Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 20 grudnia 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólne ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/21/WE – Artykuły 8 i 16 – Dyrektywa 2002/19/WE – Artykuły 8 i 13 – Operator wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na rynku – Kontrola cen – Obowiązki nałożone przez krajowe organy regulacyjne – Obowiązek oparcia cen na kosztach – Ustalanie opłat poniżej kosztów ponoszonych przez danego operatora z tytułu świadczenia usług zakańczania połączeń głosowych w sieciach ruchomych – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 16 – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Proporcjonalność

W sprawie C-277/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) postanowieniem z dnia 21 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 maja 2016 r., w postępowaniu:

Polkomtel sp. z o.o.

przeciwko

Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

przy udziale:

Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 maja 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Polkomtel sp. z o.o. przez E. Barembruch, radcę prawnego,

– w imieniu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez L. Ochniewicza i D. Dziedzic-Chojnacką, radców prawnych,

* Język postępowania: polski.

– w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, D. Lutostańską i K. Wilimborek-Makulską, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman i J. Langera, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Brauna, J. Hottiaux i L. Nicolae, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 lipca 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 8 ust. 4 i art. 13 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie) (Dz.U. 2002, L 108, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz.13, t. 29, s. 323).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu, jaki powstał między Polkomtel sp. z o.o. (zwaną dalej „Polkomtelem”) i Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanym dalej „Prezesem UKE”) w przedmiocie wydanej przez Prezesa UKE decyzji określającej stawki za zakańczanie połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci Polkomtel.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2002/21/WE

3 Artykuły 6 i 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 349, zwanej dalej „dyrektywą ramową”) przewidują, odpowiednio, mechanizm konsultacji oraz zapewniania przejrzystości i procedurę konsolidacji wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej.

4 Artykuł 8 dyrektywy ramowej określa cele prowadzonej polityki oraz zasady prawne, których poszanowanie mają zapewnić krajowe organy regulacyjne (zwane dalej „KOR-ami”). Artykuł ów przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by [KOR-y], wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w ust. 2, 3 oraz 4. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte.

[…]

2. [KOR-y] będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

a) zapewniając, by użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, czerpali maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość usług;

b) zapewniając, że nie występuje zniekształcenie czy ograniczenie konkurencji w sektorze łączności elektronicznej;

[…]

4. [KOR-y] będą promować interesy obywateli Unii Europejskiej […]

[…]".

5 Artykuł 14 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedsiębiorcy posiadający znaczącą pozycję rynkową", wskazuje kryteria umożliwiające KOR-om uznanie, że dany operator posiada znaczącą pozycję rynkową.

6 Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Procedura analizy rynku", przewiduje:

„1. Możliwie niezwłocznie po uchwaleniu zalecenia lub jego zmian [KOR] przeprowadza analizę odnośnych rynków, mając przede wszystkim na uwadze treść wytycznych. Państwa członkowskie zapewniają, aby taka analiza została przeprowadzona w miarę potrzeby we współpracy z krajowymi organami odpowiedzialnymi za ochronę konkurencji.

2. Jeżeli na mocy postanowień art. […] 7 lub 8 dyrektywy [o dostępie] [KOR] zobowiązany jest podjąć decyzję w sprawie nałożenia, utrzymania, zmiany lub cofnięcia wymogów w odniesieniu do przedsiębiorstw, winien on na podstawie analizy rynku, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, stwierdzić, czy na danym odnośnym rynku występuje efektywna konkurencja.

[…]

4. Jeżeli [KOR] ustali, że na danym odnośnym rynku nie występuje efektywna konkurencja, wskaże on przedsiębiorstwa posiadające znaczną pozycję na tym rynku, zgodnie z art. 14. [KOR] nałoży na takie przedsiębiorstwa stosowne specyficzne wymogi, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, albo utrzyma w mocy lub zmieni dotychczas obowiązujące wymogi.

[…]".

7 Artykuł 19 tej dyrektywy, zatytułowany „Procedury harmonizacyjne", stanowi w ust. 1:

„Jeżeli Komisja, działając zgodnie z procedurą określoną w art. 22 ust. 2, wyda skierowane do państw członkowskich zalecenia w przedmiocie zharmonizowanego stosowania postanowień niniejszej dyrektywy i dyrektyw szczegółowych dla lepszej realizacji celów określonych w art. 8, państwa członkowskie zapewnią, by [KOR-y] miały na uwadze przede wszystkim te zalecenia przy wypełnianiu swoich zadań. Jeżeli [KOR] postanowi nie stosować się do danego zalecenia, powinien o tym poinformować Komisję, podając przyczyny".

Dyrektywa o dostępie

8 Motywy 15 i 20 dyrektywy o dostępie stanowią:

„(15) Nałożenie szczególnego wymogu na przedsiębiorstwo ze znaczącą pozycją rynkową nie powinno wiązać się z przeprowadzeniem dodatkowej analizy rynku, ale będzie wymagało uzasadnienia, że dany wymóg jest stosowny i proporcjonalny do charakteru zidentyfikowanego problemu.

