

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 22 stycznia 2009 r. (*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2002/21/WE – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Pojęcie „abonenta”

W sprawie C-492/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 listopada 2007 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez A. Nijenhuisa oraz K. Mojzesowicz, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez M. Dowgielewicza, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Borg Barthet i J.J. Kasel (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,

sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie dokonując prawidłowo transpozycji 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) (Dz.U. L 108, s. 33, zwanej dalej „dyrektywą ramową”), a w szczególności jej art. 2 lit. k) dotyczącego pojęcia „abonent”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tej dyrektywy.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuł 2 lit. k) dyrektywy ramowej definiuje „abonenta” jako „jakąkolwiek osobę prawną lub fizyczną, która jest stroną umowy z podmiotem udostępniającym publicznie usługi łączności elektronicznej o świadczeniu takich usług”.

3 Definicja ta obowiązuje również w odniesieniu do stosowania dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywy o dostępie) (Dz.U. L 108, s. 7), dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. L 108, s. 21), dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej) (Dz.U. L 108, s. 51) oraz dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. L 201, s. 37) (zwanymi dalej łącznie „dyrektywami o łączności elektronicznej”), które określają między innymi pewne uprawnienia abonentów.

Uregulowania krajowe

4 Artykuł 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 171, poz. 1800) definiuje, dla celów tej ustawy, „abonenta” jako podmiot, który jest stroną zawartej „w formie pisemnej umowy o świadczenie usług z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

5 Uznawszy, że transpozycja do krajowego porządku prawnego niektórych przepisów dyrektywy ramowej nie była zgodna z tą dyrektywą, Komisja w piśmie z dnia 21 marca 2005 r. zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie uwag w tej kwestii w terminie dwóch miesięcy.

6 Ponieważ odpowiedź udzielona przez Rzeczpospolitą Polską nie została uznana przez Komisję za przekonującą, skierowała ona do tego państwa członkowskiego w dniu 19 grudnia 2005 r. uzasadnioną opinię, wzywając je do przyjęcia, w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii, środków niezbędnych dla zapewnienia prawidłowej transpozycji dyrektywy ramowej, a konkretnie jej art. 2 lit. k), art. 4 ust. 1, art. 12 oraz art. 13 ust. 2.

7 W dniu 7 lutego 2006 r. Rzeczpospolita Polska przekazała Komisji obowiązującą od dnia 29 grudnia 2005 r. znowelizowaną wersję ustawy Prawo telekomunikacyjne uwzględniającą większość zastrzeżeń sformułowanych przez tę instytucję. Jako że w opinii Komisji art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej nadal nie był właściwie przetransponowany, wniosła ona niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

8 Zdaniem Komisji polskie przepisy – w zakresie, w jakim przewidują, że „abonentem” w rozumieniu dyrektywy ramowej może zostać tylko osoba, która zawarła umowę „w formie pisemnej” – wykraczają poza wymogi tej dyrektywy i pozbawiają osoby, które nie zawarły umowy w takiej formie, określonych uprawnień przyznanych im przez dyrektywę o łączności elektronicznej. Do uprawnień tych należą w szczególności:

– wymienione w art. 25 dyrektywy 2002/22 uprawnienie do umieszczenia swoich danych w publicznie dostępnym spisie abonentów;

- przewidziane w art. 7 dyrektywy 2002/58 prawo do otrzymywania rachunków, które nie są szczegółowe;
- przewidziana w art. 8 dyrektywy 2002/58 możliwość zablokowania, w sposób prosty i wolny od opłat, wyświetlania identyfikacji rozmów przychodzących przy poszczególnych połączeniach telefonicznych oraz możliwość zablokowania wyświetlania identyfikacji rozmów przychodzących i odrzucenia rozmów przychodzących;
- wymieniona w art. 11 dyrektywy 2002/58 możliwość zablokowania automatycznego przekazywania połączeń przez stronę trzecią do terminala abonenta;
- określone w art. 12 dyrektywy 2002/58 prawa dotyczące spisów abonentów oraz
- przewidziane w art. 13 dyrektywy 2002/58 prawa w zakresie komunikatów niezamówionych.

9 Jako że w opinii Komisji niekorzystne skutki sformułowanej w polskiej ustawie Prawo telekomunikacyjne definicji pojęcia „abonent” zostały niniejszym jednoznacznie określone, nie można zarzucić jej, że ograniczyła się do stwierdzenia, że omawiana definicja w prawie polskim nie powieliła słowa w słowo definicji przyjętej w dyrektywie ramowej. Przeprowadzona przez Komisję analiza środków podjętych w celu dokonania spornej transpozycji opiera się więc nie na przypuszczeniach, lecz badaniu przepisów prawa polskiego, które zostały przekazane Komisji jako efekt procesu transpozycji art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej. W toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Rzeczpospolita Polska nie wskazała ponadto Komisji, że inne akty prawne niż jej przekazane miały służyć pełnej transpozycji tego przepisu.

