

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 września 2006 r.\*

W sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniami z dnia 7 lipca 2004 r., które wpłynęły do Trybunału odpowiednio w dniach 16 września i 4 października 2004 r., w postępowaniach:

**i-21 Germany GmbH (C-392/04),**

**Arcor AG & Co. KG (C-422/04),** dawniej ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG,

przeciwko

**Bundesrepublik Deutschland,**

\* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas i J. Malenovský, prezesi izb, S. von Bahr (sprawozdawca), J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lutego 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu i-21 Germany GmbH przez M. Gepperta, M. Schützego i B. Kempera, Rechtsanwälte,
- w imieniu Arcor AG & Co. KG przez N. Nolte'a i J. Tiedemanna, Rechtsanwälte,
- w imieniu Bundesrepublik Deutschland przez S. Prömpera, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster i C. ten Dam, działające w charakterze pełnomocników,
  
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Shottera i S. Grünheid, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 marca 2006 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie wspólnych przepisów ramowych dotyczących ogólnych zezwoleń i indywidualnych licencji [zezwoleń] w dziedzinie usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 117, str. 15), oraz wykładni art. 10 WE.
  
- 2 Wnioski te przedstawione zostały w ramach dwóch postępowań spornych toczących się między i-21 Germany GmbH (zwaną dalej „i-21”) a Bundesrepublik Deutschland oraz między Arcor AG & Co. KG, dawniej ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (zwaną dalej „Arcor”) a Bundesrepublik Deutschland, które to postępowania dotyczą opłat uiszczonych przez te spółki z tytułu uzyskania zezwolenia telekomunikacyjnego.

## Ramy prawne

### *Uregulowania wspólnotowe*

- 3 Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 stanowi:

„Państwa członkowskie zagwarantują, by wszelkie opłaty nakładane na przedsiębiorstwa z tytułu procedury wydawania zezwoleń miały na celu jedynie pokrycie kosztów administracyjnych poniesionych w procesie wydawania, zarządzania, kontroli i stosowania odpowiednich indywidualnych zezwoleń. Opłaty związane z indywidualnym zezwoleniem powinny być proporcjonalne do nakładu pracy i podlegają publikacji w odpowiedni i wystarczająco szczegółowy sposób, by umożliwić łatwy do nich dostęp” [tłumaczenie nieoficjalne].

- 4 Dyrektywa 97/13 została uchylona dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 108, str. 33).

### *Uregulowania krajowe*

- 5 Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 został transponowany do niemieckiego porządku prawnego za pomocą ustawy o telekomunikacji (Telekommunikationsgesetz) z dnia 25 lipca 1996 r. (BGBl. 1996 I, str. 1120), zwanej dalej „TKG”, zawierającej delegację ustawową do wydawania dalszych przepisów, oraz za pomocą rozporządzenia w sprawie opłat z tytułu zezwoleń telekomunikacyjnych (Telekommunikations-Lizenzgebührenverordnung) z dnia 28 lipca 1997 r. (BGBl. 1997 I, str. 1936), zwanego dalej „TKLGebV”, wydanego przez federalnego ministra poczty i telekomunikacji na podstawie TKG.

- 6 Artykuł 48 ust. 1 niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (Verwaltungsverfahrensgesetz) z dnia 25 maja 1976 r. (BGBl. 1976 I, str. 1253) w brzmieniu opublikowanym w dniu 21 września 1998 r. (BGBl. 1998 I, str. 3050), stanowi:

„Uchylenie niezgodnego z prawem aktu administracyjnego

Można uchylić niezgodny z prawem akt administracyjny w całości lub w części również wtedy, gdy stał się ostateczny, ze skutkiem na przyszłość lub ze skutkiem wstecznym. Uchylenie aktu administracyjnego konstytutywnego lub deklaratoryjnego w odniesieniu do prawa lub przywileju prawnego (aktu administracyjnego, na mocy którego strona nabywa prawa) może nastąpić wyłącznie z zachowaniem przepisów ust. 2–4.

[...]”.

- 7 Odnosząc się do decyzji o nałożeniu opłaty z tytułu zezwolenia telekomunikacyjnego, Bundesverwaltungsgericht wskazuje, że zgodnie z art. 21 ustawy o kosztach administracyjnych (Verwaltungskostengesetz) z dnia 23 czerwca 1970 r. (BGBl. 1970 I, str. 821) w razie uchylenia decyzji zainteresowane przedsiębiorstwa będą uprawnione do zwrotu kwot pobranych niezgodnie z prawem.
- 8 Z postanowień odsyłających wynika, że zgodnie z orzecznictwem niemieckim, na podstawie art. 48 niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym, organ administracyjny posiada co do zasady swobodę decydowania odnośnie do ewentualnego uchylenia sprzecznego z prawem aktu administracyjnego, który stał się ostateczny. Swoboda ta może być jednak ograniczona do zera, jeśli utrzymywanie danego aktu w mocy jest „zwyczajnie nie do zaakceptowania” z uwagi na kwestie porządku publicznego, dobrej wiary, słuszności, równego traktowania czy z uwagi na jego oczywistą sprzeczność z prawem.

## Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 9 Spółki i-21 i Arcor są dwoma przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi. Mocą decyzji z dnia 14 czerwca 2000 r. i z dnia 18 maja 2001 r. nałożono na nie obowiązek uiszczenia opłat z tytułu indywidualnych zezwoleń telekomunikacyjnych, wynoszących około 5 420 000 EUR w przypadku pierwszej z nich oraz około 67 000 EUR w przypadku drugiej. Przedsiębiorstwa te uiszczyły nałożone na nie opłaty, nie kwestionując ich, i nie wniosły odwołań w terminie dwóch miesięcy od dnia, w którym doręczono im te decyzje.
- 10 Zgodnie z TKLGebV wysokość opłaty jest ustalana na podstawie przewidywanej wysokości ogólnych kosztów administracyjnych organu regulacyjnego w okresie trzydziestoletnim.
- 11 W wyroku z dnia 19 września 2001 r. wydanym w postępowaniu ze skargi zmierzającej do uchylenia decyzji o nałożeniu opłaty, wniesionej w określonym terminie, Bundesverwaltungsgericht stwierdził, że TKLGebV nie jest zgodna z normami wyższego rzędu, mianowicie z TKG oraz niemiecką ustawą zasadniczą, i utrzymał w mocy rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonej decyzji wydane przez sąd apelacyjny.
- 12 W następstwie wydania tego wyroku i-21 i Arcor zażądały zwrotu uiszczonych przez nie opłat. Żądania te nie zostały jednak uwzględnione. W związku z tym każda z wymienionych wyżej spółek wystąpiła ze skargą do Verwaltungsgericht, który skargi te oddalił z uwagi na to, że decyzje o nałożeniu opłat stały się ostateczne i nie ma możliwości kwestionowania odmowy uchylenia tych decyzji przez organ administracyjny.
- 13 i-21 i Arcor uznały, że Verwaltungsgericht naruszył prawo — i to nie tylko krajowe, lecz także wspólnotowe — i wniosły rewizję do Bundesverwaltungsgericht. i-21

twierdzi, że zobowiązano ją do uiszczenia kwoty ponad tysiąc razy wyższej niż kwoty stosowane wobec przedsiębiorstw telekomunikacyjnych po wydaniu wymienionego wyżej wyroku z dnia 19 września 2001 r.

- 14 W postanowieniach odsyłających Bundesverwaltungsgericht stwierdza, że gdyby wniesione rewizje rozpatrywać wyłącznie z punktu widzenia prawa krajowego, należałoby uznać je za bezzasadne. Zdaniem tego sądu nie zachodzi tu przypadek, w którym utrzymywanie w mocy decyzji o nałożeniu opłat jest „zwyczajnie nie do zaakceptowania”, w związku z czym swoboda organu administracji jest tak ograniczona, że musi on uchylić decyzję. Bundesverwaltungsgericht jest zdania, że utrzymywanie decyzji o nałożeniu opłat w mocy nie narusza ani zasady dobrej wiary, ani zasady równego traktowania, ani porządku publicznego, ani zasady słuszności oraz że omawiane decyzje nie zostały również wydane na podstawie oczywiście niezgodnych z prawem uregulowań.
- 15 Sąd odsyłający zastanawia się natomiast, jaki jest zakres normowania prawa wspólnotowego. Zdaniem tego sądu, art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 wydaje się sprzeciwiać takim uregulowaniom krajowym, jak te, które występują w postępowaniach głównych. Zakładając, że dokonana przezeń wykładnia tego przepisu jest prawidłowa, Bundesverwaltungsgericht zastanawia się dalej, czy przepis ten, analizowany łącznie z art. 10 WE dotyczącym obowiązku lojalnej współpracy, nie ogranicza swobody organu regulacyjnego, w szczególności w świetle rozstrzygnięcia zawartego w wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, Rec. str. I-837.
- 16 Bundesverwaltungsgericht zastanawia się zwłaszcza nad tym, czy art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 należy rozumieć w ten sposób, że przy obliczaniu wysokości opłaty państwa członkowskie mają obowiązek poszanowania celów dyrektywy i zapewnienia ich przestrzegania. Wśród tych celów należy wymienić istotne ułatwienie wejścia na rynek nowym konkurentom. W ocenie tego sądu utrzymy-