[…]

(20) Kontrola cen może okazać się niezbędna, jeżeli analiza rynkowa przeprowadzona w odniesieniu do poszczególnego rynku wykaże nieefektywną konkurencję. Interwencja [KOR-u] może być tu stosunkowo niewielka, może np. polegać na wprowadzeniu obowiązku, by ceny selekcji operatora były rozsądne […], albo znacznie większa, np. w razie wprowadzenia wymogu, zgodnie z którym ceny powinny odzwierciedlać ponoszone koszty, tak aby uzasadniało to poniesienie tychże kosztów, w sytuacji gdy konkurencja nie jest wystarczająco silna, by zapobiec narzucaniu wygórowanych cen. W szczególności operatorzy ze znaczącą pozycją rynkową powinni unikać wymuszania [zaniżania] cen, gdy różnica pomiędzy ich ceną detaliczną a ceną wzajemnych połączeń narzuconą konkurentom, którzy świadczą podobne usługi detaliczne, nie pozwala na utrzymanie zrównoważonej konkurencji. Jeżeli [KOR] obliczy koszty poniesione przy wdrażaniu usługi, której świadczenie jest obowiązkowe na mocy niniejszej dyrektywy, należy umożliwić dokonanie uzasadnionego zwrotu wniesionego kapitału, w tym kosztów siły roboczej i kosztów montażowych, wraz z wartością kapitału, jeżeli jest to niezbędne dla odzwierciedlenia bieżącej wartości aktywów i wydajności operacji. Metoda [uzyskania] zwrotu kosztów powinna być stosowna w zależności od okoliczności, zważywszy na potrzebę zapewnienia efektywnej i zrównoważonej konkurencji oraz zwiększenia korzyści dla konsumenta”.

9 Artykuł 8 owej dyrektywy, zatytułowany „Nakładanie, zmiana albo uchylenie obowiązków”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by [KOR-y] były upoważnione do nakładania obowiązków, o których mowa w art. 9–13.

2. Jeżeli, w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 [dyrektywy ramowej], dany operator został wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku, stosownie do okoliczności, [KOR-y] nałożą na niego obowiązki wymienione w art. 9–13 niniejszej dyrektywy.

[…]

4. Obowiązki nałożone zgodnie z niniejszym artykułem muszą opierać się na charakterze stwierdzonego problemu oraz muszą być proporcjonalne oraz uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 [dyrektywy ramowej]. Obowiązki te mogą być nałożone tylko po przeprowadzeniu konsultacji zgodnie z art. 6 oraz 7 wspomnianej dyrektywy.

[…]”.

10 Artykuł 13 dyrektywy o dostępie, zatytułowany „Kontrola cen i obowiązki związane z systemem księgowania kosztów”, stanowi, co następuje:

„1. [KOR-y] mogą nałożyć na operatorów, zgodnie z przepisami art. 8, obowiązki związane ze zwrotem [uzyskaniem zwrotu] kosztów oraz kontrolą cen, w tym obowiązki związane z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów [oparciem cen na kosztach] oraz obowiązki dotyczące systemów księgowania kosztów, w odniesieniu do udostępniania szczególnych rodzajów wzajemnych połączeń lub dostępu, jeżeli przeprowadzona analiza rynku wskazuje, że dany operator mógłby, w przypadku braku efektywnej konkurencji, utrzymywać ceny na stosunkowo wysokim poziomie albo

wymuszać [stosować zaniżanie cen] ze szkodą dla użytkowników końcowych. [KOR-y] będą miały na uwadze inwestycje [dokonane przez] operatora oraz umożliwiają mu uzyskanie zwrotu stosowanej [stosownej] części użytego [zainwestowanego] kapitału, uwzględniając poniesione ryzyko.

2. [KOR-y] zapewnią, by wszelkie mechanizmy uzyskiwania zwrotu kosztów oraz metodologie taryfikacji, jakie mają obowiązywać, zmierzały do promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji i maksymalizacji korzyści konsumenta. W tym względzie [KOR-y] mogą także wziąć pod uwagę ceny obowiązujące na porównywalnych rynkach konkurencyjnych.

3. Jeżeli dany operator ma obowiązek określania cen w zależności od kosztów, to na nim spoczywa ciężar dowodu, że należności są określone w zależności od kosztów, uwzględniając stopę zwrotu inwestycji. W celu obliczenia kosztów skutecznego świadczenia danej usługi [KOR-y] mogą zastosować metody księgowania kosztów inne od tych, które stosuje przedsiębiorstwo. [KOR-y] mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen.

[…]”.

Zalecenie 2009/396/WE

11 Zgodnie z pkt 1 zalecenia Komisji 2009/396/WE z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych [w UE] (Dz.U. 2009, L 124, s. 67):

„Podczas nakładania [obowiązków w zakresie] kontroli kosztów [cen] i obowiązków w zakresie księgowania kosztów zgodnie z art. 13 [dyrektywy o dostępie] na operatorów wyznaczonych [wskazanych] przez [KOR-y] ze względu na ich [jako posiadający] znaczącą pozycję rynkową na rynkach hurtowego zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych (zwanych dalej »rynkami zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych«) w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 [dyrektywy ramowej], [KOR-y] powinny ustanowić stawki za zakańczanie połączeń w oparciu o koszty poniesione przez efektywnego operatora. Oznacza to, że stawki te będą również symetryczne. […]”.

Prawo polskie

12 Zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 171, poz. 1800), w brzmieniu obowiązującym w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym (zwanej dalej „Prawem telekomunikacyjnym”):

„1. Prezes UKE może, zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 24 pkt 2 lit. a), w drodze decyzji, nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązki:

1) kalkulacji uzasadnionych kosztów świadczenia dostępu telekomunikacyjnego, wskazując sposoby kalkulacji kosztów, jakie operator powinien stosować na podstawie przepisów rozporządzenia, o którym mowa w art. 51, zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa UKE opisem kalkulacji kosztów;

2) stosowania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego, uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów operatora.

2. Operator, na którego został nałożony obowiązek, o którym mowa w ust. 1, przedstawia Prezesowi UKE, na jego żądanie, szczegółowe uzasadnienie wysokości opłat w oparciu o ponoszone koszty.

[…]

4. W przypadku:

[…]

3) wyrażenia przez podmiot uprawniony do przeprowadzenia badania, o którym mowa w art. 53 ust. 5, opinii negatywnej albo opinii z zastrzeżeniami,

4) wystąpienia istotnych różnic pomiędzy wysokością opłat ustalonych przez operatora a wysokością opłat ustalonych przez Prezesa UKE zgodnie z ust. 3

Prezes UKE ustala wysokości opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego lub ich maksymalny albo minimalny poziom stosując metody, o których mowa w ust. 3 pkt 2. Ustalenie powyższych opłat następuje w odrębnej decyzji […].

