



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 14 czerwca 2016 r.¹

Sprawa C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej
Petrotel sp. z o.o. w Płocku
przeciwko
Polkomtel sp. z o.o.[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożony przez Sąd Najwyższy (Polska)]**

Sieci i usługi łączności elektronicznej — Dyrektywa 2002/21/WE — Artykuł 4 ust. 1 —
Decyzje krajowych organów regulacyjnych — Rozstrzygnięcie konfliktu między operatorami —
Skutki uchylecia decyzji krajowego organu regulacyjnego — Prawo do skutecznego środka prawnego
przed sądem — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 47 — Zakres
orzeczenia sądowego

1. Sąd Najwyższy zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o pomoc w rozstrzygnięciu wątpliwości w przedmiocie wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE, która ustanowiła „wspólne ramy regulacyjne sieci i usług łączności elektronicznej”².

2. Pytanie prejudycjalne zostało przedstawione w ramach skargi na decyzję polskiego organu właściwego w sprawach z zakresu komunikacji elektronicznej³. Niniejsza sprawa dotyczy w istocie ustalenia, czy zgodnie z dyrektywą ramową orzeczenie sądu krajowego, które uchyla taką decyzję administracyjną, powinno wywoływać skutki *ex tunc* (czyli od momentu, w którym została wydana przez KOR), czy też jedynie *ex nunc* (czyli od momentu ogłoszenia samego wyroku uchylającego).

3. Odesłanie prejudycjalne dotyczy zatem wykonalności aktów KOR w sektorze komunikacji elektronicznej i następstw wyroków, które je uchylają. W przypadku niniejszej sprawy zaistniały ponadto dwie inne istotne okoliczności: a) decyzja KOR nie została zawieszona tytułem środka przejściowego, w związku z czym podlegała natychmiastowej wykonalności⁴; b) wspomniana decyzja nakazywała zmianę umów regulujących stosunki między przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. (Dz.U. 2002, L 108, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 349, zwana dalej „dyrektywą ramową”).

3 — Urząd Komunikacji Elektronicznej (zwany dalej w skrócie „UKE”). W odniesieniach do tych organów przyjęło się wykorzystywać w języku hiszpańskim bez rozróżnienia określenia „autoridad nacional de regulación” lub „autoridad nacional de reglamentación” (krajowy organ regulacyjny). Nawet jeśli pomiędzy tymi określeniami można dostrzec pewne różnice, to na potrzeby niniejszej opinii określenia te można zrównać. W dalszej części tego dokumentu będę posługiwał się skrótem „KOR”.

4 — Stanowi to ogólną zasadę w systemach prawnych, które ustanawiają domniemanie zgodności z prawem aktów wydawanych przez organy administracji. Z takim domniemaniem łączy się zwykle natychmiastowa wykonalność tych aktów (zostało to przewidziane, jak zobaczymy później, również w art. 4 dyrektywy ramowej), których skuteczność może jednak zostać zawieszona przez organ sądowy, przed którym zostały one zaskarżone.

4. Poruszony tu problem okazuje się być szczególnie złożony, ponieważ Sąd Najwyższy nie podziela poglądu reprezentowanego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym jeżeli akt administracyjny, którego wykonalność nie została zawieszona, zostaje uchylony na mocy wyroku, ów wyrok wywołuje skutki jedynie od momentu jego ogłoszenia, w związku z czym wcześniejsze konsekwencje wykonania rzeczzonego aktu, który nie był uprzednio zawieszony, jednak został później uchylony, pozostają niezmienione. Sąd Najwyższy waha się co do zgodności tego orzecznictwa z zasadą skuteczności w rozumieniu art. 4 dyrektywy ramowej i z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

5. Nowy aspekt pytania prejudycjalnego dotyczy skuteczności mechanizmów odwoławczych przewidzianych w art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, a w szczególności zakresu, jaki zgodnie z tym przepisem należy przyznać wyrokom uchylającym decyzje KOR, zagadnień, w których przedmiocie – z zastrzeżeniem możliwości pomyłki z mojej strony – Trybunał nie miał jeszcze okazji się wypowiedzieć.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Dyrektywa ramowa

6. Zgodnie z motywem 12 tej dyrektywy:

„Strona, której dotyczy dana decyzja krajowego organu regulacyjnego, winna mieć prawo do odwołania się do organu, który będzie niezależny od stron zaangażowanych w dany spór. Takim organem może być sąd. Ponadto każde przedsiębiorstwo, które uzna, iż jego wniosek o przyznanie prawa instalowania urządzeń nie został rozpatrzony zgodnie z zasadami zawartymi w niniejszej dyrektywie, winien mieć prawo zaskarżenia takich decyzji. Ustanowienie takiej procedury odwoławczej nie jest sprzeczne z zasadą podziału kompetencji w ramach krajowego systemu sądownictwa ani wynikającymi z przepisów prawa krajowego prawami osób prawnych i fizycznych”.

7. Artykuł 4 ust. 1 stanowi:

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

Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”⁵.

5 — Brzmienie nadane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającą dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. 2009, L 337, s. 37).

2. Dyrektywa 2009/140

8. Zgodnie z motywami 14 i 15 tej dyrektywy:

„(14) W celu zapewnienia podmiotom rynkowym pewności prawa organy odwoławcze powinny skutecznie wykonywać swoje zadania; w szczególności postępowania odwoławcze nie powinny być w nieuzasadniony sposób przewlekłe. Środki przejściowe zawieszające skutek decyzji krajowego organu regulacyjnego powinny być udzielane jedynie w pilnych przypadkach, tak aby zapobiec poważnym i nieodwracalnym szkodom wyrządzonym stronie ubiegającej się o te środki oraz jeżeli wymaga tego zapewnienie równowagi interesów.

(15) Istniały znaczne rozbieżności co do sposobu stosowania przez organy odwoławcze środków przejściowych mających na celu zawieszenie decyzji [KOR]. Aby stosowane podejście było bardziej spójne, należy stosować wspólne standardy zgodne z orzecznictwem wspólnotowym. [...]”.

3. Karta praw podstawowych

9. Zgodnie z art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych.

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”.

B – Prawo polskie

1. Prawo telekomunikacyjne⁶

10. W myśl art. 40 ustawy – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800) (zwanego dalej „PT”) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwany dalej „Prezesem UKE”) może, zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 25 ust. 4, w drodze decyzji, nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek ustalania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty.

11. Artykuł 206 ust. 2aa PT przewiduje, że decyzje Prezesa UKE podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

2. Kodeks postępowania administracyjnego

12. Artykuł 145 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej „kpa”), zawarty w rozdziale zatytułowanym „Wznowienie postępowania”, stanowi:

„W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli:

[...]

8) Decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione”.

6 — W brzmieniu obowiązującym w momencie zaistnienia stanu faktycznego w postępowaniu głównym.

13. Zgodnie z art. 156 § 1 kpa:

„Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

[...]

2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;

[...]”.

3. Kodeks postępowania cywilnego

14. Artykuł 479⁶³ kpc przewiduje, że sąd może, na wniosek strony, która wniosła odwołanie, wstrzymać do czasu rozstrzygnięcia sprawy wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

15. Artykuł 479⁶⁴ kpc stanowi, że po rozpoznaniu sprawy sąd oddala lub uwzględnia odwołanie. W razie uwzględnienia odwołania sąd zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy.

II – Okoliczności sporu w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

16. UKE, po przeprowadzeniu analizy porównawczej stosowanych przez Polkomtel sp. z o.o.⁷ (zwany dalej „Polkomtelem”) stawek z tytułu zakańczania połączeń głosowych w jego ruchomej sieci telefonicznej⁸ i po dokonaniu oceny prawidłowości ich wysokości, stwierdził, że zachodzą rozbieżności między stawkami MTR stosowanymi w sieci Polkomtel a stawkami MTR w innych państwach członkowskich oraz że Polkomtel przyjął do obliczeń niepoprawnie metodologiczne założenia.

17. Prezes UKE wydał w dniu 30 września 2008 r. pierwszą decyzję (zwaną dalej „decyzją MTR 2008”), w której nałożył na Polkomtel obowiązek stosowania określonych maksymalnych

stawek z tytułu świadczenia usługi zakańczania połączenia w określonych przedziałach czasowych.

18. Polkomtel zaskarżył decyzję MTR 2008 do Sądu Rejonowego w Warszawie, który uchylił tę decyzję wyrokiem z dnia 23 marca 2011 r. Wyrok ten został potwierdzony w postępowaniu apelacyjnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r., który stał się prawomocny⁹.

19. W trakcie rozpoznawania odwołania od decyzji MTR 2008 w dniu 4 grudnia 2008 r. Polkomtel przedłożył Petrotelowi sp. z o.o.¹⁰ (operatorowi, który korzysta z usług dostępu do sieci zakańczania połączeń należącej do Polkomtelu w zamian za zapłatę określonej kwoty) ofertę zmiany stawek MTR w ramach umowy z dnia 21 października 1999 r., która regulowała zakres prawa dostępu Petrotelu do sieci Polkomtelu.

20. Petrotel, który nie zgadzał się z Polkomtelem co do wprowadzenia stawki dostosowanej do decyzji MTR 2008, wystąpił w dniu 6 lutego 2009 r. do UKE z wnioskiem o interwencję celem zmiany umowy dostępu do sieci.

7 — Polkomtel posiadał w Polsce znaczącą pozycję rynkową na rynku świadczenia usług zakańczania połączeń głosowych w ruchomej sieci telefonicznej.

8 — *Mobile termination rates* (zwane dalej „stawkami MTR”).

9 — Powody, dla których decyzja MTR 2008 została uchylona, mają związek z brakiem przeprowadzenia wymaganej prawem procedury konsultacyjnej.

10 — Zwanego dalej „Petrotelem”.

21. Prezes UKE rozstrzygnął spór między Petrotelem i Polkomtelem, wydając w dniu 17 marca 2009 r. decyzję (zwaną dalej „decyzją wykonawczą”), w której zmienił umowę łączącą obu tych operatorów. Decyzja wykonawcza dostosowywała stawki MTR do poziomu określonego w decyzji MTR 2008.

22. Decyzja wykonawcza została zaskarżona przez Polkomtel do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który uchylił ją wyrokiem z dnia 26 października 2012 r. Powodem uchylenia było między innymi wcześniejsze uchylenie w innym postępowaniu sądowym decyzji MTR 2008. Ponieważ decyzja wykonawcza wdrażała jedynie decyzję MTR 2008, ta ostatnia, zważywszy, że została uchylona, nie mogła już stanowić źródła dla obowiązków nałożonych na Polkomtel w decyzji wykonawczej.

23. Petrotel i UKE wniosły do Sądu Apelacyjnego w Warszawie apelacje od wyroku z dnia 26 października 2012 r., który oddalił je wyrokiem z dnia 19 września 2013 r., dzieląc w uzasadnieniu zasadniczo rozumowanie sądu pierwszej instancji.

24. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie uchylenie decyzji MTR 2008 nie wywołało skutków jedynie *ex nunc*, ponieważ gdyby tak było, to zarówno prawo przedsiębiorstwa udostępniającego sieć do kwestionowania decyzji MTR 2008, jak i skutki wyroku uwzględniającego apelację od tej decyzji byłyby iluzoryczne.

25. Petrotel i UKE wniosły od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, który przed wydaniem rozstrzygnięcia uznał za konieczne wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym.

26. Sąd Najwyższy uważa, że co do zasady podejście przyjęte w wyrokach dwóch poprzednich instancji pozostaje w zgodzie z prawem do skutecznej ochrony sądowej (art. 4 dyrektywy ramowej i art. 47 karty praw podstawowych). Jego wątpliwości budzi jednak orzecznictwo krajowe, zgodnie z którym z uwagi na zasadę praworządności oraz zasadę ochrony praw nabytych uchylenie decyzji administracyjnej przerywa zdolność decyzji do wywołania skutków prawnych jedynie od momentu wejścia do obrotu prawnego decyzji uchylającej wadliwą decyzję, a zatem *ex nunc*¹¹.

27. Ponadto uchylenie decyzji KOR, na podstawie której wydano inną decyzję administracyjną, nie rzutuje na byt tej ostatniej decyzji – stanowi jedynie podstawę do wznowienia postępowania, przy czym decyzja wydana w wyniku wznowienia postępowania wywołuje jedynie skutki *ex nunc*¹².

28. Zastosowanie się przez sądy do powyższych zasad oznaczałoby, że uchylenie decyzji MTR 2008 (w której określono stawki maksymalne zastosowane następnie w decyzji wykonawczej) nie miałyby znaczenia dla rozpoznania odwołania Polkomtela od decyzji wykonawczej.

29. W świetle art. 4 ust. 1 zdanie ostatnie dyrektywy ramowej decyzja MTR 2008 pozostawałaby w mocy do momentu jej uchylenia. Wobec tego jej późniejsze uchylenie nie wpływałoby w żaden sposób na wysokość stawki MTR, według której Petrotel powinien rozliczać się z Polkomtelem za okres między zmianą umowy przez KOR a prawomocnym uchyleniem decyzji MTR 2008 przez sąd. To jednak mogłoby prowadzić do ograniczenia zasady skutecznej ochrony sądowej.