wanie w mocy omawianych decyzji o nałożeniu opłat stanowi ograniczenie konkurencji dla przedsiębiorstw, do których decyzje te zostały skierowane. Przedsiębiorstwa te są bowiem pokrzywdzone w szczególności w stosunku do przedsiębiorstw, które zakwestionowały skierowane do nich decyzje w stosownych terminach, w wyniku czego doszło do ich uchylecia. Bundesverwaltungsgericht uważa, że jeśli postanowienia tego artykułu należy rozumieć jako zabraniające stosowania tego rodzaju ograniczeń konkurencji, mogłoby to oznaczać, że zgodnie z zasadą współpracy, o której mowa w art. 10 WE, należy uchylić omawiane decyzje o nałożeniu opłat, stosując prawo krajowe, przy czym organ administracyjny nie dysponowałby w tej mierze żadną swobodą w podejmowaniu decyzji.

- 17 W związku z powyższym Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 [...] należy rozumieć w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie pobieraniu takiej opłaty z tytułu indywidualnego zezwolenia, która została obliczona na podstawie przewidywanej wysokości ogólnych kosztów administracyjnych krajowego organu regulacyjnego w okresie trzydziestoletnim?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy art. 10 WE w związku z art. 11 dyrektywy [97/13] należy rozumieć w ten sposób, że nakładają one obowiązek uchylecia decyzji o nałożeniu opłaty odpowiadającej opisowi zawartemu w pytaniu pierwszym — która to decyzja nie została zakwestionowana, mimo że prawo krajowe przewiduje taką możliwość — w sytuacji, gdy prawo krajowe to dopuszcza, lecz nie zawiera takiego wymogu?”.



- 18 Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2004 r. sprawy C-392/04 i C-422/04 zostały połączone na potrzeby przeprowadzenia procedury ustnej i wydania wyroku.

## **W przedmiocie pytania pierwszego**

### *Uwagi stron*

- 19 i-21, Arcor i Komisja Wspólnot Europejskich twierdzą, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 sprzeciwia się takiej opłacie, jak ta przewidziana uregulowaniami niemieckimi, o których mowa w postępowaniu głównym.
- 20 Rząd niemiecki zaprzecza temu stwierdzeniu, podnosząc, że wymieniony wyżej artykuł nie znajduje zastosowania do omawianych spraw, jako że dyrektywa 97/13 została uchylona dyrektywą 2002/21, w której brak jest przepisów przejściowych dotyczących stosowania tego artykułu.
- 21 Rząd niemiecki twierdzi, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 w żadnym razie nie zakazuje nakładania tego rodzaju opłat, jak ta przewidziana w przepisach niemieckich. Po pierwsze, wymienione w tym artykule koszty administracyjne obejmują ogólne koszty administracyjne. Po drugie, z treści tego artykułu nie wynika, by opłata mogła obejmować wyłącznie koszty administracyjne rzeczywiście poniesione, z wyłączeniem kosztów, które będą poniesione w przyszłości. Uwzględnienie tych ostatnich stanowi dla przedsiębiorstw gwarancję bezpieczeństwa, albowiem mogą one mieć pewność, że z tytułu zezwolenia nie będą ponosić w przyszłości żadnych opłat.

*Odpowiedź Trybunału*

- 22 Należy przede wszystkim przeanalizować argument rządu niemieckiego, zgodnie z którym art. 11 dyrektywy 97/13 nie znajduje zastosowania do postępowań głównych z uwagi na uchylenie tej dyrektywy dyrektywą późniejszą.
- 23 W tym miejscu należy stwierdzić, że dyrektywa 97/13 została uchylona przez art. 26 dyrektywy 2002/21 ze skutkiem od dnia 25 lipca 2003 r. — zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 1 akapit drugi ostatniej z tych dyrektyw.
- 24 Jednak z treści art. 26 w związku z art. 28 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy wynika, że prawodawca nie zamierzał zmieniać praw i obowiązków powstałych pod rządami dyrektywy 97/13 i że dyrektywa 2002/21 znajduje zastosowanie wyłącznie do sytuacji zaistniałych po 25 lipca 2003 r.
- 25 Dlatego też, mimo uchylenia dyrektywy 97/13 przez dyrektywę 2002/21, należy stwierdzić, że prawidłowość nałożenia takiej opłaty jak ta, do której uiszczenia zobowiązano i-21 i Arcor mocą decyzji z dnia 14 czerwca 2000 r. i 18 maja 2001 r., w czasie, gdy dyrektywa 2002/21 nie znajdowała jeszcze zastosowania, należy rozpatrywać w świetle art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13.
- 26 Należy również ustalić, czy pojęcie „kosztów administracyjnych” użyte w wymienionym wyżej artykule obejmuje ogólne koszty administracyjne związane z systemami indywidualnych zezwoleń, naliczane za okres 30 lat.

