Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 października 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Sieci i usługi łączności elektronicznej — Dyrektywa 2002/21/WE — Artykuł 4 ust. 1 — Prawo odwołania się od decyzji krajowego organu regulacyjnego — Skuteczny mechanizm odwoławczy — Utrzymanie w mocy decyzji krajowego organu regulacyjnego do czasu rozpatrzenia odwołania — Skutki czasowe orzeczenia sądu krajowego uchylającego decyzję krajowego organu regulacyjnego — Możliwość uchylenia decyzji krajowego organu regulacyjnego ze skutkiem wstecznym — Zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań

W sprawie C-231/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) postanowieniem z dnia 18 lutego 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 maja 2015 r., w postępowaniu:

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

przeciwko

Polkomtel sp. z o.o.,

TRYBUNAŁ (druga izba)

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez L. Ochniewicza, radcę prawnego,

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

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

— w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: polski.

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

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1 akapit pierwszy zdania pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 8), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą ramową").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy z jednej strony Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanym dalej „Prezesem UKE") oraz Petrotel sp. z o.o. w Płocku (zwaną dalej „Petrotelem") i z drugiej strony Polkomtel sp. z o.o. w przedmiocie decyzji wydanej przez Prezesa UKE w ramach sporu między tymi dwoma przedsiębiorstwami dotyczącego stosowanych przez Polkomtel w jego sieci telefonii ruchomej stawek za zakańczanie połączeń.

Ramy prawne

3 Artykuł 4 dyrektywy ramowej, dotyczący prawa odwołania się od decyzji wydanej przez krajowy organ regulacyjny (zwany dalej „KOR"), stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez [KOR], korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewnią, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone, oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych".

Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja [KOR] pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

4 W ramach postępowania poprzedzającego postępowanie główne Prezes UKE, po przeprowadzeniu analizy właściwego rynku, wydał w dniu 30 września 2008 r. decyzję, w której nakazał Polkomtelowi, jako przedsiębiorstwu posiadającemu znaczącą pozycję rynkową na odnośnym rynku, dostosować stawki rozliczeniowe z tytułu zakańczania połączeń głosowych w jego ruchomej sieci telefonicznej do poziomu określonego w rzeczonej decyzji (zwanej dalej „decyzją z dnia 30 września 2008 r."). Polkomtel zaskarżył wspomnianą decyzję.

5 W toku postępowania przed właściwym sądem w przedmiocie odwołania od decyzji z dnia 30 września 2008 r. Polkomtel prowadził negocjacje z Petrotelem dotyczące w szczególności zmiany stawek za zakańczanie połączeń głosowych w ruchomej sieci telefonicznej tego pierwszego. Ponieważ przedsiębiorstwa nie doszły do porozumienia, do Prezesa UKE wpłynął wniosek o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy nimi.

6 Decyzją z dnia 17 marca 2009 r., która wykonywała decyzję z dnia 30 września 2008 r., Prezes UKE rozstrzygnął wspomniany spór, zmieniając w szczególności warunki umowy zawartej pomiędzy Petrotelem i Polkomtelem dotyczące stawek za zakańczanie połączeń głosowych w ruchomej sieci telefonicznej Polkomtela (decyzja zwana dalej „decyzją z dnia 17 marca 2009 r."). W drodze rzeczonej decyzji Prezes UKE nakazał Polkomtelowi dostosowanie stawek do poziomu określonego w decyzji z dnia 30 września 2008 r. Decyzję z dnia 17 marca 2009 r. Polkomtel również zaskarżył do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

7 W toku postępowania w sprawie odwołania od decyzji z dnia 17 marca 2009 r. decyzja z dnia 30 września 2008 r. została uchylona wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 marca 2011 r., który został utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r.

8 Wyrokiem z dnia 26 października 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił również decyzję z dnia 17 marca 2009 r. ze względu na to, że rzeczona decyzja, która wykonywała decyzję z dnia 30 września 2008 r., była już pozbawiona podstaw, ponieważ obowiązki przewidziane w decyzji z dnia 30 września 2008 r. zostały uchylone z mocą wsteczną. Sąd ten stwierdził zatem, że uchylenie decyzji z dnia 17 marca 2009 r. spowodowało również zniesienie z mocą wsteczną obowiązku dostosowania przez Polkomtel jego stawek do poziomu określonego w decyzji z dnia 30 września 2008 r.

9 Prezes UKE i Petrotel zaskarżyli wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 26 października 2012 r. apelacjami do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który oddalił je wyrokiem z dnia 19 września 2013 r., stwierdzając w szczególności, że niewłaściwe byłoby zastosowanie w rozpatrywanej sprawie zasad postępowania administracyjnego ustalonych w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, zgodnie z którymi uchylenie decyzji administracyjnej powoduje jedynie powstanie skutków ex nunc. Prezes UKE i Petrotel zaskarżyli wspomniany wyrok skargami kasacyjnymi do Sądu Najwyższego.

