



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 23 stycznia 2020 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 3 – Ochrona konsumentów – Artykuł 37 – Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego – Pozasądowe rozstrzyganie sporów – Pojęcie „strony” – Prawo do odwołania się od decyzji organu regulacyjnego – Skarga wniesiona przez odbiorcę będącego gospodarstwem domowym przeciwko przedsiębiorstwu będącemu operatorem systemu dystrybucji energii elektrycznej

W sprawie C-578/18

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) postanowieniem z dnia 7 września 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 września 2018 r., w postępowaniu wszczętym przez:

**Energiavirasto**

przy udziale:

**A,**

**Caruna Oy,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, I. Jarukaitis (sprawozdawca), E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 czerwca 2019 r., rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Energiavirasto – N. Kankaanrinta,
- A – osobiście,
- w imieniu rządu fińskiego – H. Leppo oraz J. Heliskoski, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér oraz Z. Wagner, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: fiński.

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M. Bulterman oraz M. de Ree, w charakterze pełnomocników,  
– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Huttunen oraz O. Beynet, w charakterze pełnomocników,  
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 października 2019 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 37 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego przez Energiavirasto (urząd energetyczny, Finlandia) w przedmiocie odmowy przez ten organ przyznania A statusu strony w postępowaniu przeciwko Caruna Oy, przedsiębiorstwu będącemu operatorem systemu dystrybucji energii elektrycznej, w następstwie skargi złożonej przez A.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Motywy 37, 42, 51 i 54 dyrektywy 2009/72 stanowią:

„(37) [...] Organom regulacji energetyki należy również przyznać uprawnienia do zapewniania [...] pełnej skuteczności środków w zakresie ochrony konsumentów.

[...]

(42) Cały [...] przemysł i handel [Unii Europejskiej], łącznie z małymi i średnimi przedsiębiorstwami, a także wszyscy obywatele Unii korzystający z gospodarczych przywilejów rynku wewnętrznego powinni także móc korzystać z wysokiego poziomu ochrony konsumentów, a w szczególności odbiorcy będący gospodarstwami domowymi [...]. Odbiorcy ci powinni mieć dostęp do możliwości wyboru, sprawiedliwego traktowania, prawa do reprezentacji i mechanizmów rozstrzygania sporów.

[...]

(51) Interesy konsumentów powinny być głównym elementem niniejszej dyrektywy, a zapewnienie jakości usługi powinno być głównym zadaniem przedsiębiorstw energetycznych. Należy umocnić i zagwarantować istniejące prawa konsumentów, które powinny obejmować większą przejrzystość. Ochrona konsumentów powinna zapewniać wszystkim konsumentom na jak najszerszym obszarze [Unii] korzystanie z konkurencyjnego rynku. Państwa członkowskie lub – w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło – organy regulacyjne, powinny egzekwować prawa konsumentów.

[...]

(54) Lepszą ochronę konsumentów gwarantuje dostępność skutecznych środków rozstrzygania sporów dla wszystkich konsumentów. Państwa członkowskie powinny wprowadzić szybkie i skuteczne procedury rozpatrywania skarg”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne zasady dotyczące wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu ulepszenia i zintegrowania konkurencyjnych rynków energii [w Unii]. [...] Określa ona również obowiązki usługi powszechnej i prawa konsumentów energii elektrycznej oraz wyjaśnia wymogi z zakresu konkurencji”.

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi w szczególności, że „[n]a użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje: [...] »odbiorca będący gospodarstwem domowym« oznacza odbiorcę dokonującego zakupu energii elektrycznej na potrzeby własnego zużycia w jego gospodarstwie domowym, z wyłączeniem działalności handlowej lub zawodowej”.

6 Artykuł 3 owej dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki użyteczności publicznej i ochrona odbiorcy”, stanowi:

„[...]”

7. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności zapewniają istnienie odpowiednich zabezpieczeń chroniących odbiorców wrażliwych [znajdujących się w trudnej sytuacji]. [...] Państwa członkowskie zapewniają wysoki poziom ochrony konsumenta, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości ogólnych warunków umownych, informacji ogólnych i mechanizmów rozstrzygania sporów. [...] W odniesieniu przynajmniej do odbiorców będących gospodarstwami domowymi środki te obejmują środki określone w załączniku I.

[...]”

13. Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie niezależnego mechanizmu, takiego jak rzecznik praw odbiorców energii lub organ ochrony konsumentów, w celu zapewnienia skutecznego rozstrzygania skarg i pozasądowego rozstrzygania sporów”.

7 Artykuł 36 dyrektywy 2009/72, zatytułowany „Ogólne cele organu regulacyjnego”, stanowi:

„Wykonując zadania regulacyjne określone w niniejszej dyrektywie, organ regulacyjny podejmuje wszelkie rozsądne środki służące realizacji następujących celów w ramach swoich obowiązków i uprawnień określonych w art. 37, w ścisłym porozumieniu z innymi właściwymi organami krajowymi, w tym również z organami ochrony konkurencji, w stosownych przypadkach i bez uszczerbku dla ich kompetencji:

[...]”

g) [...] pomoc w zapewnieniu ochrony konsumentów;

[...]”.

8 Artykuł 37 dyrektywy, zatytułowany „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego”, stanowi:

„1. Do obowiązków organu regulacyjnego należy:

[...]”

b) zapewnienie dopełnienia przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych oraz, w stosownych przypadkach, właścicieli systemu, jak również przez wszelkie przedsiębiorstwa energetyczne, ich obowiązków zgodnie z niniejszą dyrektywą i z innymi właściwymi przepisami [Unii], w tym również w odniesieniu do kwestii transgranicznych;

[...]

j) monitorowanie [...] skarg zgłaszanych przez odbiorców będących gospodarstwami domowymi [...];

[...]

n) pomoc w zapewnieniu, przy udziale innych właściwych organów, aby środki ochrony konsumenta, w tym środki określone w załączniku A [załączniku I], były skuteczne i egzekwowane;

[...]

2. W przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło, obowiązki monitorowania określone w ust. 1 mogą być wykonywane przez organy inne niż organ regulacyjny. W takim przypadku informacje będące wynikiem tego monitorowania są jak najszybciej udostępniane organowi regulacyjnemu.

[...]

3. Oprócz obowiązków powierzonych mu na mocy ust. 1 niniejszego artykułu, w przypadku gdy zgodnie z art. 13 wyznaczony został niezależny operator systemu, organ regulacyjny:

[...]

b) [...] pełni funkcję organu rozstrzygającego spory między niezależnym operatorem systemu a właścicielem systemu przesyłowego w przypadku jakiegokolwiek skargi złożonej przez którąkolwiek ze stron zgodnie z ust. 11;

[...]

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby organy regulacyjne otrzymały uprawnienia umożliwiające im wykonywanie obowiązków, o których mowa w ust. 1, 3 i 6, w sposób skuteczny i szybki. W tym celu organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia:

[...]

e) stosowne prawa do prowadzenia dochodzeń oraz odpowiednie uprawnienia wydawania instrukcji w zakresie rozstrzygnięcia sporów zgodnie z ust. 11 i 12.

5. Oprócz obowiązków i uprawnień przyznanych mu zgodnie z ust. 1 i 4 niniejszego artykułu, w przypadku gdy operator systemu przesyłowego został wyznaczony zgodnie z rozdziałem V, organowi regulacyjnemu zostają przyznane przynajmniej następujące obowiązki i uprawnienia:

[...]

c) do występowania jako organ rozstrzygający spory między przedsiębiorstwem zintegrowanym pionowo a operatorem systemu przesyłowego w odniesieniu do jakichkolwiek skarg wniesionych zgodnie z ust. 11;

[...]

11. Każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy niniejszej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi. Termin ten może zostać przedłużony o dwa

miesiące, jeżeli organy regulacyjne zwracają się o przekazanie dodatkowych informacji. Ten przedłużony termin może zostać ponownie przedłużony za zgodą wnoszącego skargę. Decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca, jeżeli nie zostanie unieważniona [uchylona] w wyniku odwołania.

12. Każda ze stron, której to dotyczy i która ma prawo do składania skargi dotyczącej decyzji w sprawie metod przyjętych zgodnie z niniejszym artykułem lub, w przypadku gdy organ regulacyjny ma obowiązek konsultować się w sprawie proponowanych taryf lub metod, może, najpóźniej w terminie dwóch miesięcy od opublikowania decyzji lub propozycji decyzji lub w krótszym terminie określonym przez państwa członkowskie, złożyć skargę do rozpatrzenia. Taka skarga nie ma skutku zawieszającego.

