



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 14 юни 2016 година¹

Дело C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Petrotel Sp. z o.o. w Płocku**
срещу
Polkomtel Sp. z o.o.

(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша))

„Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Член 4, параграф 1 — Решение на националните регулаторни органи — Разрешаване на спор между оператори — Действие на отмяната на решение на националния регулаторен орган — Право на ефективни правни средства за защита — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Обхват на съдебния контрол“

1. Sąd Najwyższy (Върховният съд на Полша) моли Съда да се произнесе по някои въпроси за тълкуването на член 4, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО, която установява „общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги“².
2. Преюдициалният въпрос е поставен във връзка с жалба срещу решение на полския орган, компетентен в областта на електронните съобщения³. Накратко, трябва да се установи дали съгласно Рамковата директива решението на националния съд, с което се отменя посоченото административно решение, следва да има действие *ex tunc* (тоест от момента на произнасянето на НРО) или само *ex nunc* (тоест от датата на самото съдебно решение за отмяна).
3. Следователно преюдициалното запитване се отнася до изпълнението на актовете на НРО в сектора на електронните съобщения и до последиците от съдебните решения, с които тези актове се обявяват за недействителни. Освен това в конкретния случай са от значение още две обстоятелства: а) изпълнението на решението на НРО не е било спряно и то е подлежало на предварително изпълнение⁴ и б) посоченото решение е налагало да бъдат изменени договорите, уреждащи отношенията между две далекосъобщителни предприятия.

1 — Език на оригиналния текст: испански.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195; наричана по-нататък „Рамковата директива“).

3 — С наименование „Служба по електронни съобщения“ (Urząd Komunikacji Elektronicznej, наричана по-нататък съкратено „УКЕ“). Прието е този вид органи да се наричат „национални регулаторни органи“. По-нататък ще използвам съкращението „НРО“. [Останалата част от бележката под линия е без значение за текста на български език.]

4 — Това е общото правило в правните системи, в които административните актове се ползват с презумпция за законсъобразност. Като последица от тази презумпция административните актове по принцип подлежат на предварително изпълнение (така е и съгласно член 4 от Рамковата директива, както ще стане ясно по-нататък), но изпълнението им може да бъде спряно от правораздавателния орган, пред който се оспорват.

4. Проблемът очевидно е допълнително усложнен, поради това че Sąd Najwyższy (Върховният съд) не е склонен да следва практиката на Naczelny Sąd Administracyjny (полския Върховен административен съд), съгласно която при съдебна отмяна на административен акт, чието изпълнение не е спряно, отменителното съдебно решение има действие единствено от момента на постановяването му и съответно се запазват непроменени вече настъпилите последици от прилагането на административния акт, чието изпълнение не е било спряно, но който впоследствие е бил отменен. Sąd Najwyższy (Върховният съд) има съмнения как тази съдебна практика може да се съвмести с принципа на ефективност съгласно член 4 от Рамковата директива и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

5. Новите въпроси, които това преюдициално запитване поставя, се отнасят до действието на предвидения в член 4, параграф 1 от Рамковата директива механизъм за обжалване, и по-специално до действието, което съгласно тази разпоредба трябва да имат съдебните решения за отмяна на решенията на НРО — въпроси, по които, ако не бъркам, Съдът още не се е произнесял.

I – Правна уредба

A – Правото на Европейския съюз

1. Рамковата директива

6. Съображение 12 от Директивата гласи:

„Всяка страна, обект на решение от национален регулаторен орган, следва да има правото да обжалва пред орган, който е независим от заинтересованите страни. Този орган може да бъде и съд. Освен това, всяко предприятие, което смята, че неговата кандидатура за предоставяне на права за инсталиране на съоръжения, не е била разгледана в съответствие с принципите, установени в настоящата директива, следва да има правото да обжалва такива решения. Тази процедура по обжалване не засяга разделението на компетенциите в рамките на националната съдебна система и на правата на юридическите или физическите лица според националното законодателство“.

7. Член 4, параграф 1 предвижда:

„Държавите членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, чрез които всеки ползвател или предприятие, предоставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на национален регулаторен орган, да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може ефективно да изпълнява функциите си. Държавите членки гарантират, че същността на спора е надлежно отчетена и действа ефективен механизъм за обжалване. До приключване на обжалването, решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство“⁵.

5 — Съгласно изменението, въведено с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за изменение на директиви 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, 2002/19/ЕО относно достъпа до електронни съобщителни мрежи и тяхната инфраструктура и тяхната взаимосвързаността между тях и 2002/20/ЕО относно разрешението на електронните съобщителни мрежи и услуги (ОВ L 337, стр. 37).

2. Директива 2009/140

8. Съображения 14 и 15 от нея гласят:

„(14) С цел да се гарантира правната сигурност за пазарните участници, апелативните органи следва да изпълняват функциите си ефективно; по-специално, процедурите по обжалване не следва да бъдат неоправдано продължителни. Временни мерки със суспензивен ефект спрямо решенията на [НРО] следва да бъдат предоставяни единствено в спешни случаи за предотвратяване на сериозна и непоправима вреда за страната, поискала тези мерки, и ако балансът на интересите изисква това.

(15) Съществува широко разминаване в начина, по който апелативни органи са прилагали временни мерки за спиране на решенията на [НРО]. С цел постигане на по-голяма последователност на подхода следва да се приложи общ стандарт в съответствие със съдебната практика на Общността [...]“.

3. Хартата

9. Съгласно член 47, първа алинея от Хартата:

„Всеки, чи[и]то права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия“.

