



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 14. června 2016¹

Věc C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
Petrotel sp. z o.o. w Płocku
proti
Polkomtel sp. z o.o.**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sąd Najwyższy (nejvyšší soud Polska)]

„Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/21 — Článek 4 odst. 1 — Rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů — Řešení sporu mezi operátory — Účinky zrušení rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu — Právo na účinný procesní prostředek — Listina základních práv Evropské unie — Článek 47 — Působnost rozhodnutí soudu“

1. Sąd Najwyższy (nejvyšší soud Polska) žádá Soudní dvůr, aby vyřešil jeho pochybnosti týkající se výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice 2002/21/ES, která zavedla „společný předpisový rámec pro sítě a služby elektronických komunikací“².
2. Projednávaná předběžná otázka vyvstala v souvislosti s žalobou podanou proti rozhodnutí polského orgánu v oblasti elektronických komunikací³. Shrnutο, je třeba zjistit, zda v souladu s rámcovou směrnicí má mít rozsudek vnitrostátního soudu, jímž se zrušuje výše uvedené správní rozhodnutí, účinky *ex tunc* (tj. od okamžiku, kdy jej VRO přijal), nebo pouze účinky *ex nunc* (tj. od okamžiku vydání zmíněného zrušujícího rozsudku).
3. Toto řízení o předběžné otázce se tedy týká vykonatelnosti aktů VRO v oblasti elektronických komunikací a dopadu rozsudků, jež prohlašují tyto akty za neplatné. V projednávaném případě nastaly kromě toho dvě významné okolnosti: a) platnost rozhodnutí VRO nebyla pozastavena v řízení o předběžných opatřeních, takže toto rozhodnutí bylo okamžitě vykonatelné⁴, a b) toto rozhodnutí ukládalo povinnost změnit znění smluv upravujících vztahy mezi dvěma telekomunikačními podniky.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 (Úř. věst. 2002, L 108 s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349; dále jen „rámcová směrnice“).

3 — Takzvaný „Úřad pro elektronickou komunikaci“ (dále jen zkráceně „UKE“). Tyto orgány bývají ve španělštině zpravidla označovány výrazem „autoridad nacional de regulación“ nebo „autoridad nacional de reglamentación“ („vnitrostátní regulační orgán“), jejichž význam je stejný. I přesto, že lze mezi nimi nalézt určité rozdíly, pro účely tohoto stanoviska je můžeme sloučit. Níže budu používat zkratku „VRO“.

4 — Toto obecné pravidlo platí v právních systémech, které vycházejí z předpokladu, že na akty vydané správními orgány se vztahuje domněnka legality. Tato domněnka je obvykle provázána okamžitou vykonatelností těchto aktů (což, jak dále uvidíme, vyplývá i z článku 4 rámcové směrnice), jejichž účinnost může být nicméně pozastavena soudem, před nímž byly tyto akty napadeny.

4. Je patrné, že tento problém je o to složitější, že Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) nesouhlasí s judikaturou polského Naczelný Sąd Administracyjny (nejvyšší správní soud), z níž vyplývá, že pokud byl správní akt, jehož výkon nebyl pozastaven, zrušen rozsudkem, zakládá tento rozsudek účinky až ode dne svého vydání, což znamená, že dřívější následky použití výše uvedeného aktu, který zpočátku nebyl pozastaven, ale následně byl zrušen, nelze nadále změnit. Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) pochybuje o tom, zda je tato judikatura v souladu se zásadou efektivity, s ohledem na článek 4 rámcové směrnice a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

5. Novým hlediskem, které tato předběžná otázka přináší, je platnost mechanismu pro opravné prostředky zavedeného v čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, zejména to, jaká působnost má být podle tohoto ustanovení přiznávána rozsudkům, jimiž se zrušují rozhodnutí VRO, což, pokud se nemýlím, jsou otázky, k nimž se Soudní dvůr zatím nevyjádřil.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Rámcová směrnice

6. Bod 12 odůvodnění této směrnice stanoví toto:

„Každá strana, která podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, by měla mít právo se odvolat k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tímto subjektem může být soud. Mimo to by každý podnik, který se domnívá, že jeho žádosti o udělení práv na instalování zařízení nebyly vyřízeny v souladu se zásadami, které stanoví tato směrnice, měl mít právo odvolat se proti takovým rozhodnutím. Tímto odvolacím řízením není dotčeno rozdělení pravomocí v rámci vnitrostátních soudních systémů ani práva právnických nebo fyzických osob podle vnitrostátního práva.“

7. Článek 4 odst. 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 vnitrostátního regulačního orgánu, 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 vnitrostátního regulačního orgánu“⁵.

5 — Ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

2. Směrnice 2009/140

8. Body 14 a 15 odůvodnění této směrnice zní takto:

- „(14) Za účelem zajištění právní jistoty pro účastníky na trhu by subjekty rozhodující o opravném prostředku měly své funkce plnit efektivně; zejména by řízení o opravném prostředku nemělo být nadměrně dlouhé. Předběžná opatření pozastavující platnost rozhodnutí [VRO] by měla být povolena pouze v naléhavých případech s cílem předejít vážnému a nenapravitelnému poškození strany, která o tato opatření požádala, a vyžaduje-li to vyváženost zájmů.
- (15) Subjekty rozhodující o opravném prostředku uplatňují předběžná opatření, kterými se pozastavuje platnost rozhodnutí [VRO], nejrůznějšími způsoby. Za účelem jednotnějšího přístupu by se měly uplatňovat společné standardy v souladu s judikaturou Společenství. [...]“

3. Listina

9. Článek 47 první pododstavec stanoví toto:

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“

B – *Polské právo*

1. Zákon o telekomunikacích⁶

10. Článek 40 stanoví, že za podmínek stanovených v čl. 25 odst. 4 je předseda Úřadu pro elektronickou komunikaci (dále jen „předseda UKE“) oprávněn k tomu, aby prostřednictvím rozhodnutí uložil operátorům s významnou tržní silou na určitém trhu povinnost určit náklady na zajištění přístupu k telekomunikacím podle vynaložených nákladů.

11. Článek 206 odst. 2aa výše uvedeného zákona přiznává rozhodnutím předsedy UKE okamžitou vykonatelnost.

2. Správní řád

12. Článek 145 odst. 1, který je nadepsán „Obnova řízení“, stanoví toto:

„V případě přijetí pravomocného rozhodnutí může být řízení obnoveno, jsou-li splněny tyto podmínky:

[...]

8) Rozhodnutí byl přijato na základě jiného rozhodnutí či usnesení soudu, které bylo zrušeno nebo změněno.“

13. Článek 156 odst. 1 zní takto:

„Veřejný orgán může zrušit rozhodnutí, které:

[...]