[...]

15. Skargi, o których mowa w ust. 11 i 12, pozostają bez uszczerbku dla możliwości wykonywania [prawa] do odwołania zgodnie z prawem [Unii] lub z prawem krajowym.

16. Decyzje podjęte przez organy regulacyjne są w pełni umotywowane i uzasadnione, tak, aby możliwa była kontrola sądowa. Decyzje są publicznie dostępne przy jednoczesnym zachowaniu poufności informacji handlowych podlegających szczególnej ochronie.

17. Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu”.

- 9 Załącznik I do dyrektywy 2009/72 poświęcony jest środkom z zakresu ochrony konsumentów. W szczególności z pkt 1 lit. d) tego załącznika wynika, że środki, o których mowa w art. 3 tej dyrektywy, mają na celu umożliwienie odbiorcom dokonania wyboru pomiędzy różnymi metodami rozliczania płatności, które nie dyskryminują ich w nieuzasadniony sposób. Ponadto pkt 1 lit. f) wspomnianego załącznika stanowi, że środki, o których mowa w art. 3, mają zapewnić odbiorcom „korzystanie z przejrzystych, prostych i niedrogich procedur rozpatrywania skarg. W szczególności, wszyscy konsumenci mają prawo do dobrej jakości usługi oraz do rozpatrzenia skargi przez swojego dostawcę usług energoelektrycznych. Takie pozasądowe procedury rozstrzygania sporów muszą umożliwiać sprawiedliwe i szybkie rozstrzygnięcie sporów, najlepiej w terminie trzech miesięcy, oraz obejmować, w uzasadnionych przypadkach, system zwrotu kosztów lub odszkodowań. W miarę możliwości powinny one być zgodne z zasadami określonymi w zaleceniu Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad stosowanych przez jednostki odpowiedzialne za pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich [(Dz.U. 1998, L 115, s. 31)]”.

### **Prawo fińskie**

- 10 Zgodnie z § 5 laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun (590/2013) (ustawy nr 590/2013 w sprawie nadzoru nad rynkiem energii elektrycznej i gazu, zwanej dalej „ustawą o nadzorze”) zadaniem urzędu energetycznego jest nadzorowanie przestrzegania wskazanych w § 2 tej ustawy przepisów prawa krajowego i prawa Unii oraz wykonywanie pozostałych zadań, przydzielonych mu na podstawie przepisów wskazanych w tym § 2.
- 11 Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 13 ustawy o nadzorze zadaniem urzędu energetycznego jest przyczynianie się, w ramach działalności jako krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu przepisów prawa Unii w sektorze energii elektrycznej i gazu, do zagwarantowania skuteczności i stosowania środków ochrony konsumentów dotyczących rynku energii elektrycznej i gazu.



