ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 13. októbra 2011 *

Vo veci C-148/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Hof van beroep te Brussel (Belgicko) z 23. marca 2010 a doručený Súdnemu dvoru 29. marca 2010, ktorý súvisí s konaním:

DHL International NV, predtým Express Line NV,

proti

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), E. Juhász a D. Šváby,

generálny advokát: N. Jääskinen,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

* Jazyk konania: holandčina.

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 17. marca 2011,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— DHL International NV, predtým Express Line NV, v zastúpení: F. Vandendriessche a J. Roets, advocaten,

— belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci F. Petillion, avocat, a J. Jansen, advocaat,

— poľská vláda, v zastúpení: M. Szpunar, splnomocnený zástupca,

— Európska komisia, v zastúpení: L. Lozano Palacios a P. Van Nuffel, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 26. mája 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb (Ú. v. ES L 15, 1998, s. 14; Mim. vyd. 06/003, s. 71) a najmä článku 19 tejto smernice, zmenenej

a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2002/39/ES z 10. júna 2002 (Ú. v. ES L 176, s. 21; Mim. vyd. 06/004, s. 316), a tej istej smernice zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008 (Ú. v. EÚ L 52, s. 3), ako aj článku 49 ZFEÚ.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi DHL International NV, predtým Express Line NV (ďalej len „Express Line“), a Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Belgický inštitút poštových služieb a telekomunikácií, ďalej len „BIPT“) týkajúceho sa zaplatenia poplatku za službu na urovnávanie sporov v poštovom odvetví, ktorý je Express Line povinný platiť.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia č. 10 a 35 smernice 97/67 stanovujú:

„(10) keďže v súlade so zásadou subsidiarity, je potrebné prijať súbor všeobecných zásad na úrovni spoločenstva, pričom výber presných postupov má byť záležitosťou členských štátov, ktoré majú mať voľnosť pri výbere systému, ktorý je najlepšie prispôsobený ich podmienkam;

…

(35) keďže potreba zvýšenia kvality služieb znamená, že spory sa musia riešiť rýchlo a účinne; keďže okrem foriem právneho odškodnenia, ktoré existujú podľa vnútroštátneho práva a práva spoločenstva; je potrebné zaviesť postup riešenia sťažností, ktorý má byť transparentný, jednoduchý a finančne nenáročný a má umožňovať účasť príslušných strán“.

4 Článok 2 body 1, 14 a 17 smernice 97/67 stanovuje:

„Na účely tejto smernice platia nasledovné definície:

1. *poštové služby*: zahŕňajú vyberanie, triedenie, prepravu a dodávanie poštových zásielok;

…

14. *povolenie*: znamená akékoľvek povolenie, ktoré vymedzuje práva a povinnosti, špecifické pre odvetvie poštových služieb a umožňuje podnikom poskytovať poštové služby a v prípade potreby zriaďovať a/alebo prevádzkovať poštové siete pre poskytovanie takýchto služieb, vo forme ‚všeobecného povolenia‘ alebo ‚individuálneho povolenia‘, vymedzeného nižšie:

— ‚všeobecné povolenie‘ znamená povolenie bez ohľadu na to, či je regulované ‚triednou licenciou‘ alebo všeobecným právnym predpisom a bez ohľadu

na to, či takýto predpis vyžaduje registračné alebo deklaračné konanie, ktoré nevyžaduje, aby daný podnik získal jednoznačné rozhodnutie od národného regulačného orgánu pred výkonom práv, vyplývajúcich z tohto povolenia,

— ‚individuálne povolenie' znamená povolenie, ktoré udeľuje národný riadiaci orgán a ktoré dáva podniku špecifické práva alebo podriaďuje prevádzku tohto podniku špecifickým povinnostiam, ktoré v prípade potreby dopĺňajú všeobecné povolenie, ak podnik nesmie vykonávať dané práva dovtedy, kým nezíska rozhodnutie národného riadiaceho orgánu;

…

17. *užívatelia*: akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorá má prospech z poskytovania univerzálnej služby ako odosielateľ alebo adresát."

5 Podľa článkov 3 a 4 smernice 97/67 členské štáty určia jedného alebo viacerých poskytovateľov univerzálnej služby, pričom táto služba zodpovedá trvalému poskytovaniu poštových služieb stanovenej kvality na všetkých miestach na ich území za prijateľné ceny pre všetkých užívateľov. Pre nevyhradené služby môžu členské štáty zaviesť v súlade s článkom 9 smernice 97/67 buď všeobecné povolenia pre poštové služby, ktoré nepatria do univerzálnej služby, alebo schvaľovacie konanie vrátane individuálnych povolení pre poštové služby, ktoré patria do univerzálnej služby.

6 Okrem toho členské štáty vo všeobecnosti mohli vyhradiť až do 31. decembra 2010 v rozsahu potrebnom na zabezpečenie univerzálnej služby poštové služby poskytovateľovi (poskytovateľom) univerzálnej služby v súlade s článkom 7 smernice 97/67.

7 Podľa článku 19 smernice 97/67:

„Členské štáty zabezpečia vypracovanie transparentných, jednoduchých a finančne nenáročných postupov riešenia sťažností užívateľov, predovšetkým v prípade straty, krádeže, poškodenia alebo nesúladu s normami kvality služieb.

Členské štáty prijmú opatrenia, ktorými zabezpečia, aby tieto postupy umožňovali spravodlivé a rýchle vyriešenie sporov a v prípade záruky vytvorenie systému náhrady a/alebo kompenzácie.