6 — Znění platné v okamžiku vzniku skutkových okolností věci v původním řízení.

2) bylo přijato bez právního základu nebo zjevně protiprávním způsobem.

[...]“

3. Občanský soudní řád

14. Článek 479⁶³ stanoví, že soud může na návrh toho, kdo podal opravný prostředek, nařídit, že výkon rozhodnutí bude do ukončení řízení pozastaven, shledá-li, že existují významná rizika nebo nezvratné účinky.

15. Článek 479⁶⁴ stanoví, že po přezkoumání věci může soud opravný prostředek zamítnout nebo mu vyhovět. V posledně jmenovaném případě napadené rozhodnutí zruší nebo v plném či částečném rozsahu změní a vyjádří se k věci samé.

II – Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

16. Poté, co UKE provedl srovnávací analýzu sazeb, jež účtovala Polkomtel Sp. z o.o.⁷. (dále jen „Polkomtel“) za služby ukončení volání ve své mobilní síti⁸, a posouzení jejich oprávněnosti, prohlásil, že Polkomtel uplatňuje jiné sazby MTR než ostatní členské státy a že k jejich určení používá nesprávné metody výpočtu.

17. Dne 30. září 2008 přijal předseda UKE první rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí o MTR z roku 2008“), jímž v souladu s konkrétním harmonogramem uložil Polkomtel určité stropy sazeb za poskytování služeb ukončení volání jiným telekomunikačním operátorům.

18. Polkomtel napadl rozhodnutí o MTR z roku 2008 před Rejonowy Sąd (okresní soud) ve Varšavě, který toto rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 23. března 2011. Tento rozsudek byl v odvolacím řízení dne 30. ledna 2012 potvrzen Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě) a nabyl právní moci⁹.

19. Když byla projednávána žaloba podaná proti rozhodnutí o MTR z roku 2008, Polkomtel dne 4. prosince 2008 předložila společnosti Petrotel Sp. z o.o.¹⁰. (operátor, který oproti zaplacení určitého poplatku přijímá od Polkomtel služby přístupu k síti ukončení volání) návrh změny sazeb MTR, v rámci smlouvy ze dne 21. října 1999, která upravovala obsah práva společnosti Petrotel na přístup k síti společnosti Polkomtel.

20. Vzhledem k tomu, že Polkomtel nesouhlasila s tím, aby byla zavedena sazba podle rozhodnutí o MTR z roku 2008, Petrotel požádala dne 6. února 2009 o zásah UKE, s cílem dosáhnout změny smlouvy o přístupu k síti.

21. Spor mezi Petrotel a Polkomtel vyřešil předseda UKE přijetím rozhodnutí ze dne 17. března 2009 (dále jen „prováděcí rozhodnutí“), jímž změnil smlouvu uzavřenou mezi oběma operátory. Prováděcí rozhodnutí bylo v souladu s režimem sazeb, který byl zaveden rozhodnutím o MTR z roku 2008.

7 — Polkomtel zaujímá v Polsku významné postavení na trhu v oblasti poskytování služeb ukončení volání v mobilní síti.

8 — *Mobile termination rates* (dále jen „sazby MTR“).

9 — Důvody, které vedly ke zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008, souvisí s okolností, že nedošlo k zákonem stanovené konzultaci.

10 — Dále jen „Petrotel“.

22. Polkomtel napadla prováděcí rozhodnutí před Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský soud ve Varšavě – Soud pro hospodářskou soutěž a ochranu spotřebitele), který jej zrušil rozsudkem ze dne 26. října 2012. Stručně řečeno, výše uvedený rozsudek byl odůvodněn mimo jiné tím, že rozhodnutí o MTR z roku 2008 bylo již dříve zrušeno v jiném soudním řízení. Vzhledem k tomu, že prováděcí rozhodnutí sloužilo pouze k provedení rozhodnutí o MTR z roku 2008, posledně jmenované rozhodnutí již nemohlo po svém zrušení sloužit jako základ pro povinnosti, které společnosti Polkomtel ukládalo prováděcí rozhodnutí.

23. Jak Petrotel, tak UKE podaly proti rozsudku ze dne 26. října 2012 odvolání k Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě), jež byla zamítnuta rozsudkem ze dne 19. září 2013, který v zásadě potvrdil výrok vydaný soudem prvního stupně.

24. Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě) dospěl k závěru, že zrušení rozhodnutí o MTR 2008 nezakládalo pouze účinky *ex nunc*, neboť v takovémto případě by právo podniku poskytujícího síť elektronických komunikací napadnout rozhodnutí o MTR z roku 2008 bylo pouze zdánlivé, stejně jako účinky příznivého rozsudku vydaného v řízení vedeném proti tomuto rozhodnutí.

25. Petrotel a UKE podaly proti rozsudku Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě) kasační opravný prostředek k Sąd Najwyższy (nejvyšší soud), který dospěl k názoru, že k vyřešení tohoto kasačního opravného prostředku je nezbytné podat předběžnou otázku.

26. Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) má za to, že postoj, který byl zvolen v rozsudcích vydaných v obou předchozích stupních, je v zásadě v souladu s právem na účinnou soudní ochranu (článek 4 rámcové směrnice a článek 47 Listiny). Vyjádřil však pochybnosti v souvislosti s vnitrostátní judikaturou, podle níž může zrušení správního aktu vyvolat právní účinky na základě zásad legality a ochrany nabytých práv teprve ve chvíli, kdy zrušující rozsudek vstoupí v platnost, tedy *ex nunc*¹¹.

27. Zrušení rozhodnutí VRO, na jehož základě byl vydán jiný správní akt, nemá kromě toho na status posledně jmenovaného aktu žádný vliv: toto zrušení umožňuje pouze obnovu řízení, přičemž následně vydané rozhodnutí má rovněž platnost *ex nunc*¹².

28. Pokud by soudy uplatnily výše uvedená kritéria, znamenalo by to, že pro účely žaloby, kterou podala Polkomtel proti prováděcímu rozhodnutí, by zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008 (jímž byl určen strop sazeb, následně uplatněný v prováděcím rozhodnutí) nebylo relevantní.

29. S ohledem na čl. 4 odst. 1 poslední větu rámcové směrnice by mělo rozhodnutí o MTR z roku 2008 zůstat v platnosti až do okamžiku svého zrušení. Jeho následné zrušení by tedy nemělo mít žádný dopad na sazby MTR použitelné ve vztahu mezi Petrotel a Polkomtel během časového období počínajícího dnem, kdy byla provedena změna smlouvy, s níž VRO projevil souhlas, a končícího dnem, kdy nabylo právní moci zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008 soudem. To by však mohlo vést k omezení účinné soudní ochrany.

