Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 13. októbra 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Elektronické komunikačné siete a služby — Smernica 2002/21/ES — Článok 4 ods. 1 — Právo odvolať sa proti rozhodnutiu prijatému národným regulačným orgánom — Účinný odvolací mechanizmus — Zachovanie rozhodnutia národného regulačného orgánu v platnosti až do rozhodnutia o odvolaní — Časové účinky rozhodnutia vnútroštátneho súdu, ktorým bolo zrušené rozhodnutie národného regulačného orgánu — Možnosť zrušiť rozhodnutie národného regulačného orgánu so spätným účinkom — Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery“

Vo veci C-231/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Sąd Najwyższy (Najvyšší súd, Poľsko) z 18. februára 2015 a doručený Súdnemu dvoru 21. mája 2015, ktorý súvisí s konaním:

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

proti

Polkomtel sp. z o.o.,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, sudcovia A. Prechal, A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas (spravodajca),

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, v zastúpení: L. Ochniewicz, radca prawny,

— Petrotel sp. z o.o. w Płocku, v zastúpení: K. Stompel, adwokat,

— Polkomtel sp. z o.o., v zastúpení: E. Barembruch, radca prawny,

— poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: poľština.

— Európska komisia, v zastúpení: G. Braun, J. Hottiaux a L. Nicolae, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. júna 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 4 ods. 1 prvého pododseku prvej a tretej vety a článku 4 ods. 1 druhého pododseku smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37) (ďalej len „rámcová smernica“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predseda Úradu pre elektronickú komunikáciu, ďalej len „predseda UKE“) a spoločnosťou Petrotel sp. z o.o. w Płocku (ďalej len „Petrotel“) na jednej strane a spoločnosťou Polkomtel sp. z o.o. na druhej strane, ktorého predmetom je rozhodnutie, ktoré prijal predseda UKE v rámci sporu medzi týmito dvoma spoločnosťami týkajúcemu sa sadzieb za ukončenie hovorov platných v mobilnej sieti spoločnosti Polkomtel.

Právny rámec

3 Článok 4 rámcovej smernice upravujúci právo odvolať sa proti rozhodnutiu prijatému národným regulačným orgánom (ďalej len „NRO“) v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby na vnútroštátnej úrovni existovali účinné mechanizmy, v rámci ktorých má každý užívateľ alebo podnik poskytujúci elektronické komunikačné siete a/alebo služby, ktorý je dotknutý rozhodnutím [NRO] právo podať odvolanie proti tomuto rozhodnutiu odvolaciemu orgánu, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán. Takýto orgán, ktorým môže byť súd, musí mať zodpovedajúce odborné znalosti na účinné vykonávanie svojich funkcií. Členské štáty zabezpečia, aby sa skutková podstata prípadov riadne zohľadnila a aby existoval účinný odvolací mechanizmus.

Do rozhodnutia o odvolaní zostáva v platnosti rozhodnutie [NRO], pokiaľ sa v súlade s vnútroštátnym právom nenariadia predbežné opatrenia.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

4 V rámci konania, ktoré predchádzalo sporu vo veci samej, predseda UKE po vykonaní analýzy relevantného trhu prijal 30. septembra 2008 rozhodnutie, ktorým uložil spoločnosti Polkomtel, ako podniku s významným trhovým postavením, povinnosť prispôsobiť sadzby za ukončenia hovorov vo svojej mobilnej sieti výške definovanej v tomto rozhodnutí (ďalej len „rozhodnutie z 30. septembra 2008“). Polkomtel podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu.

5 V priebehu konania o žalobe proti rozhodnutiu z 30. septembra 2008 pred príslušným súdom spoločnosť Polkomtel viedla so spoločnosťou Petrotel rokovania týkajúce sa okrem iného zmeny sadzieb za ukončenia hovorov v mobilnej sieti. Keďže tieto spoločnosti nedospeli k dohode, predseda UKE bol požiadaný, aby vyriešil tento spor medzi uvedenými spoločnosťami.

6 Rozhodnutím zo 17. marca 2009, ktorým sa vykonáva rozhodnutie z 30. septembra 2008, predseda UKE vyriešil tento spor tak, že okrem iného zmenil podmienky zmluvy uzavretej medzi spoločnosťami Petrotel a Polkomtel, ktoré sa týkali sadzieb za ukončenie hovorov v mobilnej sieti spoločnosti Polkomtel (ďalej len „rozhodnutie zo 17. marca 2009“). Predseda UKE v tomto rozhodnutím uložil spoločnosti Polkomtel povinnosť prispôsobiť tieto sadzby výške definovanej v rozhodnutí z 30. septembra 2008. Polkomtel napadla takisto rozhodnutie zo 17. marca 2009, a to žalobou podanou na Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský súd Varšava – súd pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľov, Poľsko).

