



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 14. lipnja 2016.¹

Predmet C-231/15

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud Poljske))

„Elektroničke komunikacijske mreže i usluge – Direktiva 2002/21/EZ – Članak 4. stavak 1. – Odluka državnih regulatornih tijela – Rješavanje spora između operatora – Učinci poništenja odluke državnog regulatornog tijela – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Doseg sudske odluke“

1. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud Poljske) traži od Suda odgovor na svoje dvojbe u vezi s tumačenjem članka 4. stavka 1. Direktive 2002/21/EZ kojom je uspostavljen „zajednički regulatorni okvir za elektroničke komunikacijske mreže i usluge“².
2. Prethodno pitanje postavljeno je u okviru žalbe protiv odluke poljskog tijela u području elektroničkih komunikacija³. Ukratko, želi se doznati treba li, u skladu s Okvirnom direktivom, presuda nacionalnog suda kojom je ta upravna odluka poništena imati učinke *ex tunc* (odnosno od trenutka u kojem ju je DRT donio) ili samo *ex nunc* (odnosno od datuma sâme poništavajuće presude).
3. Zahtjev za prethodnu odluku stoga se odnosi na izvršivost DRT-ovih akata u sektoru elektroničkih komunikacija i na utjecaj presuda kojima ih se proglašava ništavima. Osim toga, u predmetnom slučaju postojale su dvije relevantne okolnosti: a) DRT-ova odluka nije bila privremeno odgođena, zbog čega je bila neposredno izvršiva⁴, i b) navedena odluka obvezivala je na izmjenu ugovora kojima su se uređivali odnosi dvaju telekomunikacijskih poduzeća.

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. (SL 2002., L 108, str. 33.; u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva)

3 — Pod nazivom „Ured za elektroničke komunikacije“ (u daljnjem tekstu: UKE). Prilikom upućivanja na ta tijela, obično se bez razlike upotrebljavaju izrazi „državno regulacijsko tijelo“ i „državno regulatorno tijelo“. Iako među tim izrazima postoje poneke razlike, u ovom ih se mišljenju može izjednačiti. U daljnjem tekstu upotrebljavat ću pokratu „DRT“.

4 — To je opće pravilo u pravnim sustavima koji aktima koje je donijela uprava pripisuju presumpciju zakonitosti. Presumpcija obično podrazumijeva neposrednu izvršivost tih akata (kao, što će se pokazati u nastavku, i u članku 4. Okvirne direktive), čiji učinak, međutim, može odgoditi nacionalni sud pred kojim ih se pobija.

4. Taj problem očito je postao znatno složeniji zato što Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) ne dijeli sudsku praksu poljskog Naczelný Sąd Administracyjny (Vrhovni upravni sud) prema kojoj, ako je upravni akt čije izvršenje nije odgođeno poništen presudom, ona proizvodi učinke tek od svojeg donošenja, na način da prethodne posljedice primjene tog akta, koji prvo nije odgođen, ali je naknadno poništen, ostaju nepromijenjene. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) dvoji u vezi sa spojivosti te sudske prakse s načelom djelotvornosti, u skladu s člankom 4. Okvirne direktive i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

5. Novi aspekt prethodnog pitanja odnosi se na učinke žalbenih mehanizama iz članka 4. stavka 1. Okvirne direktive te osobito na doseg koji, u skladu s navedenom odredbom, trebaju imati presude kojima se poništavaju DRT-ove odluke, pri čemu Sud, ako se ne varam, još nije odlučivao o tim aspektima.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Okvirna direktiva

6. Njezina uvodna izjava 12. utvrđuje:

„Svaka stranka na koju se odnosi odluka državnog regulatornog tijela treba imati pravo podnošenja žalbe tijelu koje je neovisno o strankama u postupku. Ovo tijelo može biti sud. Nadalje, svako poduzeće koje smatra da njegov zahtjev za dodjelu prava na instaliranje opreme nije razmatran u skladu s načelima iz ove Direktive mora imati mogućnost podnijeti žalbu protiv takve odluke. Taj žalbeni postupak ne dovodi u pitanje podjelu nadležnosti u nacionalnom pravnom sustavu i prava pravnih ili fizičkih osoba prema nacionalnom pravu”.