- 12 Paragraf 57 ust. 2 sähkömarkkinalaki (588/2013) (ustawy nr 588/2013 o rynku energii elektrycznej, zwanej dalej „ustawą o rynku energii elektrycznej”) przewiduje, że operator systemu dystrybucyjnego musi oferować konsumentom różne metody rozliczania płatności dla zapłaty rachunków za energię elektryczną. Oferowane opcje nie mogą zawierać warunków nieuzasadnionych lub dyskryminujących różne grupy odbiorców.
- 13 Paragraf 106 ust. 2 ustawy o rynku energii elektrycznej stanowi, że urząd energetyczny jest odpowiedzialny za zapewnienie przestrzegania tej ustawy oraz przepisów ustawowych i administracyjnych wydanych na jej podstawie, jak również zezwoleń udzielonych na podstawie tejże ustawy. Zgodnie z tym przepisem nadzór jest uregulowany odrębnie w ustawie o nadzorze. Na podstawie § 106 ust. 4 tej ustawy kuluttaja-asiamies (rzecznik praw konsumentów, Finlandia) kontroluje zgodność z prawem klauzul umów wskazanych w rozdziale 13 ustawy o rynku energii elektrycznej (umów dotyczących energii elektrycznej) z punktu widzenia ochrony konsumentów.
- 14 Zgodnie z § 114 ustawy o rynku energii elektrycznej od decyzji wydanej przez urząd energetyczny na podstawie ustawy o rynku energii elektrycznej można wnieść odwołanie zgodnie z procedurą określoną w hallintolainkäyttölaki (586/1996) [kodeksie postępowania administracyjnego (586/1996)]. Paragraf 5 ust. 1 tego kodeksu stanowi, że za „decyzję, od której można wnieść odwołanie”, uznaje się „akt, w drodze którego sprawa została rozstrzygnięta co do istoty lub odrzucona jako niedopuszczalna”. Z kolei zgodnie z § 6 ust. 1 tego samego kodeksu odwołanie od decyzji może wnieść ten, do kogo jest skierowana decyzja lub na którego prawa, obowiązki lub interesy decyzja wywiera bezpośredni wpływ.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 15 A, który jest odbiorcą będącym gospodarstwem domowym, zawarł umowę dostawy energii elektrycznej z przedsiębiorstwem będącym operatorem systemu dystrybucji energii elektrycznej, obecnie Caruną. W dniu 5 września 2013 r. A zwrócił się drogą elektroniczną do urzędu energetycznego z pytaniem, czy stosowany przez to przedsiębiorstwo sposób rozliczeń jest zgodny z ustawą o rynku energii elektrycznej, a w szczególności z jej § 57 ust. 2, zgodnie z którym operator systemu dystrybucyjnego powinien oferować odbiorcom różne metody rozliczania płatności w celu zapłaty rachunków za energię elektryczną, zgodnie z załącznikiem I pkt 1 lit. d) dyrektywy 2009/72. Po zbadaniu zgodności z prawem tego systemu rozliczeń w decyzji z dnia 31 marca 2014 r. urząd energetyczny stwierdził, że Caruna nie naruszyła § 57 ust. 2 ustawy o rynku energii elektrycznej oraz że w sprawie tej nie ma konieczności podejmowania dalszych środków. We wspomnianej decyzji A został określony jako „wnoszący o przeprowadzenie dochodzenia”.
- 16 Decyzją z dnia 28 kwietnia 2014 r. urząd energetyczny odrzucił skargę A na powyższą decyzję jako niedopuszczalną oraz oddalił jego wniosek o przyznanie mu statusu strony w tym postępowaniu. A wniósł w związku z tym skargę do Helsingin hallinto-oikeus (sądu administracyjnego w Helsinkach, Finlandia) zmierzającą do przyznania mu statusu strony postępowania w sprawie rozpatrzonej przez ten urząd, uchylecia decyzji z dnia 31 marca i 28 kwietnia 2014 r. oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez ten urząd. Orzeczeniem z dnia 23 maja 2016 r. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach) uwzględnił żądania zawarte w tej skardze.
- 17 Urząd energetyczny odwołał się od tego wyroku do sądu odsyłającego, Korkein hallinto-oikeus (najwyższego sądu administracyjnego, Finlandia), podnosząc, że okoliczność, iż A wystąpił z wnioskiem o zbadanie sprawy, nie powoduje nadania mu statusu strony w ramach wydawania decyzji przez ten urząd ani przyznania mu prawa do odwołania się od tej decyzji.
- 18 Sąd odsyłający wskazuje, że musi on rozstrzygnąć, czy A miał prawo odwołać się do sądu krajowego od decyzji urzędu energetycznego, gdyż organ ten nie podjął środków względem przedsiębiorstwa będącego operatorem systemu dystrybucyjnego.

