



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. listopada 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ – Članak 4. stavak 1. – Pravo žalbe protiv odluke koju je donijelo državno regulatorno tijelo – Učinkovit žalbeni mehanizam – Zadržavanje na snazi odluke državnog regulatornog tijela do ishoda žalbenog postupka – Vremenski učinci odluke nacionalnog suda kojom se poništava odluka državnog regulatornog tijela – Mogućnost poništenja odluke državnog regulatornog tijela s retroaktivnim učinkom – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja“

U predmetu C-231/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), odlukom od 18. veljače 2015., koju je Sud zaprimio 21. svibnja 2015., u postupku

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

Petrotel Sp. z o.o. w Płocku

protiv

Polkomtel sp. z o.o.

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, L. Ochniewicz, *radca prawny*,
- za Petrotel sp. z o.o. w Płocku, K. Stempel, *adwokat*,
- za Polkomtel sp. z o.o., E. Barembuch, *radca prawny*,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: poljski

— za Europsku komisiju, G. Braun, J. Hottiaux i L. Nicolae, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. lipnja 2016.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 1. prvog podstavka prve i druge rečenice i članka 4. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.) (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između, s jedne strane, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (predsjednik Ureda za elektroničke komunikacije, u daljnjem tekstu: predsjednik UKE-a) i društva Petrotel sp. z o.o. w Płocku (u daljnjem tekstu: Petrotel) te, s druge strane, društva Polkomtel sp. z o.o., u vezi s odlukom predsjednika UKE-a u okviru spora između tih dvaju poduzetnika u pogledu cijena završavanja poziva koje je primjenjivao Polkomtel u svojoj mobilnoj telefonskoj mreži.

Pravni okvir

- 3 Članak 4. Okvirne direktive, koji se odnosi na pravo žalbe protiv odluke koju je donijelo državno regulatorno tijelo (u daljnjem tekstu: DRT), u stavku 1. određuje:

„Države članice osiguravaju učinkoviti mehanizam na nacionalnoj razini na temelju kojeg bilo koji korisnik ili poduzeće, koji daju na korištenje elektroničke komunikacijske mreže i/ili pružaju elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka [DRT-a], ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke žalbenom tijelu koje je neovisno od umiješanih stranaka. To tijelo, koje može biti sud, raspolaze potrebnom stručnošću za obavljanje svoje funkcije. Države članice osiguravaju propisno uzimanje u obzir elemenata slučaja i postojanje učinkovitog mehanizma žalbe.

Do ishoda žalbe na snazi ostaje odluka državnog regulatornog tijela, osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 4 U okviru postupka koji je prethodio glavnom, predsjednik UKE-a, nakon analize mjerodavnog tržišta, 30. rujna 2008. donio je odluku kojom je naložio Polkomtelu, kao poduzetniku sa značajnom tržišnom snagom, da prilagodi cijene završavanja glasovnih poziva u svojoj mobilnoj telefonskoj mreži na razinu određenu u toj odluci (u daljnjem tekstu: odluka od 30. rujna 2008.). Polkomtel je podnio žalbu protiv te odluke.
- 5 Tijekom postupka pred nadležnim sudom povodom žalbe protiv odluke od 30. rujna 2008., Polkomtel je vodio pregovore s Petrotelom, među ostalim, u vezi s promjenom cijena završavanja glasovnih poziva u svojoj mobilnoj telefonskoj mreži. Budući da ti poduzetnici nisu postigli sporazum, zatražili su od predsjednika UKE-a da odluči o sporu između njih.

