Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

13. října 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/21/ES — Článek 4 odst. 1 — Právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému vnitrostátním regulačním orgánem — Účinný mechanismus pro opravné prostředky — Zachování rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu v platnosti do rozhodnutí o opravném prostředku — Časové účinky rozhodnutí vnitrostátního soudu, kterým se ruší rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu — Možnost zrušit rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu se zpětnou účinností — Zásada právní jistoty a zásada ochrany legitimního očekávání“

Ve věci C–231/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud, Polsko) ze dne 18. února 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 21. května 2015, v řízení

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

proti

Polkomtel sp. z o.o.,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas (zpravodaj), soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej L. Ochniewiczem, radca prawny,

— za Petrotel sp. z o.o. w Płocku K. Stompel, adwokat,

— za Polkomtel sp. z o.o. E. Barembruch, radca prawny,

* Jednací jazyk: polština.

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi G. Braunem, jakož i J. Hottiaux a L. Nicolae, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. června 2016

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce druhé a třetí věty a čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37) (dále jen „rámcová směrnice“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (předseda Úřadu pro elektronické komunikace, dále jen „předseda UKE“) a Petrotel sp. z o.o. w Płocku na straně jedné a podnikem Polkomtel sp. z o.o. na straně druhé, ve věci rozhodnutí, které přijal předseda UKE ve sporu mezi výše uvedenými podniky, který se týkal sazeb za ukončení volání v mobilní síti podniku Polkomtel.

Právní rámec

3 V článku 4 rámcové směrnice, který se týká práva na opravný prostředek proti rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu (dále jen „VRO“), se v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující sítě nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím [VRO], právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tento subjekt, kterým může být soud, musí mít příslušné odborné znalosti potřebné pro řádný výkon svých funkcí. Členské státy zajistí, aby skutková podstata případu byla řádně posouzena a aby existoval účinný mechanismus pro opravné prostředky.

Pokud v souladu s vnitrostátními právními předpisy nejsou povolena předběžná opatření, do rozhodnutí o tomto opravném prostředku zůstává v platnosti rozhodnutí [VRO].“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

4 V rámci řízení, které předcházelo původnímu řízení, předseda UKE nejprve provedl analýzu relevantního trhu a následně rozhodnutím ze dne 30. září 2008 uložil podniku Polkomtel, který byl označen za operátora s významnou tržní silou na dotčeném trhu, aby uzpůsobil sazby za ukončení hlasového volání ve své mobilní telefonní síti výši sazby stanovené v uvedeném rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí ze dne 30. září 2008“). Podnik Polkomtel podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu.

5 Během řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 30. září 2008 před příslušným soudem zahájil podnik Polkomtel s podnikem Petrotel jednání, která se týkala mimo jiné změny sazeb za ukončení hlasového volání v jeho mobilní telefonní síti. Vzhledem k tomu, že tyto podniky nedosáhly vzájemné dohody, byl předsedovi UKE předložen návrh, aby tento spor urovnal.

6 Rozhodnutím ze dne 17. března 2009, kterým se provádí rozhodnutí ze dne 30. září 2008, předseda UKE tento spor vyřešil tím, že mimo jiné změnil podmínky smlouvy uzavřené mezi podniky Petrotel a Polkomtel týkající se sazeb za ukončení hlasového volání v mobilní telefonní síti podniku Polkomtel (dále jen „rozhodnutí ze dne 17. března 2009“). Předseda UKE v uvedeném rozhodnutí uložil podniku Polkomtel, aby uzpůsobil tyto sazby výši sazby stanovené v rozhodnutí ze dne 30. září 2008. Podnik Polkomtel napadl i rozhodnutí ze dne 17. března 2009 podáním žaloby u Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský soud ve Varšavě – Soud pro hospodářskou soutěž a ochranu spotřebitele, Polsko).

7 V době, kdy probíhalo řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 17. března 2009, bylo rozsudkem ze dne 23. března 2011, který vydal Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský soud ve Varšavě – Soud pro hospodářskou soutěž a ochranu spotřebitele), zrušeno rozhodnutí ze dne 30. září 2008, přičemž uvedený rozsudek byl potvrzen rozsudkem Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě, Polsko) ze dne 30. ledna 2012.

