

## POSTANOWIENIE

Dnia 18 lutego 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiryło (przewodniczący)

SSN Roman Kuczyński

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

Protokolant Grażyna Grabowska

w sprawie z powództwa P. Sp. z o.o. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

z udziałem zainteresowanej Pe. Sp. z o.o. w P.

o zmianę umowy,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 lutego 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej i strony zainteresowanej od wyroku

Sądu Apelacyjnego

z dnia 19 września 2013 r.,

postanawia:

I. na podstawie art. 267 ust. 3 TFUE zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującym pytaniem prawnym:

Czy art. 4 ust. 1 zd. 1 i 3 dyrektywy 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. Urz. UE z 2002 r., L 108/33, ze zm.) należy interpretować w ten sposób, że w przypadku zaskarżenia przez przedsiębiorstwo udostępniające sieć decyzji krajowego organu regulacyjnego określającej stawki za zakańczanie połączeń w sieci tego przedsiębiorstwa (decyzja MTR), a następnie zaskarżenia przez to przedsiębiorstwo kolejnej decyzji krajowego organu regulacyjnego 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 zd. 4 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 zd. 1 i 3 dyrektywy 2002/21 w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy może uchylić decyzję wykonawczą krajowego organu regulacyjnego 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 krajowego organu regulacyjnego egzekwującej obowiązki przewidziane w uchylonej następnie decyzji MTR?

II. odroczyć rozprawę.

## UZASADNIENIE

### Stan faktyczny

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) wydał w dniu 17 marca 2009 r. na wniosek P. Sp. z o.o. w W. decyzję, na mocy której zmienił umowę łączącą Pe. z P. Sp. z o.o. w W. (P.) w ten sposób, że dostosował stawki rozliczeniowe z tytułu zakańczania połączeń głosowych w ruchomej sieci telefonicznej P. do poziomu określonego w decyzji Prezesa Urzędu z 30 września 2008 r. (*mobile termination rates* - decyzja MTR 2008).

P. zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu do Sądu Okręgowego w W. - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wyrokiem z 26 października 2012 r., uchylił decyzję Prezesa Urzędu. Powodem uchylenia decyzji z 17 marca 2009 r. było uchylenie w innym postępowaniu sądowym decyzji MTR 2008. Decyzja wydana w niniejszej sprawie wykonywała decyzję MTR 2008. Skoro zaś decyzja MTR 2008 została uchylona, to nie mogła stanowić źródła dla obowiązków nałożonych na P. w decyzji z 17 marca 2009 r.

Pe. i Prezes Urzędu zaskarżyli powyższy wyrok apelacjami, które Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z 19 września 2013 r. Sąd drugiej instancji miał na względzie, że sporna decyzja wydana była w oparciu o decyzję MTR 2008. Miała na celu dostosowania stawek MTR w umowie łączącej powoda i zainteresowanego do poziomu określonego w decyzji MTR 2008. Uchylenie decyzji MTR 2008 w

innym postępowaniu spowodowało odpadnięcie istotnych przesłanek wydania spornej decyzji, określonych w art. 28 ust. 1 Prawo Telekomunikacyjne (PT). Wprawdzie uchylenie decyzji MTR 2008 nie zwalnia powoda z obowiązku respektowania art. 40 ust. 1 PT, jednakże bez przeprowadzenia należytej analizy kosztów świadczenia usług MTR nie można przyjąć prawidłowości stawek ustalonych decyzją z 17 marca 2009 r. Sąd Apelacyjny przyjął, że cel decyzji wydanej w niniejszej sprawie w postaci dostosowania stawek MTR w sieci P. do poziomu określonego w decyzji MTR 2008 powoduje, że wyeliminowanie decyzji MTR 2008 z obrotu prawnego odnosi bezpośredni skutek wobec spornej decyzji. Decyzja MTR 2008 przestała bowiem stanowić wyznacznik poziomu obowiązków nałożonych na powoda przez Prezesa Urzędu.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że niewłaściwe jest zastosowanie w niniejszej sprawie zasad postępowania administracyjnego, dotyczących skutków uchylenia decyzji, na której oparto decyzję późniejszą. Wskazał, że w odróżnieniu od klasycznych decyzji administracyjnych, decyzja Prezes Urzędu z 17 marca 2009 r. zmienia treść umowy między powodem a zainteresowanym. Dlatego nie ma potrzeby kierowania powoda na drogę postępowania sądowo-administracyjnego celem podważania w nadzwyczajnym trybie decyzji Prezesa Urzędu wydanej w niniejszej sprawie. Uchylenie decyzji MTR 2008 spowodowało, że odpadła podstawowa przesłanka, na której wydano decyzję w niniejszej sprawie. Specyfiką decyzji MTR 2008 było nałożenie na powoda obowiązku dostosowania w zawartych umowach stawek MTR do poziomu wskazanego w decyzji MTR 2008. Decyzja MTR 2008 nie była przy tym prawomocna, a o jej zaistnieniu w obrocie przesądziło nadanie jej rygoru natychmiastowej wykonalności. W ocenie Sądu Apelacyjnego uchylenie decyzji MTR 2008 nie wywarło skutków jedynie na przyszłość, gdyż wówczas prawo przedsiębiorstwa udostępniającego sieć do kwestionowania decyzji MTR 2008 oraz decyzji wydanej w niniejszej sprawie byłoby iluzoryczne.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, w której podniósł zarzuty dotyczące prawa procesowego. Pe. również zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, w której sformułował zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego (art. 479<sup>64</sup> § 2 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz prawa