7. Članak 4. stavak 1. propisuje:

„Države članice osiguravaju učinkoviti mehanizam na nacionalnoj razini na temelju kojeg bilo koji korisnik ili poduzeće, koji daju na korištenje elektroničke komunikacijske mreže i/ili pružaju elektroničke komunikacijske usluge, a na koje utječe odluka državnog regulatornog tijela, ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke žalbenom tijelu koje je neovisno od umiješanih stranaka. Ovo tijelo, koje može biti sud, mora imati odgovarajući nalaz vještaka koji mu omogućuje da učinkovito obavi svoje zadaće. Države članice osiguravaju da se osnovanost zahtjeva valjano uzme u obzir te da postoji učinkoviti žalbeni mehanizam.

Do ishoda žalbe na snazi ostaje odluka državnog regulatornog tijela, osim ako se ne donesu privremene mjere u skladu s nacionalnim pravom”⁵.

5 — Tekst Direktive 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o izmjeni Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, Direktive 2002/19/EZ o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme, te Direktive 2002/20/EZ o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.)

2. Direktiva 2009/140

8. Njezine uvodne izjave 14. i 15. glase kako slijedi:

„(14) Kako bi se osigurala pravna sigurnost sudionicima na tržištu, žalbena tijela trebaju učinkovito obavljati svoju dužnost; posebno žalbeni postupci ne smiju se neopravdano oduljiti. Privremene mjere kojima se odgađaju pravni učinci odluke [DRT-a] treba odobriti samo u hitnim slučajevima kako bi se spriječila velika i nepopravljiva šteta stranci koja traži takve mjere te ako uravnoteženost interesa to zahtijeva.

(15) Načini na koja su žalbena tijela primjenjivala privremene mjere radi privremene odgode odluka [DRT-a] jako su se razlikovali. Kako bi se postigla veća dosljednost u pristupu, potrebno je primijeniti zajedničke standarde u skladu sa sudskom praksom Zajednice. [...]”

3. Povelja

9. Članak 47. prvi podstavak utvrđuje:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.”

B – *Poljsko pravo*

1. Zakon o telekomunikacijama⁶

10. U skladu s člankom 40., pod uvjetima predviđenima člankom 25. stavkom 4., predsjednik Ureda za elektroničke komunikacije (u daljnjem tekstu: UKE) može operatoru sa znatnom prisutnošću na tržištu odlukom nametnuti utvrđivanje cijena povezanih s pristupom telekomunikacijama ovisno o njegovim troškovima.

11. Članak 206. stavak 2aa. navedenog zakona priznaje neposrednu izvršivost odluka predsjednika UKE-a.

2. Zakonik o upravnom postupku

12. Članak 145. stavak 1., naslovljen „Ponovno otvaranje postupka”, utvrđuje:

„Nakon donošenja konačne odluke postupak će se ponovno otvoriti ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[...]

8) odluka je donesena na temelju druge odluke ili sudske odluke koja je poništena ili izmijenjena”.

13. U skladu s člankom 156. stavkom 1.:

„Javno tijelo poništiti će odluku ako je ona:

[...]

⁶ — Verzija koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku.

2. donesena bez pravne osnove ili uz očitu povredu prava.

[...]”

3. Zakonik o parničnom postupku

14. Članak 479⁶³ navodi da sud, na zahtjev osobe koja je podnijela žalbu, može odgoditi izvršenje odluke do okončanja postupka ako ocijeni da postoje znatni rizici ili nepovratni učinci.

15. Članak 479⁶⁴ predviđa da sud, nakon ispitivanja predmeta, žalbu može odbiti ili prihvatiti. U potonjem slučaju u cijelosti ili djelomično poništava ili izmjenjuje pobijanu odluku te se izjašnjava o osnovanosti zahtjeva.

II – Činjenice u glavnom postupku i prethodno pitanje

16. UKE je nakon provedenog usporednog ispitivanja cijena koje Polkomtel Sp. z o.o.⁷ (u daljnjem tekstu: Polkomtel) naplaćuje za završavanje glasovnih poziva u vlastitoj mobilnoj telefonskoj mreži⁸ i nakon procjene njihove zakonitosti utvrdio da postoje razlike između cijena MTR koje primjenjuje Polkomtel i cijena u drugim državama članicama te da je njihovo utvrđivanje utemeljeno na pogrešnim metodama izračuna.