Bez toho, aby boli dotknuté možnosti odvolania podľa vnútroštátnych právnych predpisov a právnych predpisov spoločenstva, členské štáty zabezpečia, aby užívatelia, ktorí konajú samostatne alebo v prípadoch, povolených vnútroštátnymi právnymi predpismi, spoločne s organizáciami, zastupujúcimi záujmy užívateľov a/alebo spotrebiteľov, mohli začať pred príslušným národným orgánom konanie v prípadoch, keď sťažnosti užívateľov proti poskytovateľovi univerzálnej služby neboli uspokojivo vyriešené.

V súlade s článkom 16, členské štáty zabezpečia, aby poskytovatelia univerzálnej služby spolu s výročnou správou o monitorovaní ich výkonu uverejňovali aj informácie o počte sťažností a spôsob, akým boli riešené."

8 Odôvodnenie č. 28 smernice 2002/39 stanovuje:

„Bolo by primerané, aby národné regulačné orgány spojili zavedenie licencií s požiadavkami, aby držitelia licencie sprístupnili svojim zákazníkom transparentný, jednoduchý a nenákladný postup vybavovania ich sťažností bez ohľadu na to, či sa vzťahujú na poskytovateľov univerzálnej služby alebo tých operátorov, ktorí vlastnia oprávnenie, vrátane jednotlivých držiteľov licencie. Okrem toho by bolo primerané, aby boli tieto postupy dostupné všetkým užívateľom všetkých poštových služieb, či už ide o univerzálne služby alebo nie. Také postupy by mali zahŕňať postupy určenia zodpovednosti v prípade straty alebo poškodenia poštových zásielok."

9 Článok 19 smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39, stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby boli stanovené transparentné, jednoduché a nenákladné postupy vybavovania sťažností užívateľov, najmä v prípadoch týkajúcich sa straty, krádeže, poškodenia alebo nezhody s normami kvality služby (vrátane postupov stanovenia zodpovednosti v prípadoch, v ktorých je zapojený viac než jeden operátor).

Členské štáty môžu zabezpečiť, aby sa táto zásada uplatňovala aj na užívateľov služieb, ktoré:

— nepatria do rozsahu pôsobnosti univerzálnej služby vymedzenej v článku 3 a

— patria do rozsahu pôsobnosti univerzálnej služby vymedzenej v článku 3, ale nie sú zabezpečované poskytovateľom univerzálnej služby.

Členské štáty prijmú opatrenia, ktorými zabezpečia, aby postupy uvedené v prvom pododseku umožnili spravodlivé a včasné riešenie sporov a aby bol v oprávnených prípadoch zabezpečený systém náhrady a/alebo kompenzácie.

Bez toho, aby boli dotknuté možnosti odvolania podľa vnútroštátnych právnych predpisov a právnych predpisov spoločenstva, členské štáty zabezpečia, aby užívatelia, ktorí konajú samostatne alebo v prípadoch, povolených vnútroštátnymi právnymi predpismi, spoločne s organizáciami, zastupujúcimi záujmy užívateľov a/alebo spotrebiteľov, mohli začať pred príslušným národným orgánom konanie v prípadoch, keď sťažnosti užívateľov proti poskytovateľovi univerzálnej služby neboli uspokojivo vyriešené.

V súlade s článkom 16, členské štáty zabezpečia, aby poskytovatelia univerzálnej služby spolu s výročnou správou o monitorovaní ich výkonu uverejňovali aj informácie o počte sťažností a spôsob, akým boli riešené."

10 Odôvodnenie č. 42 smernice 2008/6 stanovuje:

„(42) V súlade s pravidlami existujúcimi v iných oblastiach služieb a s cieľom zvýšiť ochranu spotrebiteľov je vhodné rozšíriť uplatňovanie minimálnych zásad týkajúcich sa vybavovania sťažností aj na iné subjekty, než sú poskytovatelia univerzálnej služby. S cieľom zvýšiť efektívnosť vybavovania sťažností je vhodné, aby sa podporovali postupy mimosúdneho riešenia sporov, ako sa uvádza v odporúčaní Komisie 98/257/ES z 30. marca 1998 o zásadách platných pre orgány príslušné pre mimosúdne urovnávanie spotrebiteľských sporov [Ú. v. ES L 115, s. 31] a v odporúčaní Komisie 2001/310/ES zo 4. apríla 2001 o zásadách pre mimosúdne orgány, ktoré sa zaoberajú urovnaním

sporov spotrebiteľov vzájomnou dohodou [Ú. v. L 109, s. 56]. Záujmy spotrebiteľov by sa posilnili aj prostredníctvom väčšej interoperability medzi prevádzkovateľmi vyplývajúcej z prístupu k niektorým súčastiam infraštruktúry a službám a prostredníctvom požiadavky na spoluprácu medzi národnými regulačnými orgánmi a orgánmi na ochranu spotrebiteľov.

S cieľom ochrániť záujmy užívateľov v prípade krádeže, straty či poškodenia poštových zásielok by členské štáty mali zaviesť, ak je to odôvodnené, systém náhrad a/alebo odškodnenia“.