- 27 Trybunał miał już okazję badać zakres normowania art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13.
- 28 W wyroku z dnia 18 września 2003 r. w sprawach połączonych C-292/01 i C-293/01 Albacom i Infostrada, Rec. str. I-9449, pkt 25 Trybunał przypomniał, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 stanowi, że opłaty nakładane przez państwa członkowskie na przedsiębiorstwa, którym udzielono indywidualnych zezwoleń, mają wyłącznie na celu pokrycie kosztów administracyjnych odpowiadających nakładowi pracy związanemu z wydaniem tych zezwoleń.
- 29 Z treści tego przepisu — w wykładni nadanej mu przez Trybunał w pkt 25 wymienionego wyżej wyroku w sprawie Albacom i Infostrada — wynika, że nakład pracy, o którym mowa, ma wynikać wyłącznie z czterech czynności: wydawania indywidualnych zezwoleń, zarządzania nimi, ich kontroli i stosowania. Ponadto wysokość opłaty powinna odpowiadać wymaganemu nakładowi pracy i być publikowana w odpowiedniej formie i w sposób szczegółowy, aby informacje te były łatwo dostępne.
- 30 Wymogi te odpowiadają celom wymienionym w motywie drugim dyrektywy 97/13, związanym z proporcjonalnością, przejrzystością i niedyskryminacyjnym charakterem systemów indywidualnych zezwoleń.
- 31 Dlatego też należy zbadać, czy sposób obliczenia występującej w postępowaniach głównych opłaty, w ramach którego uwzględniono ogólne koszty, które wynikną w okresie trzydziestoletnim w związku z wydaniem indywidualnych zezwoleń, jest zgodny z przepisem art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 interpretowanym w świetle wymienionych wyżej celów.

- 32 W tym względzie należy po pierwsze stwierdzić, że pojęcie „kosztów administracyjnych” jest dostatecznie szerokie, by pomieścić tak zwane „ogólne” koszty administracyjne.
- 33 Te ogólne koszty administracyjne mogą jednak dotyczyć wyłącznie czterech rodzajów czynności, wymienionych wyraźnie w art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 i przywołanych w pkt 29 niniejszego wyroku.
- 34 Tymczasem, zgodnie z przekazanymi Trybunałowi informacjami, przy obliczaniu opłaty występującej w postępowaniach głównych wzięto również pod uwagę wydatki związane z innymi działaniami, takimi jak ogólny nadzór sprawowany przez organ regulacyjny, a w szczególności nadzór nad ewentualnymi przypadkami nadużycia pozycji dominującej.
- 35 Z uwagi na to, że sprawowanie tego rodzaju nadzoru nie należy do czynności ściśle związanych z wydawaniem indywidualnych zezwoleń, uwzględnienie generowanych z tego tytułu kosztów narusza art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13.
- 36 Po drugie należy się upewnić, czy ogólne koszty administracyjne związane z czterema rodzajami czynności, o których mowa w wymienionym wyżej art. 11 ust. 1, można szacować na okres 30 lat i uwzględniać przy obliczaniu wysokości opłaty.
- 37 Z uwag przedstawionych Trybunałowi przez i-21, Arcor i Komisję wynika, że ze względu na cechy właściwe sektorowi usług telekomunikacyjnych można mieć wątpliwość co do wiarygodności szacunków dotyczących tak długiego okresu. Mając na uwadze fakt, że rozwój tego sektora jest w pełnym rozkwicie, trudne wydaje się przewidzenie sytuacji na rynku i liczby występujących na nim przedsiębiorstw

telekomunikacyjnych na kilka lat naprzód, a co dopiero w perspektywie trzydziestoletniej. Dlatego też liczba indywidualnych zezwoleń, jakie zostaną wydane w przyszłości, i co za tym idzie — kwota ogólnych kosztów związanych z zarządzaniem nimi są niepewne. Ponadto właściwe przepisy były poddane gruntownym zmianom, o czym świadczą nowe dyrektywy wydane w roku 2002, wśród których znalazła się dyrektywa 2002/21 uchylająca dyrektywę 97/13. Wskazane zmiany normatywne także mogą wpłynąć na wysokość kosztów administracyjnych związanych z poszczególnymi systemami indywidualnych zezwoleń.