10 W każdym razie z orzecznictwa Trybunału wynika, że istnienie przepisów krajowych może uczynić transpozycję dyrektywy za pomocą krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych zbędną tylko pod warunkiem, że istniejące przepisy rzeczywiście gwarantują pełne stosowanie dyrektywy przez administrację krajową oraz że, w przypadku gdy – jak w niniejszej sprawie – sporny przepis dyrektywy nadaje prawa jednostkom, sytuacja prawna wynikająca z tych krajowych przepisów jest wystarczająco precyzyjna i jasna, by podmioty prawa były w stanie zapoznać się z całością swych uprawnień i obowiązków, a w razie potrzeby – powołać się na nie przed sądami krajowymi. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca.

11 Rzeczpospolita Polska twierdzi po pierwsze, że Komisja nie wykazała jednoznacznie istnienia zarzucanego uchybienia.

12 Z orzecznictwa, między innymi z wyroku z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-135/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-6909, pkt 41, wynika, że to Komisja powinna dostarczyć Trybunałowi wskazówek pozwalających mu na ocenę, czy uchybienie miało miejsce, bez możliwości opierania się w tym zakresie na jakichkolwiek domniemaniach, toteż na Komisji ciąży obowiązek wykazania, iż okoliczność, że definicja pojęcia „abonent” ustalona w dyrektywie ramowej nie została przejęta dosłownie do polskiego porządku prawnego, może podważyć stosowanie reżimu prawnego ustanowionego przez dyrektywę o łączności elektronicznej, gdyż zgodnie z wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-194/01 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-4579, pkt 37, państwa członkowskie nie mają obowiązku dokonania literalnej transpozycji definicji zawartych w dyrektywach.

13 Tymczasem w niniejszym przypadku Komisja nie dostarczyła zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej dowodu, że zakres stosowania uprawnień przysługujących abonentom na mocy uregulowań wspólnotowych różni się od zakresu stosowania przewidzianego w przepisach prawa polskiego przyznających abonentom równoważne uprawnienia. Co się tyczy uprawnień, których zdaniem Komisji polskie przepisy nie gwarantują abonentom, Rzeczpospolita Polska wskazuje, że określone w art. 13 dyrektywy 2002/58 uprawnienia w zakresie niezamówionych komunikatów zawierających informacje o charakterze handlowym zostały przetransponowane do ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Państwo to utrzymuje, że ponieważ Komisja nie przeprowadziła analizy całości ustawodawstwa polskiego w celu upewnienia się, że brak literalnej transpozycji definicji pojęcia „abonent” skutkowało pozbawieniem abonentów pewnych uprawnień przyznanych przez dyrektywę o łączności elektronicznej, nie dowiodła tym samym skutecznie istnienia zarzucanego uchybienia.

14 Po drugie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że pomimo wskazanych różnic w zakresie stosowania wspólnotowej i krajowej definicji pojęcia „abonent” realizacja celów wyznaczonych przez dyrektywę o łączności elektronicznej nie została w żaden sposób zagrożona.

15 Popierana przez Komisję literalna wykładnia art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej prowadzi według pozwanego państwa członkowskiego do niemożliwych do przyjęcia wniosków, gdyż nie ma najmniejszych wątpliwości co do tego, że zgodnie z proponowaną wykładnią osoby dokonujące zakupu karty telefonicznej pozwalającej im na korzystanie z publicznych aparatów telefonicznych należy uznać *de iure* za abonentów, jako że stają się one w ten sposób stroną umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Osoby te powinny więc korzystać z tych samych uprawnień co użytkownicy telefonów komórkowych korzystający z kart przedpłaconych.

16 Skoro ta literalna wykładnia nie mogła zostać przyjęta, należało odwołać się do wykładni teleologicznej spornego przepisu. Dokonując transpozycji tego przepisu, polski ustawodawca odwołał się więc do jego celu, wyodrębniając grupę podmiotów niewątpliwie uprawnionych do korzystania z przyznanych abonentom przez dyrektywy o łączności elektronicznej praw, które mogą bez trudu zostać wprowadzone w życie.

Ocena Trybunału

17 Jeśli chodzi, po pierwsze, o przedstawiony przez Rzeczpospolitą Polską argument, zgodnie z którym Komisja nie wykazała jednoznacznie istnienia zarzucanego uchybienia i opierała się na domniemaniach, należy zauważyć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika niezbicie, że w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ciężar dowodu zaistnienia zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji i to ona powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do ustalenia zaistnienia tego uchybienia. Niemniej z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że państwa członkowskie są na mocy art. 10 WE zobowiązane do ułatwiania Komisji wypełniania jej zadań, polegających w szczególności, zgodnie z art. 211 WE, na czuwaniu nad stosowaniem postanowień traktatu, jak również przepisów przyjętych przez instytucje na jego podstawie (zob. w szczególności wyrok z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-248/05 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-9261, pkt 67).