11 Článok 2 bod 17 smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6, stanovuje:

„Na účely tejto smernice platia nasledovné definície:

…

17. užívateľ: každá fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá využíva poštové služby ako odosielateľ alebo ako adresát.“

12 Článok 19 smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6, stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby všetci poskytovatelia poštových služieb vytvorili transparentné, jednoduché a nenákladné postupy vybavovania sťažností užívateľov poštových služieb, najmä v prípadoch týkajúcich sa straty, krádeže, poškodenia alebo

nesúladu s normami kvality služieb (vrátane postupov na stanovenie zodpovednosti v prípadoch, v ktorých sú zapojení viacerí prevádzkovatelia) a to bez toho, aby boli dotknuté príslušné medzinárodné a vnútroštátne ustanovenia o systémoch náhrad.

Členské štáty prijmú opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby postupy uvedené v prvom pododseku umožnili spravodlivé a včasné vyriešenie sporov a aby bol v oprávnených prípadoch zabezpečený systém odškodnenia a/alebo náhrady.

Členské štáty povzbudzujú aj vytvorenie nezávislých mimosúdnych systémov na riešenie sporov medzi poskytovateľmi poštových služieb a užívateľmi.

2. Bez toho, aby boli dotknuté iné možnosti odvolania alebo opravné prostriedky podľa vnútroštátnych právnych predpisov a právnych predpisov Spoločenstva, členské štáty zabezpečia, aby užívatelia, ktorí konajú samostatne alebo v prípadoch povolených vnútroštátnymi právnymi predpismi spoločne s organizáciami, ktoré zastupujú záujmy užívateľov a/alebo spotrebiteľov, mohli príslušným národným orgánom predložiť prípady, keď sťažnosti užívateľov proti podnikom poskytujúcim poštové služby v rozsahu univerzálnych služieb neboli uspokojivo vyriešené.

Členské štáty v súlade s článkom 16 zabezpečia, aby poskytovatelia univerzálnej služby a prípadne podniky, ktoré poskytujú služby v rozsahu univerzálnej služby, spolu s výročnou správou o monitorovaní vykonávania služieb uverejňovali aj informácie o počte sťažností a spôsobe, akým sa riešili."

Vnútroštátne právo

13 Zákonom z 21. marca 1991 o reforme určitých štátnych hospodárskych podnikov (*Belgisch Staatsblad z* 27. marca 1991, s. 6155), zmeneným a doplneným kráľovským nariadením z 9. júna 1999 (*Belgisch Staatsblad* z 18. augusta 1999, s. 30697), bola popri iných normách do belgického právneho poriadku prebratá smernica 97/67.

14 Tento zákon určuje jedného poskytovateľa univerzálnej služby a vyhradzuje mu poskytovanie stanovených poštových služieb. Poskytovanie poštovej služby, ktorá nie je vyhradená, ale ktorá patrí do univerzálnej služby, je podriadené získaniu individuálnej licencie. Naopak poskytovanie poštovej služby, ktorá nepatrí do univerzálnej služby, je podriadené medzi inými podmienkam ohlasovacej povinnosti na BIPT.

15 Uvedený zákon, zmenený a doplnený zákonom z 21. decembra 2006 o ustanoveniach s cieľom vytvoriť služby na urovnávanie sporov pre poštové odvetvie, ktorý mení zákon z 13. júna 2005 o elektronických komunikáciách (*Belgisch Staatsblad* z 23. januára 2007, s. 2965, ďalej len „zákon z roku 1991“), stanovuje v článku 43b:

„§ 1. V [BIPT] sa zavádza služba na urovnávanie sporov v poštovom odvetví, ktorá je príslušná pre problémy užívateľov nasledujúcich podnikov:

(1) [poskytovateľa univerzálnej služby];

(2) podnikov, ktoré poskytujú poštové služby… a na ktorých poskytovanie sa vyžaduje licencia…;

(3) podnikov, ktoré poskytujú poštové služby… a na ktorých poskytovanie sa vyžaduje splnenie si ohlasovacej povinnosti…

Problémami užívateľov sú problémy, ktoré sa týkajú záujmov užívateľov, ktorí sami neposkytujú poštové služby.

…

§ 3. Služba na urovnávanie sporov v poštovom odvetví má tieto úlohy:

(1) preskúmavať všetky sťažnosti užívateľov týkajúce sa:

a) činností [poskytovateľa univerzálnej služby]…;

b) poštových činností podnikov uvedených v § 1, 2 a 3 tohto článku.

(2) Pod poštovými činnosťami sa na účely tejto kapitoly rozumie:

…

(3) sprostredkovať na účely dosiahnutia zmieru medzi podnikmi uvedenými v § 1 tohto článku a užívateľmi;

(4) obrátiť sa s odporúčaniami na podniky uvedené v § 1 tohto článku v prípade, ak zmier nemožno dosiahnuť. Kópia odporúčania sa zasiela sťažovateľovi;

(5) čo najlepšie sa orientovať v právach a záujmoch užívateľov, ktorí sa na ňu písomne alebo ústne obracajú;

(6) vydávať stanoviská týkajúce sa svojich úloh, a to na žiadosť ministerstva, do ktorého právomoci patrí poštové odvetvie, alebo ministerstva, do ktorého právomoci patrí ochrana spotrebiteľov alebo [BIPT] a telekomunikácií, alebo poradného výboru pre poštové služby;

(7) spolupracovať:

a) s inými nezávislými odvetvovými komisiami pre spory alebo nezávislými mediátormi…;

b) so zahraničnými mediátormi alebo s orgánmi, ktorých funkcia je rovnocenná, ktorí konajú ako orgán riešiaci sťažnosti, pre ktoré je príslušná služba na urovnávanie sporov v poštovom odvetví.