- 38 Brak wiarygodności oszacowania kosztów i jego skutki odnośnie do obliczania wysokości opłaty mają wpływ na zgodność tej opłaty z wymogami w zakresie proporcjonalności, przejrzystości i niedyskryminacji.
- 39 Przede wszystkim wyliczenie ogólnych kosztów na okres 30 lat wymaga dokonania ekstrapolacji kosztów, które mogą być poniesione w przyszłości. Koszty te z samej definicji nie są kosztami faktycznie poniesionymi. Wobec braku mechanizmu umożliwiającego weryfikację żądanej kwoty kwota ta nie może ściśle odpowiadać wymaganemu nakładowi pracy, a taki właśnie wymóg został wyraźnie zawarty w art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13.
- 40 Następnie należy stwierdzić, że skoro taki system naliczania opłat nie opiera się na kosztach faktycznie poniesionych, istnieje ryzyko, że niespełniony pozostanie wymóg szczegółowej publikacji danych dotyczących wysokości opłaty, o którym mowa w art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13, i co za tym idzie — że nie dojdzie do spełnienia celu polegającego na zapewnieniu przejrzystości.
- 41 Wreszcie nałożony na wszystkie przedsiębiorstwa telekomunikacyjne obowiązek zapłaty kwoty odpowiadającej wysokości ogólnych kosztów w okresie trzydziestoletnim nie uwzględnia okoliczności, że być może niektóre przedsiębiorstwa będą istnieć na rynku tylko przez kilka lat, i w związku z tym może on prowadzić do dyskryminacyjnego traktowania.

- 42 Z powyższych rozważań wynika, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 stoi na przeszkodzie stosowaniu takiej opłaty z tytułu indywidualnych zezwoleń, która jest naliczana przy uwzględnieniu ogólnych kosztów administracyjnych organu regulacyjnego związanych z wydaniem tych zezwoleń w okresie trzydziestoletnim.

## **W przedmiocie pytania drugiego**

### *Uwagi przedstawione przez strony*

- 43 Zarówno i-21, jak i Arcor oraz Komisja podnoszą — przy czym każda z innych powodów — że przepisy art. 10 WE w związku z art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 stoją na przeszkodzie utrzymywaniu w mocy sprzecznego z prawem aktu administracyjnego, takiego jak decyzje o nałożeniu opłaty występujące w postępowaniach głównych, i domagają się od państwa członkowskiego zwrotu kwot pobranych niezgodnie z prawem.
- 44 i-21 twierdzi, że utrzymywanie w mocy takiego aktu administracyjnego jest sprzeczne z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego, i sprzeciwia się potrzebie zapewnienia skuteczności tego prawa. Spółka ta uważa, że mimo iż Trybunał przywiązuje dużą wagę do zasady pewności prawa, zasada ta nie zawsze będzie miała pierwszeństwo przed zasadą praworządności. i-21 podkreśla, że w wymienionym wyżej wyroku w sprawie Kühne & Heitz Trybunał stwierdził, iż w pewnych okolicznościach można uchylić akt administracyjny, który nabył powagę rzeczy osądzonej w następstwie wydania prawomocnego wyroku, jeśli akt ten jest sprzeczny z prawem wspólnotowym. i-21 jest zdania, że możliwość taka istnieje tym bardziej w odniesieniu do aktu administracyjnego, którego nie dotyczy orzeczenie sądowe, a który po prostu stał się ostateczny z uwagi na upływ terminów na wniesienie odwołania.