8 Rozsudkem ze dne 26. října 2012 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský soud ve Varšavě – Soud pro hospodářskou soutěž a ochranu spotřebitele) rovněž zrušil rozhodnutí ze dne 17. března 2009 z toho důvodu, že posledně uvedené rozhodnutí, kterým se provádělo rozhodnutí ze dne 30. září 2008, pozbylo opodstatněnosti, neboť povinnosti stanovené rozhodnutím ze dne 30. září 2008 byly zrušeny se zpětným účinkem. Uvedený soud měl proto za to, že v důsledku zrušení rozhodnutí ze dne 17. března 2009 musí být rovněž se zpětným účinkem zrušena povinnost podniku Polkomtel uzpůsobit své sazby výši sazeb stanovené v rozhodnutí ze dne 30. září 2008.

9 Předseda UKE a podnik Petrotel podali dne 26. října 2012 proti rozsudku Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský soud ve Varšavě – Soud pro hospodářskou soutěž a ochranu spotřebitele) odvolání k Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě, Polsko), který jejich odvolací návrhy rozsudkem ze dne 19. září 2013 zamítl, což odůvodnil mimo jiné tím, že v uvedené oblasti nelze uplatnit zásady správního řízení, které jsou zakotveny podle judikatury polských správních soudů, podle nichž zrušení správního rozhodnutí vyvolává pouze účinky *ex-nunc*. Předseda UKE a podnik Petrotal podali kasační opravný prostředek proti posledně uvedenému rozsudku k Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud).

10 Předkládající soud potvrzuje přístup, který zastává Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě), neboť má za to, že uplatnění zásad správního řízení, které jsou uvedeny v předchozím bodě, za takových okolností, o jaké se jedná ve věci, v níž rozhoduje, neumožňuje zajistit účinnou soudní ochranu ve smyslu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listiny“) a článku 4 rámcové směrnice. Podle předkládajícího soudu bylo opodstatněné, že si soudy zabývající se spory v oblasti regulace elektronických komunikací vypracovaly k otázce účinků zrušení rozhodnutí ze dne 30. září 2008 autonomní přístup.

11 Předkládající soud uvádí, že podle tohoto přístupu může soud, který rozhoduje o žalobě podané proti rozhodnutí ze dne 17. března 2009, které bylo okamžitě vykonatelné a jímž se provádělo rozhodnutí ze dne 30. září 2008, v důsledku zrušení posledně uvedeného rozhodnutí buď změnit sazby ukončení hlasového volání v mobilní telefonní síti v období, na něž se vztahuje rozhodnutí ze dne 17. března 2009, nebo toto rozhodnutí zrušit, čímž se zruší povinnost uplatňovat uvedené stanovené sazby ve stejném období. Zrušení rozhodnutí ze dne 17. března 2009 podle předkládacího soudu nenarušuje účinnost unijního práva v oblasti elektronických komunikací a umožňuje VRO přijmout nové rozhodnutí, kterým se stanoví sazby ukončení hlasového volání v mobilní telefonní síti stanovené smlouvou mezi podniky zajišťujícími mobilní sít v období, na něž se vztahuje rozhodnutí ze dne 17. března 2009.

12 Nicméně vzhledem k tomu, že podnik Petrotel tvrdí, že podle čl. 4 odst. 1 druhé odrážky rámcové směrnice bylo rozhodnutí ze dne 17. března 2009 zachováno a zrušení rozhodnutí ze dne 30. září 2008 nemůže mít účinky *ex tunc*, předkládající soud se táže, zda toto ustanovení představuje omezení procesní autonomie členských států, a má pochybnosti stran významu, který je třeba přikládat uplatňování zásady účinné soudní ochrany ve smyslu tohoto článku ve spojení s článkem 47 Listiny.