Protokoly o spolupráci môžu byť v prípade potreby uzatvorené ministerstvom, do ktorého právomoci patrí ochrana spotrebiteľov.

§ 4. Sťažnosti konečných užívateľov sú prípustné len vtedy, keď bola predtým podaná sťažnosť v súlade s interným postupom príslušného podniku. Sťažnosti konečných užívateľov sú neprípustné, ak boli podané anonymne alebo neboli podané písomne na službu na urovnávanie sporov v poštovom odvetví.

…

§ 5. Služba na urovnávanie sporov v poštovom odvetví sa môže v rámci riešenia sťažnosti, ktorá jej bola predložená, oboznamovať na mieste s dokumentmi, korešpondenciou, so zápisnicami a všeobecne so všetkými dokumentmi a písomnosťami podniku alebo dotknutých podnikov, ktoré sa priamo týkajú predmetu sťažnosti, s výnimkou dokumentov, na ktoré sa vzťahuje listové tajomstvo. Môže od správnych orgánov a zamestnancov dotknutých podnikov vyžadovať akékoľvek vysvetlenie alebo informácie a vykonať preverenie potrebné na ich preskúmanie.

Takto získaná informácia sa spracuje dôverne, ak jej odhalenie môže zo všeobecného hľadiska poškodiť podnik.

V rámci svojich právomocí služba na urovnávanie sporov neprijíma pokyny od žiadneho orgánu.

Skúmanie sťažnosti sa skončí, keď sa vo veci podá žaloba.

§ 6. Dotknutý podnik má lehotu dvadsať pracovných dní na odôvodnenie svojho rozhodnutia v prípade, že sa nebude riadiť odporúčaním uvedeným v § 3 bode 4 tohto článku. Odôvodnené rozhodnutie sa zašle sťažovateľovi a službe na urovnávanie sporov.

Po uplynutí lehoty uvedenej v predchádzajúcom odseku služba na urovnávanie sporov zašle dotknutému podniku opätovnú výzvu. Tomu začne plynúť nová lehota dvadsať pracovných dní na odôvodnenie svojho rozhodnutia v prípade, že sa neriadil odporúčaním uvedeným v § 3 bode 4 tohto článku. Odôvodnené rozhodnutie sa zasiela sťažovateľovi, ako aj službe na urovnávanie sporov.

Ak dotknutý podnik nedodrží uvedenú lehotu, je povinný uplatniť stanovisko, pokiaľ ide o špecifickú a osobnú náhradu škody dotknutému sťažovateľovi.

§ 7. Ak služba na urovnávanie sporov v poštovom odvetví vyhlási sťažnosť užívateľa za prípustnú, subjektom preruší vymáhacie konanie na najviac 4 mesiace od podania sťažnosti na službu na urovnávanie sporov alebo dovtedy, kým sa podarí dosiahnuť zmier.“

16 Článok 45b zákona z roku 1991 upravuje financovanie služby na urovnávanie sporov v poštovom odvetví tak, že zavádza „poplatok za službu na urovnávanie sporov“, ktorý musia spoločnosti uvedené v článku 43b ods. 1 tohto zákona, ktorých obrat je vyšší ako 500 000 eur, zaplatiť každoročne BIPT.

17 Sumu dlhovaného poplatku určí každý rok BIPT podľa vzorca, ktorý v podstate zohľadňuje jednak obrat dotknutého podniku za predchádzajúci rok za činnosti, ktoré patria do pôsobnosti služby na urovnávanie sporov, a jednak počet sťažností týkajúcich sa tohto podniku, ktoré boli spracované službou na urovnávanie sporov za predchádzajúci rok. Poplatky nezaplatené do stanoveného dátumu splatnosti sú úročené zákonným úrokom zvýšeným o 2 %.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

18 Express Line je súčasťou skupiny DHL, ktorej sídlo sa nachádza v Bonne (Nemecko). Jej činnosť spočíva najmä v ponuke služieb expresnej pošty, čo podľa jej vlastných údajov znamená individuálnu prepravu dokumentov, balíkov, paliet alebo kontajnerov vzdušnou alebo pozemnou cestou.

19 Na začiatku roka 2006 BIPT vyzval Express Line a viaceré podniky prepravujúce zásielky a expresnú poštu, aby získali individuálnu licenciu alebo urobili vyhlásenie v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona z roku 1991 o poskytovaní služieb, ktoré BIPT považoval buď za nevyhradené poštové služby patriace do univerzálnej služby, alebo za poštové služby nepatriace do univerzálnej služby.

20 Express Line urobila 23. novembra 2006 vyhlásenie v súlade so zákonom z roku 1991, že určité ňou poskytnuté služby ako poštové služby nie sú súčasťou univerzálnej služby. Toto oznámenie však obsahovalo výslovnú výhradu, že tým neuznáva zaradenie svojich expresných služieb medzi „poštové služby“.

21 BIPT informoval listom z 11. júla 2007 Express Line, že sa na ňu vzťahuje služba na urovnávanie sporov, a teda má povinnosť uhrádzať za ňu poplatok, a požiadal na účel stanovenia poplatku, ktorý má Express Line zaplatiť, aby mu poskytla informácie.

22 Express Line v doporučenom liste trvala na svojom stanovisku a ohradila sa proti tvrdeniu, že podlieha službe na urovnávanie sporov v poštovom odvetví a že by v dôsledku toho bola povinná platiť poplatok slúžiaci na financovanie tejto služby. Podľa nej jej expresné služby predstavujú prepravné a logistické služby s pridanou hodnotou určené pre podniky, ale nie sú poštovými službami.