30. Předkládající soud uvádí, že unijní právo neupravuje dopady zrušujících rozsudků na rozhodnutí VRO, a proto je třeba uplatnit zásadu autonomie vnitrostátního řízení, která je omezena zásadou efektivity v té podobě, v jaké je vyjádřena čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice. Pochybnosti předkládajícího soudu vyplývají z okolnosti, že v případě neuplatnění předběžného opatření ve smyslu poslední věty výše uvedeného ustanovení může okamžitá vykonatelnost narušit právo na účinnou soudní ochranu, které by mohlo být dodrženo pouze přiznáním zpětné účinnosti zrušujícímu rozsudku.

11 — Rozsudek Naczelny Sąd Administracyjny (nejvyšší správní soud) ze dne 13. listopadu 2012.

12 — Článek 145 odst. 1 bod 8 správního řádu a rozsudek Naczelny Sąd Administracyjny (nejvyšší správní soud) ze dne 27. května 2011.

31. S ohledem na výše uvedené pokládá Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 4 odst. 1 věty 1 a 3 směrnice 2002/21/ES [...] vykládány v tom smyslu, že napadne-li podnik zajišťující síť rozhodnutí [VRO] týkající se sazeb za ukončení volání v síti tohoto podniku (rozhodnutí o MTR) a poté i následné rozhodnutí [VRO], kterým se mění smlouva mezi adresátem rozhodnutí o MTR a jiným podnikem, a to takovým způsobem, že sazby hrazené tímto jiným podnikem za ukončení volání v síti adresáta rozhodnutí o MTR odpovídají sazbám stanoveným v rozhodnutí o MTR (prováděcí rozhodnutí), je s ohledem na čl. 4 odst. 1 čtvrtou větu směrnice 2002/21 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 rozhodnutí o MTR bylo zrušeno, toto prováděcí rozhodnutí zrušil, anebo musí být čl. 4 odst. 1 první a třetí věta směrnice 2002/21 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv 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 podniku, který napadl rozhodnutí [VRO] přijaté za účelem provedení povinností stanovených v rozhodnutí o MTR, které bylo později zrušeno?“

III – Shrnutí vyjádření účastníků řízení

32. Polkomtel tvrdí, že předběžná otázka je hypotetická, a proto nepřípustná. Její případné zodpovězení by ostatně nemělo žádný význam pro vyřešení projednávaného sporu a pochybnosti předkládajícího soudu se týkají spíše účinků rozhodnutí o MTR z roku 2008 než prováděcího rozhodnutí, přestože posledně jmenované rozhodnutí je jediným předmětem původního řízení. Předkládající soud navíc nepodal popis sporného vnitrostátního právního režimu, čímž porušil článek 94 jednacího řádu Soudního dvora.

33. Polkomtel zastává názor, že se Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) zabývá otázkami, jež překračují rámec projednávaného sporu, neboť se týkají způsobu, jakým měl postupovat UKE po zrušení prováděcího řízení s přihlédnutím k důvodu zrušení, jakož i možnosti obou dotčených podniků zahájit řízení. Kromě toho vytýká, že předkládající soud neprovedl analýzu možných následků vyplývajících z výkladu procesních norem. Tvrdí přitom, že neexistují žádné přijatelné důvody, z nichž by čl. 4 odst. 1 první a třetí věta rámcové směrnice měly být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který prohlásil rozhodnutí o MTR z roku 2008 za zrušené, není s ohledem na doslovné znění poslední věty výše uvedeného ustanovení oprávněn ke zrušení prováděcího rozhodnutí a že účinky rozsudku musí být posuzovány v souladu s hmotněprávními ustanoveními vnitrostátního práva.

34. UKE zdůrazňuje, že navzdory zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008 je Polkomtel i nadále povinna určovat své sazby podle vynaložených nákladů, neboť tuto povinnost jí ukládá jiné pravomocné rozhodnutí, a sice rozhodnutí ze dne 19. července 2009 (dále jen „rozhodnutí o SMP“).

35. Tvrdí, že v okamžiku, kdy bylo vydáno prováděcí rozhodnutí, bylo rozhodnutí o MTR z roku 2008 platné. Zrušení posledně jmenovaného rozhodnutí nemůže mít přímo za následek zrušení prováděcího rozhodnutí, neboť čl. 4 odst. 1 poslední věta rámcové směrnice stanoví, že pokud nebyla přijata předběžná opatření, napadené rozhodnutí zůstává v platnosti. Rozhodnutí o MTR z roku 2008 i prováděcí rozhodnutí byla s tímto ustanovením v souladu.

36. Podle názoru UKE existují důvody k tomu, aby zrušení rozhodnutí VRO zakládalo účinky *ex nunc*, což je v souladu s právní naukou i ustálenou judikaturou. Pozbude-li platnosti správní rozhodnutí, které bylo základem pro následné přijetí jiného rozhodnutí, nevede to nezbytně a přímo k tomu, že posledně jmenované rozhodnutí je neplatné, nýbrž k tomu, že zúčastněné strany mohou na základě čl. 145 odst. 1 bodu 8 občanského soudního řádu navrhnout obnovu řízení.

37. S ohledem na znění normativního ustanovení (čl. 4 odst. 1 třetí věta rámcové směrnice), z něhož vyplývá, že subjekt rozhodující o opravném prostředku má posoudit „skutkovou podstatu případu“, zastává UKE názor, že rozsudek má účinky *ex nunc*. Subjekt rozhodující o opravném prostředku bude moci s přihlédnutím k argumentům účastníků řízení a provedenému dokazování vydat rozhodnutí ve věci samé, které bude mít dopad na obsah napadeného správního rozhodnutí, a to v takovém smyslu, že toto rozhodnutí bude nahrazeno jiným.

38. UKE má za to, že soud se nesmí omezit pouze na to, že zruší prováděcí rozhodnutí z důvodu předchozího zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008, ale že musí provést analýzu meritorních otázek a vydat rozhodnutí týkající se výpočtu sazby podle nákladů, jež Polkomtel skutečně vynaložila, neboť tato povinnost vyplývá pro jmenovanou společnost z rozhodnutí o SMP, i když bylo rozhodnutí o MTR z roku 2008 zrušeno.

39. UKE proto navrhuje, aby byla předběžná otázka zodpovězena v tom smyslu, že zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008 nepředstavuje dostatečný základ k tomu, aby mohlo být prováděcí rozhodnutí prohlášeno neplatným vzhledem k tomu, že vnitrostátní subjekt rozhodující o opravném prostředku musí posoudit všechna skutková hlediska projednávané věci.