Б – Полското право

1. Законът за далекосъобщенията⁶

10. Съгласно член 40 от този закон при условията по член 25, параграф 4 председателят на Службата по електронни съобщения (наричан по-нататък „председателят на УКЕ“) може с решение да задължи операторите със значително въздействие върху пазара да определят цените си за далекосъобщителен достъп в зависимост от своите разходи.

11. В член 206, параграф 2аа от посочения закон е установено, че решенията на председателя на УКЕ подлежат на предварително изпълнение.

2. Административнопроцесуален кодекс

12. Член 145 е озаглавен „Възобновяване на производството“ и параграф 1 от него предвижда:

„След като решението влезе в сила, производството се възобновява, ако:

[...]

8) решението е прието въз основа на друго административно решение или въз основа на съдебно решение и същото е отменено или изменено“.

⁶ — В редакцията му, в сила към меродавния момент за делото в главното производство.

13. Член 156, параграф 1 гласи:

„Административният орган обявява решението за нищожно, ако то е:

[...]

2) прието без правно основание или в грубо нарушение на закона;

[...]“.

3. Граждански процесуален кодекс

14. Член 479⁶³ предвижда, че по искане на жалбоподателя съдът може да спре изпълнението на решението до приключването на делото, ако установи риск от настъпване на съществени вреди или необратими последици.

15. В член 479⁶⁴ е предвидено, че след като разгледа жалбата, съдът може съответно да я отхвърли или да я уважи. В последния случай той отменя или изменя обжалваното решение изцяло или отчасти и се произнася по съществуващото на спора.

II – Фактите по спора в главното производство и преюдициалният въпрос

16. След като прави сравнителен анализ на цените на Polkomtel Sp. z o.o.⁷ (наричано по-нататък „Polkomtel“) за терминиране на гласови повиквания в неговата мобилна телефонна мрежа⁸ и преценява тяхната законосъобразност, УКЕ констатира, че са налице разлики между прилаганите от Polkomtel цени MTR и същите цени в други държави членки и че посоченото дружество определя тези цени по неправилен метод за изчисление.

17. На 30 септември 2008 г. председателят на УКЕ приема първо решение (наричано по-нататък „решение MTR 2008“), с което задължава Polkomtel да установи на определено максимално равнище цените си за предоставяне на услуги по терминиране на повиквания на други далекосъобщителни оператори в съответствие с конкретен график.

18. Polkomtel обжалва решение MTR 2008 пред Rejonowy Sąd w Warszawie (Варшавски районен съд), който го отменя с решение от 23 март 2011 г. На 30 януари 2012 г. въззивната инстанция — Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд), потвърждава съдебното решение и то влиза в сила⁹.

19. На 4 декември 2008 г. — докато тече съдебното производство по обжалване на решение MTR 2008 — Polkomtel изпраща на Petrotel Sp. z o.o.¹⁰ (оператор, който срещу заплащане ползва услугите за терминиране на повиквания в мрежата на Polkomtel) предложение за изменение на цените MTR в договора от 21 октомври 1999 г., който урежда условията за достъпа на Petrotel до мрежата на Polkomtel.

20. Тъй като не постига споразумение с Polkomtel за установяването на цени, които да са в съответствие с решение MTR 2008, на 6 февруари 2009 г. Petrotel подава искане до УКЕ да вземе регулаторни мерки, с които да измени договора за достъп до мрежата.

7 — Към този момент в Полша Polkomtel е предприятието със значително въздействие върху пазара на услуги по терминиране на гласови повиквания в мобилна телефонна мрежа.

8 — „Mobile termination rates“ (наричани по-нататък „цени MTR“).

9 — Решение MTR 2008 е отменено, защото е прието без провеждане на предвидената в закона консултативна процедура.

10 — Наричано по-нататък „Petrotel“.

21. Председателят на УКЕ разрешава спора между Petrotel и Polkomtel, като на 17 март 2009 г. приема решение (наричано по-нататък „решението за прилагане“) за изменение на договора между двамата оператори. Решението за прилагане е съобразено с ценовия режим, предвиден в решение MTR 2008.

22. Polkomtel обжалва решението за прилагане пред Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Варшавски окръжен съд — съд за защита на конкуренцията и потребителите), който го отменя с решение от 26 октомври 2012 г. Обобщено казано, отмяната е мотивирана в частност с това, че решение MTR 2008 вече е отменено в предходното производство. Тъй като решението за прилагане е прието единствено за да се осигури изпълнението на решение MTR 2008, с отмяната на последното отпада правното основание за задълженията, наложени на Polkomtel с решението за прилагане.

23. Petrotel и УКЕ подават пред Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд) отделни въззивни жалби срещу съдебното решение от 26 октомври 2012 г., но апелативният съд ги отхвърля с решение от 19 септември 2013 г., като по същество потвърждава подхода на първоинстанционния съд.

24. Според Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавския апелативен съд) отмяната на решение MTR 2008 няма действие само *ex nunc*, тъй като в противен случай биха били илюзорни както правото на предприятието, предоставящо достъп до електронна съобщителна мрежа, да обжалва решение MTR 2008, така и действието на съдебното решение, с което е уважена жалбата срещу въпросното административно решение.

25. Petrotel и УКЕ подават касационна жалба срещу решението на Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавския апелативен съд) пред Sąd Najwyższy (Върховния съд), който преценява за необходимо да отправи преюдициално запитване, преди да се произнесе по жалбата.

26. Sąd Najwyższy (Върховният съд) счита, че принципно подходът, възприет в решенията на двете предходни инстанции, е съобразен с правото на ефективна съдебна защита (член 4 от Рамковата директива и член 47 от Хартата). Той обаче изразява съмнения във връзка с националната съдебна практика, съгласно която по силата на принципите на законност и защита на придобитите права отмяната на административния акт го лишава от правни последици само за периода след влизането в сила на отменителното съдебно решение, тоест има действие *ex nunc*¹¹.