23 Dňa 13. novembra 2008 BIPT konštatoval, že Express Line sa dopustila porušenia zákona z roku 1991, a vyzval ju, aby mu oznámila informácie potrebné na výpočet sumy poplatku za službu na urovnanie sporov, ktorý má platiť, inak jej hrozí správna pokuta. Express Line podala žalobu proti tejto výzve na vnútroštátny súd.

24 Za týchto okolností Hof van beroep te Brussel (Odvolací súd v Bruseli) rozhodol prerušiť konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa ustanovenia smernice 97/67…, zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39…, a najmä, ale nie výlučne, jej článok 19, aj pri zohľadnení zmien a doplnkov prijatých smernicou 2008/6…, ktoré sa majú prebrať do vnútroštátneho práva najneskôr do 31. decembra 2010, chápať a vykladať v tom zmysle, že členské štáty nemajú oprávnenie povinne nariadiť poskytovateľom poštových služieb,

ktoré nepatria medzi univerzálne služby, externý postup vybavovania sťažností, pretože:

a) smernica je úplnou harmonizáciou týkajúcou sa uplatniteľných postupov vybavovania sťažností na ochranu užívateľov poštových služieb, alebo

b) túto povinnosť ukladá smernica 2002/39 len poskytovateľom univerzálnej služby a od prijatia smernice 2008/6… všetkým poskytovateľom univerzálnej služby, pričom členské štáty môžu podľa znenia článku 19 ods. 1 [tretieho] pododseku smernice [97/67, zmenenej a doplnenej smernicou] 2008/6…, len povzbudzovať vytvorenie nezávislých systémov na riešenie sporov medzi poskytovateľmi poštových služieb, ktoré nie sú univerzálnymi službami, a koncovými užívateľmi, avšak ich nesmú nariaďovať?

2. V prípade odpovede na prvú otázku v tom zmysle, že poštová smernica ako taká nebráni tomu, aby členské štáty povinne nariadili externý postup vybavovania sťažností, aký stanovuje článok 19 ods. 2 prvý pododsek [smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6,] pre poskytovateľov univerzálnych služieb, aj pre poskytovateľov poštových služieb, ktoré nepatria medzi univerzálne služby, majú sa zásady slobodného poskytovania služieb (článok 49 a nasl. ES, [teraz] článok 56 a nasl. ZFEÚ) vykladať v tom zmysle, že obmedzenia slobodného poskytovania služieb zavedené členským štátom z dôvodov verejného záujmu na ochrane spotrebiteľov, na základe ktorých sa externý postup vybavovania sťažností stanovený v článku 19 ods. 2 prvom pododseku [smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6,] pre poskytovateľov univerzálnych služieb povinne vzťahuje aj na poskytovateľov poštových služieb, ktoré nepatria medzi univerzálne služby, sú v súlade so Zmluvou o fungovaní Európskej únie aj vtedy, keď sa pri uplatňovaní daného postupu vybavovania sťažností nerobia rozdiely medzi sťažnosťami

spotrebiteľov a sťažnosťami iných koncových užívateľov, hoci títo užívatelia uvedenej služby (v danom prípade expresnej a kuriérskej služby) sú v prevažnej miere profesionálni užívatelia?“

O prejudiciálnych otázkach

Úvodné pripomienky

25 Podľa Express Line mal vnútroštátny súd položiť Súdnemu dvoru ďalšiu otázku, čo však vnútroštátny súd výslovne odmietol, a to či sa má článok 2 ods. 1 smernice 97/67 vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá považuje za poštové služby nielen služby spočívajúce kumulatívne vo vyberaní, v triedení, preprave a dodávaní poštových zásielok, ale aj služby pozostávajúce z jednej alebo viacerých takýchto činností.

26 Ďalej žalobkyňa vo veci samej tvrdí, že z dôvodu, že v konaní vo veci samej vzala späť dôvody týkajúce sa práva Únie, návrh na začatie prejudiciálneho konania sa stal bezpredmetným.

27 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v rámci spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, upravenej v článku 267 ZFEÚ, prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor a ktorý nesie zodpovednosť za súdne rozhodnutie,

ktoré má byť vydané, posúdiť so zreteľom na osobitosti prípadu tak nevyhnutnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania pre vydanie rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru (pozri najmä rozsudky zo 7. januára 2003, BIAO, C-306/99, Zb. s. I-1, bod 88; zo 14. decembra 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Zb. s. I-11987, bod 16, a z 2. apríla 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Zb. s. I-2437, bod 28).

28 Možnosť určiť otázky, ktoré sa majú položiť Súdnemu dvoru, je teda vyhradená iba vnútroštátnemu súdu a účastníci konania nemôžu meniť ich obsah. Okrem toho zmena podstaty prejudiciálnych otázok alebo odpoveď na doplňujúce otázky uvedené žalobkyňami vo veci samej v ich pripomienkach by bola nezlučiteľná s úlohou zverenou Súdnemu dvoru článkom 267 ZFEÚ, ako aj s povinnosťou Súdneho dvora zabezpečiť vládam členských štátov a oprávneným subjektom možnosť predložiť pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora vzhľadom na to, že podľa tohto ustanovenia sa oprávneným subjektom doručujú iba vnútroštátne rozhodnutia o začatí prejudiciálneho konania (pozri rozsudok z 15. októbra 2009, Hochtief a Linde-Kca-Dresden, C-138/08, Zb. s. I-9889, body 21 a 22, ako aj citovanú judikatúru).