13 Podle předkládajícího soudu uznání toho, že zásada účinné soudní ochrany umožňuje se zpětným účinkem změnit nebo zrušit rozhodnutí VRO, má zajistit rovnováhu mezi zásadou účinnosti unijních právních předpisů v oblasti regulace sítí a služeb elektronických komunikací a zásadou účinné soudní ochrany a není v rozporu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

14 Za těchto okolností se Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být ustanovení čl. 4 odst. 1 [prvního pododstavce] první a třetí věty rámcové směrnice vykládána v tom smyslu, že napadne-li podnik zajišťující síť rozhodnutí VRO, kterým se stanoví sazby za ukončení volání v síti tohoto podniku ([první rozhodnutí]), a poté i následné rozhodnutí VRO, kterým se mění smlouva mezi adresátem [prvního rozhodnutí] a jiným podnikem, a to takovým způsobem, že sazby hrazené tímto jiným podnikem za ukončení volání v síti adresáta [prvního rozhodnutí] odpovídají sazbám stanoveným v [prvním rozhodnutí] (prováděcí rozhodnutí), je s ohledem na znění čl. 4 odst. 1 [druhý pododstavec] rámcové směrnice a na zájmy podniku, v jehož prospěch bylo prováděcí rozhodnutí vydáno, které vyplývají ze zásad ochrany legitimního očekávání nebo právní jistoty, vyloučeno, aby vnitrostátní soud, který konstatoval, že [první rozhodnutí] bylo zrušeno, toto prováděcí rozhodnutí zrušil, anebo musí být čl. 4 odst. 1 [první pododstavec] první a třetí věta rámcové směrnice ve spojení s článkem 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní soud může zrušit prováděcí rozhodnutí VRO, a tudíž může zrušit také v něm stanovené povinnosti vztahující se na dobu před rozhodnutím soudu, pokud má za to, že je to nezbytné s ohledem na zajištění účinné soudní ochrany práv podniku, který napadl rozhodnutí VRO, kterým se vykonávají povinnosti stanovené v [prvním rozhodnutí], které bylo později zrušeno?“

K předběžné otázce

K přípustnosti

15 Podnik Polkomtel tvrdí, že otázka, kterou předkládá Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud), je nepřípustná z důvodů, že předkládající soud přesně nevymezil použitelná ustanovení polského práva a konkrétně nepopsal, jak vymezil vztah mezi ustanoveními vnitrostátního práva a ustanoveními unijního práva, o jejichž výklad žádá, a dále, že předložená otázka má obecnou a hypotetickou povahu, neboť se týká obecného posouzení účinků rozhodnutí vnitrostátního soudu, kterým se zrušuje rozhodnutí VRO, přestože toto posouzení není nezbytné k rozhodnutí sporu v původním řízení.

16 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ve smyslu ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 16. dubna 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, bod 37 a citovaná judikatura).

17 V projednávaném případě tomu tak ovšem není. V předkládacím rozhodnutí je totiž dostatečným způsobem uveden skutkový a právní rámec, jakož i analýza judikatury polských soudů k tomu, aby bylo možné určit rozsah položené otázky. Dále z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně vyplývá, že předkládající soud se táže, zda ustanovení čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice umožňují vnitrostátnímu soudu, aby se zpětným účinkem zrušil rozhodnutí VRO, a že odpověď na tuto otázku je nezbytná k tomu, aby předkládající soud mohl rozhodnout o kasačních opravných prostředcích podaných proti rozsudku Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací soud ve Varšavě), který zrušil se zpětným účinkem rozhodnutí ze dne 17. března 2009.

18 Položená otázka je tedy přípustná.

K věci samé

19 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda mají být ustanovení čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce první a třetí věty a čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce rámcové směrnice ve spojení s článkem 47 Listiny vykládána v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí VRO, musí být oprávněn k tomu, aby uvedené rozhodnutí se zpětným účinkem zrušil, pokud má za to, že je to nezbytné k zajištění účinné ochrany práv podniku, který uvedenou žalobu podal.

20 V tomto ohledu je nejprve třeba uvést, že Soudní dvůr již rozhodl, že článek 4 rámcové směrnice představuje výraz zásady účinné soudní ochrany, která je zajištěna článkem 47 Listiny, podle níž přísluší soudům členských států zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. února 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, bod 33 a citovaná judikatura).