27. Освен това отмяната на дадено решение на НРО, послужило като основание за издаването на друг административен акт, не се отразява на действителността на втория административен акт, а е само основание за възобновяване на производството, като последващото решение също има действие само *ex nunc*¹².

28. Прилагането от страна на съдилищата на споменатите по-горе правила би означавало отмяната на решение MTR 2008 (с което са установени максималните цени, включени впоследствие в решението за прилагане) да е ирелевантна за преценката на жалбата на Polkomtel срещу решението за прилагане.

11 — Решение на Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) от 13 ноември 2012 г.

12 — Член 145, параграф 1, точка 8 от Административнопроцесуалния кодекс и решение на Naczelny Sąd Administracyjny (Върховния административен съд) от 27 май 2011 г.

29. Съгласно член 4, параграф 1, последно изречение от Рамковата директива решение MTR 2008 остава в сила, докато не бъде отменено. По тази причина не би трябвало последващата му отмяна да се отразява на цените MTR, приложими в отношенията между Petrotel и Polkomtel през периода от датата на допуснатото от НРО изменение на договора до датата на окончателната отмяна на решение MTR 2008 от съда. Това обаче би могло да съставлява ограничение на ефективната правна защита.

30. Според запитващата юрисдикция при липсата на уредба в правото на Съюза на последиците от съдебните решения за отмяна на решенията на НРО важи принципът на процесуална автономия на държавите членки, съответно ограничен от принципа на ефективност, израз на който е член 4, параграф 1 от Рамковата директива. Съмненията на тази юрисдикция са породени от обстоятелството, че ако не са допуснати временни мерки по смисъла на последната част на тази разпоредба, предварителното изпълнение може да доведе до нарушение на правото на ефективна съдебна защита, чието спазване би било осигурено само като се признае обратното действие на отменителното съдебно решение.

31. По тези съображения Sąd Najwyższy (Върховният съд) отправя следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 4, параграф 1, първо и трето изречение от Директива 2002/21/ЕО [...] да се тълкува в смисъл, че когато предоставящо съобщителна мрежа предприятие обжалва решението на [НРО] за определяне на цените за терминиране на повиквания в мрежата на това предприятие (решението MTR), а след това обжалва и последващото решение на [НРО] (решението за прилагане), с което договорът между адресата на решение MTR и друго предприятие се изменя така, че цените, по които другото предприятие заплаща за терминирането на повиквания в мрежата на адресата на решение MTR, да отговарят на цените, определени в решение MTR, националният съд, след като установи, че решение MTR е отменено, не може да отмени решението за прилагане поради текста на член 4, параграф 1, четвърто изречение от Директива 2002/21 и поради произтичащите от принципа на оправданите правни очаквания или принципа на правната сигурност интереси на предприятието, в чиято полза е издадено решението за прилагане, или пък член 4, параграф 1, първо и трето изречение от Директива 2002/21 във връзка с член 47 от Хартата на основните права трябва да се тълкува в смисъл, че националният съд може да отмени издаденото от [НРО] решение за прилагане и съответно да отмени предвидените в него задължения за периода отпреди произнасянето на съдебното решение, ако смята, че това е необходимо за предоставянето на ефективна правна защита на предприятието, което обжалва решението на [НРО], осигуряващо изпълнението на задълженията, предвидени в отмененото впоследствие решение MTR?“

III – Обобщение на становищата на страните

32. Polkomtel твърди, че преюдициалният въпрос е недопустим, тъй като е хипотетичен. Освен това евентуалният му отговор би бил ирелевантен за решаването на спора, а съмненията на запитващата юрисдикция се отнасяли по-скоро до последиците от решение MTR 2008, отколкото до решението за прилагане, макар последното да е единственият предмет на главното производство. Освен това запитващата юрисдикция не описала спорната национална правна уредба, което съставлявало нарушение на член 94 от Процедурния правилник на Съда.

33. Според Polkomtel въпросите, които повдига Sąd Najwyższy (Върховният съд), излизат извън пределите на спора, защото се отнасят до процедурата, която УКЕ би трябвало да проведе след отмяната на решението за прилагане в зависимост от основанията за тази отмяна, и до евентуалните иски, с които двете засегнати предприятия биха разполагали едно спрямо друго. Polkomtel критикува и това, че запитващата юрисдикция не анализира възможните странични

последствия от тълкуването на процесуалноправни норми. Дружеството твърди, че няма приемливи причини член 4, параграф 1, първо и трето изречение от Рамковата директива да се тълкува в смисъл, че след като е констатирал отмяната на решение MTR 2008, националният съд не може да отмени решението за прилагане с оглед на буквалния текст на последното изречение на тази разпоредба, тъй като действието на съдебното решение следва да се преценява съгласно материалните разпоредби на националното право.

34. УКЕ подчертава, че макар решение MTR 2008 да е отменено, Polkomtel остава длъжно да определя цените си в зависимост от своите разходи, както изисква друго решение — от 19 юли 2009 г. (наричано по-нататък „решението SMP“), което е в сила.

35. УКЕ поддържа, че решение MTR 2008 е било в сила към момента на издаването на решението за прилагане. Отмяната на първото решение не налагала пряко отмяна на решението за прилагане, тъй като съгласно член 4, параграф 1, последно изречение от Рамковата директива обжалваното решение остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки. Както решение MTR 2008, така и решението за прилагане били съобразени с тази разпоредба.

36. Според УКЕ е логично отмяната на решения на НРО да има действие *ex nunc*, както се приема в доктрината и в постоянната съдебна практика. Отмяната на административно решение, което е било основание за приемането на следващо решение, не води непременно и пряко до недействителност на второто решение, а дава право на страните да искат възобновяване на производството по силата на член 145, параграф 1, точка 8 от полския Административнопроцесуален кодекс.