materialnego. W skardze kasacyjnej zainteresowany wniósł o skierowanie do TSUE dwóch pytań prejudycjalnych: 1) czy art. 7 ust. 3 w związku z art. 6 oraz art. 20 dyrektywy 2002/21 należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ regulacyjny rozstrzygając spór między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci lub usługi łączności elektronicznej pozostający w związku z istniejącymi obowiązkami wynikającymi z dyrektywy 2002/21 lub dyrektyw szczegółowych, nie może przeprowadzić postępowania konsultacyjnego i konsolidacyjnego, nawet gdy prawo krajowe zobowiązuje krajowy organ regulacyjny do przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego zawsze, a postępowania konsolidacyjnego zawsze, gdy środek może na taką wymianę oddziaływać? 2) Jak należy rozumieć pojęcie skutecznych mechanizmów umożliwiających prawo odwołania się od decyzji krajowego organu regulacyjnego, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21, w szczególności czy zgodne z art. 4 dyrektywy 2002/21 jest przyjęcie środka odwoławczego, który w przypadku uchylecia takiej decyzji wywiera taki skutek, jakby decyzja nigdy nie została wydana, podczas gdy zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21 „Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe.”?

Sąd Najwyższy, po zapoznaniu się na rozprawie ze stanowiskiem stron, postanowił wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Niniejsza sprawa stanowi okazję dla rozwinięcia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie ingerencji prawa unijnego w prawo procesowe państw członkowskich normujące warunki sądowej kontroli decyzji administracyjnych oraz zasady stosowania tego prawa procesowego w sprawach objętych zakresem normowania prawa unijnego. Spór będący przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym dotyczy zakresu, sposobu oraz skutków skutecznej kontroli sądowej w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych (KPP) i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21. Ten ostatni przepis „stanowi wyraz zasady

skutecznej ochrony sądowej, na mocy której sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawnych wynikających z prawa Unii” (wyroki TSUE z 22 stycznia 2015 r. w sprawie C-282/13 *T-Mobile Austria GmbH*, EU:C:2015:24, pkt 33; z 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05 *Tele2 Telecommunication*, EU:C:2008:103, pkt 30).

W niniejszej sprawie chodzi o odpowiedź na pytanie, jak prawo do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21 w związku z art. 47 KPP powinno zostać ukształtowane w praktyce sądowego stosowania prawa z uwagi na interesy innych uczestników postępowania przed krajowym organem regulacyjnym (KOR) i sądowego postępowania odwoławczego od decyzji KOR. Uzasadnia to odwołanie się przez Sąd Najwyższy do zasady pewności prawa oraz zasady skuteczności prawa unijnego w treści pytania prejudycjalnego.