17. Predsjednik UKE-a 30. rujna 2008. donio je prvu odluku (u daljnjem tekstu: Odluka MTR iz 2008.), kojom je Polkomtelu nametnuo određene najviše cijene pružanja usluga završavanja poziva drugim telekomunikacijskim operatorima prema točno utvrđenom rasporedu.

18. Polkomtel je Odluku MTR iz 2008. pobijao pred Rejonowy Sąd (Okružni sud) u Varšavi, a taj ju je sud poništio presudom od 23. ožujka 2011. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) u žalbenom je postupku 30. siječnja 2012. potvrdio tu presudu, koja je postala pravomoćna⁹.

19. Tijekom trajanja postupka protiv Odluke MTR iz 2008., Polkomtel je 4. prosinca 2008. društvu Petrotel Sp. z o.o.¹⁰ (operator kojemu Polkomtel uz naknadu pruža usluge pristupa mreži za završavanje poziva) uputio prijedlog o izmjeni cijena MTR u okviru ugovora od 21. listopada 1999. koji je određivao sadržaj Petrotelova prava pristupa Polkomtelovoj mreži.

20. Budući da s Polkomtelom nije uspio postići dogovor o uvođenju cijene u skladu s Odlukom MTR iz 2008., Petrotel je 6. veljače 2009. od UKE-a zatražio da intervenira radi izmjene ugovora o pristupu mreži.

21. Predsjednik UKE-a riješio je spor između Petrotela i Polkomtela time što je 17. ožujka 2009. donio rješenje (u nastavku: provedbeno rješenje) kojim je izmijenio ugovor sklopljen između dvaju operatora. Provedbeno rješenje bilo je u skladu sa sustavom cijena iz Odluke MTR iz 2008.

7 — Polkomtel je imao znatan utjecaj na poljsko tržište pružanja usluga završavanja glasovnih poziva u mobilnoj telefonskoj mreži.

8 — *Mobile termination rates* (u daljnjem tekstu: cijene MTR)

9 — Razlozi zbog kojih je Odluka MTR iz 2008. poništena povezani su s izostankom zakonski predviđenog postupka savjetovanja.

10 — U daljnjem tekstu: Petrotel

22. Polkomtel je pobijao provedbeno rješenje pred Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Okružni sud u Varšavi – Sud za predmete u području zaštite tržišnog natjecanja i zaštite potrošača), koji ga je poništio presudom od 26. listopada 2012. Razlozi za poništenje bili su, ukratko i među ostalim, to da je Odluka MTR iz 2008. u prethodnom postupku već proglašena nevaljanom. Budući da je jedina svrha provedbenog rješenja bila primjena Odluke MTR iz 2008., ona, nakon što je poništena, više nije mogla biti pravni temelj za obveze koje su Polkomtelu dodijeljene u okviru provedbenog rješenja.

23. Petrotel i UKE podnijeli su pred Sąd Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) žalbe protiv presude od 26. listopada 2012., koje su odbijene presudom od 19. rujna 2013. u kojoj je u biti ponovljeno stajalište prvostupanjskog suda.

24. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) smatrao je da poništenje Odluke MTR iz 2008. nije proizvelo samo učinke *ex nunc* jer bi u tom slučaju bili iluzorni pravo poduzeća operatora elektroničke komunikacijske mreže da pobija Odluku MTR iz 2008. i učinci usvajajuće presude donesene u daljnjem postupku protiv te odluke.

25. Petrotel i UKE protiv presude Sąd Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi) pokrenuli su kasacijski postupak pred Sąd Najwyższy (Vrhovni sud), koji smatra da prije donošenja odluke valja uputiti prethodno pitanje.

26. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) smatra da stajalište navedeno u presudama dvaju sudova nižih stupnjeva u načelu poštuje pravo na djelotvoran pravni lijek (članak 4. Okvirne direktive i članak 47. Povelje). Međutim, on iznosi dvojbe u vezi s nacionalnom sudskom praksom prema kojoj, u skladu s načelom zakonitosti i načelom zaštite stečenih prava, poništenje upravnog akta onemogućuje stvaranje pravnih učinaka prije nego što poništavajuća presuda počne proizvoditi učinke, odnosno ima učinak *ex nunc*¹¹.

