Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 13. oktobra 2016*

„Predhodno odločanje — Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva 2002/21/ES — Člen 4(1) — Pravica do pritožbe zoper odločbo nacionalnega regulativnega organa — Učinkovit pritožbeni mehanizem — Ohranitev veljavnosti odločbe nacionalnega regulativnega organa do odločitve o pritožbi — Časovni učinki odločbe nacionalnega sodišča o razveljavitvi odločbe nacionalnega regulativnega organa — Možnost razveljavitve odločbe nacionalnega regulativnega organa z retroaktivnim učinkom — Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj“

V zadevi C-231/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je z odločbo z dne 18. februarja 2015, ki je na Sodišče prispela 18. februarja 2015, vložilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska), v postopku

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

proti

Polkomtel sp. z o.o.,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, A. Rosas, sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jarašiūnas (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

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

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

* Jezik postopka: poljščina.

— za Evropsko komisijo G. Braun, J. Hottiaux in L. Nicolae, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. junija 2016,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(1), prvi pododstavek, prvi in tretji stavek, ter drugi pododstavek, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37) (v nadaljevanju: okvirna direktiva).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsednik Urada za elektronske komunikacije, v nadaljevanju: predsednik UKE) in podjetjem Petrotel sp. z o.o. w Płocku (v nadaljevanju: Petrotel) na eni strani ter podjetjem Polkomtel sp. z o.o. na drugi zaradi odločbe, ki jo je predsednik UKE sprejel v okviru spora med tema podjetjema zaradi cen za zaključevanje klicev, ki jih je podjetje Polkomtel zaračunavalo na svojem omrežju mobilne telefonije.

Pravni okvir

3 Člen 4 okvirne direktive o pravici do pritožbe zoper odločbo nacionalnega regulativnega organa (v nadaljevanju: NRO) v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo [NRO], pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. Ta organ, ki je lahko sodišče, mora imeti ustrezno strokovno znanje in izkušnje, da lahko učinkovito izpolni svoje naloge. Države članice zagotovijo, da se vsebina same zadeve primerno upošteva in da je na voljo učinkovit pritožbeni mehanizem.

Odločba [NRO] velja, dokler ni znan rezultat pritožbe, razen če so v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti začasni ukrepi.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

4 V okviru postopka, ki je potekal pred postopkom v glavni stvari, je predsednik UKE po analizi upoštevnega trga 30. septembra 2008 izdal odločbo, s katero je podjetju Polkomtel kot podjetju s pomembno tržno močjo naložil, naj cene za zaključevanje glasovnih klicev na svojem omrežju mobilne telefonije prilagodi ravni, določeni v tej odločbi (v nadaljevanju: odločba z dne 30. septembra 2008). Podjetje Polkomtel je zoper to odločbo vložilo pritožbo.

5 Medtem ko je postopek o pritožbi zoper odločbo z dne 30. septembra 2008 pred pristojnim sodiščem še vedno potekal, se je podjetje Polkomtel s podjetjem Petrotel pogajalo zlasti o spremembi cen za zaključevanje glasovnih klicev na svojem omrežju mobilne telefonije. Ker podjetji nista sklenili dogovora, sta predsedniku UKE predlagali, naj odloči o sporu med njima.

6 Predsednik UKE je z odločbo z dne 17. marca 2009, s katero se izvaja odločba z dne 30. septembra 2008, odločil o sporu tako, da je med drugim spremenil pogoje iz pogodbe, ki sta jo sklenili podjetji Petrotel in Polkomtel, ki se nanašajo na cene za zaključevanje glasovnih klicev na omrežju mobilne

telefonije podjetja Polkomtel (v nadaljevanju: odločba z dne 17. marca 2009). Predsednik UKE je s to odločbo podjetju Polkomtel naložil, naj te cene prilagodi ravni, določeni v njegovi odločbi z dne 30. septembra 2008. Podjetje Polkomtel se je zoper odločbo z dne 17. marca 2009 pritožilo tudi pri Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (okrožno sodišče v Varšavi – sodišče za varstvo konkurence in potrošnikov, Poljska).