- 45 Arcor uważa natomiast, że powoływanie się w niniejszej sprawie na rozstrzygnięcie zawarte w wymienionym wyżej wyroku Kühne & Heitz nie jest właściwe, albowiem wyrok ten dotyczy pośredniego konfliktu między krajową normą proceduralną a normą materialnego prawa wspólnotowego, który to konflikt polega na tym, że pierwsza z tych norm uniemożliwia stosowanie drugiej. Zdaniem Arcor przedmiotem sporu w postępowaniach głównych jest bezpośredni konflikt między dwiema normami prawa materialnego. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 97/13, czytany w świetle art. 10 WE, nakłada obowiązek zwrotu opłat pobranych z naruszeniem wymienionego art. 11, podczas gdy uregulowania krajowe uniemożliwiają taki zwrot. Arcor jest zdania, że w takim przypadku prawo wspólnotowe powinno mieć pierwszeństwo przed sprzecznym z nim prawem krajowym.
- 46 Komisja uważa z kolei, że rozstrzygnięcie zawarte w wymienionym wyżej wyroku w sprawie Kühne & Heitz stanowi właściwy punkt wyjścia, przypominając, że nie należy co do zasady uchylać aktu administracyjnego, który nie został zaskarżony w stosownym terminie. Komisja twierdzi dalej, że w niniejszej sprawie należy zbadać, czy w świetle art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 nie należy jednak uznać, że utrzymywanie w mocy spornych decyzji o nałożeniu obowiązku uiszczenia opłaty jest „zwyczajnie nie do zaakceptowania”, przy czym badanie to powinno być przeprowadzone z punktu widzenia zasad równoważności i skuteczności.
- 47 Jeśli chodzi o zasadę równoważności, Komisja podnosi, że zgodnie z prawem niemieckim akt administracyjny, który jest oczywiście spreczny z prawem krajowym, nie może pozostawać w mocy. Komisja uważa, że gdyby przeprowadzić to samo badanie pod kątem prawa wspólnotowego, należałoby uznać występujące w postępowaniach głównych decyzje o nałożeniu opłaty i uregulowania, na podstawie których zostały one wydane, za oczywiście spreczne z prawem z uwagi na treść art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13.
- 48 Do takich samych wniosków Komisja dochodzi w odniesieniu do zasady skuteczności. Twierdzi ona, że pozostawanie w mocy omawianych decyzji o nałożeniu opłaty czyni praktycznie niemożliwym wykonywanie praw wynikających z wymienionego wyżej art. 11 ust. 1, pozwalając na istnienie opłaty naliczonej w nadmiernej wysokości, która skutkuje ograniczeniem konkurencji w okresie trzydziestoletnim.

*Odpowiedź Trybunału*

- 49 Należy w tym miejscu wyjaśnić, w jakim kontekście padło omawiane pytanie. Wbrew twierdzeniom Arcor, drugie pytanie nie odnosi się do kolizji dwóch norm prawa materialnego dotyczących zwrotu opłat pobranych sprzecznie z prawem. Ani postanowienia art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13, ani przepisy TKG i TKLGebV — w zakresie w jakim powołano się na tę ustawę i to rozporządzenie w aktach — sprawy przedstawionych Trybunałowi — nie dotyczą bowiem takiego zwrotu.
- 50 Postawione pytanie dotyczy raczej związku między art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 a art. 48 ustawy o postępowaniu administracyjnym w wykładni nadanej jej przez Bundesverwaltungsgericht. Zgodnie z ostatnim z wymienionych wyżej artykułów, po upływie określonego terminu decyzje o nałożeniu opłaty stają się ostateczne, a ich adresatom nie przysługuje już środek prawny, w którym mogliby się powołać na prawo wywodzone z wymienionego wyżej art. 11 ust. 1, z zastrzeżeniem ciężącego na właściwym organie administracyjnym obowiązku uchylenia sprzecznego z prawem aktu administracyjnego, którego pozostawanie w mocy jest „zwyczajnie nie do zaakceptowania”.
- 51 Zgodnie z zasadą pewności prawa prawo wspólnotowe nie wymaga, by organ administracyjny był co do zasady zobowiązany do uchylenia decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna po upływie rozsądnych terminów odwołania lub wskutek wyczerpania środków prawnych (zob. ww. wyrok w sprawie Kühne & Heitz, pkt 24). Przestrzeganie tej zasady pozwala zapobiec nieograniczonemu podważaniu aktów administracyjnych wywołujących skutki prawne (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 1999 r. w sprawie C-310/97 P Komisja przeciwko AssiDomän Kraft Products i in., Rec. str. I-5363, pkt 61).