6. Predsjednik UKE-a odlukom od 17. ožujka 2009., kojom se izvršava odluka od 30. rujna 2008., riješio je taj spor na način da je, među ostalim, izmijenio uvjete ugovora između Petrotela i Polkomtela o cijenama završavanja glasovnih poziva u Polkomtelovoj mobilnoj telefonskoj mreži (u daljnjem tekstu: odluka od 17. ožujka 2009.). Predsjednik UKE-a tom je odlukom Polkomtelu naložio da prilagodi te cijene na razinu utvrđenu u njegovoj odluci od 30. rujna 2008. Polkomtel je Sądu Okręgowy w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Okružni sud u Varšavi – Sud za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača, Poljska) podnio žalbu i protiv odluke od 17. ožujka 2009.
7. Dok se vodio žalbeni postupak protiv odluke od 17. ožujka 2009., odluka od 30. rujna 2008. poništena je presudom Sąda Okręgowy w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Okružni sud u Varšavi – Sud za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača) od 23. ožujka 2011., koja je potvrđena presudom Sąda Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi, Poljska) od 30. siječnja 2012.
8. Presudom od 26. listopada 2012. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Okružni sud u Varšavi – Sud za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača) također je poništio odluku od 17. ožujka 2009. uz obrazloženje da ta odluka, kojom se izvršava odluka od 30. rujna 2008., više nema pravnu osnovu jer su obveze utvrđene u odluci od 30. rujna 2008. ukinute s retroaktivnim učinkom. Stoga je smatrao da poništenje odluke od 17. ožujka 2009. također ima za posljedicu poništenje Polkomtelove obveze da prilagodi svoje cijene na razinu utvrđenu odlukom od 30. rujna 2008.
9. Predsjednik UKE-a i Petrotel podnijeli su Sądu Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) žalbu protiv odluke Sąda Okręgowy w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Okružni sud u Varšavi – Sud za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača) od 26. listopada 2016., koji je tu žalbu odbio presudom od 19. rujna 2013., smatrajući, među ostalim, da u predmetnom slučaju ne treba primijeniti načela upravnog postupka utvrđena u sudskoj praksi poljskih upravnih sudova, u skladu s kojima poništenje upravne odluke proizvodi učinke samo *ex nunc*. Predsjednik UKE-a i Petrotel podnijeli su Sądu Najwyższy (Vrhovni sud) žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude.
10. Sud koji je uputio zahtjev slaže se s pristupom Sąda Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) prema kojem primjenom načela upravnog postupka iz prethodne točke u okolnostima poput onih u predmetu o kojemu odlučuje nije moguće osigurati djelotvornu sudsku zaštitu u smislu članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 4. Okvirne direktive. Taj sud smatra da su sudovi koji su odlučivali o predmetu u području regulacije elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga opravdano razvili autonoman pristup u pogledu učinaka poništenja odluke od 30. rujna 2008.
11. Navodi da bi u skladu s tim pristupom sud kojem je podnesena žalba protiv odluke od 17. ožujka 2009., koja je bila odmah izvršna i kojom se provodila odluka od 30. rujna 2008., nakon poništenja potonje mogao ili izmijeniti cijene završavanja glasovnih poziva u mobilnoj telefonskoj mreži u razdoblju obuhvaćenom odlukom od 17. ožujka 2009. ili poništiti tu odluku, čime bi ukinuo obvezu primjene spomenutih utvrđenih cijena u tom razdoblju. Prema mišljenju tog suda, poništenje odluke od 17. ožujka 2009. ne bi ugrozilo učinkovitost prava Unije u području elektroničkih komunikacija te bi omogućilo DRT-u da donese novu odluku u kojoj će odrediti razinu cijena završavanja glasovnih poziva u mobilnoj telefonskoj mreži utvrđenih u ugovoru obvezujućem za poduzetnike koji daju na korištenje mrežu u razdoblju obuhvaćenom odlukom od 17. ožujka 2009.
12. Međutim, budući da Petrotel tvrdi da je odluka od 17. ožujka 2009. ostala na snazi u smislu članka 4. stavka 1. drugog podstavka Okvirne direktive i da poništenje odluke od 30. rujna 2008. ne može imati učinke *ex tunc*, sud koji je uputio zahtjev pita se ograničava li ta odredba postupovnu autonomiju država članica i ima dvojbe u pogledu značenja koje treba dati provedbi načela djelotvorne sudske zaštite u smislu tog članka, u vezi s člankom 47. Povelje.