7 Medtem ko je postopek o pritožbi zoper odločbo z dne 17. marca 2009 še vedno potekal, je Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (okrožno sodišče v Varšavi – sodišče za varstvo konkurence in potrošnikov) s sodbo z dne 23. marca 2011, ki jo je Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi, Poljska) potrdilo s sodbo z dne 30. januarja 2012, razveljavilo odločbo z dne 30. septembra 2008.

8 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (okrožno sodišče v Varšavi – sodišče za varstvo konkurence in potrošnikov) je s sodbo z dne 26. oktobra 2012 razveljavilo tudi odločbo z dne 17. marca 2009, ker za to odločbo, s katero se je izvajala odločba z dne 30. septembra 2008, ni bilo več pravne podlage, saj so bile obveznosti, določene v odločbi z dne 30. septembra 2008, razveljavljene z retroaktivnim učinkom. Zato je menilo, da je treba zaradi razveljavitve odločbe z dne 17. marca 2009 z retroaktivnim učinkom razveljaviti tudi obveznost podjetja Polkomtel, da cene prilagodi ravni, določeni z odločbo z dne 30. septembra 2008.

9 Predsednik UKE in podjetje Petrotel sta se zoper sodbo Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (okrožno sodišče v Varšavi – sodišče za varstvo konkurence in potrošnikov) z dne 26. oktobra 2012 pritožila pri Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi), ki je s sodbo z dne 19. septembra 2013 njuno pritožbo zavrnilo zlasti z ugotovitvijo, da v obravnavani zadevi ni mogoče uporabiti načel upravnega postopka, ki so bila določena v sodni praksi poljskih upravnih sodišč, v skladu s katerimi ima razveljavitev upravne odločbe le učinke *ex nunc*. Predsednik UKE in podjetje Polkomtel sta zato pri Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo.

10 Predložitveno sodišče se strinja s pristopom Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi), da z uporabo načel upravnega postopka, navedenih v prejšnji točki, v okoliščinah, kot so te iz zadeve, ki mu je predložena v odločanje, ni mogoče zagotoviti učinkovitega sodnega varstva v smislu člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člena 4 okvirne direktive. Po njegovem mnenju sta sodišči pri odločanju o zadevi s področja ureditve elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev v zvezi z učinki razveljavitve odločbe z dne 30. septembra 2008 upravičeno razvili avtonomni pristop.

11 Ugotavlja, da je lahko sodišče, ki je odločalo o pritožbi zoper odločbo z dne 17. marca 2009, ki je bila neposredno izvršljiva in s katero se je izvajala odločba z dne 30. septembra 2008, po razveljavitvi zadnjenavedene odločbe v skladu s tem pristopom bodisi spremenilo cene za zaključevanje glasovnih klicev na omrežju mobilne telefonije za obdobje iz odločbe z dne 17. marca 2009 bodisi to odločbo razveljavilo in s tem odpravilo obveznost uporabiti za to obdobje določene navedene cene. Razveljavitev odločbe z dne 17. marca 2009 po mnenju predložitvenega sodišča ne posega v učinkovitost prava Unije na področju elektronskih komunikacij, NRO pa omogoča, da sprejme novo odločbo, v kateri določi raven cen za zaključevanje glasovnih klicev v omrežju mobilne telefonije, ki so določene v pogodbi, zavezujoči za podjetja, ki zagotavljajo omrežje v obdobju iz odločbe z dne 17. marca 2009.

12 Vendar se predložitveno sodišče sprašuje – čeprav podjetje Petrotel trdi, da je odločba z dne 17. marca 2009 ohranila veljavnost v smislu člena 4(1), drugi pododstavek, okvirne direktive in da razveljavitev odločbe z dne 30. septembra 2008 ne more učinkovati *ex tunc* – ali ta člen ne omejuje procesne avtonomije držav članic in dvomi o pomenu, ki ga je treba dati izvajanju načela učinkovitega sodnega varstva v smislu tega člena v povezavi s členom 47 Listine.

13 Meni, da če bi se štelo, da se na podlagi načela učinkovitega sodnega varstva lahko odobri sprememba ali razveljavitev odločbe NRO z retroaktivnim učinkom, bi se s tem prispevalo k zagotoviti ravnotežja med načelom učinkovitosti prava Unije na področju ureditve elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ter načelom učinkovitega sodnega varstva in da to ne bi bilo v nasprotju z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.