27. Osim toga, poništenje odluke DRT-a, na temelju kojeg je donesen drugi upravni akt, ne utječe na postojanje potonjeg: navedeno poništenje omogućava ponovno otvaranje postupka, a naknadno donesena odluka imat će samo učinke *ex nunc*¹².

28. Kad bi sudovi primijenili gorenavedene kriterije, to bi značilo da poništenje Odluke MTR iz 2008. (u skladu s kojom je utvrđena najviša cijena, kasnije preuzeta u provedbenom rješenju) ne bi bilo relevantno za žalbu koju je Polkomtel podnio protiv provedbenog rješenja.

29. U skladu s člankom 4. stavkom 1. posljednjom rečenicom Okvirne direktive, Odluka MTR iz 2008. i dalje bi bila valjana, ako i dok ne bude poništena. Njezino naknadno poništenje stoga ne bi trebalo utjecati na cijene MTR koje se primjenjuju na odnos Petrotela i Polkomtela u razdoblju između datuma izmjene ugovora koju je odobrio DRT i pravomoćnog sudskog poništenja Odluke MTR iz 2008. Ipak, to bi moglo dovesti do ograničenja djelotvornog pravnog lijeka.

30. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, zbog toga što pravo Unije ne regulira posljedice presuda kojima se poništavaju DRT-ove odluke, primjenjuje načelo postupovne autonomije država članica, koje je ograničeno načelom djelotvornosti, čiji je izraz članak 4. stavak 1. Okvirne direktive. Njegove se sumnje pojavljuju zato što, zbog nedonošenja prijevremene mjere u skladu s posljednjim stavkom navedene odredbe, neposredna izvršivost može utjecati na pravo na djelotvoran pravni lijek, koje bi bilo poštovano samo kada bi poništavajuća presuda imala retroaktivan učinak.

11 — Presuda Naczelný Sąd Administracyjny (Vrhovni upravni sud) od 13. studenoga 2012.

12 — Članak 145. stavak 1. točka 8. Zakonika o upravnom postupku i presuda Naczelný Sąd Administracyjny (Vrhovni upravni sud) od 27. svibnja 2011.

31. U skladu s time, Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) upućuje sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 4. stavak 1. prvu i treću rečenicu Direktive 2002/21/EZ [...] tumačiti na način da – u slučaju kada poslužitelj mreže pobija odluku [DRT-a] koja se odnosi na cijene završavanja poziva u mreži toga poslužitelja (Odluka MTR), a potom i sljedeću odluku [DRT-a] kojom se mijenja ugovor između adresata Odluke MTR i drugog poduzetnika tako da se cijene koje je drugi poduzetnik platio za završavanje poziva u mreži adresata Odluke MTR usklađuju s cijenama utvrđenima u odluci MTR (provedbeno rješenje) – nacionalni sud koji je utvrdio da je Odluka MTR poništena ne smije poništiti provedbeno rješenje, s obzirom na članak 4. stavak 1. četvrtu rečenicu Direktive 2002/21 i interese poduzetnika korisnika iz provedbenog rješenja koji proizlaze iz načela legitimnih očekivanja ili pravne sigurnosti, ili članak 4. stavak 1. prvu i treću rečenicu Direktive 2002/21 u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da nacionalni sud može poništiti provedbeno rješenje [DRT-a] i posljedično ukloniti obveze koje su u njemu predviđene za vrijeme prije sudske odluke ako smatra da je to potrebno za osiguranje djelotvorne pravne zaštite za poduzetnika koji je pobijao rješenje [DRT-a] namijenjeno izvršenju obveza predviđenih u Odluci MTR koja je kasnije poništena?”

III – Sažetak očitovanja stranaka

32. Polkomtel tvrdi da je prethodno pitanje nedopušteno jer je hipotetsko. Osim toga, mogući odgovor na njega nevažan je za rješavanje spora, a dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose se više na učinke Odluke MTR iz 2008. nego na provedbeno rješenje, iako je ono jedini predmet glavnog postupka. Osim toga, sud *a quo* nije opisao sporni nacionalni pravni režim, čime je povrijedio članak 94. Poslovnika Suda.