18 Jeśli chodzi bowiem o ustalenie, czy przepisy służące dokonaniu transpozycji dyrektywy wspólnotowej do krajowego porządku prawnego mogą zapewnić skuteczne wprowadzenie w życie tej dyrektywy, Komisja jest w znacznym stopniu uzależniona od dowodów dostarczonych przez dane państwo członkowskie (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 68).

19 To zresztą w trosce o to, by Komisja otrzymywała te dowody, dyrektywa ramowa w art. 28 ust. 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przekazywania jej tekstów przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej tą dyrektywą oraz wszelkich zmian w tych przepisach.

20 Należy dodać, że z orzecznictwa Trybunału wynika również, że gdy Komisja dostarczy wystarczające dowody wskazujące na to, że krajowe przepisy przyjęte przez pozwane państwo członkowskie nie zapewniają skutecznego wprowadzenia w życie dyrektywy, na tym państwie członkowskim spoczywa ciężar szczegółowego merytorycznego zakwestionowania przedstawionych w ten sposób informacji i wynikających z nich konsekwencji (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 69).

21 To w świetle powyższych zasad należy zbadać zasadność sformułowanego przez Komisję zarzutu.

22 W odniesieniu do niniejszego postępowania należy stwierdzić, że Komisja nie ograniczyła się do twierdzenia, że definicja pojęcia „abonent” przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską w ustawie Prawo telekomunikacyjne nie oddaje dosłownego brzmienia definicji sformułowanej w art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej, lecz jasno wskazała pewne uprawnienia, których „abonenci” w rozumieniu tej dyrektywy są pozbawieni wskutek nieprawidłowej transpozycji tego przepisu.

23 Ponieważ Komisja dostarczyła w ten sposób konkretnych danych na poparcie zarzucanego uchybienia, rolą Rzeczypospolitej Polskiej było ich zakwestionowanie przez podanie szczegółowych wyjaśnień dotyczących krajowych przepisów, które w jej opinii zapewniają skuteczne wdrożenie art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej i uprawnień przyznanych abonentom.

24 Tymczasem Rzeczpospolita Polska, twierdząc, że krajowe przepisy gwarantują abonentom wymienione przez Komisję uprawnienia, nie dostarcza – z wyjątkiem odniesienia do uprawnień przewidzianych w art. 13 dyrektywy 2002/58 – wystarczająco spójnych i adekwatnych argumentów na poparcie tego twierdzenia.

25 Rzeczpospolita Polska podnosi co prawda, że pojęcie abonenta zdefiniowane w art. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne prawidłowo odzwierciedla podmiotowy zakres stosowania przepisów wspólnotowych.

26 Niemniej wskazany polski przepis ogranicza pojęcie „abonent” do osób, które zawarły „w formie pisemnej” umowę z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. W tym względzie należy zauważyć, że gdyby ustawodawca wspólnotowy zamierzał ograniczyć w ten sposób pojęcie umowy, z łatwością mógłby tego dokonać, posługując się w art. 2 lit. k) dyrektywy ramowej wyrażeniem „umowa w formie pisemnej”. Tak się jednak nie stało.

27 Po drugie, jeśli chodzi o argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym pomimo wskazanych różnic odnoszących się do zakresu stosowania wspólnotowej i krajowej definicji pojęcia abonenta realizacja celów wyznaczonych przez dyrektywę o łączności elektronicznej nie jest w omawianym przypadku zagrożona, należy uznać, że państwo to nie uzasadniło dostatecznie swojego stanowiska.

28 Na poparcie zaproponowanej przez siebie wykładni teleologicznej dyrektywy ramowej Rzeczpospolita Polska ograniczyła się bowiem w istocie do wskazania, że technicznie niemożliwe jest przyznanie we wszystkich przypadkach całości uprawnień przysługujących abonentom osobom korzystającym z kart przedpłaconych. Jednakże w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zarzut sformułowany względem Rzeczypospolitej Polskiej nie dotyczy nieprzyznania wszystkim osobom korzystającym z kart telefonicznych uprawnień przysługujących abonentom, lecz wyłączenia z zakresu stosowania tych uprawnień, bez istotnego powodu technicznego i wyłącznie ze względu na fakt, że nie dysponują one umową zawartą na piśmie, między innymi osób, które zawarły z dostawcą usług łączności elektronicznej umowę w celu nabycia karty przedpłaconej stosowanej w telefonach komórkowych, otrzymały określony numer telefonu i które, rezygnując z anonimowości, z jakiej ewentualnie skorzystały przy zakupie tej karty, wyrażają wolę korzystania ze wszystkich uprawnień przyznanych abonentom.

29 Wobec powyższego skargę Komisji należy uznać za zasadną.

30 W konsekwencji należy przyjąć, że nie dokonując prawidłowo transpozycji dyrektywy ramowej, a w szczególności jej art. 2 lit. k) dotyczącego pojęcia „abonent”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

31 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Nie dokonując prawidłowo transpozycji 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), a w szczególności jej art. 2 lit. k) dotyczącego pojęcia „abonent”, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tej dyrektywy.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

* Język postępowania: polski.