5. Prezes UKE, ustalając opłaty z tytułu dostępu telekomunikacyjnego, bierze pod uwagę promocję efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnienia maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych, jak również zwrot uzasadnionych kosztów".

13 Artykuł 40 Prawa telekomunikacyjnego miał wówczas następujące brzmienie:

„1. Prezes UKE może, zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 24 pkt 2 lit. a), w drodze decyzji, nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek ustalania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty.

2. Operator, na którego został nałożony obowiązek, o którym mowa w ust. 1, przedstawia Prezesowi UKE uzasadnienie wysokości opłat ustalonych w oparciu o ponoszone koszty.

3. W celu oceny prawidłowości wysokości opłat ustalonych przez operatora, o którym mowa w ust. 1, Prezes UKE może uwzględnić wysokość lub metody ustalania opłat na porównywalnych rynkach konkurencyjnych lub inne sposoby oceny prawidłowości wysokości tych opłat.

4. W przypadku gdy według oceny, o której mowa w ust. 3, wysokość opłat ustalonych przez operatora jest nieprawidłowa, Prezes UKE ustala wysokość opłat lub ich maksymalny albo minimalny poziom, stosując metody, o których mowa w ust. 3, biorąc pod uwagę promocję efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnienie maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych. Ustalenie powyższych opłat następuje w odrębnej decyzji […]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 Postanowieniem z dnia 19 lipca 2006 r. Prezes UKE wskazał Polkomtel jako przedsiębiorcę posiadającego znaczącą pozycję na rynku usługi zakańczania połączeń głosowych w jego sieci ruchomej i nałożył na tę spółkę w szczególności obowiązek ustalania jej opłat za dostęp telekomunikacyjny w oparciu o koszty ponoszone z tytułu świadczenia tych usług.

15 W wykonaniu tego obowiązku Polkomtel przekazał Prezesowi UKE uzasadnienie wysokości stawek z tytułu zakańczania połączeń głosowych w jego sieci ruchomej. Prezes UKE uznał, że wysokość ta jest nieprawidłowa i wszczął postępowanie w celu zbadania wspomnianych stawek i ich dostosowania. Po wskazaniu, że faktycznie ponoszone przez Polkomtel koszty świadczenia usługi wynoszą 0,1690 PLN (złotych polskich) (około 0,0398 EUR) za minutę, Prezes UKE postanowił zmienić te stawki, mając na uwadze promocję efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnienie maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych, zgodnie z art. 40 Prawa telekomunikacyjnego. Ustalił wspomniane stawki na podstawie średniej wartości stawek za zakańczanie połączeń w sieciach telefonii ruchomej ustalonych dla innych zasiedziałych operatorów prowadzących działalność na polskim rynku

telefonii ruchomej, uwzględniając w szczególności fakt, że prowadzą oni działalność na tym samym rynku, mają zbliżone udziały w rynku, tych samych dostawców infrastruktury i identyczne koszty dzierżawy łączy.

16 Decyzją z dnia 9 grudnia 2009 r. wydaną na podstawie art. 40 Prawa telekomunikacyjnego Prezes UKE ustalił stawkę za zakańczanie połączeń w sieci telefonii ruchomej Polkomtel na poziomie 0,1677 PLN (około 0,0395 EUR) za minutę. W decyzji tej Prezes UKE nałożył również na Polkomtel obowiązek corocznego przedstawiania uzasadnienia stawek za zakańczanie połączeń w jego sieci telefonii ruchomej obliczanych w oparciu o ponoszone koszty świadczenia tej usługi.

17 Przedsiębiorstwo to zaskarżyło decyzję Prezesa UKE z dnia 9 grudnia 2009 r. odwołaniem wniesionym do Sądu Okręgowego w Warszawie. Wyrokiem z dnia 27 maja 2013 r. sąd ten zmienił ową decyzję i ustalił wysokość stawek za zakańczanie połączeń w ruchomej sieci Polkomtel na poziomie 0,1690 PLN (około 0,0398 EUR) za minutę ze względu na to, że w przypadku nałożenia na przedsiębiorstwo o znaczącej pozycji rynkowej obowiązku ustalania stawek za zakańczanie połączeń w sieci ruchomej w oparciu o koszty, Prezes UKE nie może korygować stawki przedstawionej mu przez to przedsiębiorstwo i ustalić jej wysokości poniżej poziomu rzeczywistych kosztów świadczenia tej usługi.

18 Wyrok ten został zaskarżony przez Polkomtel oraz Prezesa UKE do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Wyrokiem z dnia 7 maja 2014 r. sąd ten uwzględnił apelację Prezesa UKE, zmienił zaskarżony wyrok i oddalił apelację Polkomtelu. Wspomniany sąd orzekł ponadto, że ustanowienie obowiązku corocznego przedstawiania Prezesowi UKE uzasadnienia wysokości stawek za zakańczanie połączeń w sieci ruchomej w oparciu o koszty było dopuszczalne.

19 Polkomtel zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargą kasacyjną skierowaną do sądu odsyłającego, czyli do Sądu Najwyższego.

20 Sąd odsyłający zastanawia się, w jaki sposób należy interpretować art. 8 i 13 dyrektywy o dostępie. W pierwszej kolejności dąży on do ustalenia, czy na mocy tego art. 13 ust. 3 KOR może jedynie weryfikować koszty, jakie operator wskazany jako posiadający znaczącą pozycję rynkową przypisuje do odnośnych usług, czy też może on również sprawdzać, czy koszty te są ekonomicznie uzasadnione. Zastanawia się on w szczególności, w świetle art. 13 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy o dostępie, czy KOR może weryfikować wysokość kosztów jedynie w ograniczonym stopniu, czy też może on ponadto korygować wysokość ustalonych cen, odwołując się do średniej efektywnej ceny na rynku. W tym kontekście sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy wykładnia art. 13 wykluczająca tę ostatnią możliwość jest zgodna z przepisami art. 8 ust. 4 tej samej dyrektywy.