37. Що се отнася до правната разпоредба (член 4, параграф 1, трето изречение от Рамковата директива), съгласно която апелативният орган се произнася по „същността на спора“, УКЕ поддържа, че решението на този орган има действие *ex nunc*. С оглед на твърденията на страните и представените доказателства апелативният орган можел да се произнесе с решение по същество, което се отразява върху съдържанието на административното решение, заменяйки го.

38. УКЕ счита, че правораздавателният орган не трябва просто да отменя решението за прилагане поради предходната отмяна на решение MTR 2008, а следва да анализира въпросите по съществуването на спора и да постанови решение относно начина на определяне на цените в зависимост от действителните разходи на Polkomtel, тъй като посоченото дружество носи задължение в този смисъл по силата на решение SMP, макар решение MTR 2008 да е отменено.

39. По тази причина УКЕ предлага на преюдициалния въпрос да се отговори, че отмяната на решение MTR 2008 не е достатъчно основание за отмяна на решението за прилагане, доколкото националният апелативен орган трябва да прецени всички аспекти по съществуването на спора.

40. Petrotel отбелязва, че съгласно полското право решенията на УКЕ подлежат на предварително изпълнение, макар Гражданският процесуален кодекс да дава възможност за допускане на временни мерки при риск да настъпят съществени вреди или други необратими последици. За да се гарантира правото на жалбоподателя на ефективна правна защита, не било необходимо обжалваното административно решение да се отменя с обратна сила — подход, който би могъл да влезе в противоречие с изискванията на правната сигурност и да предизвика неблагоприятни последици за трети заинтересовани лица.

41. Petrotel предлага на поставения преюдициален въпрос да се отговори, че член 4, параграф 1 от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че когато предоставящо мрежа предприятие обжалва решение MTR, а впоследствие и решението за прилагането му, констатацията на националният съд, че решение MTR е отменено след приемането на решението за прилагане, не е основание за отмяна на последното посочено решение.

42. Според полското правителство правилото за предварително изпълнение на решението на НРО (член 4, параграф 1, последно изречение от Рамковата директива) не е пречка решението на апелативния орган за отмяна на решението на НРО да има обратно действие, както сочела предвидената в същото изречение възможност апелативният орган да допусне временни мерки.

43. Полското правителство счита, че определянето на правомощията на апелативните органи е въпрос за процесуална автономия на държавите членки, стига да се спазват принципите на ефективност и равностойност. Това правителство подчертава, че в полското право съществуват разпоредби, които оправомощават апелативния орган — независимо дали е допуснал временни мерки в хода на производството — да се произнесе по същество, като измени изцяло или отчасти обжалваното решение¹³. При все това съгласно практиката на полския Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) отменителните съдебни решения пораждат действие *ex tunc*, което оставя на заинтересованите лица възможността да искат поправка на вредите съгласно общите принципи в тази област.

44. Полското правителство добавя, че принципът на ефективност трябва да се съвмести с принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания. В конкретния случай отмяната на решението за прилагане засягала не само правоотношенията между UKЕ и Polkomtel, но и договора на Polkomtel с трето лице (Petrotel), като бъдещото решение по случая можело да е благоприятно за едната страна по договора и неизгодно за другата.

45. В светлината на тези съображения полското правителство предлага спорната разпоредба да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като тези в главното производство допуска националният съд да отмени с обратно действие решението на НРО. В националното законодателство и съдебна практика следвало да се определи под каква форма ще бъде гарантирана ефективността на правото на обжалване.

46. Според Комисията член 4, параграф 1 от Рамковата директива предвижда правото на ефективни правни средства за защита пред независим орган и е израз на принципа, че решенията на НРО подлежат на предварително изпълнение, освен ако не бъде допусната временна мярка спиране на изпълнението. Необходимостта от тази разпоредба възникнала поради наличието на национални правни системи, в които обжалването по съдебен ред на административните решения води автоматично до спиране на изпълнението на тези решения, докато спорът не бъде разрешен.

47. Комисията твърди, че предварителното изпълнение на обжалвания акт има само временни последици — докато делото бъде разгледано и решено, а не ограничава правомощието на съда да се произнесе по съществуващото на спора. В случай че административното решение бъде отменено, последиците от отмяната настъпват от момента на неговото приемане (действие *ex tunc*). Ако апелативните органи не могат да разпоредят връщане на сумите, недължимо получени на основание на отмененото решение, следвало да прилагат законодателството на ЕС, което дава възможност за спиране на изпълнението.

48. Действието на съдебното решение, с което се отменя дадено решение на НРО, било въпрос за процесуална автономия на държавите членки, като във всички случаи трябвало да се спазват принципите на ефективност и равностойност. Според Комисията, за да се гарантира ефективността на механизма за обжалване, задължително трябва да се признае действие *ex tunc* на отменителното решение. Ако в производството по обжалване решенията на НРО не може да се отменят с обратно действие, а само занапред, упражняването на правото, установено в член 4, параграф 1 от Рамковата директива, би било илюзорно.

13 — Полското правителство се позовава на член 479⁶⁴ от Гражданския процесуален кодекс. Вж. точка 15 от настоящото заключение.

IV – Анализ

A – Допустимост на преюдициалния въпрос

49. Sąd Najwyższy (Върховният съд) моли Съда да даде тълкуване на член 4, параграф 1 от Рамковата директива във връзка с член 47 от Хартата. Спорът възниква в резултат от предварителното изпълнение на две последователни решения на НРО, които са обжалвани, без да е допусната временна мярка спиране на изпълнението, а впоследствие са отменени¹⁴.