- 13 Prema mišljenju tog suda, stajalište da se na temelju načela djelotvorne sudske zaštite može dopustiti izmjena odluke DRT-a ili njezino poništenje s retroaktivnim učinkom pridonijelo bi osiguravanju ravnoteže između načela učinkovitosti prava Unije u području regulacije elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te načela djelotvorne sudske zaštite te ne bi bilo protivno načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.
- 14 U tim okolnostima, Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 4. stavak 1. [prvi podstavak] prvu i treću rečenicu Okvirne direktive tumačiti na način da – u slučaju kada poslužitelj mreže pobija odluku DRT-a koja se odnosi na cijene završavanja poziva u mreži toga poslužitelja ([prva odluka]), a potom i sljedeću odluku DRT-a kojom se mijenja ugovor između adresata [prve odluke] i drugog poduzetnika tako da se cijene koje je drugi poduzetnik platio za završavanje poziva u mreži adresata [prve odluke] usklađuju s cijenama utvrđenima u [prvoj odluci] (provedbena odluka) – nacionalni sud koji je utvrdio da je [prva odluka] poništena ne smije poništiti provedbenu odluku, s obzirom na članak 4. stavak 1. [drugi podstavak] Okvirne direktive i interese poduzetnika korisnika iz provedbene odluke koji proizlaze iz načela legitimnih očekivanja ili pravne sigurnosti, ili članak 4. stavak 1. [prvi podstavak] prvu i treću rečenicu Okvirne direktive, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalni sud može poništiti provedbenu odluku DRT-a i posljedično za razdoblje prije sudske odluke ukinuti obveze koje su u njoj predviđene ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je pobijao odluku DRT-a namijenjenu izvršenju obveza predviđenih u [prvoj odluci] koja je kasnije poništena?“

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

- 15 Polkomtel smatra da pitanje koje je postavio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) nije dopušteno jer, kao prvo, sud koji je uputio zahtjev nije naveo mjerodavne odredbe poljskog prava i nije konkretno opisao odnos koji je uspostavio između odredbi nacionalnog prava i onih prava Unije čije tumačenje traži i, kao drugo, postavljeno je pitanje opće i hipotetsko, s obzirom na to da se njime traži opća ocjena učinaka odluke nacionalnog suda kojom se poništava odluka DRT-a, iako ta ocjena nije potrebna za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 16 U tom pogledu treba podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja o tumačenju prava Unije koja postavi nacionalni sud u pravnom i činjeničnom kontekstu za čije je određivanje odgovoran te čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o pitanju koje je uputio nacionalni sud samo kad očito proizlazi da traženo tumačenje prava Unije nema nikakav odnos sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, kad je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaze potrebnim činjeničnim ni pravnim elementima za davanje korisnog odgovora na postavljena mu pitanja (presuda od 16. travnja 2016., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2015:256, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 17 Međutim, ovdje nije riječ o takvom slučaju. Naime, s jedne strane, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje u dovoljnoj se mjeri iznosi pravni i činjenični okvir te analiza sudske prakse poljskih sudova da bi se mogao odrediti doseg postavljenog pitanja. S druge strane, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje vrlo je jasno da sud koji je uputio zahtjev želi saznati može li nacionalni sud na temelju članka 4. stavka 1. Okvirne direktive poništiti odluku DRT-a s retroaktivnim učinkom i da mu je odgovor na to pitanje potreban kako bi odlučio o žalbama protiv presude Sąda Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) kojom je s retroaktivnim učinkom poništena odluka od 17. ožujka 2009.