21 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że Polkomtel uważa, iż art. 40 Prawa telekomunikacyjnego pozwala operatorowi uwzględnić w kalkulacji cen wszelkie koszty związane ze świadczeniem usługi będącej przedmiotem obowiązku dotyczącego ustalania cen w oparciu o koszty. Zdaniem tego przedsiębiorstwa KOR nie może kierować się kryteriami efektywności i zrównoważonej konkurencji, lecz powinien poprzestać na uwzględnieniu kosztów rzeczywiście związanych ze świadczeniem usługi będącej przedmiotem wspomnianego obowiązku, a zatem nie może ustalić wysokości opłat poniżej poziomu rzeczywiście ponoszonych kosztów.

22 Sąd odsyłający uważa jednak, że pomimo różnicy pomiędzy kosztami, o których mowa, odpowiednio, w art. 39 i 40 Prawa telekomunikacyjnego, ten ostatni przepis nie ogranicza uprawnienia KOR-u jedynie do weryfikacji kosztów, jakie dany operator uwzględnił w celu ustalenia opłaty i pozwala ustalić wysokość opłat na poziomie poniżej poziomu kosztów ponoszonych przez danego operatora. Zdaniem sądu odsyłającego taka wykładnia służyłaby realizacji celów, do których zmierzają prawodawca Unii i polski ustawodawca, polegających na promowaniu efektywności oraz zrównoważonej konkurencji, a także zapewnieniu maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych.

23 W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie w związku z art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") należy interpretować w ten sposób, że KOR może nałożyć na operatora obowiązek okresowego przedstawiania uzasadnienia wysokości stawek ustalanych w oparciu o koszty.

24 Wspomniany sąd wskazuje w tym względzie, że skłania się ku przyjęciu „wykładni funkcjonalnej" art. 40 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, który nie przewiduje tego, z jaką częstotliwością operator powinien wywiązywać się z obowiązku przedstawiania uzasadnienia wysokości stawek ustalanych w oparciu o koszty. Zdaniem sądu odsyłającego z artykułu tego można wnioskować, że KOR może doprecyzować termin, w jakim operator ma się z tego obowiązku wywiązać, ponieważ ustalenie takiego terminu zapewnia minimalny poziom pewności prawa co do częstotliwości ewentualnej zmiany wysokości stosowanych opłat, jest proporcjonalne i służy zapewnieniu przejrzystości działania KOR-u. Sąd ów zastanawia się, czy taka wykładnia tego przepisu prawa krajowego jest zgodna z art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie.

25 W trzeciej kolejności sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie w związku z art. 16 karty należy interpretować w ten sposób, że KOR może żądać od operatora dostosowania cen zarówno wtedy, gdy ów operator, wskazany jako posiadający znaczącą pozycję rynkową, stosuje samodzielnie ustalone ceny, jak i wówczas, gdy operator ten stosuje ceny w wysokości określonej uprzednio przez ten organ. Sąd odsyłający zauważa, że owe wątpliwości wynikają z polskiej wersji językowej art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie, zgodnie z którą KOR mogą zażądać od operatora całościowego uzasadnienia „stosowanych cen", a w razie potrzeby – odpowiedniego ich dostosowania, co sugeruje, że KOR może żądać od operatora dostosowania poziomu wspomnianych cen wyłącznie wówczas, gdy operator ten rozpoczął już stosowanie skalkulowanych przez siebie cen.

26 W powyższych okolicznościach Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 8 w związku z art. 4 ust. 13 dyrektywy o dostępie w pierwotnym brzmieniu należy interpretować w ten sposób, że w przypadku nałożenia na operatora posiadającego znaczącą pozycję rynkową obowiązku określenia cen w zależności od ponoszonych kosztów [KOR] może, w celu promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji, ustalić cenę za usługę objętą takim obowiązkiem poniżej poziomu kosztów świadczenia tej usługi ponoszonych przez operatora, zweryfikowanych przez [KOR] i uznanych za koszty pozostające w związku przyczynowym z tą usługą?

2) Czy art. 8 ust. 4 w związku z art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie w pierwotnym brzmieniu w związku z art. 16 [karty] należy interpretować w ten sposób, że [KOR] może nałożyć na operatora zobowiązanego do określania cen w zależności od ponoszonych kosztów obowiązek corocznego ustalania ceny na podstawie najbardziej aktualnych danych o kosztach i przedstawiania tak ustalonej ceny wraz z uzasadnieniem kosztowym [KOR-owi] do weryfikacji przed rozpoczęciem stosowania tej ceny w obrocie?

3) Czy art. 13 ust. 3 [dyrektywy o dostępie] w pierwotnym brzmieniu w związku z art. 16 [karty] należy interpretować w ten sposób, że [KOR] może żądać dostosowania ceny przez operatora zobowiązanego do określania cen w zależności od ponoszonych kosztów tylko wtedy, gdy operator ten najpierw samodzielnie ustali wysokość ceny i rozpocznie jej stosowanie, czy także wtedy, gdy operator stosuje cenę w wysokości ustalonej uprzednio przez [KOR], lecz z uzasadnienia kosztowego za następny okres sprawozdawczy wynika, że cena uprzednio ustalona przez [KOR] jest powyżej poziomu kosztów ponoszonych przez operatora?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

27 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 8 ust. 4 i art. 13 dyrektywy o dostępie należy interpretować w ten sposób, że jeżeli na operatora wskazanego jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku zostanie nałożony przez KOR obowiązek oparcia cen o koszty, ów KOR może, w celu promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji, ustalić cenę za usługę objętą takim obowiązkiem poniżej poziomu kosztów świadczenia tej usługi ponoszonych przez operatora.