50. С първото от тях (решение MTR 2008) НРО задължава Polkomtel да не надхвърля определено максимално равнище на цените за достъп до мрежата, които прилага спрямо всички съобщителни оператори, които искат да използват неговата мрежа. Тъй като Polkomtel не успява да се споразумее с един от тези оператори (а именно Petrotel) за изменението на договора, който урежда техните отношения, така че този договор да бъде съобразен с решение MTR 2008, по искане на Petrotel с второто решение (решението за прилагане) председателят на УКЕ изменя договора помежду им, като установява задължителни максимални цени за достъп на Petrotel до мрежата на Polkomtel.

51. Тъй като решение MTR 2008 е отменено по съдебен ред, докато още тече производството по обжалване на решението за прилагане, у полския Sąd Najwyższy (Върховен съд) възниква съмнение дали правото на Съюза (по-специално член 4, параграф 1 от Рамковата директива) не налага определено решение по спора. По-конкретно, посоченият съд иска да установи дали по силата на тази разпоредба последващата отмяна на решение MTR 2008, което е подлежало на изпълнение към момента на издаването на решението за прилагане, създава възможност (или задължение) за съда, компетентен да се произнесе относно последното посочено решение, да го отмени и да отстрани последиците от задълженията, които са произтичали от него, докато е било в сила.

52. Polkomtel поддържа, че преюдициалният въпрос е недопустим по изложените по-горе съображения¹⁵. Не споделям неговите възражения, тъй като повдигнатият въпрос не е хипотетичен и запитващата юрисдикция е посочила релевантните за спора правни норми и фактически обстоятелствата накратко, но достатъчно ясно, за да бъдат разбрани. За да опише стоящия пред нея проблем, тя се позовава на полското законодателство и на практиката на Върховния административен съд на тази държава, като цитира по-специално две решения на този съд, както и, наред с други разпоредби, член 145, параграф 1, точка 8 от Административнопроцесуалния кодекс¹⁶. Несъмнено запитващата юрисдикция е могла да се изрази по-ясно, но повтарям, актът за преюдициално запитване съдържа основните данни от значение за спора, а в хода на настоящото преюдициално производство страните изложиха без затруднения своите доводи за или против съответните тези.

53. Проблемът, който поставя Sąd Najwyższy (Върховният съд), има два аспекта. Първият от тях е изцяло вътрешен, произтичащ от националните разпоредби и съдебна практика. Според изложението на запитващата юрисдикция съдебните решения за отмяна на решенията на НРО произвеждат действие от момента на постановяването им. Когато отмяната на даден акт се основава на отмяната на друг, предходен акт, като първият акт е акт за прилагане на втория,

14 — Решението за прилагане е отменено от предходните две инстанции, а в момента пред Sąd Najwyższy (Върховния съд) е висящо делото по жалбата срещу решението на втората инстанция.

15 — Вж. точки 41 и 42 от настоящото заключение.

16 — Вж. точка 12 по-горе и бележки под линия 10 и 11.

следва да се възобнови административното производство, а окончателното решение, постановено в това производство, ще има действие единствено занапред. Следователно последиците от действията, осъществени в изпълнение на отмененото решение, ще останат непроменени.

54. Sąd Najwyższy (Върховният съд) се съмнява дали прилагането на националните норми, тълкувани по посочения по-горе начин, е в съответствие с правото на Съюза и именно в това се състои вторият аспект на поставения въпрос. Причината посочената юрисдикция да иска преюдициално тълкуване от Съда на член 4 от Рамковата директива (и на член 47 от Хартата) е, че според нея това тълкуване може да окаже влияние върху решението, което следва да постанови.

55. Разгледан в тази светлина, преюдициалният въпрос е допустим. Несъмнено за целите на отговора следва да се подберат само някои от съображенията на запитващата юрисдикция¹⁷, а други да бъдат игнорирани, тъй като са с по-малка релевантност. Това се отнася например за отражението на предходната отмяна на решение MTR 2008 върху действителността на решението за прилагане: важното е да се прецени — в светлината на член 4, параграф 1 от Рамковата директива — какви са последиците от отмяната на решението за прилагане, независимо на какво основание е постановена тази отмяна в съответния момент. Освен това Съдът, разбира се, не би могъл да взема отношение по тълкуването на полското право, което е само от компетентността на националните съдилища.

Б – Механизмите за обжалване по член 4, параграф 1 от Рамковата директива

56. Най-напред ще очертая границите на спора, като за целта ще се съсредоточа върху член 4, параграф 1, последно изречение от Рамковата директива.

57. Съдът е имал повод да тълкува¹⁸ тази разпоредба и е постановил, че тя „представлява израз на принципа за ефективна съдебна защита, по силата на който юрисдикциите на държавите членки са длъжни да осигурят съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза“¹⁹. Съдът изтъква също така, че „в хипотезата по член 4 от Рамковата директива държавите членки са длъжни да предвидят право на обжалване пред правораздавателен орган, за да защитят правата, които ползвателите и предприятията черпят от правния ред на Съюза“. Съдът се е произнасял относно спазването на принципа за ефективна съдебна защита и по други дела в областта на електронните съобщения, без да разглежда въпросите за обхвата и последиците на упражнявания от апелативния орган контрол²⁰.

17 — От прочита на преюдициалното запитване е видно, че колебанията на Sąd Najwyższy (Върховният съд) са по-големи, отколкото може да изглежда на пръв поглед. Всъщност става въпрос за това докъде може да се разпростре съдебният контрол върху действията на НРО. Доказателство, че се обсъжда и този проблем, е обстоятелството, че една от страните по делото предлага националният съд да се произнесе с решение по съществото на спора (тоест по корекцията на определените максимални цени в зависимост от разходите на Polkomtel) било като отхвърли окончателно жалбата, било като измени по задължителен за всички начин съдържанието на решението за прилагане.