29 Navyše Súdny dvor nemôže rozhodnúť, ak sa už konanie na vnútroštátnom súde skončilo (rozsudok zo 16. júla 1992, Lourenço Dias, C-343/90, Zb. s. I-4673, bod 18), a článok 267 ZFEÚ ani neumožňuje Súdnemu dvoru posúdiť skutočný záujem v rámci konania na vnútroštátnom súde týkajúci sa položenej otázky, a to ani ak existujú zmeny vnútroštátneho práva týkajúce sa predmetnej veci (rozsudok zo 14. decembra 1971, Politi, 43/71, Zb. s. 1039, bod 3).

30 V predmetnom prípade vnútroštátny súd nepripustil ani potrebu, ani relevantnosť otázky týkajúcej sa kumulatívnej alebo alternatívnej povahy činností uvedených v pojme „poštové služby“ v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 97/67, takže Súdny dvor nemôže v tejto súvislosti vykonať analýzu.

31 Vnútroštátny súd však ani nevzal svoj návrh na začatie prejudiciálneho konania formálne späť, a to napriek návrhu žalobkyne vo veci samej v tomto zmysle, pričom konanie vo veci samej ešte neskončilo, takže je potrebné konštatovať, že odpoveď Súdneho dvora na otázky položené týmto vnútroštátnym súdom je stále potrebná, aby uvedený súd mohol vydať vo veci samej rozhodnutie.

O prvej otázke

32 Vo svojej prvej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má smernica 97/67 vzhľadom na zmeny vykonané smernicami 2002/39 a 2008/6 vykladať v tom zmysle, že jej odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá povinne nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb pre poskytovateľov poštových služieb, ktoré nepatria do univerzálnej služby.

33 Na úvod je potrebné uviesť, že smernica 97/67, tak vo svojej pôvodnej verzii, ako aj v tej, ktorá vyplýva zo zmien vykonaných smernicami 2002/39 a 2008/6, stanovuje v článku 19 dva typy konaní vybavovania sťažností užívateľov poštových služieb, a to interný postup u poskytovateľa služieb a externý postup príslušného vnútroštátneho orgánu.

34 Vnútroštátny súd má pochybnosti, pokiaľ ide o možnosť pre poskytovateľov poštových služieb, ktorí nepatria do univerzálnej služby, povinne nariadiť externý postup vybavovania sťažností, keďže podľa tohto súdu smernica 97/67 vykonala úplnú harmonizáciu, pokiaľ ide o postupy vybavovania sťažností, a stanovila takúto povinnosť

len poskytovateľovi univerzálnej služby, a to odvtedy, ako boli prijaté zmeny vykonané smernicou 2002/39, a všetkým iným poskytovateľom poštových služieb patriacich do univerzálnej služby odvtedy, ako boli prijaté zmeny vykonané smernicou 2008/6.

35 V tejto súvislosti je potrebné v prvom rade uviesť, že na rozdiel od toho, čo uvádza vnútroštátny súd, smernica 97/67 nevykonala úplnú harmonizáciu, pokiaľ ide o postup vybavovania sťažností, ktorý upravuje.

36 Na jednej strane totiž, ako vyplýva z odôvodnenia č. 10 smernice 97/67, táto smernica predstavuje rámec všeobecných zásad prijatý na úrovni Únie, pričom stanovenie presných postupov prináleží členským štátom (rozsudok z 11. marca 2004, Asempre a Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Zb. s. I-2461, bod 30), ktoré musia mať možnosť zvoliť si systém, ktorý je najvhodnejší v ich vlastnej situácii.

37 Na druhej strane je takáto neexistencia úplnej harmonizácie ešte zjavnejšia, pokiaľ ide o postupy vybavovania sťažností upravené smernicou 97/67.

38 Ako totiž vyplýva z odôvodnenia č. 35 a článku 19 smernice 97/67 v pôvodnom znení, ako aj v neskorších zneniach, postupy vybavovania sťažností, ktoré musia byť transparentné, jednoduché a finančne nenáročné, jednak sledujú zlepšenie kvality služby tým, že stanovujú rýchle, spravodlivé a účinné vyriešenie prípadných sporov, a jednak dopĺňajú možnosti právnej nápravy existujúce vo vnútroštátnom práve a práve Únie.

39 V druhom rade, ostatné pochybnosti vyjadrené vnútroštátnym súdom, pokiaľ ide o súlad zákona z roku 1991 so smernicou 97/67, je potrebné odmietnuť, pretože nezodpovedajú ani obsahu relevantných ustanovení tejto smernice v pôvodnej verzii, tak ako aj v zmenených verziách, pokiaľ ide o postupy vybavovania sťažností.

40 Smernica 97/67 totiž vždy uchovávala doplňujúci charakter uvedených postupov v porovnaní s právnymi prostriedkami nápravy existujúcimi podľa vnútroštátneho práva a tým aj voľnú úvahu členských štátov v tejto súvislosti. Hoci zmeny zavedené touto smernicou postupne obmedzili túto voľnú úvahu, je potrebné uviesť, že takto stanovené hranice a usmernenia majú za cieľ rozšíriť postupy vybavovania sťažností na všetkých poskytovateľov poštových služieb.