18 Slijedom navedenog, postavljeno je pitanje dopušteno.

Meritum

- 19 Sud koji je uputio zahtjev postavljenim pitanjem u biti pita treba li članak 4. stavak 1. prvi podstavak prvu i drugu rečenicu te članak 4. stavak 1. drugi podstavak Okvirne direktive, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da nacionalni sud kojem je podnesena žalba protiv odluke DRT-a mora imati mogućnost poništiti tu odluku s retroaktivnim učinkom ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio žalbu.
- 20 S tim u vezi valja podsjetiti da je Sud već presudio da članak 4. Okvirne direktive proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite, zajamčenog člankom 47. Povelje, prema kojem je na sudovima država članica da osiguraju sudsku zaštitu prava koja za pojedince proizlaze iz prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2015., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 21 Članak 4. stavak 1. prvi podstavak prva i treća rečenica Okvirne direktive nalaže državama članicama da predvide učinkovite žalbene mehanizme na temelju kojih bilo koji korisnik ili poduzeće koje daje na korištenje elektroničke komunikacijske mreže i/ili pruža elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka DRT-a, ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke. Sukladno drugom podstavku tog stavka, odluka DRT-a ostaje na snazi do ishoda žalbe, osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom.
- 22 Spomenuti članak 4. stavak 1. Okvirne direktive ne propisuje posebna postupovna pravila za provedbu obveze osiguravanja učinkovitog žalbenog mehanizma i ne uređuje vremenske učinke odluke nacionalnog suda kojom se poništava odluka DRT-a.
- 23 Ako pravo Unije ne uređuje neko područje, u načelu je na državama članicama da u okviru svoje postupovne autonomije i uz uvjet poštovanja zahtjeva koji proizlaze iz načela ekvivalentnosti i djelotvornosti utvrde postupovna pravila mjerodavna za žalbu poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku (vidjeti analogijom presude od 18. ožujka 2010. Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 47. i navedenu sudsku praksu i od 27. lipnja 2013., Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 35.).
- 24 Kao što to proizlazi iz točke 20. ove presude, članak 4. stavak 1. Okvirne direktive, koji propisuje obvezu osiguravanja učinkovitog žalbenog mehanizma, odraz je načela djelotvorne sudske zaštite prava koja za pojedince proizlaze iz prava Unije, sadržanog u članku 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2007., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, t. 44.), koje se mora uvijek poštovati.
- 25 Nacionalni sud kojem je podnesena žalba protiv odluke DRT-a stoga mora imati mogućnost poništiti tu odluku s retroaktivnim učinkom ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio žalbu.
- 26 Člankom 4. stavkom 1. prvim podstavkom Okvirne direktive ni na koji se način ne isključuje niti ograničava ta mogućnost.
- 27 Naime, iz te odredbe samo proizlazi da žalba protiv odluke DRT-a nema odgovorni učinak, osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom. Odluka DRT-a stoga se u načelu primjenjuje tijekom postupka, što ne isključuje mogućnost da se nakon njegova okončanja spomenuta odluka poništi s retroaktivnim učinkom, ako nacionalni sud smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio žalbu.

- 28 Osim toga, kao što je to istaknuo sud koji je uputio zahtjev, mogućnost nacionalnog suda da poništi odluku DRT-a s retroaktivnim učinkom nije protivna poštovanju načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.
- 29 U tom pogledu treba podsjetiti da načelo pravne sigurnosti, iz kojeg proizlazi načelo zaštite legitimnih očekivanja, zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna te, s druge strane, da je njihova primjena predvidljiva za pravne subjekte (vidjeti u tom smislu presude od 10. rujna 2009., *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, t. 46. i navedenu sudsku praksu i od 11. lipnja 2015., *Berlington Hungary i dr.*, C-98/14, EU:C:2015:386, t. 77. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Iz sadržaja članka 4. stavka 1. drugog podstavka Okvirne direktive jasno proizlazi da odluka DRT-a protiv koje je podnesena žalba ostaje na snazi samo do ishoda postupka. U tim okolnostima gospodarski subjekti koji su stranke žalbenog postupka poput onog iz članka 4. stavka 1. spomenute direktive ne mogu imati legitimna očekivanja da u slučaju poništenja predmetne odluke DRT-a to poništenje neće proizvoditi učinke *ex tunc*.
- 31 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 4. stavak 1. prvi podstavak prvu i treću rečenicu te članak 4. stavak 1. drugi podstavak Okvirne direktive treba tumačiti na način da nacionalni sud kojem je podnesena žalba protiv odluke DRT-a mora imati mogućnost poništiti tu odluku s retroaktivnim učinkom ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio žalbu.

Troškovi

- 32 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 4. stavak 1. prvi podstavak prvu i treću rečenicu te članak 4. drugi podstavak Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da nacionalni sud kojem je podnesena žalba protiv odluke državnog regulatornog tijela mora imati mogućnost poništiti tu odluku s retroaktivnim učinkom ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne zaštite prava poduzetnika koji je podnio žalbu.

Potpisi