40. Petrotel uvádí, že podle polského práva jsou rozhodnutí UKE okamžitě vykonatelná, přestože občanský soudní řád připouští možnost přijmout předběžná opatření, pokud existuje riziko významných škod nebo jiných nezvratných následků. K zaručení účinné soudní ochrany žalobce není nezbytné, aby bylo napadené správní rozhodnutí zrušeno se zpětnou účinností, což by mohlo být v rozporu se zásadou právní jistoty a nepříznivě ovlivnit zúčastněné třetí osoby.

41. Petrotel navrhuje, aby byla předběžná otázka zodpovězena tak, že čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že pokud podnik zajišťující síť napadne rozhodnutí o MTR a následně i jeho prováděcí rozhodnutí, nemůže se pro účely zrušení prováděcího rozhodnutí dovolávat okolnosti, že vnitrostátní soud konstatoval, že po přijetí prováděcího rozhodnutí bylo rozhodnutí o MTR zrušeno.

42. Polská vláda je toho názoru, že pravidlo okamžité vykonatelnosti rozhodnutí VRO (čl. 4 odst. 1 poslední věty rámcové směrnice) nebrání tomu, aby rozhodnutí vydané subjektem rozhodujícím o opravném prostředku, jímž bylo výše uvedené rozhodnutí zrušeno, mělo zpětnou účinnost, což ostatně vyplývá i z téže věty, v níž se uvádí, že zmíněný subjekt může povolit přijetí předběžných opatření.

43. Polská vláda má za to, že vymezení pravomoci subjektů rozhodujících o opravném prostředku vyplývá z procesní autonomie členských států, s výhradou dodržení zásad efektivity a rovnocennosti. Zdůrazňuje, že v polském právu existují právní předpisy, jež umožňují, aby se subjekt rozhodující o opravném prostředku, bez ohledu na to, zda během projednávání sporu přijal předběžná opatření, vyjádřil k věci samé s cílem změnit v plném nebo částečném rozsahu napadené rozhodnutí¹³. Judikatura polského Naczelny Sąd Administracyjny (nejvyšší správní soud) však přiznává zrušujícím rozsudkům účinky *ex nunc*, což v souladu s obecnými zásadami platnými v této oblasti umožňuje zúčastněným osobám podat žalobu na náhradu škody.

44. Dodává, že je třeba provést vážení mezi zásadou efektivity a zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. V projednávané věci mělo zrušení prováděcího rozhodnutí dopad nejen na vztah mezi UKE a Polkomtel, ale i na smlouvu uzavřenou mezi Polkomtel a třetí osobou (Petrotel), přičemž rozhodnutí, které bude vydáno, může jednu ze stran této smlouvy zvýhodnit a druhou poškodit.

13 — Odkazuje přitom na článek 479⁶⁴ občanského soudního řádu. Viz bod 15 tohoto stanoviska.

45. Ve světle výše uvedených vyjádření polská vláda navrhuje, aby byl sporný článek vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby v takové situaci, jaká nastala v původním řízení, mohl vnitrostátní soud zrušit rozhodnutí VRO se zpětnou účinností. Způsob, jakým bude zaručena účinnost práva podat opravný prostředek, spadá do působnosti vnitrostátního právního řádu a vnitrostátní judikatury.

46. Komise je toho názoru, že čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice stanoví právo podat opravný prostředek k nezávislému subjektu a zavádí zásadu okamžité vykonatelnosti rozhodnutí VRO, ledaže by bylo přijato předběžné opatření o pozastavení výkonu. Takovéto ustanovení se jeví jako nutné proto, že existují vnitrostátní systémy, v nichž je v případě napadení správních rozhodnutí u soudu automaticky pozastaven výkon těchto rozhodnutí až do okamžiku vyřešení sporu.

47. Komise tvrdí, že okamžitá vykonatelnost napadeného aktu má jen dočasné účinky, které trvají do doby, než bude spor projednán a vyřešen, a že neomezuje možnost soudu vyjádřit se ve věci samé. Je-li rozhodnutí zrušeno, účinky tohoto zrušení sahají do okamžiku, kdy bylo toto rozhodnutí přijato (účinky *ex tunc*). Pokud by subjekty rozhodující o opravném prostředku neměly možnost vymáhat zaplacení částek, jež byly protiprávně získány na základě zrušeného rozhodnutí, bylo by namístež použít unijní právní předpisy umožňující pozastavení výkonu.

48. Rozsah účinků rozsudku, kterým bylo zrušeno rozhodnutí VRO, vyplývá z procesní autonomie členských států, vždy však s výhradou dodržení zásad efektivit a rovnocennosti. Komise zastává názor, že k zaručení účinnosti mechanismu pro opravné prostředky je nevyhnutelné, aby byla zrušujícímu rozhodnutí přiznána účinnost *ex tunc*. Pokud by řízení o opravném prostředku neumožňovalo zrušit rozhodnutí VRO se zpětnou účinností, nýbrž pouze *pro futuro*, výkon práva zakotveného v čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice by byl jen zdánlivý.

IV – Analýza

A – Přípustnost předběžné otázky

49. Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) se obrátil na Soudní dvůr s žádostí o podání výkladu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice v souvislosti s výkladem článku 47 Listiny. Projednávaný spor vyvstal v souvislosti s okamžitou vykonatelností dvou na sebe navazujících rozhodnutí vydaných VRO, jež byla napadena a jejichž výkon nebyl pozastaven žádnými předběžnými opatřeními, avšak později byla zrušena¹⁴.

50. V prvním z nich (rozhodnutí o MTR z roku 2008) VRO nařídil Polkomtel, aby nepřekračovala stropy sazeb za poskytnutí přístupu ke své síti, použitelné na všechny telekomunikační operátory, kteří by měli zájem o použití této sítě. Vzhledem k tomu, že Polkomtel se s jedním z těchto operátorů (konkrétně s Petrotel) neshodla na změně smlouvy upravující jejich vzájemné vztahy ve smyslu přizpůsobení této smlouvy rozhodnutí o MTR z roku 2008, v druhém rozhodnutí (prováděcí rozhodnutí) předseda UKE – na návrh Petrotel – závazně stanovil strop sazeb pro účely smlouvy upravující přístup Petrotel k síti zajišťované společností Polkomtel.

