalnych pośrednikom¹⁰; glosa A. Fijałkowskiej-Kozerskiej, M. Kozerskiego) oraz artykułu 19 tej dyrektywy (stosowanie zewnętrznych procedur rozpatrywania reklamacji¹¹; omówienie W. Baranowskiej-Zajęc). We wskazanym zakresie czasowym TSUE wydał też jedno orzeczenie na skutek wniosku w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni artykułu 102 TFUE¹². Trybunał dokonał w nim oceny zarzutu stosowania cen drapieżnych w usługach pocztowych (glosa K. Krzystka).

Jak wskazano, w trybie rozpatrywania skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, TSUE wydał 3 orzeczenia odnośnie do sektora pocztowego¹³. W sprawie *Komisja v. Holandia* Trybunał ocenił czy tzw. złota akcja przyznająca państwu szczególne uprawnienia, w tym wpływ na decyzje zarządcze, jest zgodna z prawem unijnym. W przedmiotowej sprawie TSUE uznał, że utrzymując w statucie Koninklijke KPN NV (Poczta Holenderska) postanowienia, zgodnie z którymi w skład kapitału tej spółki wchodzi posiadana przez Holandię akcja specjalna, państwo to uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 56 ust. 1 TWE (obecnie art. 61 ust. 1 TFUE). W sprawie z zakresu unijnego prawa pocztowego – *Komisja v. Grecja*, Trybunał uznał, że kontynuując stosowanie zarządzenia ministerialnego z 2005 r., Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy 97/67/WE, w szczególności na mocy jej art. 9 ust. 1 i 2. Trybunał potwierdził, że Grecja utrudniała liberalizację rynku usług pocztowych

⁵ Por. wyrok w sprawie *Asempre v. Administración General del Estado and Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos*; wyrok w sprawie *International Mail Spain SL*; wyrok w sprawie *Deutsche Post AG, Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG), Marketing Service Magdeburg GmbH, Vedat Deniz v. Republika Federalna Niemiec* oraz wyrok w sprawie *DHL International NV*.

⁶ Por. wyrok *Post Danmark A/S v. Konkurrencerådet*.

⁷ Orzeczenie ETS w sprawie *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia v. Administración General del Estado* z dnia 18 grudnia 2007, C-220/06.

⁸ Por. wyrok w sprawie *Asempre v. Administración General del Estado and Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos*.

⁹ Por. wyrok w sprawie *International Mail Spain SL*.

¹⁰ Por. wyrok w sprawie *Deutsche Post AG, Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG), Marketing Service Magdeburg GmbH, Vedat Deniz* przeciwko Republika Federalna Niemiec.

¹¹ Por. wyrok w sprawie *DHL International NV*.

¹² Por. wyrok *Post Danmark A/S* przeciwko *Konkurrencerådet*.

¹³ Jedno z nich – orzeczenie w sprawie *KE* przeciwko Irlandia – dotyczyło zamówień publicznych w usługach pocztowych. ETS uznał w nim, że Irlandia nie uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy traktatu i ogólnych zasad prawa. Por. Orzeczenie ETS w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich* przeciwko Irlandii z dnia 13 listopada 2007, C-507/03.

poprzez stosowanie wymogu by autoryzowani przewoźnicy, w celu otrzymania koncesji na ciężarówki pocztowe, byli przedsiębiorstwami pocztowymi wpisanymi do odpowiedniego rejestru jako właściciele zezwolenia ogólnego. Wymagało to radykalnej restrukturyzacji sieci pocztowych i uniemożliwiało przedsiębiorstwom głównym korzystanie z koncesjonariuszy, chyba że przekształciliby się oni w przedsiębiorstwa wynajmu ciężarówek, z czym jednak wiązały się dodatkowe koszty. Ponadto, Grecja pozwalała na wykonywanie ciężkiego transportu wyłącznie przez określone samochody ciężarowe obsługiwane przez osoby wykonujące zawód regulowany, co uniemożliwiało innym przedsiębiorstwom wykonywanie tych usług. Trybunał uznał, że Grecja nie przedstawiła wystarczającego uzasadnienia wskazanych ograniczeń, choć na mocy ówczesnego brzmienia dyrektywy 97/67/WE, czyli przed dokonaniem pełnej liberalizacji w sektorze pocztowym, możliwe było udzielanie zezwoleń ogólnych lub koncesji indywidualnych (aczkolwiek w przejrzysty i nie-dyskryminacyjny sposób)¹⁴.

Trybunał rozpatrywał też zagadnienia udzielania dozwolonej pomocy publicznej dla operatorów pocztowych. W najdłuższej w sektorze pocztowym i wieloetapowej sprawie *Chronopost i in.* (połączone sprawy C-341/06 P i C-342/06 P) Trybunał orzekł o zgodności z prawem wsparcia logistycznego i handlowego udzielonego przez La Poste swojej spółce zależnej SFMI-Chronopost¹⁵ (glosa M. Izbickiego). Trybunał badał także sprawę odwołania, jakie Belgia (popierana przez Komisję Europejską) wносиła w kwestii uchylecia wyroku Sądu Pierwszej Instancji¹⁶, w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji odnośnie do braku wnoszenia zastrzeżeń wobec szeregu środków przyjętych przez władze belgijskie na rzecz belgijskiego przedsiębiorstwa publicznego La Poste SA. TSUE uznał, że Komisja powinna była mieć wątpliwości co do zgodności niektórych kwestionowanych środków ze wspólnym rynkiem.

W zakończeniu przeglądu warto wskazać, że 17 grudnia 2013 r. Komisja wniosła skargę przeciwko Republice Federalnej Niemiec uznając, że uchybiła ona m.in. zobowiązaniom wynikającym z art. 108 ust. 2 TFUE w postaci braku przyjęcia wszelkich wymaganych środków celem natychmiastowego i rzeczywistego wykonania decyzji Komisji poprzez całkowite odzyskanie udzielonej pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym i przekształcenie przepisów dotyczących pomocy ze skutkiem na przyszłość¹⁷.

¹⁴ Obecnie, na mocy dyrektywy 2008/6/WE, art. 9 ust. 1 stanowi, że dla usług, które wykraczają poza zakres usług powszechnych, państwa członkowskie mogą wprowadzić zezwolenia ogólne w zakresie niezbędnym do zagwarantowania zgodności z wymaganiami podstawowymi.

¹⁵ Por. wyrok w połączonych sprawach *Chronopost SA i inni*.

¹⁶ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie T-388/03 *Deutsche Post i DHL International v. Komisja*, Zb.Orz., s. II-199.

¹⁷ Sprawa C-674/13, jeszcze nie rozpatrzona. Odnośnie do pomocy publicznej warto też odnotować postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 17 maja 2011 r. dotyczące cofnięcia przez Komisję skargi przeciwko Polsce odnośnie do mechanizmu rekompensat dla Poczty Polskiej za straty netto ponoszone w związku ze świadczeniem usług publicznych. Sprawa C-341/10 – wykreślona z rejestru.