11 — Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r.

12 — Artykuł 145 § 1 pkt 8 kpa i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2011 r.

30. Sąd odsyłający wskazuje, że wobec tego, że w prawie Unii nie są uregulowane konsekwencje wyroków uchylających decyzje KOR, obowiązuje zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich z ograniczeniami wynikającymi z zasady skuteczności, której art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej stanowi wyraz. Wątpliwości nasuwają się temu sądowi dlatego, że wobec braku środka przejściowego, o którym mowa w ostatnim akapicie tego przepisu, natychmiastowa wykonalność może kolidować z prawem do skutecznej ochrony sądowej, którego poszanowanie mogłoby zostać zapewnione wyłącznie poprzez uznanie, że wyrok uchylający wywiera skutki z mocą wsteczną.

31. Na tej podstawie Sąd Najwyższy zwraca się z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 4 ust. 1 zdania pierwsze i trzecie dyrektywy 2002/21/WE [...] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku zaskarżenia przez przedsiębiorstwo udostępniające sieć decyzji [KOR] określającej stawki za zakańczanie połączeń w sieci tego przedsiębiorstwa (decyzja MTR), a następnie zaskarżenia przez to przedsiębiorstwo kolejnej decyzji [KOR] zmieniającej umowę łączącą adresata decyzji MTR z innym przedsiębiorstwem w ten sposób, by stawki uiszczane przez to inne przedsiębiorstwo z tytułu zakańczania połączeń w sieci adresata decyzji MTR odpowiadały stawkom określonym w decyzji MTR (decyzja wykonawcza), sąd krajowy, stwierdziwszy, że decyzja MTR została uchylona, nie może uchylić decyzji wykonawczej z uwagi na treść art. 4 ust. 1 zdanie czwarte dyrektywy 2002/21 oraz wynikające z zasady uzasadnionych prawnie oczekiwań lub zasady pewności prawa interesy przedsiębiorstwa będącego beneficjentem decyzji wykonawczej, czy też art. 4 ust. 1 zdania pierwsze i trzecie dyrektywy 2002/21 w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy może uchylić decyzję wykonawczą [KOR] i w konsekwencji znieść przewidziane w niej obowiązki za okres poprzedzający orzeczenie, jeżeli uzna, że jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu wnoszącemu odwołanie od decyzji [KOR] egzekwującej obowiązki przewidziane w uchylonej następnie decyzji MTR?”.

III – Synteza argumentacji stron

32. Polkomtel twierdzi, że niniejsze pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, ponieważ jest hipotetyczne. Odpowiedź, która zostałaby na nie ewentualnie udzielona, nie miałaby ponadto znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, a wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą bardziej skutków decyzji MTR 2008 niż decyzji wykonawczej, mimo że ta ostatnia stanowi jedyny przedmiot postępowania głównego. Co więcej, sąd odsyłający nie opisał spornego stanu prawnego, naruszając w ten sposób art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

33. Zdaniem Polkomtela Sąd Najwyższy porusza zagadnienia, które wykraczają poza granice sporu, ponieważ odnoszą się do procedury, według której UKE będzie działało po uchyleniu decyzji w zależności od stwierdzonych w niej wad, oraz ewentualnych roszczeń między zainteresowanymi przedsiębiorstwami. Krytykuje jednocześnie to, że sąd odsyłający nie przeanalizował ewentualnych możliwych dalekosiężnych skutków wykładni norm proceduralnych. Wskazuje, że brak jest dopuszczalnych podstaw, by art. 4 ust. 1 zdania pierwsze i trzecie dyrektywy ramowej interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, uchylwszy decyzję MTR 2008, nie może uchylić decyzji wykonawczej w świetle dosłownego brzmienia ostatniego zdania tego art. 4 ust. 1, ponieważ skutki orzeczeń powinny być oceniane na podstawie materialnoprawnych przepisów krajowych.

34. UKE podkreśla, że pomimo uchylenia decyzji MTR 2008 na Polkomtelu w dalszym ciągu ciąży obowiązek polegający na ustalaniu opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty, nałożony decyzją z dnia 19 lipca 2009 r. (zwaną dalej „decyzją SMP”), która stała się ostateczna.

35. UKE utrzymuje ponadto, że w momencie wydawania decyzji wykonawczej decyzja MTR 2008 pozostawała w obrocie prawnym. Uchylenie tej decyzji nie może bezpośrednio skutkować koniecznością uchylecia decyzji wykonawczej, ponieważ ostatnie zdanie art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej stanowi, że zaskarżona decyzja pozostaje w mocy, chyba że zostaną zastosowane środki przejściowe. Zarówno decyzja MTR 2008, jak i decyzja wykonawcza pozostawały w zgodzie z tym przepisem.

36. Zdaniem UKE zasadne jest, że uchylenie decyzji KOR następuje ze skutkiem *ex nunc*, co jest zgodne z poglądami doktryny oraz ugruntowanym orzecznictwem. Uchylenie decyzji, na podstawie której została wydana inna decyzja, nie skutkuje bezpośrednio koniecznością uchylecia tej ostatniej decyzji, lecz daje stronie możliwość wniesienia o wznowienie postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 8 kpa.

37. Co się tyczy przepisu normatywnego (art. 4 ust. 1 zdanie trzecie dyrektywy ramowej), zgodnie z którym organ odwoławczy musi rozpoznać „aspekty merytoryczne” sprawy, UKE podtrzymuje skuteczność *ex nunc* orzeczenia. Zapoznając się z twierdzeniami stron i przedstawionymi dowodami, organ odwoławczy jest władny wydać orzeczenie merytoryczne, treściowo odpowiadające decyzji administracyjnej.

38. UKE uważa, że sąd nie może ograniczyć się do uchylecia decyzji wykonawczej jedynie z powodu uchylecia decyzji MTR 2008, ale winien wszechstronnie zbadać sprawę, wydając rozstrzygnięcie dotyczące ustalania przez Polkomtel stawek w oparciu o ponoszone koszty, który to obowiązek ciąży na nim na mocy decyzji SMP, mimo uchylecia decyzji MTR 2008.

39. UKE proponuje zatem udzielenie na pytanie prejudycjalne odpowiedzi, zgodnie z którą uchylenie decyzji MTR 2008 nie może stanowić wystarczającej podstawy do uchylecia decyzji wykonawczej, gdyż krajowy organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie, winien rozpatrzyć wszystkie aspekty merytoryczne danej sprawy.