- 19 Wskazuje on, że orzecznictwo sądów krajowych stanowi poparcie dla stanowiska urzędu energetycznego, zgodnie z którym w postępowaniu głównym A pełnił jedynie rolę inicjującą i nie był on uprawniony do zaskarżenia decyzji tego organu do sądu.
- 20 Jednakże wobec braku orzecznictwa Trybunału i definicji pojęcia „strony” w dyrektywie 2009/72 sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy art. 37 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że odbiorcą będącego gospodarstwem domowym przedsiębiorstwa będącego operatorem systemu dystrybucyjnego, który uważa się za konsumenta poszkodowanego z powodu stosowanego przez to przedsiębiorstwo sposobu rozliczeń dotyczącego organu regulacyjnego, można zakwalifikować jako „stronę” w rozumieniu tego przepisu, i czy może on odwołać się do sądu od decyzji tego organu, na mocy której organ ten nie podjął środków względem tego przedsiębiorstwa.
- 21 W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 37 dyrektywy [2009/72] należy interpretować w ten sposób, że osobę, która jest odbiorcą będącym konsumentem przedsiębiorstwa będącego operatorem systemu dystrybucyjnego, która złożyła skargę do krajowego organu regulacyjnego przeciwko temu przedsiębiorstwu, należy traktować jak »stronę« w rozumieniu ust. 17 wskazanego artykułu, której dotyczy decyzja organu regulacyjnego, i tym samym osoba ta ma prawo odwołać się do sądu krajowego od decyzji krajowego organu regulacyjnego dotyczącej tegoż przedsiębiorstwa?
- 2) Jeżeli osoby wskazanej w pytaniu pierwszym nie należy traktować jak »strony« w rozumieniu art. 37 dyrektywy [2009/72], czy odbiorcy będącemu konsumentem o statusie takim jak skarżący w postępowaniu głównym przysługuje na jakiegokolwiek innej podstawie prawnej wynikającej z prawa Unii prawo do udziału w rozpatrzeniu przed organem regulacyjnym złożonego przez niego wniosku o podjęcie działań bądź do wniesienia tej sprawy do sądu krajowego, czy też kwestię tę regulują przepisy prawa krajowego?”.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 22 Poprzez swe dwa pytania, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 37 dyrektywy 2009/72 należy dokonywać w ten sposób, że zobowiązuje on państwa członkowskie do przyznania organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie rozstrzygania sporów między odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a operatorami systemu dystrybucyjnego oraz do przyznania w konsekwencji odbiorcy będącemu gospodarstwem domowym, który złożył skargę do tego organu przeciwko operatorowi systemu dystrybucyjnego, statusu „strony” w rozumieniu tego przepisu oraz prawa do odwołania się od decyzji wydanej przez ten organ w następstwie tej skargi.
- 23 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2009/72 jej celem jest ustanowienie wspólnych zasad dotyczących wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu ulepszenia i zintegrowania konkurencyjnych rynków energii w Unii. W tym kontekście art. 3 tej dyrektywy określa w szczególności zobowiązania państw członkowskich w zakresie ochrony konsumentów, w tym zobowiązania dotyczące rozstrzygania skarg i pozasądowego rozstrzygania sporów, podczas gdy art. 37 tej dyrektywy określa uprawnienia i obowiązki organu regulacyjnego.
- 24 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi (wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., A, C-33/11, EU:C:2012:482, pkt 27; z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 30).