18 — В някои случаи съвсем бегло. Например в решения от 6 октомври 2010 г., Base и др. (C-389/08, EU:C:2010:584, т. 29) и от 17 септември 2015 г., KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, т. 54) се загатва какви условия трябва да спазват НРО и как решенията им подлежат на ефективно обжалване. Решение от 13 юли 2006 г., Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463) фокусира вниманието върху достъпа на апелативния орган до определени поверителни документи, за да може да постанови решение по съществото на спора въз основа на достатъчно данни.

19 — Решение от 22 януари 2015 г., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, т. 33).

20 — Решения от 21 февруари 2008 г., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, т. 30 и 31) и от 22 януари 2015 г., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, т. 33 и 34). В тези решения се обсъжда понятието за засегнато лице по смисъла на член 4 от Рамковата директива.

58. Член 4, параграф 1, последно изречение от Рамковата директива просто закрепва още едно от присъщите изисквания на ефективната съдебна защита, а именно възможността да се допускат временни мерки. Законодателят на Съюза се основава на разбирането, че изпълнението на решенията на НРО може да бъде спряно²¹ до окончателното разрешаване на спора от съда (или друг „орган, независим от страните по спора“), пред който се обжалват тези решения. В разпоредбата се допълва, че ако изпълнението му не бъде спряно, решението на НРО остава в сила²². От това изречение на посочената разпоредба обаче не може да се заключи, както правят някои от страните по делото, че запазването (временно, докато тече спорът) на изпълнителната сила на решението на НРО е пречка окончателното съдебно решение — ако е отменително — да премахне (дотогава временните) правни последици на спорния допреди това административен акт едновременно с констатацията за тяхната незаконосъобразност.

59. От гледна точка на член 4, параграф 1 от Рамковата директива обстоятелството, че не са допуснати временни мерки за спиране на изпълнението на решението на НРО по време на производството, не може да означава, че е невъзможно със съдебното решение, с което приключва производството, да бъде унищожен не само обжалваният акт, но и всички негови правни последици, минали и бъдещи. Освен това такава е логиката на системата от способности за обжалване на административните актове, в която властва общото правило *quod nullum est, nullum effectum producit*. Щом съдът има правомощие да спре изпълнението на административния акт като временна мярка, на още по-силно основание той ще има правомощие да гарантира изпълнението на отменителното си решение, като заличи последиците на обжалвания акт.

60. Вече от друга перспектива член 4, параграф 1 от Рамковата директива изисква държавите членки да осигурят в правния си ред „ефективен механизъм за обжалване“ на решенията на НРО — израз, който се повтаря в първо и трето изречение на разпоредбата. В третото изречение се добавя и следното: „[Д]ържавите членки гарантират, че същността на спора е надлежно отчетена“.

61. Поради това държавите членки следва да въведат в своя правен ред необходимите законодателни мерки, така че решенията по жалбите срещу актовете на НРО в сектора на електронните съобщения да бъдат „ефективни“. Рамковата директива обаче не предвижда по-подробна уредба извън споменатата формулировка, а предоставя на държавите членки определена свобода на действие в рамките на процесуалната и правораздавателната им автономия, така че зададената цел да бъде постигната със средствата (в настоящия случай — с процесуалните средства), които всяка от тях счита за подходящи.

62. Изискването за ефективност съгласно член 4, параграф 1 от Рамковата директива предполага ли непременно съдебното решение, с което приключва производството по обжалване и с което се отменя решението на НРО, да има действие *ex tunc*? Това всъщност е ключовият въпрос, поставен с преюдициалното запитване, ако то се анализира от гледна точка на правото на Съюза.

21 — По този въпрос вж. съображения 14 и 15 от Директива 2009/140, цитирани в точка 8 по-горе.

22 — Текстове на различните езици, които анализирах, еднозначно сочат, че става дума за *изпълнителната сила* на решението на НРО (на испански „eficacia“), а не за неговата *действителност* (на испански „validez“). Това изрично личи в текста на португалски език („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz“) и намира сходен израз в текста на немски („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam“), английски („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand“), френски („Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale est maintenue“) и италиански език („In attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione“) (курсивът е мой). На испански обаче разпоредбата гласи, че решението на НРО „остава действително“ („seguirá siendo válida“), което не отговаря на текста на другите езици, доколкото неправилно се смесват различни правни категории, каквито са действителността на акта и неговата изпълнителна сила.

63. След като обясних, че запазването на изпълнителната сила на решението на НРО, когато не е допусната временна мярка спиране на изпълнението (член 4, параграф 1, последно изречение), не е причина да се смята, че е невъзможно отменителното съдебно решение да действа *ex tunc*, сега спорният въпрос се измества и вече е не дали може, а дали трябва временно настъпилите последици на административното решение да бъдат заличени с обратна сила.

64. Както показах по-горе, логиката на системата от способи за обжалване на решенията на НРО предполага с унищожаването на акта от съда по принцип да се унищожават и породените от него последици, тъй като последните се оказват лишени от правното основание за възникването им. Това обаче е общо правило, което допуска и определени изключения.

65. Едно от изключенията (чийто извънреден характер потвърждава, в съответните случаи, че другото е правилото) е предвиденото в някои правни системи правомощие на правораздавателния орган да постанови, че определени последици на отменения акт се запазват окончателно²³. По съображения, свързани, наред с друго, с правната сигурност, с правата на третите лица или с общия интерес, решаващият съд би могъл, ако намери за необходимо, да запази последиците на отменения акт, още повече ако непосредственото действие на постановената отмяна води до особено тежки последици за тези интереси.