51. Vzhledem k tomu, že v době, kdy byl projednáván opravný prostředek podaný proti prováděcímu rozhodnutí, bylo rozhodnutí o MTR z roku 2008 soudní cestou zrušeno, vyvstaly před polským Sądem Najwyższym (nejvyšší soud) pochybnosti ohledně toho, zda má na vyřešení sporu dopad unijní právo (konkrétně čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice). Zmíněný soud si zvláště přeje zjistit, zda s ohledem na

14 — Prováděcí rozhodnutí bylo zrušeno v obou rozsudcích vydaných v předchozích stupních, přičemž opravný prostředek podaný proti druhému z těchto rozsudků dosud projednává Sąd Najwyższy (nejvyšší soud).

výše uvedené ustanovení následné prohlášení neplatnosti rozhodnutí o MTR z roku 2008, jež bylo v okamžiku, kdy bylo vydáno prováděcí rozhodnutí, vykonatelné, znamená, že je soud – příslušný k tomu, aby se k poslední jmenovanému rozhodnutí vyjádřil – oprávněn (nebo povinen) toto rozhodnutí zrušit a ponechat bez účinku povinnosti, které z něj vyplynuly v době, kdy bylo v platnosti.

52. Polkomtel tvrdí, že předběžná otázka je z výše uvedených důvodů nepřijatelná¹⁵. S touto námitkou nesouhlasím, neboť otázka, která vyvstala, není hypotetická a předkládající soud sice stručně, ale dostatečně srozumitelně popsal právní předpisy a okolnosti, jichž se projednávávaný spor týká. Pro upřesnění problému, který je řešen, odkazuje zmíněný soud na polskou právní úpravu a na judikaturu nejvyššího správního soudu této země, přičemž konkrétně cituje dva rozsudky tohoto soudu, jakož i mimo jiné čl. 145 odst. 1 bod 8 správního řádu¹⁶. Je sice pravda, že mohl uvést více podrobností, avšak znovu opakuji, že jeho předkládací rozhodnutí obsahuje podstatné informace nutné k vyřešení sporu a že během tohoto řízení o předběžné otázce účastníci řízení bez potíží vyjádřili své argumenty, jimiž podporují nebo popírají příslušná tvrzení.

53. Problém, na nějž poukazuje Sąd Najwyższy (nejvyšší soud), má dvě roviny. První z nich je čistě vnitrostátní a vyplývá z vnitrostátních právních předpisů a z vnitrostátní judikatury. Z popisu, který poskytl předkládající soud, lze vyvodit, že rozsudky, jimiž se zrušují rozhodnutí VRO, zakládají účinky v okamžiku svého vydání. Pokud je zrušení určitého aktu důsledkem zrušení jiného, staršího aktu, jež prvně jmenovaný akt provádí, musí být obnoveno správní řízení, přičemž konečné rozhodnutí vydané po jeho ukončení bude mít účinky pouze *pro futuro*. Důsledkem toho je, že účinky aktů provedených na základě zrušeného rozhodnutí nelze ani nadále změnit.

54. Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) má pochybnosti, zda je použití vnitrostátních právních předpisů vykládaných ve výše uvedeném smyslu slučitelné s unijním právem, čímž se dostáváme ke druhé rovině položené otázky. Důvod, z něhož výše uvedený soud žádá Soudní dvůr, aby v řízení o předběžné otázce podal výklad článku 4 rámcové směrnice (a článku 47 Listiny), tkví v tom, že tento výklad by podle jeho mínění mohl mít dopad na rozsudek, který má vydat.

55. Chápeme-li předběžnou otázku způsobem, který je popsán výše, je namístě považovat ji za přípustnou. Je pravda, že při jejím zodpovězení bude zapotřebí podrobit argumenty uvedené předkládajícím soudem určitému výběru¹⁷, neboť některé z nich, jež tento soud zdůraznil, budou vyloučeny jako méně závažné. Tak tomu bude například v případě dopadu předchozího zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008 na platnost prováděcího rozhodnutí: důležité je, aby bylo ve světle čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice vyřešeno, jaké účinky by mělo prohlášení neplatnosti prováděcího rozhodnutí, bez ohledu na to, jaké důvody by v daném okamžiku vedly k vydání takového prohlášení. Je rovněž logické, že se Soudní dvůr nemůže vměšovat do výkladu polského práva, který přísluší výlučně vnitrostátním soudům.

B – Mechanismy pro opravné prostředky stanovené v čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice

56. Nejprve bych rád vymezil obsah sporu, přičemž se soustředím na ustanovení čl. 4 odst. 1 poslední věty rámcové směrnice.

15 — Viz body 41 a 42 tohoto stanoviska.

16 — Viz bod 12 výše, jakož i poznámky pod čarou 10 a 11.

17 — Ze znění předkládacího rozhodnutí vyplývá, že rozsah pochybností, jimž čelí Sąd Najwyższy (nejvyšší soud) je širší, než by se na první pohled mohlo zdát. Ve skutečnosti se totiž týkají otázky, jak daleko mohou soudy zajít v rámci kontroly činnosti VRO. Ve prospěch takového chápání předmětu projednáváného sporu hovoří i okolnost, že jeden z účastníků řízení uvedl argument, jímž navrhl, aby vnitrostátní soud vydal rozsudek, jímž vyřeší meritorní otázku (tj. opravu uložených stropů sazeb v souvislosti s náklady, jež vynaložila Polkomtel), a to buď že opravný prostředek s konečnou platností zamítne, anebo zajistí, aby prováděcí rozhodnutí, které je závazné pro všechny, získalo určitý obsah.

57. Soudnímu dvoru se již naskytla příležitost podat výklad tohoto článku¹⁸, který podle něj „představuje výraz zásady účinné soudní ochrany, podle níž přísluší soudům členských států zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z unijního práva“¹⁹. Kromě toho Soudní dvůr uvedl, že „[v] případě uvedeném v článku 4 rámcové směrnice jsou členské státy povinny stanovit opravný prostředek k soudnímu orgánu za účelem ochrany práv, která pro uživatele a podniky vyplývají z právního řádu Společenství“. V jiných věcech týkajících se elektronických komunikací se vyjádřil také k otázce dodržování zásady účinné soudní ochrany, avšak nezabýval se působností rozhodnutí vydaných subjekty rozhodujícími o opravném prostředku a jejich účinky²⁰.

58. Článek 4 odst. 1 poslední věta rámcové směrnice odráží pouze jedno z hledisek účinné soudní ochrany, a sice ochranu poskytovanou prostřednictvím předběžných opatření. Unijní normotvůrce vychází z předpokladu, že soud (nebo jiný subjekt, „který je nezávislý na zúčastněných stranách“), u něhož bylo rozhodnutí VRO napadeno, může jejich výkon pozastavit²¹ do doby, než bude vydán konečný rozsudek. Dodává přitom, že pokud nebyl výkon rozhodnutí VRO pozastaven, toto rozhodnutí je i nadále účinné²². Přestože tak někteří účastníci tohoto řízení činí, z výše uvedené věty nelze vyvodit závěr, že zachování (dočasné, do vyřešení sporu) účinnosti rozhodnutí VRO brání tomu, aby konečný rozsudek, bude-li zrušující, zrušil rovněž účinky (zatím jen dočasné) rozhodnutí, o němž se jednalo, a aby prohlásil, že i tyto účinky jsou protiprávní.