33. Polkomtel navodi da Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) razmatra pitanja koja nadilaze granice spora jer se odnose na postupak koji će UKE trebati slijediti nakon poništenja provedbenog rješenja, ovisno o razlogu poništenja, kao i na moguće tužbe između dvaju poduzeća o kojima je riječ. Također prigovara da sud koji je uputio zahtjev nije ispitao moguće posljedice tumačenja postupovnih pravila. Navodi da ne postoje opravdani razlozi zbog kojih bi se prva i treća rečenica članka 4. stavka 1. Okvirne direktive tumačile na način da nacionalni sud, nakon što utvrdi da je Odluka MTR iz 2008. poništena, ne smije poništiti provedbeno rješenje, s obzirom na tekst posljednje rečenice te odredbe, i da učinke presude valja ocijeniti u skladu s materijalnim odredbama nacionalnog prava.

34. UKE ističe da, iako je Odluka MTR iz 2008. poništena, Polkomtel i dalje ima obvezu utvrditi svoje cijene prema troškovima koje snosi, kao što mu to nalaže druga odluka od 19. srpnja 2009. (u daljnjem tekstu: Odluka SMP), koja je pravomoćna.

35. Navodi da je Odluka MTR iz 2008. bila na snazi prilikom donošenja provedbenog rješenja. Njezino poništenje ne podrazumijeva poništenje provedbenog rješenja zato što zadnja rečenica članka 4. stavka 1. Okvirne direktive utvrđuje valjanost pobijane odluke, osim ako se ne donesu privremene mjere. Odluka MTR iz 2008. i provedbeno rješenje bili su u skladu s tom odredbom.

36. UKE smatra da je razumno da poništenje odluke DRT-a, u skladu s ustaljenom doktrinom i sudskom praksom, proizvede učinke *ex nunc*. Ukidanje valjanosti upravne odluke na temelju koje je donesena kasnija odluka ne znači nužno i neposredno da je potonja odluka ništava, nego da stranke, u skladu s člankom 145. stavkom 1. točkom 8. poljskog Zakonika o upravnom postupku, mogu zatražiti ponovno otvaranje postupka.

37. Kad je riječ o normativnoj odredbi (treća rečenica članka 4. stavka 1. Okvirne direktive) da žalbeno tijelo odluči o „osnovanosti zahtjeva”, UKE zagovara učinak presude *ex nunc*. Uzimajući u obzir argumente stranaka i dostavljene dokaze, žalbeno tijelo moći će donijeti odluku o meritumu kojom utječe na sadržaj pobijane upravne odluke nadomještajući je.

38. UKE smatra da se sud ne treba ograničiti na poništenje provedbenog rješenja zbog prethodnog poništenja Odluke MTR iz 2008., nego da treba ispitati pitanja o meritumu i donijeti odluku u vezi s izračunom cijena na temelju Polikomtelovih stvarno nastalih troškova jer je to njegova obveza u skladu s Odlukom SMP, čak i ako je Odluka MTR iz 2008. poništena.

39. UKE stoga predlaže da se na prethodno pitanje odgovori na način da poništenje Odluke MTR iz 2008. ne predstavlja dovoljan temelj za poništenje provedbenog rješenja, s obzirom na to da nacionalni žalbeni sud mora ocijeniti sve meritorne aspekte predmeta.

40. Petrotel ističe da su odluke UKE-a, u skladu s poljskim pravom, neposredno izvršive, iako Zakonik o parničnom postupku priznaje mogućnost donošenja privremenih mjera ako postoji rizik od znatne štete ili drugih nepovratnih posljedica. Kako bi se žalitelju zajamčio djelotvoran pravni lijek, nije potrebno da se pobijana upravna odluka poništi uz retroaktivan učinak, što bi moglo biti protivno pravnoj sigurnosti i dovesti do neželjenih posljedica za treće zainteresirane osobe.