28 Zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy o dostępie, jeżeli w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 dyrektywy ramowej dany operator został wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku, KOR-y nałożą na niego, stosownie do okoliczności, obowiązki wymienione w art. 9–13 dyrektywy o dostępie.

29 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie stanowi z kolei, że KOR-y mogą nałożyć na operatorów, zgodnie z art. 8 tej dyrektywy, obowiązki związane z uzyskaniem zwrotu kosztów oraz kontrolą cen, w tym obowiązki związane z oparciem cen na kosztach oraz obowiązki dotyczące systemów księgowania kosztów, w odniesieniu do udostępniania szczególnych rodzajów wzajemnych połączeń lub dostępu, w sytuacjach, gdy analiza rynku wskazuje, że brak skutecznej konkurencji oznacza, że dany operator może utrzymywać ceny na nadmiernie wysokim poziomie lub stosować zaniżanie cen ze szkodą dla użytkowników końcowych.

30 Ani art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie, ani żaden inny przepis tej dyrektywy nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez „obowiązki związane z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów".

31 Należy jednak wskazać, że wyrażenie „w tym" zawarte w art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie wskazuje, iż „obowiązki związane z oparciem cen o koszty" mogą stanowić jeden z rodzajów zarówno obowiązków związanych z uzyskaniem zwrotu kosztów, jak i obowiązków związanych z kontrolą cen. Ponadto, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 31 i 32 opinii, „obowiązek związany z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów", przy uwzględnieniu zwykłego znaczenia tych wyrażeń, oznacza obowiązek określenia cen w zależności od ponoszonych kosztów, nie zaś obowiązek uzyskania zwrotu wszystkich ponoszonych kosztów. Należy zatem odrzucić taką wykładnię tego przepisu, zgodnie z którą miałoby chodzić o obowiązek ustalenia cen na poziomie umożliwiającym danemu operatorowi uzyskanie zwrotu wszystkich kosztów ponoszonych w celu świadczenia odnośnej usługi.

32 Tę wykładnię art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie potwierdza kontekst, w który przepis ów jest wpisany. Oprócz tytułu wspomnianego art. 13, w którym wprost mowa jest o „kontroli cen", art. 13 ust. 2 tej dyrektywy odnosi się nie tylko do „mechanizmów uzyskiwania zwrotu kosztów", lecz również do „metodologii taryfikacji, jakie mają obowiązywać" na podstawie decyzji KOR-u. Co więcej, motyw 20 dyrektywy o dostępie stanowi, że w ramach kontroli cen „[i]nterwencja [KOR-u] może być tu stosunkowo niewielka, może np. polegać na wprowadzeniu obowiązku, by ceny selekcji operatora były rozsądne w rozumieniu przepisów dyrektywy 97/33/WE, albo znacznie większa, np. w razie wprowadzenia wymogu, zgodnie z którym ceny powinny odzwierciedlać ponoszone koszty […]". Z motywu tego można wywnioskować, że prawodawca Unii wyposażył KOR w szeroki zakres uznania przy wyborze środków kontroli cen nakładanych w konkretnym przypadku. Podobnie również art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej w związku z jego ust. 2 wspomina o „odpowiednich szczególnych wymogach regulacyjnych", o których mowa w szczególności w art. 8 dyrektywy o dostępie.

33 Jeśli chodzi o pojęcie „kosztów", to należy wskazać, że art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie nie zawiera definicji kosztów, w oparciu o które ceny powinny być ustalane. Jednak z art. 13 ust. 3 owej dyrektywy wynika, że jeżeli dany operator ma obowiązek określania cen w zależności od kosztów, KOR-y obliczają

koszty skutecznego świadczenia danej usługi i mogą w tym celu zastosować metody księgowania kosztów inne od tych, które stosuje operator. Ze wspomnianego art. 13 ust. 1 i 3 dyrektywy o dostępie w związku z motywem 20 tej dyrektywy wynika również, że przy nakładaniu obowiązków związanych z uzyskaniem zwrotu kosztów KOR-y powinny wziąć pod uwagę uzyskanie rozsądnej stopy zwrotu ze stosownej kwoty zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem poziomu ryzyka.

34 W tym względzie dyrektywa o dostępie wskazuje również, w motywie 20, że metoda uzyskiwania zwrotu kosztów powinna być dostosowana do okoliczności, zważywszy na potrzebę zapewnienia efektywnej i zrównoważonej konkurencji oraz zwiększenia korzyści dla konsumenta.

35 I tak art. 13 ust. 2 dyrektywy o dostępie zobowiązuje KOR do zapewnienia, by wszelkie mechanizmy uzyskiwania zwrotu kosztów oraz metodologie taryfikacji, jakie mają obowiązywać, zmierzały do promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji i maksymalizacji korzyści konsumenta. Podobnie art. 8 ust. 4 tej dyrektywy przewiduje, że obowiązki nałożone zgodnie z owym artykułem muszą opierać się na charakterze stwierdzonego problemu, oraz być proporcjonalne oraz uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej. Artykuł 8 ust. 2 lit. a) i b) przewiduje, że KOR-y będą wspierać konkurencję, zapewniając, by użytkownicy końcowi czerpali maksymalne korzyści, w szczególności z różnorodności cen, i aby nie było zakłóceń lub ograniczeń konkurencji w sektorze łączności elektronicznej.

36 Ponadto zalecenie 2009/396, które zostało wydane w celu wdrożenia art. 13 dyrektywy o dostępie, w pkt 1 przewiduje, że nakładając, zgodnie z owym art. 13 i po analizie rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 dyrektywy ramowej, na operatorów wskazanych jako posiadających znaczącą pozycję na rynkach hurtowego zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych obowiązki w zakresie kontroli cen i księgowania kosztów, KOR-y powinny ustanawiać stawki za zakańczanie połączeń w oparciu o koszty ponoszone przez efektywnego operatora.