7 V priebehu konania o žalobe proti rozhodnutiu zo 17. marca 2009 bolo rozhodnutie z 30. septembra 2008 zrušené rozsudkom z 23. marca 2011, ktorý vydal Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský súd Varšava – súd pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľov), a ktorý bol potvrdený rozsudkom Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd Varšava, Poľsko) z 30. januára 2012.

8 Rozsudkom z 26. októbra 2012 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský súd Varšava – súd pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľov) zrušil takisto rozhodnutie zo 17. marca 2009 z dôvodu, že toto rozhodnutie, ktoré je vykonávacím rozhodnutím k rozhodnutiu z 30. septembra 2008, už nemá nijaký právny základ, keďže povinnosti stanovené rozhodnutím z 30. septembra 2008 boli zrušené so spätným účinkom. Uvedený súd sa tak domnieval, že zrušenie rozhodnutia zo 17. marca 2009 má takisto za následok zrušenie povinnosti spoločnosti Polkomtel prispôsobiť jej sadzby výške definovanej v rozhodnutí z 30. septembra 2008, so spätným účinkom.

9 Predseda UKE a spoločnosť Petrotel podali proti rozsudku Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský súd Varšava – súd pre hospodársku súťaž a ochranu spotrebiteľov) z 26. októbra 2012 odvolanie na Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd Varšava), ktorý ich odvolanie zamietol rozsudkom z 19. septembra 2013, najmä s odôvodnením, že v danej oblasti sa nemajú uplatniť zásady správneho konania vypracované v rámci judikatúry poľských správnych súdov, podľa ktorých zrušenie správneho rozhodnutia vyvoláva iba účinky *ex nunc*. Predseda UKE a spoločnosť Petrotel podali proti tomuto rozsudku kasačný opravný prostriedok na Sąd Najwyższy (Najvyšší súd).

10 Vnútroštátny súd sa stotožňuje s prístupom, ktorý zastáva Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd Varšava), pričom sa domnieva, že uplatnenie zásad správneho konania, uvedených v predchádzajúcom bode, za okolností sporu vo veci samej, ktorý prejednáva, neumožňuje zabezpečiť účinnú súdnu ochranu v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a článku 4 rámcovej smernice. Podľa vnútroštátneho súdu je opodstatnené, aby súdy rozhodujúce spor v oblasti regulácie elektronických komunikačných sietí a služieb vypracovali autonómny prístup, pokiaľ ide o účinky zrušenia rozhodnutia z 30. septembra 2008.

11 Vnútroštátny súd konštatuje, že podľa tohto prístupu súd rozhodujúci o žalobe proti rozhodnutiu zo 17. marca 2009, ktoré bolo okamžite vykonateľné, a ktoré vykonávalo rozhodnutie z 30. septembra 2008, by mohol po zrušení rozhodnutia z 30. septembra 2008 buď zmeniť sadzby za ukončenie hovorov v mobilnej sieti pre obdobie, na ktoré sa vzťahuje rozhodnutie zo 17. marca 2009, alebo zrušiť toto rozhodnutie, a tým zrušiť povinnosť uplatňovať uvedené sadzby stanovené pre rovnaké obdobie. Zrušenie rozhodnutia zo 17. marca 2009 podľa jeho názoru nenarúša účinnosť práva Únie v oblasti elektronických komunikácií a dovoľuje NRO prijať nové rozhodnutie, ktorým sa stanoví výška sadzieb za ukončenie hovorov v mobilnej sieti upravených v zmluve zaväzujúcej podniky, zabezpečujúce mobilnú sieť, na ktoré sa vzťahuje rozhodnutie zo 17. marca 2009.

12 Keďže sa však Petrotel domnieva, že rozhodnutie zo 17. marca 2009 zostalo v platnosti v zmysle článku 4 ods. 1 druhého pododseku rámcovej smernice a že zrušenie rozhodnutia z 30. septembra 2008 nemôže mať účinky *ex tunc*, vnútroštátny súd sa pýta, či toto ustanovenie neobmedzuje procesnú autonómiu členských štátov a vyjadruje pochybnosti, pokiaľ ide o význam, ktorý treba pripisovať zásade účinnej súdnej ochrany v zmysle tohto článku v spojení s článkom 47 Charty.

13 Podľa vnútroštátneho súdu, ak by zásada účinnej súdnej ochrany umožňovala so spätným účinkom zmeniť alebo zrušiť rozhodnutie NRO, pomohlo by to zabezpečiť rovnováhu medzi zásadou účinnosti práva Únie v oblasti regulácie elektronických komunikačných sietí a služieb a zásadou účinnej súdnej ochrany a nebolo by to v rozpore so zásadami právnej istoty alebo ochrany legitímnej dôvery.