59. Okolnost, že nebyla přijata předběžná opatření, která by po dobu projednávání sporu zabránila účinnosti rozhodnutí VRO, nemůže z hlediska čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice vést k tomu, že by nebylo možné, aby rozsudek, jehož vydáním je řízení ukončeno, nejen prohlásil neplatnost napadeného rozhodnutí, nýbrž rozšířil prohlášení neplatnosti i na všechny minulé a budoucí účinky tohoto rozhodnutí. Právě takovouto logikou se ostatně řídí systém opravných prostředků včetně návrhů na zrušení správních aktů, v němž platí obecné pravidlo *quod nullum est, nullum effectum producit*. Je-li soud oprávněn k tomu, aby přijetím předběžných opatření pozastavil výkon správního aktu, tím spíše je oprávněn k tomu, aby zrušením účinků napadeného aktu zaručil výkon zrušujícího rozsudku.

60. Nahlédneme-li nyní na čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice z jiného úhlu pohledu, zjistíme, že ukládá členským státům povinnost zajistit, aby jejich právní řády obsahovaly „účinný mechanismus pro opravné prostředky“ proti rozhodnutím VRO, přičemž tento výraz je uveden v první a třetí větě tohoto ustanovení. Posledně jmenovaná věta dodává, že „[č]lenské státy zajistí, aby skutková podstata případu byla řádně posouzena“.

18 — V některých případech se k této otázce vyjádřil jen okrajově. Například rozsudky ze dne 6. října 2010, Base a další (C-389/08, EU:C:2010:584, bod 29), a ze dne 17. září 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, bod 54), poukazují na podmínky, jež musí VRO splnit, a na to, že musí být umožněno podat proti jejich rozhodnutím účinný opravný prostředek. Rozsudek ze dne 13. července 2006, Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463), upozornil na to, že subjekt rozhodující o opravném prostředku má mít přístup k důvěrným dokumentům, aby měl k dispozici veškeré informace nezbytné k vydání rozsudku ve věci samé.

19 — Rozsudek ze dne 22. ledna 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, bod 33).

20 — Rozsudky ze dne 21. února 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, body 30 a 31), a ze dne 22. ledna 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, body 33 a 34). Zabývají se pojmem „dotčen“ ve smyslu článku 4 rámcové směrnice.

21 — V této souvislosti viz body 14 a 15 směrnice 2009/140, které jsou uvedeny v bodě 9 výše.

22 — Jazyková znění, jimiž jsem se zabýval, se shodují v tom, že poukazují spíše na zachování účinnosti rozhodnutí VRO než na zachování jeho platnosti. Výslovně tak činí portugalské znění („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz“) a obdobně i znění německé („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam“), anglické („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand“), francouzské („Dans l'attente de l'issue de la procédure, la décision de l'autorité réglementaire nationale est maintenue“) nebo italské („In attesa dell'esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell'autorità nazionale di regolamentazione“) (zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska). Ve španělském znění se nicméně uvádí, že rozhodnutí VRO „seguirá siendo válida“, což se odlišuje od ostatních jazykových znění, neboť jsou zde bezdůvodně směřovány různé právní kategorie, a sice platnost aktu a jeho účinnost.

61. Znamená to tedy, že členské státy musí ve svých právních rádech zavést legislativní opatření nezbytná k zajištění „účinnosti“ rozhodnutí, jimiž jsou řešeny opravné prostředky podané proti smlouvám VRO v oblasti elektronických komunikací. Rámcová směrnice se však omezuje pouze na výše uvedenou formulaci, přičemž ponechává určitý rozhodovací prostor procesní a soudní autonomii členských států, což umožňuje, aby bylo výše uvedeného cíle dosaženo pomocí prostředků (v tomto případě procesních), jež jednotlivé členské státy považují za vhodné.

62. Je s ohledem na požadavek účinnosti, který vyplývá z čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, nevyhnutelné, aby rozsudek, který vyřeší opravný prostředek tak, že zruší rozhodnutí VRO, zakládal účinky *ex tunc*? Tak lze shrnout skutečnou podstatu otázky projednávané v tomto řízení, přistupujeme-li k její analýze z hlediska unijního práva.

63. I když jsem výše předeslal, že způsobilost zrušujícího rozsudku zakládat účinky *ex tunc* není nijak oslabena odkazem na „zachování“ rozhodnutí VRO v případě, že jeho výkon nebyl pozastaven přijetím předběžného opatření (čl. 4 odst. 1 poslední věta), nyní již nenahlízíme na projednávaný spor z hlediska možnosti, nýbrž z hlediska předpokládané povinnosti zrušit již od počátku účinky, jež byly dočasně zachovány.

64. Jak jsem již poznamenal výše, z logiky, jíž se řídí systém opravných prostředků podávaných proti rozhodnutím VRO, vyplývá, že pokud jsou tato rozhodnutí zrušena soudem, v zásadě platí, že jejich zrušení musí být vztaheno i na účinky, jež tato rozhodnutí zakládají, neboť tyto účinky jsou zbaveny právního podkladu, který umožňoval jejich existenci. Toto obecné kritérium připouští nicméně i několik výjimek.

65. Jednou z těchto výjimek (která, lze-li to tak říci, s ohledem na svou mimořádnou povahu potvrzuje běžnou platnost výše uvedeného pravidla) je to, že soud, jemuž to umožňuje příslušný právní systém, rozhodne v tom smyslu, že některé účinky aktu, který byl prohlášen neplatným, mají být s konečnou platností zachovány²³. S ohledem na důvody související například s právní jistotou, právy třetích osob nebo obecným zájmem se může jevit jako žádoucí, aby v případě, že to uzná za vhodné soud rozhodující ve věci, účinky zrušeného aktu přetrvaly, a to tím spíše, pokud by okamžitá účinnost prohlášení o neplatnosti, uvedeného v rozsudku, mohla mít zvláště závažné dopady na výše uvedené zájmy.

66. Další snadno pochopitelná výjimka může být uplatněna v situaci, kdy legalita napadeného aktu nebyla v řízení o opravném prostředku zpochybněna s ohledem na cíl či obsah tohoto aktu, nýbrž z důvodů nesouvisejících s meritem věci, ať již z důvodu nepřislušnosti orgánu, který tento akt vydal, nebo z důvodu jiných více či méně závažných formálních vad. Pokud bude opravnému prostředku z výše uvedených důvodů vyhověno, a daný akt bude tudíž zrušen, je možné, aby bylo současně prohlášeno (i tentokrát za předpokladu, že to umožňuje právní systém daného státu), že účinky tohoto aktu budou zachovány do doby, než bude zrušený akt nahrazen jiným aktem postrádajícím výše uvedené vady, s cílem zamezit vzniku právní mezery, která by mohla mít nepříznivý dopad na veřejný zájem²⁴. V takovýchto případech bude tedy účinnost zrušujícího rozsudku zaměřena spíše do budoucna než do minulosti.