41 V prvom rade teda podľa článku 2 bodu 17 a článku 19 prvého a tretieho odseku smernice 97/67 členské štáty musia dbať nato, aby sa zriadili interné a externé postupy vybavovania sťažností, a to zo strany poskytovateľa univerzálnej služby, ktoré sa týkali iba plnení v rámci uvedenej služby. Povinnosť, ktorú mali členské štáty, sa teda obmedzila na tieto plnenia a na uvedeného poskytovateľa, členské štáty si však zachovali voľnú úvahu umožňujúcu im stanoviť iné prostriedky nápravy.

42 Ďalej smernica 2002/39 najmä pridala nový odsek do uvedeného článku 19, podľa ktorého členské štáty mohli stanoviť, že sa „zásada“ spočívajúca v zabezpečení, aby sa zriadili postupy vybavovania sťažností, bude vzťahovať aj na užívateľov služieb, ktoré nepatria do univerzálnej služby alebo ktoré, hoci do tejto služby patria, nie sú poskytované poskytovateľom univerzálnej služby.

43 Znenie tretieho odseku článku 19 v pôvodnom znení v podstate nebolo zmenené, povinnosť a voľná úvaha členských štátov, uvedené v bode 41 tohto rozsudku, zostali tie isté v oboch týchto verziách smernice 97/67. Ako však vyplýva z odôvodnenia č. 28 smernice 2002/39, cieľom zmien začlenených do článku 19 smernice 97/67 bolo podporiť členské štáty, aby rozšírili interné konania vybavovania sťažností, ktoré majú k dispozícii užívatelia všetkých poštových služieb, či už ide o univerzálne služby, alebo nie, bez ohľadu nato, či poskytovateľom uvedených služieb je poskytovateľ univerzálnej služby, alebo majiteľ povolenia.

44 Napokon smernica 2008/6 najmä zmenila článok 2 bod 17 smernice 97/67 a článok 19 prvý odsek tejto smernice, zmenenej a doplnenej smernicou 2002/39, a to tak, že stanovila, že všetci poskytovatelia poštových služieb majú stanoviť interné postupy vybavovania sťažností užívateľov, pričom títo poslední uvedení sú definovaní ako akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorá využíva plnenie poštovej služby.

45 Článok 19 ods. 1 tretí pododsek smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6, ktorý je novým ustanovením, stanovuje, že členské štáty musia podporovať takisto zavedenie nezávislých systémov urovnávania sporov dohodou medzi poskytovateľmi poštových služieb a užívateľmi. Odsek 2 prvý pododsek uvedeného článku obsahuje takisto novú povinnosť, pretože rozširuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov na podniky poskytujúce poštové služby, ktoré patria do univerzálnej služby.

46 Ako vyplýva z odôvodnenia č. 42 smernice 2008/6, cieľom týchto zmien bolo už neobmedzovať uplatňovanie minimálnych zásad týkajúcich sa vybavovania sťažností iba na poskytovateľov univerzálnej služby.

47 Z toho vyplýva, že smernica 97/67 v pôvodnom znení, ako aj v zmenených a doplnených zneniach predstavuje postupy vybavovania sťažností, ktoré stanovuje, ako minimálny rámec, ktorý dopĺňa prostriedky nápravy existujúce podľa vnútroštátneho práva a práva Únie, a teda členské štáty majú voľnú úvahu na stanovenie presných postupov a voľbu najvhodnejšieho režimu pre svoju situáciu, pričom sa musia dodržať hranice a usmernenia uložené touto smernicou.

48 Medzi takéto hranice a usmernenia patrí v prvom rade povinnosť dbať nato, aby boli zavedené interné a externé postupy vybavovanie sťažností poskytovateľom (poskytovateľmi) univerzálnej služby, čo je povinnosť už stanovená v pôvodnom znení smernice 97/67.

49 Ďalej smernica 97/67 uložila povinnosť dbať nato, aby boli zavedené interné postupy v prípade všetkých poskytovateľov poštových služieb a externé postupy v prípade podnikov poskytujúcich poštové služby patriace do univerzálnej služby, čo je povinnosť zavedená smernicou 2008/6 a dopĺňajúca usmernenie už stanovené v smernici 2002/39.

50 Napokon zo smernice 97/67 vyplýva povinnosť podporovať zavedenie nezávislých systémov urovnania sporov dohodou medzi poskytovateľmi poštových služieb a užívateľmi, čo je povinnosť zavedená smernicou 2008/6.

51 Preto vnútroštátna právna úprava, akou je zákon z roku 1991, ktorý poskytovateľom poštových služieb, ktoré nepatria do univerzálnej služby, nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb, nielen že nie je v rozpore so smernicou 97/67 v pôvodnom znení, ako aj v zmenených a doplnených zneniach, ale okrem toho zodpovedá povinnosti stanovenej touto smernicou, a to odvtedy, ako bola prijatá

jej zmena v smernici 2008/6, podporovať zavedenie nezávislých systémov urovnávania sporov dohodou medzi poskytovateľmi poštových služieb a užívateľmi.

52 V dôsledku toho je potrebné odpovedať na prvú položenú otázku tak, že smernica 97/67 v pôvodnom znení a v zneniach zmenených a doplnených smernicami 2002/39 a 2008/6 sa má vykladať v tom zmysle, že jej neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá poskytovateľom poštových služieb, ktoré nepatria do univerzálnej služby, povinne nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb.

O druhej otázke

53 Vo svojej druhej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá poskytovateľom poštových služieb, ktoré nepatria do univerzálnej služby, povinne nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb.