Dla porządku należy przypomnieć, że niniejsza sprawa zainicjowana została wniesieniem odwołania przez przedsiębiorstwo udostępniające sieć, posiadające znaczącą pozycję rynkową (P.). Na przedsiębiorstwo to krajowy organ regulacyjny nałożył w 2008 r. obowiązek stosowania określonych stawek z tytułu świadczenia usługi zakańczania połączenia w określonych przedziałach czasowych (decyzja MTR 2008). Decyzja MTR 2008 została zaskarżona przez P. w innym postępowaniu sądowym. Przed rozstrzygnięciem sprawy z odwołania od decyzji MTR 2008 przez sąd, KOR wydał szereg decyzji zmieniających umowy o dostępie telekomunikacyjnym łączące P. z innymi przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci (decyzje wykonawcze). W decyzjach wykonawczych KOR zmieniał umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie stawek za zakańczanie połączeń w sieci P. w ten sposób, by stawki według których miały rozliczać się strony takiej umowy odpowiadały stawkom określonym w decyzji MTR 2008. Decyzja, której dotyczy niniejsze postępowanie jest jedną z decyzji wykonawczych. Decyzja ta zmienia umowę P. z Pe. (zainteresowany, który wniósł skargę kasacyjną). Została zaskarżona przez P. Decyzje wykonawcze wydawane były przez KOR, ponieważ P. nie wykonywał decyzji MTR 2008. Decyzja MTR 2008 podlegała wykonaniu, mimo zaskarżenia jej do sądu. Stosowny obowiązek został nałożony na P. na podstawie przepisów wdrażających art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21. W toku

postępowania sądowego z odwołania od decyzji wykonawczej doszło do uchylecia – w innym postępowaniu – decyzji MTR 2008. Opierając się na tej okoliczności Sądy obu instancji w niniejszej sprawie uznały, że decyzję wykonawczą należy uchylić.

Rozumowanie przyjęte przez oba Sądy opiera się na założeniu, zgodnie z którym późniejsze uchylenie decyzji MTR 2008 w innym postępowaniu sądowym wpływa na byt decyzji wykonującej decyzję MTR 2008. Decyzja wydana w niniejszej sprawie ograniczała się do wykonania decyzji MTR. Zdaniem obu Sądów odpadły podstawy tej decyzji, ponieważ zniesione zostały – z mocą wsteczną - obowiązki przewidziane we wcześniejszej decyzji MTR 2008. Dlatego według Sądów obu instancji uchylenie decyzji w niniejszej sprawie znosi z mocą wsteczną obowiązek stosowania przez powoda do rozliczeń z zainteresowanym stawki MTR określonej w decyzji KOR.

Powyższe rozumowanie Sądów obu instancji znajduje w przekonaniu Sądu Najwyższego oparcie w potrzebie zapewnieniu przedsiębiorstwu udostępniającemu sieć, takiemu jak P., prawa do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 KPP i art. 4 dyrektywy 2002/21.

W ocenie Sądu Najwyższego prawa do skutecznej ochrony sądowej w sprawach z odwołania od decyzji KOR zmieniającej umowę między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci nie zapewnia bezpośrednio wykorzystanie dorobku krajowego orzecznictwa sądów administracyjnych. Zgodnie z tym orzecznictwem uchylenie decyzji administracyjnej, z uwagi na zasadę praworządności oraz zasadę ochrony praw nabytych, przerywa zdolność decyzji do wywołania skutków prawnych jedynie od momentu wejścia do obrotu prawnego decyzji uchylającej wadliwą decyzję, a zatem *ex nunc* (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12). Uchylenie decyzji organu administracji, na podstawie której wydano inną decyzję administracyjną, nie rzutuje na byt tej ostatniej decyzji. Stanowi jedynie podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 maja 2011 r., II OSK 935/10). Z kolei uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania wywołuje skutki *ex nunc* (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 kwietnia 2011 r., II OSK 422/10; z 3

listopada 2010 r., I OSK 825/10). Decyzja organu wydana po wznowieniu postępowania nie prowadzi zatem do zmiany praw lub obowiązków adresata decyzji za okres poprzedzający wydanie decyzji we wznowionym postępowaniu.

W niniejszej sprawie zastosowanie się przez sądy do powyższych zasad oznaczałoby, że uchylenie decyzji MTR 2008 (kreującej obowiązek egzekwowany decyzją wykonawczą) nie miałoby znaczenia dla rozpoznania odwołania P. od decyzji wykonującej decyzję MTR 2008. Z kolei ewentualne wznowienie postępowania w sprawie decyzji wykonawczej z powodu uchylenia decyzji MTR 2008 nie zapewniłoby powodowi ochrony. Wznawiając postępowanie KOR nie mógłby uregulować stawek MTR w umowie łączącej Pe. z P. za okres objęty decyzją zaskarżoną w niniejszej sprawie, ponieważ okres ten już dawno upłynąłby w dacie wydawania decyzji w postępowaniu wznowieniowym. W efekcie sądowa kontrola działalności KOR nie spełniałaby wymogów skutecznej ochrony sądowej z art. 47 KPP i art. 4 dyrektywy 2002/21 w sprawach, w których organ administracji państwa członkowskiego władczo zmienia treść cywilnoprawnej umowy między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci.