10 Sąd odsyłający podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie, stwierdzając, że zastosowanie zasad postępowania administracyjnego, o których jest mowa w poprzednim punkcie, w okolicznościach takich jak okoliczności rozpatrywanej sprawy, nie pozwala zapewnić skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiego (zwanej dalej „kartą praw podstawowych") i art. 4 dyrektywy ramowej. Zdaniem sądu odsyłającego uzasadnione było wypracowanie przez sądy orzekające w sprawach z zakresu regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej autonomicznego podejścia do skutków uchylenia decyzji z dnia 30 września 2008 r.

11 Wyjaśnia on, że zgodnie z tym podejściem sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji z dnia 17 marca 2009 r., która była natychmiast wykonalna i wykonywała decyzję z dnia 30 września 2008 r., może – w następstwie uchylenia tej ostatniej decyzji – bądź to zmienić stawki za zakańczanie połączeń głosowych w ruchomej sieci telefonicznej za okres objęty decyzją z dnia 17 marca 2009 r., bądź uchylić ową decyzję, znosząc obowiązek stosowania wspomnianych stawek określonych za ten sam okres. Zdaniem sądu odsyłającego uchylenie decyzji z dnia 17 marca 2009 r. nie godzi w efektywność unijnego prawa komunikacji elektronicznej i umożliwia KOR wydanie nowej decyzji określającej wysokość stawek za zakańczanie połączeń głosowych w ruchomej sieci telekomunikacyjnej przewidzianych w umowie łączącej przedsiębiorstwa udostępniające sieci za okres objęty decyzją z dnia 17 marca 2009 r.

12 Niemniej jednak, ponieważ Petrotel podnosi, że decyzja z dnia 17 marca 2009 r. pozostawała w mocy zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy ramowej, a uchylenie decyzji z dnia 30 września 2008 r. nie może być skuteczne ex tunc, sąd odsyłający zastanawia się, czy ów przepis wprowadza ograniczenie autonomii proceduralnej państw członkowskich, i ma wątpliwości co do znaczenia, jakie należy przypisać realizacji zasady skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu tego artykułu w związku z art. 47 karty praw podstawowych.

13 Zdaniem sądu odsyłającego uznanie, że zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnia do zmiany lub uchylenia decyzji KOR z mocą wsteczną, służy zapewnieniu równowagi między zasadą skuteczności prawa Unii z zakresu regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej oraz zasadą skutecznej ochrony sądowej i nie jest sprzeczne z zasadami pewności prawa lub ochrony uzasadnionych oczekiwań.

14 W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 4 ust. 1 [akapit pierwszy] zdania pierwsze i trzecie dyrektywy [ramowej] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku zaskarżenia przez przedsiębiorstwo udostępniające sieć decyzji KOR określającej stawki za zakańczanie połączeń w sieci tego przedsiębiorstwa ([decyzja pierwsza]), a następnie zaskarżenia przez to przedsiębiorstwo kolejnej decyzji KOR zmieniającej umowę łączącą adresata [decyzji pierwszej] z innym przedsiębiorstwem w ten sposób, by stawki uiszczane przez to inne przedsiębiorstwo z tytułu zakańczania połączeń w sieci adresata [decyzji pierwszej] odpowiadały stawkom określonym w [decyzji pierwszej] (decyzja wykonawcza), sąd krajowy, stwierdziwszy, że [decyzja pierwsza] została uchylona, nie może uchylić decyzji wykonawczej z uwagi na treść art. 4 ust. 1 [akapit drugi] dyrektywy [ramowej] oraz wynikające z zasady [ochrony] uzasadnionych prawnie oczekiwań lub zasady pewności prawa interesy przedsiębiorstwa będącego beneficjentem decyzji wykonawczej, czy też art. 4 ust. 1 [akapit pierwszy] zdania pierwsze i trzecie dyrektywy [ramowej] w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy może uchylić decyzję wykonawczą KOR i w konsekwencji znieść przewidziane w niej obowiązki za okres poprzedzający orzeczenie, jeżeli uzna, że jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu wnoszącemu odwołanie od decyzji KOR egzekwującej obowiązki przewidziane w uchylonej następnie [decyzji pierwszej]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

15 Polkomtel twierdzi, że pytanie postawione przez Sąd Najwyższy jest niedopuszczalne, ponieważ, po pierwsze, sąd odsyłający nie wskazuje przepisów prawa polskiego mających zastosowanie w sprawie i nie przedstawia związku, jaki dostrzega pomiędzy przepisami prawa krajowego i przepisami prawa Unii, o których wykładnię wnosi, a po drugie, pytanie ma charakter generalny i hipotetyczny, ponieważ chodzi w nim o ogólną ocenę skutków orzeczenia sądu krajowego uchylającego decyzję KOR, chociaż ocena ta nie jest konieczna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