23 — Toto oprávnění, jež bylo Soudnímu dvoru přiznáno v rámci přímých žalob, je zakotveno v primárním unijním právu: článek 264 SFEU stanoví, že „[j]e-li žaloba opodstatněná, Soudní dvůr Evropské unie prohlásí napadený akt za neplatný od počátku. *Soudní dvůr Evropské unie však uvede, považuje-li to za nezbytné, ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované.*“ (zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska).

24 — Zvláště jedná-li se o akty normativní povahy.

67. Vnitrostátní právní řády mohou rovněž stanovit, že jejich soudy mohou, opět výjimečně a ze závažných důvodů souvisejících se zásadou právní jistoty, omezit časovou působnost rozsudku²⁵. Tento druh soudních rozhodnutí by si logicky měl i nadále zachovat povahu výjimky, aby nebyla zpochybňována způsobilost rozsudků zakládat překážku věci rozsouzené²⁶, ale i přesto nelze jeho existenci vyloučit a lze ji považovat za odůvodněnou, aniž přitom dochází k porušování práva na účinnou soudní ochranu.

68. A konečně lze připustit také to, že za určitých okolností může vnitrostátní právní řád stanovit, že v rámci řešení návrhového žádání směřujícího ke zrušení správního aktu (nebo veřejnoprávní smlouvy) bude rozsudek, jímž se prohlašuje neplatnost tohoto aktu, zbaven své „přirozené“ účinnosti, která bude nahrazena povinností zaplatit náhradu škody nebo jinými alternativními opatřeními. Tato možnost není ničím neznámým ani v unijním právu²⁷ a není mi jasné, proč by v obdobných situacích nemohla být uplatněna i ve vnitrostátních právních řádech.

69. Výše uvedené úvahy potvrzují, že k zajištění účinnosti „mechanismů pro opravné prostředky“ podaných proti rozhodnutím VRO, ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, je zpravidla nezbytné, aby rozsudek, který prohlašuje tato rozhodnutí za neplatná, zrušil i dočasné účinky, jež by tato rozhodnutí mohla zakládat. Toto pravidlo však připouští i výjimky, z nichž některé jsem uvedl výše a jejichž úprava v příslušných právních řádech je věcí členských států, vždy však s výhradou dodržení zásad rovnocennosti a efektivity, jimiž je omezena procesní autonomie těchto států.

70. Odkaz na článek 47 Listiny nemá v tomto ohledu žádný význam (nehledě na to, že *ratione temporis* by mohl být jen stěží použitelný na právní situaci, která vyplývá z přijatých rozhodnutí a z podaných opravných prostředků, spadajících do období let 2008 a 2009). Právo na účinnou soudní ochranu, které zavádí Listina pro případy, jichž se týká její článek 51, nevyžaduje, aby všechny problémy, jež by mohly vyvstat v souvislosti s účinností rozsudků zrušujících správní akty, byly řešeny stejným způsobem. Z tohoto práva lze zajisté vyvodit obecné pravidlo, o němž jsem se zmínil, avšak toto pravidlo současně nebrání tomu, aby mohly být uplatněny výše uvedené výjimky.

71. Mám za to, že ve zbývajících částech se spor mezi UKE a oběma telekomunikačními operátory dotčenými určením stropů sazeb (jakož i jejich dopadem na smlouvy o přístupu k síti, které uzavřeli), v té podobě, v jaké se odráží v argumentech, jež v průběhu řízení o předběžné otázce vznesli jeho účastníci před Soudním dvorem, se daleko více než samotného unijního práva týká otázek výkladu

25 — Totéž platí i pro unijní právo. Počínaje vydáním rozsudku ze dne 8. dubna 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), se Soudní dvůr několikrát vyjádřil k omezení časových účinků svých rozsudků, přičemž se pokusil uvést v soulad požadavky vyplývající z právní jistoty s požadavky, jež v zásadě vyplývají z neslučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s právem Společenství. Viz stanovisko generálního advokáta D. Ruize-Jaraba Colomera přednesené ve věci Edis (C-231/96, ECLI:EU:C:1998:134, bod 15 a násl.).

26 — V tomto smyslu se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku ze dne 16. července 1992, Legros a další (C-163/90, EU:C:1992:326, bod 30): „Je třeba zdůraznit, že pouze výjimečně může Soudní dvůr na základě obecné zásady právní jistoty inherentní právnímu řádu Společenství omezit možnost všech dotčených osob dovolávat se ustanovení, které vyložil, aby zpochybnil právní vztahy založené v dobré víře. [...] Za účelem rozhodnutí, zda je či není namístě omezit časové účinky rozsudku, je třeba vzít v úvahu skutečnost, že i když je třeba pečlivě zvážit praktické důsledky jakéhokoliv soudního rozhodnutí, nelze jít tak daleko, aby z důvodu dopadu, který může mít jedno soudní rozhodnutí na minulost, byla narušena objektivita práva a ohroženo jeho budoucí uplatnění (rozsudek ze dne 2. února 1988, Blaizot, 24/86, [EU:C:1988:43], body 28 a 30)“.

27 — Například ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. 2007, L 335, s. 31). Uvádí se v ní (bod 22 odůvodnění a články 2d a 2e), že co se týče smluv, které musí být vzhledem ke svému protiprávnímu původu v zásadě prohlášeny za neúčinné, má nezávislý orgán příslušný k přezkumu takovéto smlouvy možnost se rozhodnout „uznat některé její dočasné účinky“, tj. zachovat účinky smlouvy, za předpokladu, že existují naléhavé důvody obecného zájmu, a s výhradou uložení příslušných sankcí a náhrady škody.

vnitrostátního práva. Účastníci řízení (a polská vláda) se rozcházejí v názorech na výklad vnitrostátních právních předpisů²⁸ a judikatury, kterou vydaly jejich nejvyšší soudy v občanskoprávní a správní oblasti. Soudnímu dvoru nepřisluší, aby vstoupil do této diskuse, neboť nespadá do jeho pravomoci, která zahrnuje pouze výklad unijního práva.

72. V souladu s výše uvedenými úvahami tedy navrhuji, aby bylo zodpovězení předběžné otázky omezeno pouze na takové vysvětlení smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, které bude pro předkládající soud užitečné, avšak současně nezasáhne do jeho vlastní pravomoci k výkladu vnitrostátního práva.