- 25 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do brzmienia art. 37 dyrektywy 2009/72, należy stwierdzić, że do uprawnień i obowiązków przyznanych krajowemu organowi regulacyjnemu co najmniej na podstawie art. 37 ust. 4 lit. e) i art. 37 ust. 5 lit. c) tej dyrektywy należą stosowne prawa do prowadzenia dochodzeń oraz odpowiednie uprawnienia do wydawania instrukcji w zakresie rozstrzygania sporów, zgodnie z art. 37 ust. 11 i 12 wspomnianej dyrektywy, a także do występowania jako organ rozstrzygający spory między przedsiębiorstwem zintegrowanym pionowo a operatorem systemu przesyłowego w odniesieniu do jakichkolwiek skarg wniesionych zgodnie z art. 37 ust. 11 tej dyrektywy.
- 26 Ten ostatni przepis stanowi, że każda ze stron zgłaszających skargę na operatora systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego, odnoszącą się do obowiązków tego operatora określonych na mocy tej dyrektywy, może przekazać skargę do organu regulacyjnego, który, działając jako organ rozstrzygający spory, wydaje decyzję w terminie dwóch miesięcy od otrzymania skargi. Decyzja tego organu ma skutek wiążący do chwili jej unieważnienia po złożeniu odwołania. Co się tyczy art. 37 ust. 12 dyrektywy 2009/72, przewiduje on procedurę umożliwiającą każdej ze stron, której to dotyczy i która ma prawo do składania skargi dotyczącej decyzji w sprawie metod przyjętych zgodnie z art. 37 tej dyrektywy lub, w przypadku gdy organ regulacyjny ma obowiązek konsultować się w sprawie proponowanych taryf lub metod, złożenie skargi do rozpatrzenia.
- 27 Ponadto art. 37 dyrektywy 2009/72 przewiduje w szczególności w ust. 15–17, że skargi, o których mowa w ust. 11 i 12 tego artykułu, nie naruszają prawa do wniesienia odwołania na podstawie prawa Unii i prawa krajowego, że decyzje podjęte przez organy regulacyjne muszą być w pełni umotywowane i uzasadnione, tak, aby możliwa była kontrola sądowa, oraz że państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, iż strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacji, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu.
- 28 Ze wszystkich tych przepisów jasno wynika, że organ regulacyjny ma kompetencje organu pozasądowego rozstrzygania sporów w przypadku rozpatrywania skargi na mocy art. 37 ust. 11 i 12 dyrektywy 2009/72 oraz że strony takich sporów mają prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez ten organ w następstwie takiej skargi, jeżeli jest ona dla nich niekorzystna.
- 29 Należy jednak stwierdzić, że przepisy te nie precyzują, czy uprawnienie to obejmuje kompetencję w zakresie rozstrzygania sporów między odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a operatorami systemu dystrybucyjnego, oraz że dyrektywa 2009/72 nie zawiera definicji pojęć „strony” lub „strony, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego”, zawartych w art. 37 tej dyrektywy, w związku z czym brzmienie tego art. 37 nie pozwala na ustalenie, czy pojęcie to obejmuje odbiorcę będącego gospodarstwem domowym, który złożył skargę przeciwko operatorowi systemu dystrybucyjnego za naruszenie przepisów tej dyrektywy, a w konsekwencji, czy ten typ sporu leży koniecznie w zakresie kompetencji pozasądowego rozstrzygania sporów, która powinna zostać powierzona przez państwa członkowskie organowi regulacyjnemu.
- 30 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że art. 37 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2009/72, który powierza organowi regulacyjnemu zadanie zapewnienia dopełnienia przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych oraz, w stosownych przypadkach, właścicieli systemu, jak również przez wszelkie przedsiębiorstwa energetyczne, ich obowiązków zgodnie z tą dyrektywą i z innymi właściwymi przepisami Unii, nie odnosi się do kompetencji organu regulacyjnego w zakresie rozstrzygania sporów.
- 31 W drugiej kolejności, żaden przepis art. 37 dyrektywy 2009/72 dotyczący kompetencji organu regulacyjnego w zakresie rozstrzygania sporów nie odnosi się do sporów między odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a operatorami systemu dystrybucyjnego. Jest tak w szczególności w przypadku art. 37 ust. 3 lit. b), który dotyczy wyraźnie sporów między niezależnym operatorem



systemu a właścicielem systemu przesyłowego, art. 37 ust. 4 lit. e), który przewiduje prawa do prowadzenia dochodzeń, oraz art. 37 ust. 5 lit. c), który dotyczy sporów między przedsiębiorstwem zintegrowanym pionowo a operatorem systemu przesyłowego.