41. Petrotel predlaže da se na postavljeno prethodno pitanje odgovori tako da članak 4. stavak 1. Okvirne direktive treba tumačiti na način da, kada poduzeće koje daje na korištenje mrežu pobija Odluku MTR te zatim njezino provedbeno rješenje, utvrđenje suda da je Odluka MTR poništena nakon što je doneseno provedbeno rješenje ne može tom sudu služiti kao osnova za poništenje tog rješenja.

42. Poljska vlada smatra da se pravilo neposredne izvršivosti odluke DRT-a (članak 4. stavak 1. posljednja rečenica Okvirne direktive) ne protivi retroaktivnom učinku rješenja koje je donijelo žalbeno tijelo, a kojim se poništava navedena odluka, kao što to pokazuje ovlast navedenog tijela da utvrdi donošenje privremenih mjera, koja je sadržana u istoj rečenici.

43. Poljska vlada smatra da je razgraničenje ovlasti žalbenih sudova na postupovnoj autonomiji država članica, poštujući načela djelotvornosti i ekvivalentnosti. Ističe da u poljskom pravu postoje pravila koja žalbenom tijelu, bez obzira na to je li donijelo privremene mjere tijekom vođenja spora ili nije, daju ovlast odlučivanja o meritumu kako bi djelomično ili u potpunosti izmijenilo pobijanu odluku¹³. Unatoč tome, sudska praksa poljskog Naczelný Sąd Administracyjny (Vrhovni upravni sud) poništavajućim presudama dodjeljuje učinke *ex nunc*, što zainteresiranim osobama daje mogućnost da, u skladu s općim načelima u tom području, podnesu zahtjev za naknadu štete.

44. Dodaje da načelo djelotvornosti valja uravnotežiti s načelom pravne sigurnosti i načelom zaštite legitimnih očekivanja. U predmetnom slučaju poništenje provedbenog rješenja ne utječe samo na odnos između UKE-a i Polkomtela nego i na ugovor koji je Polkomtel potpisao s trećom osobom (Petrotelom), a donesena odluka može pogodovati jednoj od ugovornih strana, a biti na štetu druge.

45. S obzirom na navedena razmatranja, poljska vlada predlaže da se sporni članak tumači na način da mu se ne protivi to da nacionalni sud, u situaciji poput one u postupku *a quo*, može poništiti DRT-ovu odluku uz retroaktivan učinak. Način osiguranja djelotvornosti prava na žalbu u djelokrugu je nacionalnog pravnog poretka i nacionalne sudske prakse.

46. Komisija smatra da članak 4. stavak 1. Okvirne direktive predviđa pravo na djelotvoran pravni lijek pred neovisnim tijelom i uvodi načelo neposredne izvršivosti DRT-ovih odluka, osim ako se ne donese privremena suspenzivna mjera. Ta odredba nužno pretpostavlja postojanje nacionalnih sustava u kojima sudsko pobijanje upravnih odluka podrazumijeva automatsku odgodu njihova izvršenja sve do okončanja spora.

13 — Upućuje na članak 479⁶⁴ Zakonika o parničnom postupku. Vidjeti točku 15. ovog mišljenja.

47. Komisija tvrdi da neposredno izvršenje pobijanog akta proizvodi samo privremene učinke, dok se spor vodi i dok se o njemu odlučuje, bez ograničavanja ovlasti nacionalnog suda da odlučuje o meritumu predmeta. Ako se odluka poništi, poništavajući učinci prenose se na trenutak njezina donošenja (učinci *ex tunc*). Kad žalbena tijela ne bi imala mogućnost zatražiti plaćanje nepravilno stečenih iznosa na temelju poništene odluke, valjalo bi primijeniti zakonodavstvo EU-a koje dopušta odgodu izvršenja.

48. Doseg učinaka presude koja poništava DRT-ovu odluku ulazi u područje postupovne autonomije država članica, ali uvijek uz poštovanje načelâ djelotvornosti i ekvivalentnosti. Komisija smatra da je za osiguranje primjenjivosti žalbenog mehanizma poništavajućoj odluci nužno priznati učinak *ex tunc*. Žalbeni postupak koji ne bi dopuštao poništenje DRT-ovih odluka uz retroaktivan učinak, nego samo *pro futuro*, doveo bi do nemogućnosti ostvarivanja prava iz članka 4. stavka 1. Okvirne direktive.