40. Petrotel wskazuje, że zgodnie z polskim prawem decyzje UKE podlegają natychmiastowemu wykonaniu, mimo że kodeks postępowania cywilnego dopuszcza przyjęcie środka przejściowego, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Do zapewnienia skutecznej ochrony praw podmiotu wnoszącego odwołanie nie jest konieczne uchylenie zaskarżonej decyzji z mocą wsteczną, co mogłoby pozostawać w sprzeczności z zasadą pewności prawa i pociągać za sobą niekorzystne konsekwencje dla innych zainteresowanych podmiotów.

41. Petrotel proponuje wskazać jako odpowiedź na postawione pytanie prejudycjalne, iż art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej należy interpretować w ten sposób, że w przypadku zaskarżenia przez przedsiębiorstwo udostępniające sieć decyzji MTR, a następnie zaskarżenia przez to przedsiębiorstwo decyzji wykonującej tę decyzję, sąd krajowy, stwierdziwszy, że decyzja MTR została uchylona po wydaniu decyzji wykonawczej, nie może na tej podstawie uchylić decyzji wykonawczej.

42. Dla rządu polskiego rygor natychmiastowej wykonalności decyzji KOR (art. 4 ust. 1 zdanie ostatnie dyrektywy ramowej) nie sprzeciwia się wydaniu przez organ odwoławczy, który uchyla tę decyzję, rozstrzygnięcia z mocą wsteczną, jak wskazuje przewidziana wprost w tym przepisie możliwość zastosowania środków przejściowych.

43. Rząd polski uważa, że kwestia określenia uprawnień organów odwoławczych pozostaje w sferze autonomii proceduralnej państw członkowskich, zgodnie z zasadami skuteczności i równoważności. Podkreśla on, że w prawie polskim istnieją normy, które upoważniają organ odwoławczy, niezależnie od zastosowania przez niego – lub nie – w toku postępowania środków przejściowych, do wydania orzeczenia merytorycznego, którego skutkiem jest zmiana, w całości lub w części, zaskarżonej

decyzji¹³. Niemniej jednak orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego przyznaje wyrokom uchylającym skutek *ex nunc*, co może być podstawą do wystąpienia przez poszkodowanego z roszczeniami odszkodowawczymi na zasadach ogólnych.

44. Rząd polski dodaje, że należy dokonać wyważenia zasad skuteczności i pewności prawa, a także zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. W niniejszym przypadku uchylenie decyzji wykonawczej wpłynie nie tylko na relacje między UKE a Polkomtelem, ale również na umowę zawartą między Polkomtelem a osobą trzecią (Petrotelem), a rozstrzygnięcie, które zapadnie, wpłynie korzystnie na jedną ze stron umowy i odniesie negatywny skutek dla drugiej.

45. W świetle powyższych uwag rząd polski proponuje, by sporny przepis interpretować w ten sposób, że nie przesądza on o tym, czy sąd krajowy, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, może uchylić decyzję KOR z mocą wsteczną. Sposób realizacji prawa do skutecznego środka odwoławczego zależy od przepisów krajowych oraz orzecznictwa sądów krajowych.

46. Zdaniem Komisji art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej przewiduje prawo odwołania się do niezależnego organu i ustanawia zasadę natychmiastowej wykonalności decyzji KOR, chyba że przyjęte zostaną środki przejściowe zawieszające. Przepis ten jest konieczny ze względu na istnienie systemów krajowych, w których zaskarżenie decyzji administracyjnych na drodze sądowej pociąga za sobą automatyczne zawieszenie takiej decyzji do czasu rozstrzygnięcia sporu.

47. Komisja utrzymuje, że natychmiastowa wykonalność zaskarżonego aktu wywołuje skutki jedynie tymczasowe, w toku postępowania i do czasu rozstrzygnięcia sporu, i nie rzuca na swobodę organu odwoławczego do orzeczenia co do meritum sprawy. Jeżeli decyzja zostaje uchylona, skutki uchylające odnoszą się do momentu jej wydania (skutki *ex tunc*). Gdyby organy odwoławcze nie miały możliwości wymagać zapłaty za opłaty nienależnie uiszczone na podstawie decyzji, którą uchylili, wówczas należałoby stosować prawo Unii, które zezwala na zawieszenie wykonania.

48. Zakres skutków wyroku, który uchyla decyzję KOR, podlega autonomii proceduralnej państw członkowskich, jednak zawsze z poszanowaniem zasad skuteczności i równoważności. Aby zapewnić istnienie skutecznego mechanizmu odwoławczego, Komisji wydaje się potrzebne uznanie skuteczności *ex tunc* orzeczenia uchylającego. Postępowanie odwoławcze, które nie pozwalałoby na uchylenie decyzji KOR wstecz, lecz które wywoływałoby skutki tylko na przyszłość, sprawiłoby, że wykonanie prawa przewidzianego w art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej stałoby się iluzoryczne.

IV – Analiza

A – *Dopuszczalność pytania prejudycjalnego*

49. Sąd Najwyższy zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 47 karty praw podstawowych. Źródłem rozpatrywanego przez niego sporu jest natychmiastowa wykonalność wydanych kolejno po sobie decyzji KOR, które zostały zaskarżone i następnie uchylone, jednak wobec których nie podjęto żadnych środków przejściowych zawieszających¹⁴.

13 — Rząd polski odsyła w tym zakresie do art. 479⁶⁴ kpc. Zobacz pkt 15 niniejszej opinii.

14 — Decyzja wykonawcza została uchylona w dwóch instancjach, natomiast skarga kasacyjna od orzeczenia drugiej instancji jest zawisła przed Sądem Najwyższym.

50. W pierwszej decyzji (decyzji MTR 2008) KOR nakazał Polkomtelowi niewykraczanie poza określone stawki maksymalne z tytułu udzielania dostępu do jego sieci, stosowane w odniesieniu do wszystkich operatorów z sektora łączności. Ponieważ Polkomtelowi nie udało się znaleźć porozumienia z jednym z tych operatorów (konkretnie z Petrotelem) co do zmiany umowy regulującej ich stosunki w celu dostosowania jej do decyzji MTR 2008, w drugiej decyzji (decyzji wykonawczej) Prezes UKE określił w sposób wiążący – na wniosek Petrotelu – maksymalną stawkę dla umowy o udzielenie Petrotelowi dostępu do sieci Polkomtela.

51. Ponieważ decyzja MTR 2008 została uchylona w postępowaniu sądowym w czasie trwania postępowania odwoławczego od decyzji wykonawczej, Sąd Najwyższy zastanawia się, czy prawo Unii (dokładniej art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej) ma wpływ na rozstrzygnięcie sporu. W szczególności Sąd Najwyższy zmierza do ustalenia, czy na podstawie tego przepisu późniejsze uchycenie decyzji MTR 2008, która obowiązywała w momencie wydania decyzji wykonawczej, umożliwia (lub narzuca) organowi sądowemu właściwemu do orzeczenia w przedmiocie ważności tej ostatniej – uchycenie jej i pozbawienie skutków wpływających z niej, gdy obowiązywała, obowiązków.