Dlatego, zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadnione było wypracowanie przez sądy orzekające w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej, autonomicznego podejścia w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej do skutków uchylenia decyzji MTR 2008 w toku postępowania sądowego od decyzji wykonującej decyzję MTR 2008. Zgodnie z tym podejściem, sąd orzekający w sprawie z odwołania od natychmiast wykonalnej decyzji KOR wykonującej decyzję MTR 2008 może zmienić stawki MTR za okres objęty decyzji KOR, bądź może uchylić decyzję KOR znosząc w tym zakresie obowiązek stosowania określonych stawek MTR za okres uregulowany w decyzji wykonawczej. W ocenie Sądu Najwyższego to ostatecznie rozstrzygnięcie (uchylenie decyzji wykonawczej) nie godzi w efektywność unijnego prawa komunikacji elektronicznej. Uchylenie decyzji wykonawczej umożliwia KOR wydanie nowej decyzji, w której ureguluje wysokość stawek MTR w umowie między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci za okres objęty uchyloną decyzją. Uchylenie decyzji przez sąd nakłada na KOR obowiązek wydania nowej decyzji kończącej to postępowanie administracyjne, w wyniku którego wydano decyzję

podważoną w postępowaniu sądowym (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2010 r., III SK 39/09; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., III SK 30/10; wyrok Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13).

Sąd Najwyższy powziął jednak wątpliwości co do znaczenia, jakie należy przypisać art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 na etapie realizacji zasady skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21 w związku z art. 47 KPP. W skardze kasacyjnej wniesionej w niniejszej sprawie P. wskazuje, że stosownie do art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 decyzja MTR, przewidująca obowiązek powoda stosowania określonej stawki MTR w umowach z innymi przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci, „pozostawała w mocy” do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Na tej podstawie skarżący przyjmuje, że uchylene decyzji MTR 2008 nie wpływa w żaden sposób na wysokość stawki MTR, według której Pe. powinien rozliczać się z P. za okres między zmianą umowy przez KOR a prawomocnym uchynieniem decyzji przez sąd.

Argumentacje ta sugeruje, że art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 można traktować jako ograniczenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego (wyrok TSUE z 18 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-317/08, C-318/08, C-319/08 i C-320/08 *Rosalba Alassini*, EU:C:2010:146, pkt 63). Może podlegać ograniczeniom, które „rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy omawiane działanie, i że nie powodują z punktu widzenia realizowanych celów nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji w samą istotę praw w ten sposób gwarantowanych”. W ramach analizy zasady skutecznej ochrony sądowej TSUE uwzględnia zaś zasadę pewności prawa (wyrok TSUE z 18 października 2012 r. w sprawie C-603/10 *Pelati d.o.o.*, EU:C:2012:639, pkt 30).

Zdaniem Sądu Najwyższego skoro zagadnienie skuteczności decyzji KOR, od których wniesiono odwołanie zostało unormowane w akcie unijnego prawa pochodnego, zasadne jest by konsekwencje tej regulacji dla postępowania odwoławczego były jednolite w państwach członkowskich. W przeciwnym razie skuteczne prawo do sądu może być zapewniane w różnym zakresie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE zapoczątkowanym w sprawie 33/76 *Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral* (EU:C:1976:188, pkt 5), a w sprawach



telekomunikacyjnych potwierdzonym w wyroku TSUE z 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05 *Tele2 Telecommunication* (EU:C:2008:103, pkt 51), w braku odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej każde państwo członkowskie ustanawia system środków prawnych i procedur mający na celu ochronę praw wynikających dla jednostek z prawa Unii Europejskiej w ramach zasady autonomii proceduralnej, z ograniczeniami wynikającym z zasady równoważności i skuteczności. Jak jednak podkreślono w opinii Rzecznika Generalnego Macieja Szpunara w sprawie C-282/13 *T-Mobile Austria GmbH przeciwko Telekom-Control-Kommission* (EU:C:2015:24, pkt 42), zasada autonomii proceduralnej doznaje w obszarze unijnego prawa komunikacji elektronicznej ograniczeń wykraczających poza wspomniane wyżej zasady równoważności i skuteczności.