- 32 W trzeciej kolejności, art. 37 dyrektywy 2009/72 w ust. 1 lit. j) powierza organowi regulacyjnemu zadanie monitorowania skarg odbiorców będących gospodarstwami domowymi, a w ust. 1 lit. n) – pomocy w zapewnieniu, przy udziale innych właściwych organów, aby środki ochrony konsumenta, w tym środki określone w załączniku I do tej dyrektywy, były skuteczne i egzekwowane. Artykuł 37 ust. 2 dyrektywy stanowi, że w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło, obowiązki monitorowania określone w ust. 1 mogą być wykonywane przez organy inne niż organ regulacyjny.
- 33 Jeśli chodzi o kontekst, w jaki wpisuje się art. 37 dyrektywy 2009/72, oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi, należy wskazać po pierwsze, iż motywy 42, 51 i 54 tej dyrektywy stanowią, że odbiorcy będący gospodarstwami domowymi powinni mieć dostęp do mechanizmów rozstrzygania sporów, że interesy konsumentów powinny być głównym elementem tej dyrektywy, że państwa członkowskie lub – w przypadku gdy państwo członkowskie tak postanowiło – organy regulacyjne powinny egzekwować prawa konsumentów, że lepszą ochronę konsumentów gwarantuje dostępność skutecznych środków rozstrzygania sporów dla wszystkich konsumentów oraz że państwa członkowskie powinny wprowadzić szybkie i skuteczne procedury rozpatrywania skarg.
- 34 Po drugie, jak przypomniano w pkt 23 niniejszego wyroku, celem dyrektywy 2009/72 jest w szczególności, zgodnie z jej art. 1, ustanowienie przepisów dotyczących ochrony konsumentów oraz określenie praw konsumentów energii elektrycznej. W związku z tym art. 3 tej dyrektywy ustanawia obowiązki państw członkowskich w celu zapewnienia ochrony konsumentów. Artykuł 3 ust. 7 rozporządzenia wymaga od nich zapewnienia wysokiego stopnia ochrony konsumentów, w szczególności odnoszącego się do mechanizmów rozstrzygania sporów. Środki, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w tym względzie zgodnie z tym przepisem i załącznikiem I do wspomnianej dyrektywy, do którego ona odsyła, mają na celu zapewnienie, zgodnie z pkt 1 lit. f) tego załącznika, by odbiorcy korzystali z przejrzystych, prostych i nieuciążliwych procedur rozpatrywania skarg, ponieważ takie pozasądowe procedury rozstrzygania sporów muszą umożliwiać sprawiedliwe i szybkie rozstrzygnięcie sporów. W tym celu art. 3 ust. 13 dyrektywy 2009/72 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia wdrożenia niezależnego mechanizmu, takiego jak rzecznik praw odbiorców energii lub organ ochrony konsumentów, w celu zapewnienia skutecznego rozstrzygnięcia skarg i pozasądowego rozstrzygnięcia sporów.
- 35 Po trzecie, jeśli chodzi o organ regulacyjny, w motywie 37 dyrektywy 2009/72 wskazano, że organom regulacji energetyki należy również przyznać uprawnienia do zapewnienia pełnej skuteczności środków w zakresie ochrony konsumentów. Artykuł 36 tej dyrektywy, który określa ogólne cele tego organu, stanowi, że musi on podjąć wszelkie rozsądne środki służące realizacji ustalonych w nim celów w ramach swoich obowiązków i uprawnień określonych w art. 37 wspomnianej dyrektywy, w ścisłym porozumieniu z innymi właściwymi organami krajowymi, w tym również z organami ochrony konkurencji, w stosownych przypadkach i bez uszczerbku dla ich kompetencji. Do celów tych należy cel, o którym mowa w art. 36 lit. g) tej samej dyrektywy, a mianowicie pomoc w zapewnieniu ochrony konsumentów.
- 36 Z żadnego przepisu dyrektywy 2009/72, o których mowa w pkt 34 i 35 niniejszego wyroku, ani z żadnego innego jej przepisu nie wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do udzielenia organowi regulacyjnemu, z wyłączeniem wszystkich innych organów, kompetencji w zakresie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a przedsiębiorstwami energii elektrycznej, a w szczególności operatorami systemu dystrybucyjnego.