52. Polkomtel utrzymuje, że pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne z przedstawionych powyżej przyczyn¹⁵. Nie zgadzam się z jego zastrzeżeniami, ponieważ poruszona kwestia nie ma charakteru hipotetycznego, a sąd odsyłający przedstawił w sposób zwięzły, jednak wystarczający dla zrozumienia, normy i stan faktyczny stanowiące przedmiot sporu. Sąd odsyłający powołuje się na ustawodawstwo polskie oraz na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, przytaczając konkretnie dwa wyroki tego sądu, a także między innymi na art. 145 § 1 pkt 8 kpa¹⁶ w celu wyjaśnienia problemu, z którym się styka. Sąd odsyłający faktycznie mógł nieco bardziej zagłębić się w omawiane kwestie, jednak – jak wskazałem powyżej – jego postanowienie odsyłające zawiera podstawowe dane, aby móc zająć stanowisko w niniejszej debacie, a strony bez trudu były w stanie przedstawić w toku niniejszego postępowania prejudycjalnego swoje argumenty przemawiające za promowaną przez nie tezę.

53. Wobec poruszonego przez Sąd Najwyższy problemu można przyjąć dwojakié podejście. Z jednej strony podejście czysto wewnętrzne, oparte na krajowych normach i orzecznictwie. Zgodnie z opisem przedstawionym przez sąd odsyłający wyroki, które uchylają decyzje KOR, wywołują skutki z chwilą ich ogłoszenia. Kiedy uchycenie jednego aktu wynika z uchycenia aktu wcześniejszego, który ten pierwszy akt wykonuje, stanowi to podstawę do wznowienia postępowania, po którego przeprowadzeniu wydane zostaje ostateczne orzeczenie wywołujące jedynie skutki na przyszłość. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że czynności dokonane w celu zastosowania się do uchylonej decyzji nie będą podlegały zmianom.

54. Sąd Najwyższy wyraża wątpliwość co do tego, że stosowanie norm krajowych interpretowanych w wyjaśnionym powyżej znaczeniu jest zgodne z prawem Unii. I tutaj wkracza drugie możliwe podejście do postawionego pytania. Jeżeli sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie w trybie prejudycjalnym wykładni art. 4 dyrektywy ramowej (i art. 47 karty praw podstawowych), to czyni tak dlatego, iż uważa, że taka wykładnia może mieć wpływ na orzeczenie, które jest zobowiązany wydać.

15 — Zobacz pkt 41 i 42 niniejszej opinii.

16 — Zobacz pkt 12 oraz przypisy 10 i 11.

55. Rozumiane w ten sposób pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne. Oczywiście przy rozpatrywaniu tego pytania konieczne będzie bliższe przyjrzenie się argumentacji przedstawionej przez sąd odsyłający¹⁷, w wyniku czego niektóre z podkreślanych przez niego argumentów zostaną pominięte jako mniej ważne. Dotyczy to na przykład wpływu wcześniejszego uchylecia decyzji MTR 2008 na ważność decyzji wykonawczej: istotne jest bowiem rozstrzygnięcie, w świetle art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, jakie skutki będzie miało uchylecie decyzji wykonawczej, niezależnie od powodów, które w danym momencie zadecydowały o przyjęciu takiego rozstrzygnięcia. Trybunał nie będzie też mógł, w sposób logiczny, ingerować w wykładnię polskiego prawa, której dokonanie należy do wyłącznej kompetencji sądów krajowych.

B – Mechanizmy odwoławcze przewidziane w art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej

56. Pragnę rozpocząć od określenia ram sporu, koncentrując się na ostatnim zdaniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej.

57. Trybunał miał już okazję dokonać wykładni¹⁸ tego artykułu, stwierdzając, że „stanowi wyraz zasady skutecznej ochrony sądowej, na mocy której sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawnych wynikających z prawa Unii”¹⁹. Wskazał on jednocześnie, że „w sytuacji, o której mowa w art. 4 dyrektywy ramowej, państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić możliwość odwołania do organu sądowego w celu ochrony praw użytkowników i przedsiębiorstw wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego”. Trybunał wypowiedział się także w przedmiocie zasady skutecznej ochrony sądowej w innych sprawach z zakresu łączności elektronicznej, nie poruszając jednak kwestii zakresu i skutków orzeczeń organów odwoławczych²⁰.

58. Ostatnie zdanie art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej wskazuje jedynie na jeszcze jedną inherentną cechę skutecznej ochrony sądowej, a mianowicie tej udzielanej tytułem przejściowym. Prawodawca wspólnotowy przyjmuje założenie, że decyzje KOR mogą zostać zawieszane²¹ do czasu wydania prawomocnego wyroku przez sądy (lub inne „organy niezależne od stron zaangażowanych w spór”), przed którymi zostały zaskarżone. Dodaje też, że decyzja KOR pozostaje w mocy, chyba że zostanie zawieszona²². Ze zdania tego nie można jednak wywodzić, jak czynią to niektóre strony

17 — Lektura postanowienia odsyłającego ukazuje, że wątpliwości Sądu Najwyższego mają większy zasięg, niż można by przypuszczać. W rzeczywistości odnoszą się do tego, jak daleko może sięgać kontrola sądowa w zakresie decyzji KOR. Na to, że taka jest właściwa problematyka tej debaty, wskazuje fakt, że w swych uwagach niektóre ze stron zaproponowały, by sąd krajowy wydał orzeczenie rozstrzygające sprawę merytorycznie (to znaczy skorygował nałożone stawki maksymalne w oparciu o koszty faktycznie poniesione przez Polkomtel), niezależnie od tego, czy odwołanie zostanie ostatecznie oddalone, czy też dojdzie do nadania decyzji wykonawczej szczególnej treści, która będzie wiążąca dla wszystkich stron.

18 — W niektórych wypadkach jego orzeczenia odbiegały dość dalece od rozpatrywanego tu tematu. I tak wyroki: z dnia 6 października 2010 r., Base i in. (C-389/08, EU:C:2010:584), pkt 29; z dnia 17 września 2015 r., KPN (C-85/14, EU:C:2015:610), pkt 54, określają wymogi, jakie muszą spełniać KOR, oraz to, w jakim zakresie należy przewidzieć skuteczne środki odwoławcze od ich decyzji. Wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463), skupia się na kwestii dostępu organu odwoławczego do określonych dokumentów poufnych do celów wydania orzeczenia merytorycznego, tak by taki organ mógł dysponować wystarczającymi informacjami do wydania takiego orzeczenia.