W ocenie Sądu Najwyższego takie ograniczenie krajowej autonomii proceduralnej może wynikać z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21.

Po pierwsze, w ocenie Sądu Najwyższego art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21 powoduje, że niewłaściwe jest stosowanie do decyzji KOR objętych zakresem tego przepisu krajowych koncepcji trwałości decyzji administracyjnej. Tak właśnie traktuje art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21 Sąd Najwyższy, dzieląc przedstawioną wyżej argumentację Sądu Okręgowego oraz Sądu Apelacyjnego, co do skutków uchylecia decyzji MTR 2008 dla niniejszej sprawy.

Po drugie, ograniczenie autonomii proceduralnej państw członkowskich może występować na etapie korzystania przez sąd krajowy rozstrzygający w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21, z przysługującego temu sądowi prawa do zmiany albo uchylecia decyzji krajowego organu regulacyjnego w przypadku uwzględnienia środka zaskarżenia wniesionego przez jedno z przedsiębiorstw udostępniających sieci, będącego adresatem decyzji KOR rozstrzygającej spór między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci. Ograniczenie autonomii proceduralnej wynika z treści art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21. Zgodnie z tym przepisem „do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”.

Przepis art. 4 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21 oraz zasadami pewności prawa i skuteczności prawa unijnego budzi w ocenie Sądu

Najwyższego wątpliwości interpretacyjne co do konkretnych zasad zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach spornych, w których zastosowanie znajduje art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21. Są to sprawy, w których krajowy organ regulacyjny wydaje decyzję rozstrzygającą spór między dwoma przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci. Decyzja taka zmienia umowę łączącą dwa przedsiębiorstwa, przy czym w konsekwencji unormowania art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 zaskarżenie decyzji KOR do sądu krajowego nie hamuje – w braku odmiennego rozstrzygnięcia „przejściowego” – wprowadzenia do umowy postanowień o treści przewidzianej w decyzji KOR.

Przepis art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 zdaniem Sądu Najwyższego należy interpretować w ten sposób, że decyzja KOR wiąże przedsiębiorstwa udostępniające sieci i wywołuje skutki pomimo zaskarżenia takiej decyzji do sądu. Do czasu rozpatrzenia odwołania od decyzji KOR stosunki gospodarcze między dwoma przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci ukształtowane zostały w sposób określony w decyzji wydanej przez KOR. W takich sprawach jak niniejsza oznacza to, że stawki rozliczeń w umowie dostępu telekomunikacyjnego z tytułu świadczenia usługi zakańczania połączeń, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd, są takie jak ustalone w decyzji KOR. Taka wykładnia art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 nie wywołuje wątpliwości Sądu Najwyższego i jego zdaniem pozostaje zgodna z zasadą efektywności prawa unijnego oraz nie narusza zasady skutecznej ochrony sądowej.

Wątpliwości interpretacyjne wywołują konsekwencje art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 dla oceny skutków rozstrzygnięcia sądu krajowego w postępowaniu odwoławczym z perspektywy zasady skutecznej ochrony sądowej. Konkretnie chodzi o problem, czy art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 wpływa na realizację prawa do skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21 przy rozstrzyganiu przez sąd krajowy o zasadności wniesionego przez przedsiębiorstwo udostępniające sieci środka zaskarżenia od decyzji KOR objętej zakresem art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21.

W ocenie Sądu Najwyższego, aby prawo do sądu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21 było skuteczne w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji niezbędne jest, by sąd krajowy orzekający w sprawie z odwołania

od decyzji krajowego organu regulacyjnego „pozostającej w mocy” stosownie do art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21, mógł zmienić lub uchylić decyzję tego organu ze skutkiem wstecznym. Zmiana taka skutkować będzie modyfikacją treści stosunku umownego między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci i będzie stanowić podstawę dla dokonania między nimi korekty rozliczeń, które do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy odbywały się na podstawie „pozostającej w mocy” decyzji krajowego organu regulacyjnego. W przypadku uchylenia przez sąd krajowy decyzji krajowego organu regulacyjnego, konsekwencje wyroku uchylającego będą uzależnione od podstaw orzeczenia kasacyjnego. Jeżeli powodem uchylenia decyzji będzie brak przesłanek do jej wydania (np. brak wyjątkowego przypadku w rozumieniu art. 7 ust. 6 dyrektywy 2002/21), stosunek umowny ukształtowany decyzją krajowego organu regulacyjnego powinien mieć taką treść jak przed zmianą wprowadzoną przez KOR. Jeżeli powodem uchylenia decyzji będą różnego rodzaju uchybienia proceduralne w postępowaniu przed krajowym organem regulacyjnym, organ ten może dokończyć postępowanie administracyjne sanując stwierdzone przez sąd uchybienie i wydać zgodną z prawem decyzję regulującą stosunek umowny między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci za okres, który obejmowała pierwotna decyzja.