73. Z tohoto úhlu pohledu se jeví jako příhodné, aby byla odpověď rozdělena na dvě části, z nichž první se bude týkat první věty zmíněného ustanovení (v níž je požadováno, aby členské státy zajistily „účinný mechanismus“ pro napadení rozhodnutí VRO v oblasti elektronických komunikací) a druhá poslední věty (podle níž má být v rámci opravného prostředku zachována účinnost napadeného rozhodnutí, ledaže by subjekt rozhodující o opravném prostředku pozastavil jeho výkon).

74. Pokud jde o čl. 4 odst. 1 první větu rámcové směrnice, z jejího obsahu lze stejně jako z práva na účinnou soudní ochranu, které je jejím základem, vyvodit závěr, že subjekt rozhodující o opravném prostředku může zrušit rozhodnutí VRO, o němž má rozhodnout, a zrušující účinek svého výroku rozšířit i na účinky, které již byly tímto rozhodnutím založeny.

75. Co se týče poslední věty téhož článku, dočasné zachování účinnosti rozhodnutí VRO, jehož výkon nebyl pozastaven subjektem rozhodujícím o opravném prostředku, nevylučuje, aby se následné zrušení tohoto rozhodnutí vztahovalo *ex tunc* i na účinky, jež toto rozhodnutí založilo.

76. Ani jedna z výše uvedených vět daného ustanovení však nebrání tomu, aby zrušení rozhodnutí VRO mohlo výjimečně zakládat pouze účinky *ex nunc*, za předpokladu, že to umožňuje vnitrostátní právo a že to subjekt rozhodující o opravném prostředku považuje za vhodné s ohledem na naléhavé důvody související s ochranou právní jistoty a legitimního očekávání, za účelem zaručení práv třetích osob či z důvodů obecného zájmu.

77. Rád bych ještě doplnil poznámku k čl. 4 odst. 1 třetí větě rámcové směrnice, i když není nutné, aby se stala součástí výroku rozsudku. Zmíněné ustanovení ukládá povinnost zajistit, aby „skutková podstata případu“ byla řádně posouzena subjektem rozhodujícím o opravném prostředku. Pokud má tento subjekt k dispozici dostatečné podklady k posuzování, je totiž namístě, aby rozhodl ve věci samé bez ohledu na to, zda přijme příslušná návrhová žádání nebo je zamítne. Přísluší tedy subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, aby posoudil, zda má při ukončení řízení k dispozici tolik skutečností k posouzení a tolik důkazů, aby se mohl v takovémto smyslu vyjádřit. V takových věcech, jako je projednávaná věc, může mezi faktory, o něž se výrok tohoto subjektu opírá, patřit i okolnost, že sporné rozhodnutí nemá právní základ²⁹.

78. Konkrétně řečeno, pokud se předkládající soud shodne se soudem prvního stupně a s odvolacím soudem na tom, že rozhodnutí o MTR z roku 2008 představovalo z věcného hlediska nezbytné východisko obsahu prováděcího rozhodnutí, takže po zrušení prvního rozhodnutí muselo být zrušeno i druhé, takovýto závěr není v rozporu s čl. 4 odst. 1 třetí větou rámcové směrnice.

28 — Tyto rozpory se týkají zvláště uplatnění ustanovení občanského soudního řádu (článek 479⁶³, článek 479⁶³ a čl. 365 odst. 1) a správního řádu (čl. 145 odst. 1) v souvislosti s rozsudkem zrušujícím správní akt, má-li být vydán jiný, nahrazující akt a má-li být za tímto účelem zahájeno další řízení. Účastníci řízení se vzájemně neshodli ani v otázce případných dopadů zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008 na prováděcí rozhodnutí, ani v otázce důvodů, které byly rozhodující pro zrušení posledně jmenovaného rozhodnutí (jež mohly souviset jak s formální vadou spočívající v neprovedení konzultace, tak s neoprávněným použitím mimořádného nástroje stanoveného polským telekomunikačním zákonem či s neexistencí právního základu vyplývající ze zrušení rozhodnutí o MTR z roku 2008). A konečně ÚKE poukázal na další prvek, jehož relevantnost není v předkládacím rozhodnutí zmíněna a jímž je nové rozhodnutí o SMP, které následovalo po prováděcím rozhodnutí.

29 — Odkaz na „skutkovou podstatu případu“ nebrání v žádném případě tomu, aby se kontrola, kterou provádí subjekt rozhodující o opravném prostředku, zaměřila pouze na vady mající zásadní dopad na neplatnost aktu, aniž by byl nutný širší záběr. Pokud byly například při vypracování tohoto aktu vynechány zásadní náležitosti, tato vada postačuje k tomu, aby byl akt prohlášen neplatným.

79. Výše uvedené ustanovení nebrání v žádném případě ani tomu, aby v případě, že vnitrostátní právo ukládá povinnost vydat rozhodnutí, jímž bude nahrazeno zrušené rozhodnutí poté, co VRO obnoví příslušné řízení, byl zaveden nový strop sazeb, který již bude v souladu s právními předpisy a který upřesní vyrovnání pohledávek za jednotlivá nárokováná období, případně i včetně příslušných plateb či splátek. Jedná se o legitimní volbu, která je navíc i v souladu se zněním čl. 4 odst. 1 třetího pododstavce rámcové směrnice a která by mohla zamezit tomu, aby případné hospodářské dopady prohlášení neplatnosti byly řešeny podáním žaloby na majetkovou odpovědnost (náhradu škody).

V – Závěry

80. S ohledem na vše, co bylo uvedeno výše, navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Sąd Najwyższy (nejvyšší soud Polska) odpověděl následovně:

„1) Z článku 4 odst. 1 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 spojení s právem na účinnou soudní ochranu, vyplývá, že:

- subjekty rozhodující o opravném prostředku mohou zrušit rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů, o němž mají rozhodnout, a zrušující účinek svého zrušujícího výroku rozšířit i na účinky, které již byly tímto rozhodnutím založeny;
- dočasné zachování účinnosti rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů, jehož výkon nebyl pozastaven subjektem rozhodujícím o opravném prostředku, nevylučuje, aby se následné zrušení tohoto rozhodnutí vztahovalo *ex tunc* i na účinky, jež toto rozhodnutí založilo.

2) Pokud to umožňuje vnitrostátní právo, zrušení rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu může výjimečně zakládat pouze účinky *ex nunc* za předpokladu, že to subjekt rozhodující o opravném prostředku považuje za vhodné s ohledem na naléhavé důvody související s ochranou právní jistoty a legitimního očekávání za účelem zaručení práv třetích osob či z důvodů obecného zájmu.“