19 — Wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), pkt 33.

20 — Wyroki: z dnia 21 lutego 2008 r., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103), pkt 30, 31; z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), pkt 33, 34. Wyroki te odnoszą się do pojęcia osoby, której dotyczy decyzja KOR, do celów stosowania art. 4 dyrektywy ramowej.

21 — W tym przedmiocie zob. pkt 9 powyżej, motywy 14 i 15 dyrektywy 2009/140.

22 — Wersje językowe, z którymi się zapoznałem, zgadzają się co do tego, że utrzymana pozostaje raczej *skuteczność* decyzji KOR, a nie jej *ważność*. Tak w sposób wyraźny wskazuje wersja portugalska („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz”), a w podobnych słowach – wersje niemiecka („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam”), angielska („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand”), francuska („Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale est maintenue”) lub włoska („in attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione”) (bez kursywy w wersjach oryginalnych) [w polskiej wersji językowej: „Do czasu rozpoznania takiego środka odwoławczego, decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostanie w mocy”]. Wersja hiszpańska przewiduje jednak, że decyzja KOR pozostanie ważna („seguirá siendo válida”), co nie jest zgodne z pozostałymi wersjami językowymi, gdyż nienależnie zrównuje dwie różne kategorie prawne, jakimi są ważność aktu i jego skuteczność.

w postępowaniu głównym, że utrzymanie (tymczasowe do czasu rozstrzygnięcia sporu) skuteczności decyzji KOR stanowi przeszkodę dla tego, by w ostatecznym orzeczeniu, jeśli jest ono uchylające, zniesiono także skutki (tymczasowe do tego momentu) tej decyzji, która była przedmiotem orzekania, stwierdzając, że one również są niezgodne z prawem.

59. Brak środków przejściowych, które wstrzymałyby na czas rozpatrywania sporu skuteczność decyzji KOR, nie może z punktu widzenia art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej czynić niemożliwym, by w wyroku, którym zakończy się postępowanie, nie tylko uchylono zaskarżoną decyzję, ale także rozszerzono to uchylenie na wszystkie skutki tej decyzji – zarówno w przeszłości, jak i na przyszłość. Taka jest zresztą logika systemu odwołań obejmujących żądania o uchylenie aktów administracyjnych, systemu, do którego znajduje zastosowanie ogólna zasada „quod nullum est, nullum effectum producit”. Jeżeli sąd jest uprawniony do zawieszenia wykonania aktu administracyjnego tytułem środka przejściowego, tym bardziej będzie uprawniony do zapewnienia wykonania wyroku uchylającego poprzez zniesienie skutków zaskarżonego aktu.

60. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy ramowej wymaga także, pod innym kątem, by państwa członkowskie zapewniły w swych porządkach prawnych istnienie „skutecznych środków odwoławczych” od decyzji KOR, przy czym określenie to zostało powtórzone w pierwszym i w trzecim zdaniu tego przepisu. W trzecim zdaniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej dodano też, że „państwa członkowskie zapewniają, [że] aspekty merytoryczne zosta[ną] właściwie rozpatrzone”.

61. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do przewidzenia w swych porządkach prawnych środków prawnych nieodzownych do zagwarantowania, że rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołań wnoszonych od decyzji KOR w sektorze łączności elektronicznej będą „skuteczne”. Dyrektywa ramowa nie wykracza jednak poza wyżej przytoczone sformułowanie, pozostawiając w ramach autonomii proceduralnej i sądowniczej państw członkowskich pewien zakres swobody, tak by wspomniany cel został osiągnięty za pomocą środków (w tym wypadku proceduralnych), które każde z nich uzna za właściwe.

62. Czy wymóg skuteczności ustanowiony przez art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej nakazuje w sposób konieczny, by wyrok kończący postępowanie w przedmiocie odwołania poprzez uchylenie decyzji KOR wywoływał skutki ex tunc? Tak brzmi w rzeczywistości kluczowe pytanie niniejszego odesłania, jeżeli rozpatrujemy je z punktu widzenia prawa Unii.

63. Wspomniałem już, że możliwości wywoływania skutków ex tunc przez wyrok uchylający nie podważa odesłanie do „pozostawania w mocy” decyzji KOR w braku środków przejściowych, które powodowałyby zawieszenie jej wykonania (art. 4 ust. 1 zdanie ostatnie), jednak polemika przenosi się teraz już nie na obszar uprawnienia, ale na domniemany obowiązek zniesienia, od początku, skutków tymczasowo utrzymanych w mocy.

64. Jak już wcześniej argumentowałem, logika systemu odwołań od decyzji KOR nakazuje, by co do zasady, w przypadku gdy zostają one uchylone przez sąd, uchylenie to rozciągało się także na skutki, które akty te już wywoływały, gdyż zostają one pozbawione podstawy prawnej, na której powstały. Mowa tu jednak o ogólnym kryterium, które dopuszcza pewne wyjątki.

65. Z jednym z wyjątków (którego nadzwyczajny charakter potwierdza, jeśli jest to konieczne, generalny charakter zasady) jest to, że sąd rozstrzyga, jeżeli pozwala mu na to jego system prawny, iż niektóre skutki aktu, którego nieważność stwierdzono, zostaną ostatecznie utrzymane²³. Względędy związane między innymi z pewnością prawa, z prawami osób trzecich lub z interesem ogólnym mogą sprawić, że jeżeli sąd uzna to za stosowne, skutki uchylonego aktu pozostaną utrzymane, zwłaszcza wówczas, gdy natychmiastowa skuteczność nieważności stwierdzonej w wyroku wpływałaby w szczególnie poważny sposób na wskazane powyżej interesy.

66. Inny zrozumiały wyjątek może zaistnieć, gdy w postępowaniu odwoławczym rozpatrywano zgodność z prawem zaskarżonego aktu nie z punktu widzenia jego celu czy treści, ale z przyczyn niezależnych od jego meritum, z powodu niewłaściwości organu, który go wydał, czy z powodu innych wad, mniej lub bardziej istotnych, o charakterze formalnym. Uwzględnieniu odwołania z tych powodów, którego konsekwencją jest uchylenie aktu, mogłoby towarzyszyć (znów, jeżeli system prawny określonego państwa to dopuszcza) utrzymanie skutków tego aktu, o ile uchylony akt nie zostanie zastąpiony innym, wolnym od stwierdzonych wad, aby nie stworzyć próżni prawnej, której konsekwencje byłyby szkodliwe dla interesu publicznego²⁴. Wyrok uchylający wywoływałby zatem w tych przypadkach raczej skutki na przyszłość niż wstecz.