66. Друго разбираемо изключение може да важи, когато в производството по обжалване законосъобразността на обжалвания акт е оспорена не във връзка с неговата цел или съдържание, а във връзка с пороци, които не са материалноправни, например липса на компетентност на постановилия го орган или други, повече или по-малко съществени процесуални пороци. Уважаването на жалбата на такова основание с последваща отмяна на акта би могло да бъде съпътствано (напомням, ако правната система на съответната държава допуска това) от разпореждане, с което неговите последици се запазват, докато отмененият акт не бъде заменен от друг, който не страда от подобни пороци, така че да не се създава празнота в правото с неблагоприятни за обществения интерес последици²⁴. Поради това в такива случаи отменителното съдебно решение би имало по-скоро действие *занапред*, отколкото обратното действие.

67. В националните правни системи може да се предвиди и възможност за съдилищата — отново в извънредни случаи и по съществени съображения, свързани с принципа на правна сигурност — да ограничават действието на решенията си във времето²⁵. Макар че, разбира се, този вид съдебни актове следва винаги да са изключение, за да не се омаловажава силата на пресъдено нещо на съдебните решения²⁶, тяхното съществуване е факт и в някои случаи е оправдано, без това да ограничава правото на ефективна съдебна защита.

23 — Първичното право на Съюза предвижда такова правомощие на Съда в преките производства: съгласно член 264 ДФЕС, „[а]ко искът е обоснован, Съдът на Европейския съюз обявява атакувания акт за недействителен. *Независимо от това Съдът на Европейския съюз определя, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни*“ (курсивът е мой).

24 — Особено когато става въпрос за нормативни актове.

25 — Това е така и в правото на Съюза. От решение от 8 април 1976 г., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56) досега Съдът има практика да ограничава действието на някои свои решения във времето с цел да съвмести изискванията, които произтичат от правната сигурност, с тези, които принципно произтичат от несъвместимостта на националните разпоредби с общностното право. Вж. заключението на генералния адвокат *Ruiz-Jarabo Colomer* по дело *Edis* (C-231/96, ECLI:EU:C:1998:134, т. 15 и сл.).

26 — В решение от 16 юли 1992 г., *Legros* и др. (C-163/90, EU:C:1992:326, т. 30) Съдът се изразява по следния начин: „Трябва да се подчертае, че единствено по изключение, въз основа на общия принцип на правна сигурност, присъщ на общностния правен ред, Съдът може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позовава на тълкувана от него разпоредба, за да оспори добросъвестно установени правоотношения. [...] За да реши дали следва да ограничи действието на решението си във времето, Съдът трябва да има предвид, че макар да е необходимо внимателно да се претеглят практическите последици от всяко съдебно решение, не бива да се стига дотам, че да се засяга обективността на правото и да се възпрепятства бъдещото му прилагане поради възможните последици на съответното съдебно решение по отношение на минал момент (решение от 2 февруари 1988 г., *Blairot*, 24/86, [EU:C:1988:43], т. 28 и 30)“.

68. Накрая, допустимо е също така в определени случаи в националното право да бъде предвидено, че при обжалване на административен акт (или на обществена поръчка) отменителното решение може да бъде лишено от „естествените“ си последици, а те да бъдат заместени от задължение за обезщетяване или други алтернативни мерки. Тази възможност не е чужда на правото на Съюза²⁷ и не виждам защо да не е използвана и в националните правни системи в аналогични случаи.

69. Изложеното от мен потвърждава, че ефективността на „механиз[ма] за обжалване“ на решенията на НРО съгласно член 4, параграф 1 от Рамковата директива по правило изисква отменителното съдебно решение да премахва и временните последици, които те са породили. Това правило обаче има изключения като вече посочените, чието въвеждане в националното право зависи от самите държави членки, с условието да се спазват принципите на равностойност и ефективност, които очертават границите на процесуалната автономия на тези държави.

70. Нищо съществено не се променя в това отношение с позоваването на член 47 от Хартата (а и освен това тази разпоредба едва ли е приложима *ratione temporis* към правни спорове, произтичащи от решения, приети и обжалвани в периода 2008—2009 година). Правото на ефективни правни средства за защита пред съд, установено в Хартата по отношение на случаите, посочени в член 51 от нея, не налага еднозначно решение на проблемите във връзка с действието на съдебните решения, с които се отменят административни актове. От това право несъмнено може да се изведе споменатото от мен общо правило, но то пък не е пречка да съществуват изтъкнатите по-горе изключения.

71. Считам, че в останалата му част спорът между УКЕ и двамата съобщителни оператори, засегнати от определянето на максималните цени (и отразяването на тези цени в договорите им за достъп до мрежата), така както те го описват в становищата си в преюдициалното производство пред Съда, се отнася по-скоро до някои тънкости на тълкуването на националното право, отколкото до правото на Съюза. Посочените страни (и полското правителство) имат разногласия по тълкуването на националните разпоредби²⁸ и практиката на върховния съд и на върховния административен съд на страната. Съдът не следва да се намесва в тези разисквания, които са извън компетентността му — неговата функция е да тълкува единствено правото на Съюза.

72. Отговорът, който предлагам на преюдициалния въпрос в съответствие с изложените съображения, се свежда до това да се изясни смисълът на член 4, параграф 1 от Рамковата директива, по начин, който едновременно да е от полза за запитващата юрисдикция и да не води до намеса в правомощията ѝ да тълкува националното право.

27 — Пример за това е Директива 2007/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 година за изменение на директиви 89/665/ЕИО и 92/13/ЕИО на Съвета с оглед повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки (ОВ L 335, стр. 31). В нея се посочва (съображение 22 и членове 2г и 2д), че когато договорът за съответната обществена поръчка по принцип би следвало да бъде обявен за недействителен поради незаконосъобразността на възлагането му, независимият преразглеждащ орган може по своя преценка — ако са налице съображения от по-висш обществен интерес — „да признае някои [или всички] от временните му правни ефекти“, тоест да запази последиците на договора за обществената поръчка, без това да съставлява пречка за налагане на съответните санкции и за претендиране на обезщетение за вреди.