37 Artykuł 19 ust. 1 dyrektywy ramowej wymaga zaś, aby KOR-y przy wypełnianiu swoich zadań regulacyjnych „w jak największym stopniu uwzględniały" zalecenia Komisji i aby, w przypadku gdy KOR postanowi nie stosować się do danego zalecenia, informował o tym Komisję, uzasadniając swoje stanowisko. Zatem w przypadku nałożenia przez KOR obowiązków w zakresie kontroli cen i księgowania kosztów zgodnie z art. 13 dyrektywy o dostępie organ ten powinien co do zasady stosować się do wskazówek zawartych w zaleceniu 2009/396. Jedynie, jeżeli uzna on, w ramach dokonywanej przez siebie oceny danej sytuacji, że model rekomendowany w owym zaleceniu nie jest dostosowany do okoliczności, może od niego odejść, uzasadniając swoje stanowisko (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Koninklijke KPN i in., C-28/15, EU:C:2016:692, pkt 37, 38).

38 Tak więc z art. 8 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 16 ust. 4 dyrektywy ramowej z jednej strony oraz z art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 1 i 2 dyrektywy o dostępie z drugiej strony wynika, iż w przypadku nałożenia przez KOR obowiązku oparcia cen na kosztach zgodnie z art. 13 tej ostatniej dyrektywy, powinien on wymagać, co do zasady, aby opłaty za zakańczanie połączeń były ustalane w oparciu o koszty ponoszone przez efektywnego operatora, z uwzględnieniem zwrotu stosownej części zainwestowanego przez niego kapitału, o którym wspomina art. 13 ust. 1 i 3 dyrektywy o dostępie.

39 Jak z tego wynika, KOR-y mogą, po przeprowadzeniu kontroli przestrzegania przez danego operatora obowiązku oparcia cen na kosztach i stwierdzeniu, że konieczne jest zażądanie dostosowania owych cen, nakazać temu operatorowi ustalenie opłat poniżej poziomu ponoszonych przez niego kosztów, jeżeli koszty te są wyższe niż koszty efektywnego operatora, przy czym te ostatnie muszą uwzględniać rozsądną stopę zwrotu stosownej części kapitału zainwestowanego przez tego operatora.

40 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 8 ust. 4 i art. 13 dyrektywy o dostępie powinien być interpretowany w ten sposób, że jeżeli na operatora wskazanego jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku zostanie nałożony przez KOR obowiązek oparcia cen na kosztach, ów KOR może, w celu promowania wydajności oraz

zrównoważonej konkurencji, ustalić cenę za usługę objętą takim obowiązkiem poniżej poziomu ponoszonych przez operatora kosztów świadczenia tej usługi, o ile owe koszty są wyższe niż koszty efektywnego operatora, czego sprawdzenie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie pytania drugiego

41 W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie w związku z art. 16 karty należy interpretować w ten sposób, że KOR może nakazać operatorowi wskazanemu jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku i podlegającemu obowiązkowi oparcia cen na kosztach coroczne ustalanie cen na podstawie najbardziej aktualnych danych i przedstawianie sobie tych cen wraz z uzasadnieniem do weryfikacji przed rozpoczęciem ich stosowania.

42 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 8 ust. 2 i art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie, upoważniające KOR do nałożenia na operatora wskazanego jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku obowiązku związanego z oparciem cen na kosztach nie precyzują, czy organ ten może, nakładając ów obowiązek, określić sposoby jego wykonania, a w szczególności wymagać od tego operatora, aby aktualizował ceny z określoną częstotliwością i przedstawiał mu w celu okresowej kontroli uzasadnienie stosowanych opłat.

43 Co się tyczy art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie, w zdaniu trzecim przewiduje on, że KOR-y mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen. Chociaż ze zdania pierwszego tego przepisu wynika, że owo żądanie może być skierowane do operatora, na którym spoczywa już obowiązek określania cen w oparciu o koszty, nie precyzuje ono, z jaką częstotliwością KOR może żądać tego uzasadnienia, a w razie potrzeby – dostosowania cen.

44 Z powyższych rozważań wynika, że prawodawca Unii nie zamierzał określać sposobów wykonania nałożonego na mocy art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie obowiązku oparcia cen na kosztach, a w szczególności – ustalać częstotliwości aktualizowania przez operatora, na którym spoczywa ten obowiązek, cen usług będących przedmiotem wspomnianego obowiązku, ani zasad dotyczących częstotliwości kontrolowania przez KOR przestrzegania owego obowiązku.

45 Należy zresztą wskazać, iż art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie przewiduje, że obowiązki nałożone przez KOR, w tym obowiązki przewidziane w art. 13 owej dyrektywy, muszą opierać się na charakterze stwierdzonego problemu oraz muszą być proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej i że mogą być nałożone tylko po przeprowadzeniu konsultacji zgodnie z art. 6 oraz 7 tej ostatniej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, pkt 56).

46 Jak z tego wynika, częstotliwość, z jaką KOR-y mogą wymagać od danego operatora uzasadnienia i dostosowania cen określonych uprzednio w oparciu o koszty, powinna być ustalana w zależności od charakteru stwierdzonego problemu, być proporcjonalna i uwzględniać cele określone zarówno w dyrektywie ramowej, jak i w dyrektywie o dostępie. W tym względzie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 59 swojej opinii, jedną z cech rynków łączności elektronicznej jest ich szybka ewolucja z uwagi na postęp technologiczny, tak iż obowiązek corocznego dostosowywania uprzednio określonych cen może stanowić odpowiedź na wymogi tych rynków. Jak zauważa również sąd odsyłający, ów nałożony na danego operatora obowiązek może zapewniać mu minimalny poziom pewności prawa co do częstotliwości ewentualnej zmiany wysokości stosowanych opłat, a nałożenie wspomnianego obowiązku, służąc jednocześnie zapewnieniu przejrzystości działania KOR-u, może być proporcjonalne.