67. Krajowe porządki prawne mogą przewidywać też, że ich sądy, znów w charakterze nadzwyczajnym i z uwagi na poważne powody związane z zasadą pewności prawa, ograniczą czasowy zakres wyroku²⁵. Nawet jeśli, logicznie rzecz biorąc, należy zachować wyjątkowy charakter takiego rodzaju rozwiązań prawnych, tak by nie osłabić powagi rzeczy osądzonej wyroków²⁶, to wciąż ich istnienia nie można wykluczyć i mogą być one uzasadnione bez osłabienia prawa do skutecznej ochrony sądowej.

68. Wreszcie dopuszczalne jest również, by w określonych sytuacjach prawo krajowe przewidywało, jako odpowiedź na żądanie uchylenia aktu administracyjnego (lub umowy publicznej), by wyrok uchylający ten akt był pozbawiony skuteczności „w naturze”, która zostałaby zastąpiona obowiązkiem zapłaty odszkodowania lub w inny sposób. Możliwość ta nie jest obca prawu Unii²⁷ i nie dostrzegam powodów, dla których nie mogłaby zostać rozpowszechniona w krajowych porządkach prawnych w przypadku podobnych sytuacji.

23 — Uprawnienie to, przyznane Trybunałowi Sprawiedliwości w ramach skarg bezpośrednich, zostało wprowadzone do prawa pierwotnego Unii: art. 264 TFUE stanowi, że „[j]eżeli skarga jest zasadna, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka o nieważności danego aktu. *Jednakże Trybunał wskazuje, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne*” (bez kursywy w oryginale).

24 — Szczególnie gdy chodzi o akty o charakterze normatywnym.

25 — Jest tak również w prawie Unii. Trybunał, począwszy od wyroku z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56) wielokrotnie orzekał o ograniczeniu czasowych skutków swoich orzeczeń, próbując pogodzić wymogi wynikające z pewności prawa z tymi wypływającymi zasadniczo z niezgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym. Zobacz opinia rzecznika generalnego D. Ruizja-Jaraba Colomera w sprawie Edis (C-231/96, EU:C:1998:134), pkt 15 i nast.

26 — Tak wyraził to Trybunał w wyroku z dnia 16 lipca 1992 r., Legros i in. (C-163/90, EU:C:1992:326), pkt 30: „Należy zauważyć, że Trybunał jedynie w wyjątkowych przypadkach może na podstawie ogólnej zasady pewności prawa nierozdzielnie związanej ze wspólnotowym porządkiem prawnym, czuć się zmuszony do ograniczenia możliwości powołania się przez wszystkich zainteresowanych na przepis, którego wykładni dokonał, w celu podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze. [...] W celu podjęcia decyzji, czy należy ograniczyć skutki wyroku w czasie, czy też nie jest to konieczne, należy wziąć pod uwagę fakt, że o ile praktyczne konsekwencje każdego orzeczenia sądowego należy ostrożnie wyważyć, o tyle nie można dojść do punktu, w którym będzie to miało wpływ na obiektywność prawa i będzie podważało jego przyszłe stosowanie z powodu następstw, jakie orzeczenie sądowe mogło spowodować w przeszłości (wyrok z dnia 2 lutego 1988 r., Blaizot i in., 24/86, [EU:C:1988:43], pkt 28, 30)”.

27 — Na przykład w dyrektywie 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.U. 2007, L 335, s. 31). W akcie tym (motyw 22, art. 22d i art. 22e) dopuszczono, by w przypadku umów, które należy uznać w zasadzie za nieskuteczne z powodu zawarcia ich niezgodnie z prawem, niezależny organ odwoławczy mógł, jeżeli istnieją nadrzędne przyczyny związane z interesem ogólnym, postanowić o „uznaniu niektórych lub wszystkich skutków [takiej umowy] w czasie”, to znaczy, że skutki umowy zostaną zachowane w mocy, z zastrzeżeniem możliwości nałożenia stosownych kar i zasądzenia odszkodowania.

69. Powyżej przedstawione rozważania potwierdzają, że skuteczność „mechanizmów umożliwiających odwołanie się” od decyzji KOR, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, wymaga tytułem zasady ogólnej, by wyrok uchylający takie decyzje uchylał też tymczasowe skutki, jakie decyzje te wywołały. Od owej zasady mogą jednak zostać przewidziane wyjątki, takie jak te przywołane przeze mnie powyżej, których wprowadzenie do własnego prawa należy do kompetencji państw członkowskich, zawsze jednak przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności, które wyznaczają granice ich autonomii proceduralnej.

70. W tym zakresie przywołanie art. 47 karty praw podstawowych nie dodaje nic znaczącego (niezależnie od tego, że *ratione temporis* trudno by go było zastosować do sytuacji prawnej wynikającej z decyzji wydanych i odwołań wniesionych w latach 2008 i 2009). Prawo do skutecznej ochrony prawnej ustanowione w karcie praw podstawowych dla przypadków, do których nawiązuje art. 51 tego aktu, nie narzuca jednorodnego rozwiązywania problemów, które powstaną w związku ze skutecznością wyroków uchylających akty administracyjne. Z prawa tego można wprawdzie wywieść wspomnianą przeze mnie zasadę ogólną, jednak owa zasada nie stoi na przeszkodzie możliwości zastosowania opisanych powyżej wyjątków.

71. Uważam, że pozostałe aspekty sporu między UKE i dwoma operatorami z sektora łączności, których dotyczy ustalenie stawek maksymalnych (oraz wpływ tych stawek na łączące ich umowy dostępu do sieci), tak jak zostały one opisane w uwagach tych stron przedstawionych przed Trybunałem w toku niniejszego postępowania prejudycjalnego, stanowią rozważania o charakterze hermeneutycznym, dotyczące raczej prawa krajowego, aniżeli samego prawa Unii. Pomiędzy stronami tego sporu (i rządem polskim) istnieją różnice w pojmowaniu norm krajowych²⁸ i orzecznictwa polskich sądów najwyższej instancji w ramach procedury cywilnej i administracyjnej. Zadaniem Trybunału nie jest jednak zajmowanie stanowiska w tej debacie, ponieważ do jego kompetencji należy jedynie orzekanie w przedmiocie wykładni prawa Unii.

72. Rozwiązanie, jakie proponuję w przypadku niniejszego pytania prejudycjalnego i które pozostaje w zgodzie z przedstawionymi powyżej rozważaniami, ogranicza się do wyjaśnienia znaczenia art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w sposób, który będzie użyteczny dla sądu odsyłającego, jednak nie będzie ingerował w przysługujące mu kompetencje do dokonywania wykładni prawa krajowego.