28 — Разногласията се отнасят по-специално до взаимодействието между нормите на Гражданския процесуален кодекс (член 479⁹³, член 479⁶⁴ и член 365, параграф 1) и нормите на Административнопроцесуалния кодекс (член 145, параграф 1), когато административният акт е отменен от съда и е необходимо да се приеме друг акт на негово място, за което трябва да се образува ново производство. Разнопосочни са и становищата относно последиците, които отмяната на решение MTR 2008 може да породи по отношение на решението за прилагане, както и относно основанията за отмяна на решението за прилагане (които са свързани както с процесуалния порок поради непровеждането на консултативна процедура, така и с неправилното използване на извънредния механизъм, предвиден в полския Закон за далекосъобщенията, а също и с липсата на правно основание след отмяната на решение MTR 2008). Накрая, УКЕ сочи и още един, допълнителен фактор, който не е посочен като релевантен в текста на преюдициалното запитване, а именно новото решение SMP, прието след решението за прилагане.

73. От тази гледна точка е необходимо отговорът да се раздели на две части, като се отграничат аспектите, свързани с първото изречение на разпоредбата (в която се посочва, че държавите членки трябва да предвидят „ефективни механизми“ за обжалване на решенията на НРО в сектора на електронните съобщения), от аспектите, свързани с последното изречение (съгласно което в случай на обжалване изпълнителната сила на обжалваното решение се запазва, освен ако изпълнението му не бъде спряно от апелативния орган).

74. Що се отнася до член 4, параграф 1, първо изречение от Рамковата директива, неговото съдържание, както и залегналото в основата му право на ефективна съдебна защита предполагат апелативните органи да могат да отменят оспорваните пред тях решения на НРО така, че отмяната да действа и по отношение на вече породените от тези решения последици.

75. Що се отнася до последното изречение на същия член, временното запазване на изпълнителната сила на решенията на НРО — доколкото апелативните органи не са допуснали спиране на изпълнението им — е съвместимо с това последващата отмяна на тези решения да действа *ex tunc* спрямо породените от тях последици.

76. Същевременно и двете посочени изречения на тази разпоредба допускат — когато има такава възможност съгласно националното право — отмяната на решенията на НРО по изключение да има само действие *ex tunc*, ако апелативният орган счита това за необходимо по императивни съображения, свързани с опазването на правната сигурност и защитата на оправданите правни очаквания, по съображения за гарантиране на правата на трети лица или още по съображения от общ интерес.

77. Трябва да отбележа още нещо във връзка с член 4, параграф 1, трето изречение от Рамковата директива, макар че не е задължително то да присъства в диспозитива на съдебното решение. Посочената разпоредба изисква апелативният орган да отчете надлежно „същността на спора“. Всъщност, ако разполага с достатъчно данни, посоченият орган трябва да реши спора по същество, като уважи или отхвърли съответните искания. Разбира се, този орган следва да прецени дали в края на производството разполага с необходимите данни и доказателства, за да се произнесе с решение по същество. Освен това по дела като настоящото неговото решение може да се базира, наред с други съображения, и на липсата на правно основание за спорното решение²⁹.

78. По-конкретно, ако запитващата юрисдикция споделя становището на първоинстанционния и въззивния съд, че от материална гледна точка решение MTR 2008 е било необходима предпоставка за съдържанието на решението за прилагане, поради което след отмяната на първото решение трябва да бъде отменено и второто, то подобен подход не би противоречал на член 4, параграф 1, трето изречение от Рамковата директива.

79. Ако националното право изисква да се издаде ново решение на мястото на отмененото, като се възобнови административното производство пред НРО, посочената разпоредба не създава и никакви пречки въз основа на новата максимална цена, която вече ще е законосъобразна, да се определят дължимите суми за изминалите периоди, като евентуално се разпореди плащане или връщане на съответните суми. Това би бил правнодопустим подход, който едновременно е съобразен с текста на член 4, параграф 1, трето изречение от Рамковата директива и би предотвратил необходимостта евентуалните имуществени последици от отмяната да се реализират по пътя на отговорността на държавата за вреди (иск за обезщетение).

29 — Изискването да се отчете „същността на спора“ изобщо не е пречка контролът от страна на апелативния орган да се ограничи до формалните пороци, които водят до недействителност на акта, без да е необходимо да се отива по-далеч. Ако например при изготвянето на посочения акт не са били спазени съществени процесуални правила, този порок може да бъде достатъчен за отмяната на акта.

V – Заключение

80. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос на Sąd Najwyższy (Върховния съд на Полша), както следва:

„1) Член 4, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) във връзка с правото на ефективна съдебна защита предполага, че:

— апелативните органи могат да отменят оспорваните пред тях решения на националните регулаторни органи така, че отмяната да действа и по отношение на вече породените от тези решения последици,

— временното запазване на изпълнителната сила на решенията на националните регулаторни органи — доколкото апелативните органи не са допуснали спиране на изпълнението им — е съвместимо с това последващата отмяна на тези решения да действа *ex tunc* спрямо породените от тях последици.

2) Когато това е допустимо съгласно националното право, отмяната на решенията на националните регулаторни органи може по изключение да има само действие *ex tunc*, ако апелативният орган счита това за необходимо по императивни съображения, свързани с опазването на правната сигурност и защитата на оправданите правни очаквания, по съображения за гарантиране на правата на трети лица или още по съображения от общ интерес“.