14 Sąd Najwyższyj (vrhovno sodišče) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 4(1), [prvi pododstavek,] prvi in tretji stavek, okvirne direktive razlagati tako, da če ponudnik komunikacijskega omrežja izpodbija odločbo NRO o cenah dokončanja klicev v omrežju tega ponudnika ([prva odločba]) in nato še naknadno odločbo NRO, s katero se spreminja pogodba med naslovnikom [prve odločbe] in drugemu podjetju na način, da se cene za zaključevanje klicev v omrežju naslovnika [prve odločbe], ki jih plača to drugo podjetje, prilagodijo cenam, določenim v [prvi odločbi] (izvedbena odločba), nacionalno sodišče, ki je ugotovilo, da je bila [prva odločba] razveljavljena, izvedbene odločbe ob upoštevanju člena 4(1), [drugi pododstavek], okvirne direktive in interesov podjetja, ki mu izvedbena odločba koristi, pri čemer ti interesi izhajajo iz načel varstva zaupanja v pravo ali pravne varnosti, ne sme razveljaviti, ali pa je treba člen 4(1), [prvi pododstavek], prvi in tretji stavek, okvirne direktive v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nacionalno sodišče lahko razveljavi izvedbeno odločbo nacionalnega regulativnega organa, zaradi česar posledično odpadejo v njem določene obveznosti za čas pred sodno odločbo, če meni, da je to potrebno za zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva za podjetje, ki je izpodbijalo odločbo NRO, ki je bila namenjena izvrševanju obveznosti, določenih v pozneje razveljavljeni [prvi odločbi]?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Dopustnost

15 Podjetje Polkomtel trdi, da vprašanje, ki ga je postavilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ni dopustno, ker, prvič, predložitveno sodišče ni natančno navedlo veljavnih določb poljskega prava in ni konkretno opisalo razmerja, ki ga je vzpostavilo med določbami nacionalnega prava in določbami prava Unije, za katere prosi za razlago, in drugič, ker je postavljeno vprašanje splošno in hipotetično, saj se z njim prosi za splošno presojo učinkov neke odločbe nacionalnega prava, s katero se razveljavlja odločba NRO, pri čemer pa ta presoja ni nujna za rešitev spora o glavni stvari.

16 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odkloni odločanje o predlogu nacionalnega sodišča, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 16. aprila 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, točka 37 in navedena sodna praksa).

17 Vendar v tem primeru ni tako. Prvič, iz predložitvene odločbe so namreč dovolj razvidni dejanski in pravni okvir ter analiza sodne prakse poljskih sodišč, da se lahko določi obseg postavljenega vprašanja. Drugič, iz vprašanja za predhodno odločanje je jasno razvidno, da želi predložitveno sodišče izvedeti, ali lahko nacionalno sodišče na podlagi člena 4(1) okvirne direktive razveljavi odločbo NRO z retroaktivnim učinkom, in da potrebuje odgovor na to vprašanje za odločitev o pritožbah zoper sodbo Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi), ki je z retroaktivnim učinkom razveljavilo odločbo z dne 17. marca 2009.

18 Postavljeno vprašanje je zato dopustno.

Vsebinska presoja

19 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1), prvi pododstavek, prvi in tretji stavek, in drugi pododstavek, okvirne direktive v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da mora imeti nacionalno sodišče, ki odloča o odločbi NRO, možnost, da to odločbo razveljavi z retroaktivnim učinkom, če meni, da je to nujno za zagotovitev učinkovitega varstva pravic podjetja, ki je vložilo pritožbo.

20 Najprej je treba ugotoviti, da je Sodišče že razsodilo, da člen 4 okvirne direktive pomeni odraz načela učinkovitega sodnega varstva, zagotovljenega s členom 47 Listine, na podlagi katerega morajo sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, zagotoviti sodišča držav članic (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, točka 33 in navedena sodna praksa).