14 Za týchto podmienok Sąd Najwyższy (Najvyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 4 ods. 1 [prvý pododsek] prvá a tretia veta rámcovej smernice vykladať v tom zmysle, že ak poskytovateľ siete napadne rozhodnutie NRO stanovujúce sadzby za ukončenie hovorov v sieti tohto poskytovateľa ([prvé rozhodnutie]) a následne aj na to nadväzujúce rozhodnutie NRO, ktorým bola zmenená zmluva medzi adresátom [prvého rozhodnutia] a iným podnikom tak, že sadzby platené týmto podnikom za ukončenie hovorov v sieti adresáta [prvého rozhodnutia] zodpovedajú sadzbám určeným v [prvom rozhodnutí] (vykonávacie rozhodnutie), vnútroštátny súd, ktorý konštatoval, že [prvé rozhodnutie] bolo zrušené, nemôže, vzhľadom na článok 4 ods. 1 [druhý pododsek] rámcovej smernice a chránený záujem podniku zvýhodneného vykonávacím rozhodnutím vyplývajúci zo zásady legitímnej dôvery alebo právnej istoty, zrušiť vykonávacie rozhodnutie, alebo sa má článok 4 ods. 1 [prvý pododsek] prvá a tretia veta rámcovej smernice v spojení s článkom 47 Charty vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd môže vykonávacie rozhodnutie NRO zrušiť a v dôsledku toho zrušiť v ňom určené povinnosti za obdobie predchádzajúce súdnemu rozhodnutiu, ak uzná, že je to potrebné na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany podniku, ktorý sa napadol rozhodnutie NRO upravujúce výkon povinností stanovených v neskôr zrušenom [prvom rozhodnutí]?“

O prejudiciálnej otázke

O prípustnosti

15 Polkomtel sa domnieva, že otázka, ktorú položil Sąd Najwyższy (Najvyšší súd) je neprípustná z dôvodu, že na jednej strane vnútroštátny súd nevymedzil relevantné ustanovenia poľského práva a konkrétne neopísal, aký vzťah existuje medzi ustanoveniami vnútroštátneho práva a ustanoveniami práva Únie, o ktorých výklad bol požiadaný, a na druhej strane je položená otázka všeobecnej a hypotetickej povahy, keďže spočíva vo všeobecnom posúdení účinkov rozsudku vnútroštátneho súdu, ktorým bolo zrušené rozhodnutie NRO, napriek tomu, že toto posúdenie nie je pre rozhodnutie sporu vo veci samej nevyhnutné.

16 V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. Zamietnutie návrhu vnútroštátneho súdu na začatie prejudiciálneho konania Súdnym dvorom je možné len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili (rozsudok zo 16. apríla 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, bod 37 a citovaná judikatúra).

17 V prejednávanej veci však o taký prípad nejde. Návrh na začatie prejudiciálneho konania na jednej strane dostatočne vymedzuje skutkový a právny rámec, ako aj obsahuje dostatočnú analýzu judikatúry poľských súdov potrebnú na určenie rozsahu položenej otázky. Na druhej strane z tohto návrhu jasne vyplýva, že vnútroštátny súd sa snaží dozvedieť, či článok 4 ods. 1 rámcovej smernice dovoľuje vnútroštátnemu súdu zrušiť so spätným účinkom rozhodnutie NRO a že odpoveď na túto otázku je nevyhnutná, aby mohol rozhodnúť o opravných prostriedkoch podaných proti rozsudku Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd Varšava), ktorý zrušil so spätným účinkom rozhodnutie zo 17. marca 2009.

18 V dôsledku toho je položená otázka prípustná.

O veci samej

19 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 4 ods. 1 prvý pododsek prvá a tretia veta a článok 4 ods. 1 druhý pododsek rámcovej smernice, v spojení s článkom 47 Charty, sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd rozhodujúci o žalobe proti rozhodnutiu NRO musí mať možnosť zrušiť toto rozhodnutie so spätným účinkom, ak usúdi, že je to nevyhnutné pre zabezpečenie účinnej ochrany práv podniku, ktorý podal uvedenú žalobu.

20 Na úvod je potrebné zdôrazniť, že Súdny dvor už rozhodol, že článok 4 rámcovej smernice je výrazom zásady účinnej súdnej ochrany zaručenej článkom 47 Charty, podľa ktorej súdom členských štátov prináleží, aby zabezpečili súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, bod 33 a citovanú judikatúru).

21 Článok 4 ods. 1 prvý pododsek prvá a tretia veta rámcovej smernice pritom ukladá členským štátom povinnosť zaviesť účinné odvolacie mechanizmy umožňujúce každému užívateľovi alebo podniku poskytujúcemu elektronické komunikačné siete a/alebo služby, ktorý je dotknutý rozhodnutím NRO, odvolať sa proti tomuto rozhodnutiu. Podľa druhého pododseku tohto odseku rozhodnutie NRO zostáva až do rozhodnutia o odvolaní v platnosti, pokiaľ sa v súlade s vnútroštátnym právom nenariadia predbežné opatrenia.