21 Podle ustanovení čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce první a třetí věty rámcové směrnice se přitom členským států ukládá povinnost, aby zajistily, že existují účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující sítě nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím VRO, právo podat opravný prostředek proti takovému rozhodnutí. Podle druhého pododstavce uvedeného odstavce platí, že pokud v souladu s vnitrostátními právními předpisy nejsou povolena předběžná opatření, zůstává rozhodnutí VRO v platnosti až do rozhodnutí o tomto opravném prostředku.

22 V uvedeném čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice nejsou stanovena pravidla, která by upravovala konkrétní postup provádění povinnosti zajistit účinný nápravný mechanismus, ani nejsou upraveny časové účinky rozhodnutí vnitrostátního soudu, kterým se zrušuje rozhodnutí VRO.

23 Při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti členským státům v zásadě přísluší, aby v rámci své procesní autonomie a s výhradou dodržení požadavků, které vyplývají ze zásady rovnocennosti a efektivity, stanovily procesní pravidla, která se použijí na takový prostředek právní nápravy, jaký je dotčený ve věci v původním řízení (viz obdobně rozsudek ze dne 18. března 2010, Alassini a další, C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 47 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 27. června 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, bod 35).

24 Vzhledem k tomu – a jak vyplývá z bodu 20 tohoto rozsudku – je čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, v němž je stanovena povinnost zajistit mechanismus účinné nápravy, vyjádřením zásady zakotvené v článku 47 Listiny, jež se týká účinné soudní ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva, (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 44), přičemž tuto zásadu je třeba respektovat vždy.

25 Proto vnitrostátní soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí VRO musí mít možnost zrušit uvedené rozhodnutí se zpětným účinkem, pokud má za to, že je to nezbytné pro zajištění účinné ochrany práv podniku, který takovou žalobu podal.

26 Článek 4 odst. 1 druhý pododstavec rámcové směrnice v tom nijak nebrání ani tuto možnost neomezuje.

27 Z jeho ustanovení totiž pouze vyplývá, že napadení rozhodnutí VRO nemá odkladný účinek, ledaže by v souladu s vnitrostátními právními předpisy byla povolena předběžná opatření. Rozhodnutí VRO zůstává proto v zásadě použitelné po celou dobu takového řízení, což ovšem nebrání v tom, aby vnitrostátní soud v takovém řízení rozhodl o tom, že uvedené rozhodnutí zrušuje se zpětným účinkem, pokud má za to, že je to nebytné k zajištění účinné ochrany práv podniku, který uvedené rozhodnutí napadl.

28 Kromě toho, jak uvádí předkládající soud, možnost vnitrostátního soudu zrušit rozhodnutí VRO se zpětným účinkem není v rozporu s povinností dodržovat zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje jednak, aby právní pravidla byla jasná a přesná, a dále, aby jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, bod 46 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další, C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77 a citovaná judikatura).

30 Ze znění čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce rámcové směrnice jasně vyplývá, že napadené rozhodnutí VRO zůstává v platnosti pouze do doby, než je o takovém návrhu rozhodnuto. Za těchto podmínek hospodářské subjekty, které jsou stranami v řízení o takovém prostředku právní nápravy, jenž je stanoven podle čl. 4 odst. 1 uvedené rámcové směrnice, nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že v případě zrušení dotčeného rozhodnutí VRO nebude mít takové zrušení účinky *ex tunc*.

31 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že ustanovení čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce první a třetí věty a čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce rámcové směrnice ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládána v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí VRO, musí mít možnost zrušit uvedené rozhodnutí se zpětným účinkem, pokud má za to, že je to nezbytné k zajištění účinné ochrany práv podniku, který uvedenou žalobu podal.

K nákladům řízení

32 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Ustanovení čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce první a třetí věty a čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládána v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, musí mít možnost zrušit uvedené rozhodnutí se zpětným účinkem, pokud má za to, že je to nezbytné k zajištění účinné ochrany práv podniku, který uvedenou žalobu podal.

Podpisy.