16 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem domniemywa się, iż postawione przez sąd krajowy pytania dotyczące wykładni prawa Unii w zakresie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie sąd ten jest odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tego ustalenia nie podlega sprawdzeniu przez Trybunał – mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania sformułowanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że żądana wykładnia prawa Unii nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury

hipotetycznej bądź też gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego i prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 16 kwietnia 2016 r., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Tymczasem w omawianym przypadku nie mamy do czynienia z taką sytuacją. Po pierwsze, postanowienie odsyłające przedstawia ramy faktyczne i prawne, jak również analizę orzecznictwa sądów polskich w sposób wystarczający, aby umożliwić określenie zakresu stawianego pytania. Po drugie, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyraźnie wynika, że sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej pozwala sądowi krajowemu uchylić z mocą wsteczną decyzję KOR, i że odpowiedź na to pytanie jest mu niezbędna, aby wydać orzeczenie w przedmiocie skarg kasacyjnych od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie uchylającego z mocą wsteczną decyzję z dnia 17 marca 2009 r.

18 W rezultacie postawione pytanie jest dopuszczalne.

Co do istoty

19 W swoim pytaniu sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 4 ust. 1 akapit pierwszy zdania pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy ramowej w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający odwołanie od decyzji KOR powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, iż jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie.

20 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż art. 4 dyrektywy ramowej stanowi wyraz zagwarantowanej w art. 47 karty praw podstawowych zasady skutecznej ochrony sądowej, na mocy której sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Tak więc art. 4 ust. 1 akapit pierwszy zdania pierwsze i trzecie dyrektywy ramowej nakazuje państwom członkowskim wprowadzenie skutecznych mechanizmów odwoławczych umożliwiających użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez KOR, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji. Zgodnie z akapitem drugim tego ustępu decyzja KOR pozostaje w mocy do czasu rozpatrzenia odwołania, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe.

22 Wspomniany art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej nie przewiduje szczególnych zasad postępowania dla realizacji obowiązku zapewnienia skutecznego mechanizmu odwoławczego i nie reguluje skutków czasowych orzeczenia sądu krajowego uchylającego decyzję KOR.

23 Co do zasady w braku uregulowań Unii w danej dziedzinie zadaniem państw członkowskich, w ramach ich autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, jest wprowadzenie zasad postępowania dotyczących odwołania takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym (zob. analogicznie wyroki: z dnia 18 marca 2010 r., Alassini i in., od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 27 czerwca 2013 r., Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 35).

24 Jednakże, jak wynika z pkt 20 niniejszego wyroku, art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, przewidujący obowiązek zapewnienia skutecznego mechanizmu odwoławczego, stanowi wyraz zasady skutecznej ochrony sądowej wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawnych, ustanowionej w art. 47 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 44), która powinna być przestrzegana w każdym przypadku.

25 Wobec tego sąd krajowy rozpatrujący odwołanie od decyzji KOR powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, że jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie.

26 Artykuł 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy ramowej nie stanowi żadnej przeszkody ani ograniczenia dla takiej możliwości.

27 Z przepisu tego wynika bowiem jedynie, że odwołanie od decyzji KOR nie ma skutku zawieszającego, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe. Decyzja KOR obowiązuje zatem co do zasady w czasie trwania postępowania, co nie wyklucza możliwości uchylenia rzeczonej decyzji z mocą wsteczną w wyniku rozpatrzenia odwołania, jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie.

28 Ponadto, jak wskazuje sąd odsyłający, możliwość uchylenia przez sąd krajowy decyzji KOR z mocą wsteczną nie jest sprzeczna z poszanowaniem zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

29 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada pewności prawa, której dopełnienie stanowi zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, wymaga, po pierwsze, by normy prawa były jasne i precyzyjne, a po drugie, by ich stosowanie było przewidywalne dla podmiotów prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 września 2009 r., Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Z brzmienia art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy ramowej jasno wynika, że jedynie do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja KOR będąca przedmiotem odwołania pozostaje w mocy na podstawie tego przepisu. W tych okolicznościach podmioty gospodarcze będące stronami postępowania w sprawie odwołania takiego jak przewidziane w art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że w razie uchylenia danej decyzji KOR uchylenie to nie wywoła skutków ex tunc.

31 W świetle powyższych rozważań należy odpowiedzieć na postawione pytanie, iż art. 4 ust. 1 akapit pierwszy zdania pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy ramowej w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający odwołanie od decyzji KOR powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, iż jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie.

W przedmiocie kosztów

32 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:

Artykuł 4 ust. 1 akapit pierwszy zdania pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy

rozpoznający odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, iż jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie.

Podpisy