47 W konsekwencji należy stwierdzić, że KOR-y mogą nakazać operatorowi wskazanemu jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku i podlegającemu obowiązkowi oparcia cen na kosztach coroczne ustalanie cen na podstawie najbardziej aktualnych danych i przedstawianie sobie tych cen wraz z uzasadnieniem do weryfikacji przed rozpoczęciem ich stosowania, jeżeli takie obowiązki są oparte na charakterze stwierdzonego problemu, a także proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej, a w szczególności w świetle celów, o których mowa w jego ust. 2 lit. a) i b).

48 W odniesieniu do kwestii, czy nowe obowiązki mogą zostać nałożone jedynie po przeprowadzeniu ponownej analizy rynku, należy stwierdzić, że art. 16 ust. 2 dyrektywy ramowej przewiduje, iż w przypadku gdy na podstawie w szczególności art. 8 dyrektywy o dostępie KOR jest zobowiązany podjąć decyzję w sprawie nałożenia, utrzymania, zmiany lub uchylenia obowiązków w odniesieniu do przedsiębiorstw, organ ten stwierdza na podstawie dokonanej przez siebie analizy rynku, o której mowa w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, czy na odnośnym rynku występuje skuteczna konkurencja. Ponadto z motywu 15 dyrektywy o dostępie wynika w istocie, że nałożenie szczególnego wymogu na operatora wskazanego jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku nie wymaga przeprowadzenia dodatkowej analizy rynku, lecz wymaga jedynie przedstawienia dowodu, że dany wymóg jest stosowny i proporcjonalny do charakteru zidentyfikowanego problemu.

49 Wynika z tego, jak stwierdził w istocie rzecznik generalny w pkt 68 i 69 swojej opinii, że przeprowadzenie ponownej analizy rynku nie jest konieczne, w przypadku gdy – tak jak w sprawie w postępowaniu głównym – KOR zamierza nałożyć szczególny wymóg w celu wykonania uprzednio nałożonego ogólnego obowiązku określania cen w oparciu o koszty.

50 W odniesieniu do kwestii, czy art. 16 karty stoi na przeszkodzie nakazaniu operatorowi corocznego aktualizowania cen i poddawania ich okresowej kontroli, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wynikająca z tego postanowienia ochrona obejmuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej, swobodę umów i wolność konkurencji. Ponadto swoboda zawierania umów obejmuje między innymi swobodę wyboru partnera handlowego oraz swobodę w określaniu ceny świadczenia. Jednakże wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie jest uprawnieniem bezwzględnym, lecz powinna być rozpatrywana w świetle swojej funkcji społecznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 42, 43, 45 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 25, 28).

51 Możliwość ustanowienia przez KOR wymogu, aby operator corocznie aktualizował swoje stawki i poddawał je okresowej kontroli, stanowi ingerencję w wykonywanie prawa zapewnionego przez art. 16 karty. Owa możliwość musi zatem, na mocy art. 52 ust. 1 karty, być przewidziana ustawą, szanować istotę prawa przewidzianego w tymże art. 16 i – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – być konieczna i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 46–48, a także z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszym przypadku należy wskazać, po pierwsze, że decyzja Prezesa UKE z dnia 9 grudnia 2009 r. została wydana zgodnie z uregulowaniem krajowym mającym transponować w szczególności dyrektywę o dostępie i że uregulowanie to uprawnia go do nałożenia obowiązków określania cen w oparciu o koszty i corocznego dostosowywania tych cen. Po drugie, nałożenie tych obowiązków nie naruszyło istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ po nałożeniu wspomnianych obowiązków odnośny operator mógł nadal świadczyć przedmiotowe usługi. Po trzecie, cele interesu ogólnego, którym służy owo uregulowanie krajowe, są zgodne z celami Unii, takimi jak wspieranie konkurencji i promowanie interesów obywateli Unii, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy ramowej oraz w art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie. W szczególności obowiązek określania cen w oparciu o ponoszone koszty oraz obowiązek corocznego dostosowania tych cen powinny, zgodnie

z art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie, zapobiegać utrzymywaniu cen na nadmiernie wysokim poziomie lub zaniżaniu cen ze szkodą dla użytkowników końcowych. Po czwarte, jeśli chodzi o badanie koniecznego charakteru takiego środka, które obejmuje również badanie jego proporcjonalności i którego przeprowadzenie spoczywa na sądzie odsyłającym, stanowi ono odpowiednik sprawdzenia przestrzegania warunków przewidzianych w art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie.

53 Zatem do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy obowiązek corocznego dostosowania cen jest zgodny z wymogiem proporcjonalności, o którym jest mowa w art. 8 ust. 4 dyrektywy o dostępie, w zakresie, w jakim obowiązek ten jest konieczny do osiągnięcia celów wspomnianych w punkcie poprzedzającym.

54 Jak z tego wynika, z zastrzeżeniem powyższego sprawdzenia przez sąd krajowy, art. 16 karty nie sprzeciwia się możliwości ustanowienia przez KOR wymogu, aby operator wskazany jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku corocznie aktualizował swoje stawki i poddawał je okresowej kontroli.