- 37 Przeciwnie, po pierwsze, motyw 51 i art. 36 lit. g) dyrektywy 2009/72 potwierdzają, że celem tej dyrektywy, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 42 opinii, jest przyczynienie się, we współpracy z innymi właściwymi organami, do zapewnienia skuteczności i wdrażania środków ochrony konsumentów, w tym procedury rozpatrywania skarg, oraz że państwa członkowskie mają możliwość powierzenia zadań dotyczących praw konsumentów organowi regulacyjnemu albo innym organom.
- 38 Po drugie, co się tyczy w szczególności ciężącego na państwach członkowskich obowiązku wdrożenia niezależnego mechanizmu odpowiedzialnego za zapewnienie skutecznego rozstrzygnięcia skarg i pozasądowego rozstrzygnięcia sporów, art. 3 ust. 13 dyrektywy 2009/72, posługując się wyrażeniem „takiego jak rzecznik praw odbiorców energii lub organ ochrony konsumentów”, wyraźnie wskazuje, że wybór organu odpowiedzialnego za rozstrzygnięcie sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami energii elektrycznej należy do państw członkowskich.
- 39 Z całości powyższych rozważań wynika, że państwa członkowskie mogą przyznać kompetencję w zakresie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a przedsiębiorstwami energii elektrycznej organom innym niż organ regulacyjny, pod warunkiem że zgodnie z motywem 54 i art. 3 ust. 7 i 13 dyrektywy 2009/72 oraz z pkt 1 lit. f) załącznika I do tejże dyrektywy wyznaczony organ jest niezależny i wykonuje to uprawnienie, wdrażając przejrzyste, proste i nieuciążliwe procedury rozpatrywania skarg, które umożliwiają sprawiedliwe i szybkie rozstrzygnięcie sporów.
- 40 Państwa członkowskie mogą również przyznać to uprawnienie organowi regulacyjnemu, ponieważ wyrażenie „organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia”, użyte w art. 37 ust. 4 dyrektywy 2009/72, wskazuje na to, że mogą mu zostać przyznane także uprawnienia inne niż wyraźnie wymienione w art. 37 tej dyrektywy. W przypadku gdy państwo członkowskie zdecyduje się powierzyć tę kompetencję organowi regulacyjnemu, z art. 37 ust. 11, 16 i 17 tej dyrektywy jasno wynika, że odbiorcy będącemu gospodarstwem domowym należy przyznać status strony oraz prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez organ regulacyjny.
- 41 W niniejszej sprawie sąd odsyłający, urząd energetyczny i rząd fiński wskazali, że organem krajowym właściwym do rozpatrzenia skargi konsumenta przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu jest kuluttajariitalautakunta (komisja do spraw sporów konsumenckich, Finlandia), w postępowaniu przed którą skarżący ma status strony. Ponadto konsument ten może złożyć skargę do rzecznika praw konsumentów, w postępowaniu przed którym konsument nie ma natomiast statusu strony. Jak wynika z pkt 39 niniejszego wyroku, taka regulacja nie jest sprzeczna z dyrektywą 2009/72, o ile w ten sposób wyznaczony organ pozasądowy jest niezależny i wykonuje to uprawnienie, wdrażając przejrzyste, proste i nieuciążliwe procedury rozpatrywania skarg, które umożliwiają sprawiedliwe i szybkie rozstrzygnięcie sporów.
- 42 Urząd energetyczny i rząd fiński wskazały również, że ustawodawstwo fińskie zobowiązuje ten organ do rozpatrzenia skierowanych do niego wniosków o przeprowadzenie dochodzenia oraz że wnoszący o przeprowadzenie dochodzenia nie ma statusu strony, lecz informatora, co pozwala organowi regulacyjnemu na wywiązanie się z powierzonych mu zadań w zakresie monitorowania. Podczas rozprawy przed Trybunałem rząd fiński wyjaśnił, że żadna podjęta ewentualnie w tym względzie przez ten organ decyzja nie jest wiążąca dla innych organów publicznych. Takie rozwiązanie nie wydaje się sprzeczne ze obowiązkami nałożonymi na państwa członkowskie na mocy dyrektywy 2009/72, ponieważ może ono umożliwić wykonywanie obowiązków monitorowania spoczywających na organie regulacyjnym zgodnie z art. 37 tej dyrektywy, bez naruszania praw konsumentów przewidzianych w tym zakresie, a w szczególności ich prawa do korzystania z pozasądowych procedur rozstrzygnięcia sporów odpowiadających wymogom przypomnianym w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.
- 43 W świetle wszystkich powyższych rozważań na zadane pytania należy odpowiedzieć, że art. 37 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie zobowiązuje on państw członkowskich do przyznania organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia sporów między

odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a operatorami systemu dystrybucyjnego oraz do przyznania w konsekwencji odbiorcy będącemu gospodarstwem domowym, który złożył skargę do tego organu przeciwko operatorowi systemu dystrybucyjnego, statusu „strony” w rozumieniu tego przepisu oraz prawa do odwołania się od decyzji wydanej przez ten organ w następstwie tej skargi.

### **W przedmiocie kosztów**

- <sup>44</sup> Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 37 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE należy interpretować w ten sposób, że nie zobowiązuje on państw członkowskich do przyznania organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie rozstrzygania sporów między odbiorcami będącymi gospodarstwami domowymi a operatorami systemu dystrybucyjnego oraz do przyznania w konsekwencji odbiorcy będącemu gospodarstwem domowym, który złożył skargę do tego organu przeciwko operatorowi systemu dystrybucyjnego, statusu „strony” w rozumieniu tego przepisu oraz prawa do odwołania się od decyzji wydanej przez ten organ w następstwie tej skargi.**

Podpisy