73. Z tego punktu widzenia wydaje się użyteczne rozbitcie odpowiedzi na postawione pytanie i wyróżnienie części dotyczącej pierwszego zdania omawianego przepisu (które wymaga, by państwa członkowskie zapewniły istnienie „skutecznych mechanizmów” umożliwiających zaskarżenie decyzji KOR w sektorze łączności elektronicznej) oraz części dotyczącej ostatniego zdania tego przepisu (które w przypadku wniesienia odwołania pozostawia w mocy zaskarżoną decyzję, chyba że organ odwoławczy zawiesi jej wykonanie).

74. Co się tyczy pierwszego zdania art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, jego treść, podobnie jak prawo do skutecznej ochrony sądowej, które leży u jego podstaw, zakłada, że organy odwoławcze mogą uchylać decyzje KOR, w których przedmiocie orzekają, i rozciągać moc uchylającą swojego orzeczenia na skutki, które decyzje te wywołały w przeszłości.

28 — Różnice dotyczą w szczególności roli przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 479⁶³, art. 479⁶⁴ i art. 365 § 1) oraz kodeksu postępowania administracyjnego (art. 145 § 1) w przypadku wyroku uchylającego akt administracyjny, jeżeli potrzebne jest wydanie innego wyroku, aby akt ten zastąpić i w tym celu konieczne jest wszczęcie nowego postępowania. Strony nie są zgodne co do znaczenia, jakie mogłoby mieć dla decyzji wykonawczej, uchylenie decyzji MTR 2008, ani co do powodów decydujących o nieważności tej pierwszej (która wiązałaby się zarówno z wadą formalną wynikającą z braku przeprowadzenia konsultacji i z bezzasadnego skorzystania ze szczególnego reżimu przewidzianego w Prawie telekomunikacyjnym, jak i z brakiem podstawy prawnej po uchyleniu decyzji MTR 2008). UKE wprowadził wreszcie dodatkowy czynnik, który nie został wspomniany jako istotny w tekście odesłania prejudycjalnego, jakim jest nowa decyzja SMP, późniejsza od decyzji wykonawczej.

75. Jeżeli chodzi o ostatnie zdanie tego artykułu, tymczasowe utrzymanie skuteczności decyzji KOR, o ile decyzja ta nie zostanie zawieszona przez organ odwoławczy, można pogodzić z tym, że późniejsze uchylene takiej decyzji będzie niosło za sobą, *ex tunc*, zniesienie skutków, które decyzja ta już wywołała.

76. Oba zdania omawianego przepisu nie stoją jednak na przeszkodzie temu, by w przypadkach dopuszczonych w prawie krajowym uchylene decyzji KOR mogło, wyjątkowo, wywoływać jedynie skutki *ex nunc*, jeżeli organ odwoławczy uzna to za wskazane z nadrzędnych względów związanych z zachowaniem pewności prawa i ochroną uzasadnionych oczekiwań, czy też w celu zagwarantowania praw osób trzecich lub też ze względów interesu ogólnego.

77. Pragnę dodać jeszcze jedno spostrzeżenie dotyczące trzeciego zdania art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, mimo że zamieszczenie go w sentencji wyroku nie jest konieczne. Omawiana norma zaleca, by „aspekty merytoryczne” każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone przez organ odwoławczy. Jeżeli posiada on wystarczające informacje dla dokonania oceny, musi on bowiem orzec co do istoty, uwzględniając lub oddalając określone żądania. Organ odwoławczy powinien ocenić, czy po przeprowadzeniu postępowania dysponuje elementami oceny i dowodami koniecznymi do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Jego wyrok może w sprawach takich jak niniejsza opierać się między innymi na braku podstawy prawnej dla wydania zaskarżonej decyzji²⁹.

78. Konkretniej rzecz ujmując, jeżeli sąd odwoławczy podziela stanowisko sądu pierwszej instancji i sądu apelacyjnego, że decyzja MTR 2008 stanowiła z materialnoprawnego punktu widzenia nieodzowną przesłankę dla treści decyzji wykonawczej w tym znaczeniu, że uchylene tej pierwszej powinno decydować o takim samym losie drugiej z tych decyzji, to takie działanie nie byłoby sprzeczne z trzecim zdaniem art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej.

79. Przepis ten nie stałby również na przeszkodzie temu, by – jeżeli prawo krajowe przewiduje wydanie decyzji, która po wznowieniu przez KOR właściwego postępowania zastąpi uchylony akt – nowe stawki maksymalne, zgodne z prawem, zostały zastosowane do rozliczeń w minionych okresach, niosąc za sobą stosowne dopłaty lub zwroty zapłaconych kwot. Stanowiłoby to zasadne i zgodne z brzmieniem art. 4 ust. 1 zdanie trzecie dyrektywy ramowej rozwiązanie, które pozwoliłoby na uniknięcie rozstrzygnięcia o możliwych następstwach ekonomicznych uchylenia w ramach postępowania z tytułu odpowiedzialności za szkodę majątkową (postępowania odszkodowawczego).

V – Wnioski

80. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, by na pytanie prejudycjalne zadane przez Sąd Najwyższy (Polska), odpowiedział następująco:

1) Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) w związku z prawem do skutecznej ochrony sądowej zakłada, że:

— organy odwoławcze mogą uchylać decyzje krajowych organów regulacyjnych, w których przedmiocie orzekają, jak również rozciągać moc uchylającą swojego orzeczenia na skutki, które decyzje te wywołały w przeszłości;

29 — Odniesienie do „aspektów merytorycznych” nie stoi w żaden sposób na przeszkodzie temu, by kontrola sprawowana przez organ odwoławczy ograniczyła się do wad formalnych, które spowodowały nieważność aktu, bez konieczności wykraczania poza ten zakres. Jeżeli przy opracowaniu takiego aktu nie dopełniono podstawowych formalności, wada ta wystarczy do jego uchylenia.

- tymczasowe utrzymanie skuteczności decyzji krajowego organu regulacyjnego, o ile decyzja ta nie zostanie zawieszona przez organ odwoławczy, można pogodzić z tym, że późniejsze uchylene takiej decyzji będzie niosło za sobą, *ex tunc*, zniesienie skutków, które decyzja ta już wywołała.
- 2) W przypadkach dopuszczonych w prawie krajowym uchylene decyzji krajowego organu regulacyjnego może, wyjątkowo, wywoływać jedynie skutki *ex nunc*, jeżeli organ odwoławczy uzna to za wskazane z nadrzędnych względów związanych z zachowaniem pewności prawa i ochroną uzasadnionych oczekiwań, czy też w celu zagwarantowania praw osób trzecich lub też ze względów interesu ogólnego.