22 Uvedený článok 4 ods. 1 rámcovej smernice neobsahuje konkrétne procesné pravidlá pre vykonanie povinnosti zabezpečiť účinný odvolací mechanizmus a ani neupravuje časové účinky rozhodnutia vnútroštátneho súdu, ktorým sa zruší rozhodnutie NRO.

23 V prípade neexistencie právnej úpravy Únie v danej oblasti v zásade prináleží členským štátom, aby v rámci svojej procesnej autonómie a pri rešpektovaní požiadaviek vyplývajúcich zo zásady ekvivalencie a efektivity prijali procesné pravidlá platné pre prostriedok nápravy, akým je dotknutý prostriedok vo veci samej (pozri analogicky rozsudky z 18. marca 2010, Alassini a i., C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 47, ako aj citovanú judikatúru, a z 27. júna 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, bod 35).

24 Vzhľadom na uvedené, a ako vyplýva z bodu 20 tohto rozsudku, článok 4 ods. 1 rámcovej smernice, ktorý stanovuje povinnosť zabezpečiť účinný odvolací mechanizmus, je výrazom zásady účinnej súdnej ochrany práv, vyplývajúcich osobám podliehajúcim súdnej právomoci z práva Únie, ktorá je zaručená článkom 47 Charty (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, bod 44), a ktorá musí byť rešpektovaná bez výnimky.

25 Preto vnútroštátny súd rozhodujúci o žalobe proti rozhodnutiu NRO musí mať možnosť zrušiť toto rozhodnutie so spätným účinkom, ak sa domnieva, že je to nevyhnutné pre zabezpečenie účinnej ochrany práv podniku, ktorý podal uvedenú žalobu.

26 Článok 4 ods. 1 druhý pododsek rámcovej smernice nijako nebráni ani neobmedzuje túto možnosť.

27 Z toho ustanovenia totiž iba vyplýva, že žaloba podaná proti rozhodnutiu NRO nemá odkladný účinok, pokiaľ sa v súlade s vnútroštátnym právom nenariadia predbežné opatrenia. Rozhodnutie NRO preto zostáva uplatniteľné v zásade počas konania, čo však nebráni tomu, aby vnútroštátny súd po skončení tohto konania zrušil uvedené rozhodnutie so spätným účinkom, ak usúdi, že je to nevyhnutné pre zabezpečenie účinnej ochrany práv podniku, ktorý podal žalobu.

28 Okrem toho vnútroštátny súd, ktorý položil prejudiciálnu otázku, zdôrazňuje, že oprávnenie súdu členského štátu zrušiť rozhodnutie NRO so spätným účinkom nie je v rozpore so zásadami právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery.

29 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada právnej istoty, ktorej dôsledkom je zásada ochrany legitímnej dôvery, vyžaduje jednak, aby právne pravidlá boli jasné a presné, a jednak, aby ich uplatnenie bolo pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. septembra 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, bod 46, a citovanú judikatúru, ako aj z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i., C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77 a citovanú judikatúru).

30 Zo znenia článku 4 ods. 1 druhého pododseku rámcovej smernice jasne vyplýva, že rozhodnutie NRO napadnuté žalobou zostáva podľa tohto ustanovenia v platnosti iba dovtedy, kým sa o takejto žalobe nerozhodne. Za týchto okolností hospodárske subjekty, ktoré sú účastníkmi takéhoto konania v zmysle článku 4 ods. 1 uvedenej smernice, nemajú dôvod legitímne očakávať, že v prípade zrušenia predmetného rozhodnutia NRO, nebude mať takéto zrušenie účinky *ex tunc*.

31 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy je na položenú otázku potrebné odpovedať tak, že článok 4 ods. 1 prvý pododsek prvá a tretia veta a článok 4 ods. 1 druhý pododsek rámcovej smernice, v spojení s článkom 47 Charty, sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd rozhodujúci o žalobe proti rozhodnutiu NRO musí mať možnosť zrušiť toto rozhodnutie so spätným účinkom, ak usúdi, že je to nevyhnutné pre zabezpečenie účinnej ochrany práv podniku, ktorý podal uvedenú žalobu.

O trovách

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

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

Článok 4 ods. 1 prvý pododsek prvá a tretia veta a článok 4 ods. 1 druhý pododsek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009, v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie, sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd rozhodujúci o žalobe proti rozhodnutiu národného regulačného orgánu musí mať možnosť zrušiť toto rozhodnutie so spätným účinkom, ak usúdi, že je to nevyhnutné pre zabezpečenie účinnej ochrany práv podniku, ktorý podal uvedenú žalobu.

Podpisy