Zdaniem Sądu Najwyższego w przypadku innego rozstrzygnięcia powyższego problemu prawnego nie zostanie zapewnione prawo do skutecznej ochrony sądowej dla przedsiębiorstwa udostępniającego sieci, dla którego decyzja KOR wywołuje skutki majątkowe w postaci niższych stawek z tytułu świadczenia usługi zakańczania połączeń. Zmiana albo uchylenie decyzji ze skutkiem *ex nunc* (od daty prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd), bądź ograniczenie się przez sąd krajowy do samego stwierdzenia, że doszło do naruszenia prawa nie doprowadzi do zmiany rozkładu praw i obowiązków przedsiębiorstw udostępniających sieci ukształtowanych decyzją krajowego organu regulacyjnego. Takie orzeczenie co najwyżej otworzy jednemu z adresatów decyzji możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa członkowskiego w odrębnym postępowaniu.

Takie rozwiązanie problemu prawnego podważałoby efektywność prawa unijnego, ponieważ zachęcałoby krajowe organy regulacyjne do wydawania decyzji

sprzecznych z unijnymi zasadami regulacji rynku komunikacji elektronicznej. Decyzje takie, mimo stwierdzanej w toku postępowania sądowego sprzeczności z prawem, wywoływałyby nieodwracalne skutki w sferze majątkowej przedsiębiorstw udostępniających sieci mimo wniesienia środka odwoławczego.

Zdaniem Sądu Najwyższego uznanie, że zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnia do zmiany lub uchylenia decyzji krajowego organu regulacyjnego z mocą wsteczną służy zapewnieniu równowagi między zasadą skuteczności unijnego prawa telekomunikacyjnego (której realizacji służy art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21) a zasadą skutecznej ochrony sądowej (z art. 4 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2002/21 w związku z art. 47 KPP) w przypadku stwierdzenia sprzecznego z prawem działania krajowego organu regulacyjnego i wymusza na tym organie zachowanie zgodne z prawem unijnym. Pozwala jednocześnie realizować efektywnie cele unijnego prawa telekomunikacyjnego, dla których konieczne jest jak najszybsze wdrażanie środków regulacyjnych służących rozwiązaniu konkretnych problemów w konkurencji na rynkach łączności elektronicznej, co zapewniane jest przez „pozostawanie decyzji KOR w mocy” do czasu rozpatrzenia odwołania przez sąd.

Odmienne rozstrzygnięcie tego problemu prawnego nie znajduje w ocenie Sądu Najwyższego oparcia w zasadzie pewności prawa lub zasadzie ochrony uzasadnionych prawnie oczekiwań. Przepis art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 nie skutkuje definitywnym określeniem praw i obowiązków przedsiębiorstw udostępniających sieci, będących stronami umowy zmienianej przez decyzję KOR. Przedsiębiorstwo udostępniające sieć takie jak Pe. w niniejszej sprawie nie może wywodzić z art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 prawa do rozliczania się z powodem wyłącznie na zasadach określonych w decyzji KOR „pozostającej w mocy” do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, w sytuacji gdy decyzja ta została zaskarżona przez powoda i powód domaga się od sądu krajowego udzielenia mu ochrony prawnej poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji, ewentualnie jej zmianę. Przepis art. 4 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2002/21 ma na celu wyłącznie realizację postulatu szybkiego reagowania KOR na stwierdzone problemy w funkcjonowaniu rynku łączności elektronicznej. Jego funkcja nie polega natomiast na ostatecznym

ukształtowaniu praw i obowiązków przedsiębiorstw udostępniających sieci złączonych umową, którą zmienia decyzja KOR zaskarżona przez jednego z nich.

Mając na względzie, że w skardze kasacyjnej Pe. zawarto wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego dotyczącego art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21, a przepis ten w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie był interpretowany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ani nie został objęty zakresem wniesionych już pytań prejudycjalnych, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.