55 Uwzględniając całość powyższych rozważań, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie w związku z art. 16 karty powinien być interpretowany w ten sposób, że KOR może nakazać operatorowi wskazanemu jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku i podlegającemu obowiązkowi oparcia cen na kosztach coroczne ustalanie cen na podstawie najbardziej aktualnych danych i przedstawianie sobie tych cen wraz z uzasadnieniem do weryfikacji przed rozpoczęciem ich stosowania, pod warunkiem że obowiązki te są oparte na charakterze stwierdzonego problemu, a także proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy ramowej, czego sprawdzenie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie pytania trzeciego

56 Na wstępie należy wskazać, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż pytanie trzecie jest oparte na założeniu, zgodnie z którym brzmienie art. 13 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy o dostępie w polskiej wersji językowej („*Krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia stosowanych cen, a w razie potrzeby – odpowiedniego dostosowania tych cen*”) różni się od innych wersji językowych. W języku polskim zdanie to ma bowiem według sądu odsyłającego sugerować, że KOR-y mogą wymagać od operatora, aby dostosował swoje ceny wyliczone w oparciu o koszty wyłącznie w sytuacji, gdy już zaczął je stosować.

57 W tych okolicznościach należy rozumieć, że w pytaniu trzecim sąd odsyłający w istocie zastanawia się, czy art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie powinien być interpretowany w ten sposób, iż w przypadku nałożenia przez KOR na operatora obowiązku określania cen w oparciu o koszty na podstawie art. 13 ust. 1 tej dyrektywy, od operatora tego można żądać dostosowania cen wyłącznie po rozpoczęciu stosowania przezeń cen opartych na kosztach, czy też również przed rozpoczęciem stosowania owych cen.

58 Należy zauważyć, że na podstawie innych wersji art. 13 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy o dostępie, w szczególności w języku niemieckim („*Die nationalen Regulierungsbehörden können von einem Betreiber die umfassende Rechtfertigung seiner Preise und gegebenenfalls deren Anpassung verlangen*”), angielskim („*National regulatory authorities may require an operator to provide full justification for its prices, and may, where appropriate, require prices to be adjusted*”), francuskim („Les [ARN] peuvent demander à une entreprise de justifier intégralement ses prix et, si nécessaire, en exiger l’adaptation”) i włoskim („*Le autorità nazionali di regolamentazione possono esigere che un operatore giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui*”) należy przyjąć taką interpretację tego przepisu, zgodnie z którą uprzednie stosowanie już tych cen przez danego operatora nie jest warunkiem koniecznym do tego, aby KOR mógł nakazać mu, w razie potrzeby, ich dostosowanie.

59 Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach urzędowych Unii. W przypadku rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi aktu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi on część (wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 W tym względzie należy wskazać, po pierwsze, że podczas gdy art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie pozwala KOR-owi zobowiązać operatorów do oparcia cen na kosztach, to art. 13 ust. 3, umożliwiając KOR-owi zażądanie od danego operatora całościowego uzasadnienia cen, a w razie potrzeby – ich dostosowania, daje KOR-owi środki pozwalające zapewnić wykonanie tego prawa i zapewnić, że ów operator rzeczywiście stosuje ceny oparte na kosztach.

61 Po drugie, zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej KOR-y, wypełniając swoje zadania regulacyjne wynikające z postanowień dyrektywy ramowej, a także między innymi z dyrektywy o dostępie, mogą podejmować stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w art. 8 ust. 2 dyrektywy ramowej, wśród których znajduje się, w szczególności, promowanie efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnienie maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych. Tak więc zastosowanie środków przewidzianych w art. 13 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy o dostępie pozwala KOR-owi zapewnić, poprzez zażądanie od danego operatora całościowego uzasadnienia cen, a w razie potrzeby – zażądanie ich dostosowania, że cele, o których jest mowa zarówno w art. 8 ust. 2 dyrektywy ramowej, jak i w art. 13 ust. 1 i 2 dyrektywy o dostępie, są realizowane.

62 Osiągnięcie tych celów nie byłoby zawsze możliwe, gdyby KOR-y mogły zażądać od danego operatora całościowego uzasadnienia cen, a w razie potrzeby – ich dostosowania, wyłącznie w wypadku, gdy ceny te są już stosowane.

63 W konsekwencji na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, iż art. 13 ust. 3 dyrektywy o dostępie powinien być interpretowany w ten sposób, że w przypadku nałożenia przez KOR na operatora obowiązku oparcia cen na kosztach na podstawie art. 13 ust. 1 tej dyrektywy, od operatora tego można żądać dostosowania cen, zanim zacznie je stosować lub gdy zaczął już je stosować.

W przedmiocie kosztów

64 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 8 ust. 4 i art. 13 dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie) należy interpretować w ten sposób, że jeżeli na operatora wskazanego jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku zostanie nałożony przez krajowy organ regulacyjny obowiązek oparcia cen na ponoszonych kosztach, ów krajowy organ regulacyjny może, w celu promowania wydajności oraz zrównoważonej konkurencji, ustalić cenę za usługę objętą takim obowiązkiem poniżej poziomu ponoszonych przez operatora kosztów świadczenia tej usługi, o ile owe koszty są wyższe niż koszty efektywnego operatora, czego sprawdzenie należy do sądu krajowego.

2) **Artykuł 8 ust. 4 i art. 13 ust. 3 dyrektywy 2002/19 w związku z art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ regulacyjny może nakazać operatorowi wskazanemu jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku i podlegającemu obowiązkowi oparcia cen na kosztach coroczne ustalanie cen na podstawie najbardziej aktualnych danych i przedstawianie sobie tych cen wraz z uzasadnieniem do weryfikacji przed rozpoczęciem ich stosowania, pod warunkiem że obowiązki te są oparte na charakterze stwierdzonego problemu, a także proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), czego sprawdzenie należy do sądu krajowego.**

3) **Artykuł 13 ust. 3 dyrektywy 2002/19 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku nałożenia przez krajowy organ regulacyjny na operatora obowiązku oparcia cen na kosztach na podstawie art. 13 ust. 1 tej dyrektywy, od operatora tego można żądać dostosowania cen, zanim zacznie je stosować lub gdy zaczął już je stosować.**

Ilešič Lenaerts Rosas

Toader Jarašiūnas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 grudnia 2017 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes drugiej izby
M. Ilešič