21 Tako člen 4(1), prvi pododstavek, prvi in tretji stavek, okvirne direktive državam članicam nalaga, da določijo učinkovite pritožbene mehanizme, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo NRO, pravico do pritožbe zoper to odločbo. V skladu z drugim pododstavkom tega odstavka odločba NRO velja, dokler ni znan rezultat pritožbe, razen če so v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti začasni ukrepi.

22 Navedeni člen 4(1) okvirne direktive ne določa posebnih postopkovnih pravil za izvajanje obveznosti zagotovitve učinkovitega pravnega sredstva in ne ureja časovnih učinkov odločbe nacionalnega sodišča, s katero se razveljavlja odločba NRO.

23 Če pravo Unije nekega področja ne ureja, morajo načeloma države članice v okviru postopkovne avtonomije in ob upoštevanju zahtev, ki izhajajo iz načel enakovrednosti in učinkovitosti, določiti postopkovna pravila, ki veljajo za pravno sredstvo, kakršno je to iz postopka v glavni stvari (glej po analogiji sodbi z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi, od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 47 in navedena sodna praksa, in z dne 27. junija 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, točka 35).

24 Kot izhaja iz točke 20 te sodbe je člen 4(1) okvirne direktive, ki določa obveznost zagotovitve učinkovitega pritožbenega mehanizma, odraz načela učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, določenega v členu 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 44), ki ga je treba v vsakem primeru spoštovati.

25 Zato mora imeti nacionalno sodišče, ki odloča o pritožbi zoper odločbo NRO, možnost, da to odločbo razveljavi z retroaktivnim učinkom, če meni, da je to nujno za zagotovitev učinkovitega varstva podjetja, ki je vložilo pritožbo.

26 Člen 4(1), drugi pododstavek, okvirne direktive, te možnosti nikakor ne preprečuje niti omejuje.

27 Iz te določbe namreč izhaja le, da pritožba, vložena zoper odločbo NRO, nima suspenzivnega učinka, razen če so v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti začasni ukrepi. Odločba NRO torej načeloma velja med postopkom, kar pa ne izključuje možnosti, da se navedena odločba po koncu postopka razveljavi z retroaktivnim učinkom, če nacionalno sodišče meni, da je to potrebno za zagotovitev učinkovitega varstva podjetja, ki je vložilo pritožbo.

28 Poleg tega, kot je ugotovilo predložitveno sodišče, možnost nacionalnega sodišča, da razveljavi odločbo NRO z retroaktivnim učinkom, ni v nasprotju z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.

29 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo pravne varnosti, iz katerega izhaja načelo varstva legitimnih pričakovanj, zahteva, prvič, jasnost in natančnost pravnih pravil, in drugič, predvidljivost njihove uporabe za pravne subjekte (glej v tem smislu sodbi z dne 10. septembra 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, točka 46 in navedena sodna praksa, in z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 77 in navedena sodna praksa).

30 Iz besedila člena 4(1), drugi pododstavek, okvirne direktive jasno izhaja, da na podlagi te določbe odločba NRO, ki je predmet pritožbe, ohrani veljavnost le do konca postopka. V teh okoliščinah gospodarski subjekti, ki so stranke v pritožbenem postopku, kot je določen v členu 4(1) okvirne direktive, svojih legitimnih pričakovanj ne smejo opreti na to, da v primeru razveljavitve zadevne odločbe NRO ta razveljavitev ne bo imela učinkov *ex tunc*.

31 Na podlagi vseh navedenih ugotovitev je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1), prvi pododstavek, prvi in tretji stavek, ter drugi pododstavek, okvirne direktive v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da mora imeti nacionalno sodišče, ki odloča o pritožbi zoper odločbo NRO, možnost, da to odločbo razveljavi z retroaktivnim učinkom, če meni, da je to potrebno za zagotovitev učinkovitega varstva pravic podjetja, ki je vložilo pritožbo.

Stroški

32 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 4(1), prvi pododstavek, prvi in tretji stavek, ter drugi pododstavek, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009, v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da mora imeti nacionalno sodišče, ki odloča o pritožbi zoper odločbo nacionalnega regulativnega organa, možnost, da to odločbo razveljavi z retroaktivnim učinkom, če meni, da je to potrebno za zagotovitev učinkovitega varstva pravic podjetja, ki je vložilo pritožbo.

Podpisi