- 52 Trybunał stwierdził jednak, że w niektórych przypadkach zasada ta może doznawać ograniczeń. W pkt 28 wymienionego wyżej wyroku w sprawie Kühne & Heitz Trybunał orzekł, że organ administracyjny, który wydał daną decyzję administracyjną, ma — zgodnie z zasadą współpracy wynikającą z art. 10 WE — obowiązek ponownego rozpatrzenia tej decyzji i ewentualnego jej uchylecia, jeśli spełnione zostały cztery przesłanki. Po pierwsze, organ administracyjny musi być, zgodnie z prawem krajowym, uprawniony do uchylecia tej decyzji. Po drugie, decyzja powinna być decyzją utrzymaną w mocy wyrokiem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji. Po trzecie, musi wystąpić sytuacja, w której wyrok ten — w świetle orzecznictwa Trybunału powstałego po dacie jego wydania — opiera się na błędnej interpretacji prawa wspólnotowego, zastosowanej bez występowania do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w okolicznościach przewidzianych w art. 234 ust. 3 WE. Po czwarte, zainteresowany powinien wystąpić do organu administracyjnego niezwłocznie po zapoznaniu się z tym orzecznictwem.
- 53 Jednak okoliczności wymienionej wyżej sprawy Kühne & Heitz były zupełnie inne niż w postępowaniach głównych, których dotyczy niniejsza sprawa. Przedsiębiorstwo Kühne & Heitz NV wykorzystało bowiem wszystkie przysługujące mu środki prawne, podczas gdy w omawianych postępowaniach głównych i-21 i Arcor nie skorzystały z prawa zaskarżenia decyzji o nałożeniu opłaty, które zostały do nich skierowane.
- 54 Dlatego też, wbrew stanowisku i-21, wymienione wyżej rozstrzygnięcie w sprawie Kühne & Heitz nie jest pomocne przy ustalaniu, czy w takiej sytuacji, jak te w postępowaniach głównych, organ administracyjny ma obowiązek ponownego zbadania prawidłowości decyzji, które stały się ostateczne.
- 55 W zawisłych przed sądem krajowym sprawach podniesiono żądania zwrotu opłat pobranych na podstawie decyzji o nałożeniu opłaty (które to decyzje stały się ostateczne) na tej podstawie, że zgodnie z art. 48 ustawy o postępowaniu administracyjnym w świetle wykładni nadanej mu przez Bundesverwaltungsgericht właściwy organ administracyjny ma obowiązek uchylić te decyzje.

56 Należy zatem rozstrzygnąć, czy aby zapewnić stronom ochronę ich praw wynikających z prawa wspólnotowego sąd krajowy, przed którym takie postępowania się toczą, może uznać, że taki obowiązek spoczywa na organie administracyjnym.

57 W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wobec braku stosownych uregulowań wspólnotowych właściwymi przepisami postępowania, służącymi ochronie wynikających z prawa wspólnotowego praw jednostek, są — zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich — wewnętrzne przepisy tych państw, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych pod prawem wewnętrznym (zasada równoważności) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywania praw wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego (zasada skuteczności) (zob. między innymi wyroki z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-78/98 Preston i in., Rec. str. I-3201, pkt 31 oraz z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. str. I-723, pkt 67).

58 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o zasadę skuteczności, wymaga ona, by normy dotyczące postępowania w sprawie decyzji o nałożeniu opłaty, wydanych na podstawie przepisów krajowych niezgodnych z art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13, nie czyniły niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywania praw wynikających z tej dyrektywy.

59 Istotne jest zatem, by zainteresowanym przedsiębiorstwom przysługiwał środek prawny, z którego będą one mogły skorzystać w rozsądnym terminie, poczynszy od dnia doręczenia im tych decyzji, i który umożliwi im powołanie się na uprawnienia wynikające z prawa wspólnotowego, a w szczególności z art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13.

- 60 W postępowaniach głównych nie twierdzono, by normy dotyczące korzystania ze środka prawnego, a w szczególności miesięczny termin na jego wniesienie, były nierozsądne.
- 61 Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z art. 48 ustawy o postępowaniu administracyjnym, można uchylić akt administracyjny, nawet jeśli stał się on ostateczny.
- 62 Co się tyczy następnie zasady równoważności, wymaga ona, by całość uregulowań dotyczących środka prawnego, w tym uregulowania dotyczące terminów, znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa wspólnotowego oraz tych opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego.
- 63 Wynika z tego, że jeśli krajowe uregulowania dotyczące środka prawnego przewidują obowiązek uchylenia aktu administracyjnego sprzecznego z prawem wewnętrznym, nawet jeśli stał się on ostateczny, w sytuacji gdy utrzymywanie go w mocy jest „zwyczajnie nie do zaakceptowania”, ten sam obowiązek uchylenia powinien istnieć w takich samych okolicznościach w odniesieniu do aktu administracyjnego niezgodnego z prawem wspólnotowym.
- 64 Z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że aby ocenić, czy utrzymywanie w mocy będących przedmiotem postępowań głównych decyzji o nałożeniu opłaty jest „zwyczajnie nie do zaakceptowania”, sąd krajowy zbadał, czy powoduje ono naruszenie obecnych w prawie krajowym zasad równego traktowania, słuszności, porządku publicznego i dobrej wiary i czy sprzeczność decyzji o nałożeniu opłaty z normami wyższego rzędu jest oczywista.

65 Jeśli chodzi o zasadę równego traktowania, Bundesverwaltungsgericht jest zdania, że nie doszło do jej naruszenia, ponieważ takie przedsiębiorstwa jak i-21 i Arcor, które są adresatami pozostających w mocy decyzji o nałożeniu opłaty, nie skorzystały z przysługującego im prawa odwołania się od tych decyzji. Ich sytuacja nie jest zatem porównywalna z sytuacją przedsiębiorstw, które skorzystały z możliwości odwołania, w wyniku którego stwierdzono nieważność skierowanych do nich decyzji o nałożeniu opłaty.