54 Najprv je potrebné uviesť, že hoci Express Line je spoločnosťou založenou podľa belgického práva, je súčasťou skupiny podnikov DHL, ktorej sídlo je v Nemecku. Okrem toho ani z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, ani okolností sporu vo veci samej nevyplýva, že by dôvodom tohto sporu bolo konkrétne poskytnutie služieb medzi dvoma alebo viacerými členskými štátmi.

55 Za týchto okolností sloboda, o ktorú ide vo veci samej, nie je voľné poskytovanie služieb, ale sloboda usadiť sa. V dôsledku toho je potrebné vnímať druhú položenú otázku tak, že sa týka toho, či sa má článok 49 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je zákon z roku 1991, ktorá poskytovateľom poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb.

56 Podľa vnútroštátneho súdu povinnosť podriadiť sa takémuto postupu predstavuje obmedzenie slobody usadiť sa, ktorú majú poskytovatelia poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby, ktorí pochádzajú z iných členských štátov ako Belgické kráľovstvo a chcú sa usadiť v tomto členskom štáte. Hoci uvedené obmedzenie môže byť odôvodnené naliehavým dôvodom verejného záujmu na ochrane spotrebiteľov, článok 49 ZFEÚ neumožňuje stanoviť, že uvedený postup bude povinný v prípade sporov týkajúcich sa poštových služieb, ako je expresná pošta, kde veľká väčšina užívateľov sú profesionáli.

57 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že ako bolo pripomenuté v bode 35 tohto rozsudku, smernica 97/67 nevykonala úplnú harmonizáciu, pokiaľ ide o postupy vybavovania sťažností užívateľov poštových služieb, a že v dôsledku toho členské štáty majú v tejto súvislosti voľnú úvahu, pričom sa musia dodržať hranice vyplývajúce z práva Únie.

58 Pokiaľ ide o slobodu štátnych príslušníkov členského štátu usadiť sa na území iného členského štátu, je potrebné pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou takáto sloboda zahŕňa prístup k samostatne zárobkovým činnostiam a ich výkonom, ako aj na založení a prevádzkovaní podniku za podmienok stanovených právnymi predpismi štátu usadenia pre svojich vlastných štátnych príslušníkov (pozri rozsudok

z 1. októbra 2009, Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, Zb. s. I-9225, bod 54 a citovanú judikatúru).

59 Pokiaľ ide o spoločnosti založené v súlade s právnou úpravou členského štátu, ktoré majú sídlo, ústredie alebo hlavné miesto podnikateľskej činnosti vo vnútri Európskej únie, táto sloboda zahŕňa v súlade s článkom 54 ZFEÚ právo vykonávať svoju činnosť v dotknutom členskom štáte prostredníctvom dcérskej spoločnosti, organizačnej zložky alebo obchodného zastúpenia (pozri najmä rozsudky z 21. septembra 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Zb. s. I-6161, bod 35; z 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Zb. s. I-7995, bod 41, ako aj z 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Zb. s. I-2107, bod 36).

60 Súdny dvor viackrát zopakoval, že článok 49 ZFEÚ vylučuje každé vnútroštátne opatrenie, ktoré, aj keď sa uplatňuje bez rozdielu na základe štátnej príslušnosti, je spôsobilé sťažiť výkon slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou pre príslušníkov členských štátov Únie alebo urobiť ho menej príťažlivým, a že také obmedzujúce účinky môžu nastať vtedy, ak spoločnosť môže byť z dôvodu vnútroštátnej právnej úpravy odrádzaná od zakladania podriadených subjektov, napríklad stálych prevádzkarní, v iných členských štátoch a od vykonávania činností prostredníctvom týchto subjektov (rozsudok z 11. marca 2010, Attanasio Group, C-384/08, Zb. s. I-2055, body 43 a 44, ako aj citovaná judikatúra).

61 V predmetnom prípade dotknuté opatrenie neobsahuje nijaké obmedzenie slobody usadiť sa.

62 Toto opatrenie sa totiž najprv bez ohľadu na štátnu príslušnosť uplatní na každého poskytovateľa poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby usadeného v Belgicku. Ďalej, ako uviedol generálny advokát v bode 77 svojich návrhov, prevádzkovatelia sa nemôžu domáhať, aby členský štát nemal štruktúry právnej ochrany

záujmov ich zákazníkov, ktoré ponúkajú mimosúdne spôsoby riešenia sporov. Napokon takmer všetky členské štáty tiež rozšírili externé systémy vybavovania sťažností aj na poskytovateľov poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby.

63 Za týchto okolností nemožno oprávnene tvrdiť, že samotná skutočnosť, že poskytovateľom poštových služieb, ktoré nepatria do univerzálnej služby, bolo nariadené používať externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb, môže štátnym príslušníkom Únie sťažiť výkon slobody usadiť sa zaručenej Zmluvou alebo ho urobiť menej príťažlivým.

64 V dôsledku toho je potrebné odpovedať na druhú položenú otázku tak, že článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že mu neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá poskytovateľom poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb.

O trovách

65 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

1. **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb v pôvodnom znení a v zneniach zmenených a doplnených smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2002/39/ES z 10. júna 2002 a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008 sa má vykladať v tom zmysle, že jej neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá poskytovateľom poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby povinne nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb.**

2. **Článok 49 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že mu neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá poskytovateľom poštových služieb nepatriacich do univerzálnej služby nariaďuje externý postup vybavovania sťažností užívateľov týchto služieb.**

Podpisy