66 Takie stosowanie zasady równego traktowania przewidzianej w występujących w postępowaniach głównych uregulowaniach nie jest różne w zależności od tego, czy spór dotyczy sytuacji odnoszącej się do prawa krajowego, czy wspólnotowego. Jest zatem oczywiste, że nie dochodzi do naruszenia zasady równoważności.

67 Poza tym nie twierdzono, by zasady porządku publicznego, dobrej wiary lub słuszności stosowane były w różny sposób w zależności od rodzaju sporu.

68 Podniesiono natomiast kwestię jednakowego stosowania pojęcia „oczywistej sprzeczności z prawem”. Komisja uważa, że sąd krajowy zbadał, czy decyzje o nałożeniu opłaty zostały wydane na podstawie uregulowań oczywiście sprzecznych z aktami wyższego rzędu, mianowicie TKG i niemiecką ustawą zasadniczą, lecz nie przeprowadził prawidłowo tego badania w odniesieniu do prawa wspólnotowego. W ocenie Komisji omawiane uregulowania są oczywiście sprzeczne z przepisami art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13, a zatem zasada równoważności nie była przestrzegana.

- 69 Jeśli zgodnie z prawem krajowym organ administracji ma obowiązek uchylić ostateczną decyzję administracyjną, która jest oczywiście niezgodna z prawem krajowym, taki sam obowiązek powinien dotyczyć sytuacji, gdy decyzja ta jest oczywiście niezgodna z prawem wspólnotowym.
- 70 Aby móc stwierdzić, na ile jasna jest treść art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13, i ocenić, czy niezgodność prawa krajowego z tym artykułem jest oczywista, należy wziąć pod uwagę cele tej dyrektywy, stanowiącej jeden ze środków służących całkowitej liberalizacji telekomunikacyjnych usług i infrastruktury i zmierzającej do ułatwienia wejścia na rynek nowym operatorom (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Albacom i Infostrada, pkt 35). Nałożenie bardzo wysokiej opłaty, która odpowiada szacunkowi ogólnych kosztów w okresie trzydziestoletnim, stanowi pod tym względem poważne ograniczenie konkurencji — co zresztą podkreśla sąd odsyłający w treści pytań prejudycjalnych — i jest istotnym czynnikiem przy dokonywaniu tej oceny.
- 71 W świetle powyższych rozważań to sąd krajowy powinien ocenić, czy uregulowania ewidentnie niezgodne z prawem wspólnotowym — jak te, na podstawie których wydano decyzje o nałożeniu opłaty, których dotyczą postępowania główne — są oczywiście sprzeczne z prawem w rozumieniu danego prawa krajowego.
- 72 W konsekwencji w odpowiedzi na pytanie drugie należy stwierdzić, że art. 10 WE w związku z art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 nakłada na sąd krajowy obowiązek ustalenia, czy uregulowania ewidentnie niezgodne z prawem wspólnotowym — jak te, na podstawie których wydano decyzje o nałożeniu opłaty, których dotyczą postępowania główne — są oczywiście sprzeczne z prawem w rozumieniu danego prawa krajowego. Jeśli tak jest, do tego sądu należy wyciągnięcie z tego faktu wszelkich przewidzianych w prawie krajowym konsekwencji w zakresie uchylenia tej decyzji.

## **W przedmiocie kosztów**

73 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 97/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie wspólnych przepisów ramowych dotyczących ogólnych zezwoleń i indywidualnych licencji [zezwoleń] w dziedzinie usług telekomunikacyjnych stoi na przeszkodzie stosowaniu takiej opłaty z tytułu indywidualnych zezwoleń, która jest naliczana przy uwzględnieniu ogólnych kosztów administracyjnych organu regulacyjnego związanych z wydaniem tych zezwoleń w okresie trzydziestoletnim.**
  
- 2) **Artykuł 10 WE w związku z art. 11 ust. 1 dyrektywy 97/13 nakłada na sąd krajowy obowiązek ustalenia, czy uregulowania ewidentnie niezgodne z prawem wspólnotowym — jak te, na podstawie których wydano decyzje o nałożeniu opłaty, których dotyczą postępowania główne — są oczywiście sprzeczne z prawem w rozumieniu danego prawa krajowego. Jeśli tak jest, do tego sądu należy wyciągnięcie z tego faktu wszelkich przewidzianych w prawie krajowym konsekwencji w zakresie uchylecia tej decyzji.**

Podpisy