IV – Analiza

A – Dopuštenost prethodnog pitanja

49. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) obraća se Sudu i traži tumačenje članka 4. stavka 1. Okvirne direktive u vezi s člankom 47. Povelje. Spor je nastao zbog neposredne izvršivosti obiju uzastopnih DRT-ovih odluka, koje su pobijane i u vezi s kojima nije donesena nijedna privremena suspenzivna mjera, ali koje su naknadno poništene¹⁴.

50. U prvoj odluci (Odluka MTR iz 2008.) DTR je Polkomtelu naložio da ne smije prelaziti najviše cijene pristupa svojoj mreži, koje se primjenjuju na sve komunikacijske operatore koji se njome žele služiti. Budući da Polkomtel s jednim od tih operatora (konkretno, s Petrotelom) nije uspio dogovoriti izmjenu ugovora koji je uređivao njihove odnose kako bi ga prilagodio Odluci MTR iz 2008., predsjednik UKE-a u drugom je rješenju (provedbeno rješenje) na Petrotelov zahtjev utvrdio najvišu cijenu u okviru ugovora o Petrotelovu pristupu Polkomtelovoj mreži.

51. Budući da je Odluka MTR iz 2008. poništena sudskom presudom dok još nije bila donesena odluka u povodu žalbe protiv provedbenog rješenja, poljski Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) dvoji o tome utječe li pravo Unije (konkretno, članak 4. stavak 1. Okvirne direktive) na rješavanje spora. Taj sud osobito želi znati da li na temelju te odredbe naknadno proglašenje ništavosti Odluke MTR iz 2008. koja je bila izvršiva u trenutku donošenja provedbenog rješenja, ovlašćuje (ili obvezuje) sud koji je nadležan za odlučivanje o tom rješenju da isto poništi te obveze koje su na temelju njega nastale dok je bilo na snazi liši učinka.

52. Polkomtel smatra da je prethodno pitanje nedopušteno zbog ranije navedenih razloga¹⁵. Ne slažem se s njegovim prigovorima jer postavljeno pitanje nije hipotetsko i jer je sud koji je uputio zahtjev jezgrovito, ali dovoljno razumljivo, naveo propise i činjenice važne za spor. Sud upućuje na poljsko zakonodavstvo i na sudsku praksu Vrhovnog upravnog suda te zemlje – konkretno navodeći dvije presude tog suda kao i, među ostalim, članak 145. stavak 1. točku 8. Zakonika o parničnom postupku¹⁶ – kako bi pojasnio problem s kojim se suočava. Svakako je mogao biti jasniji, ali, ponavljam, njegova odluka kojom se upućuje prethodno pitanje sadržava podatke bitne za rješenje spora, a i stranke su tijekom ovog prethodnog postupka bez teškoća iznosile svoje argumente za ili protiv odnosnih tvrdnji.

14 — Provedbeno rješenje poništeno je presudama dvaju sudova nižeg stupnja, pri čemu o žalbi protiv druge od njih odlučuje Sąd Najwyższy (Vrhovni sud).

15 — Vidjeti točke 41. i 42. ovog mišljenja.

16 — Vidjeti prethodnu točku 12. i bilješke 10. i 11.

53. Problem na koji se poziva Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) dvojak je. Prvi je samo unutarnji i proizlazi iz nacionalnih propisa i nacionalne sudske prakse. U skladu s opisom koji navodi sud *a quo*, presude kojima se poništavaju DRT-ove odluke proizvode učinke od svojeg donošenja. Kad je poništenje jednog akta povod za poništenje drugog, ranijeg akta čiji je on provedbeni akt, valja obnoviti upravni postupak, nakon čijeg će rješavanja konačna donesena odluka imati samo učinke *pro futuro*. Posljedica je toga to da učinci akata izvršenih na temelju poništene odluke ostaju nepromijenjeni.

54. Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) dvoji o tome je li primjena nacionalnih propisa koji se tumače na opisan način usklađena s pravom Unije i ovdje dolazi do izražaja drugi pristup u okviru predloženog pitanja. Taj sud traži prethodno tumačenje Suda u vezi s člankom 4. Okvirne direktive (i člankom 47. Povelje) zato što bi ono, prema njegovu mišljenju, moglo utjecati na presudu koju mora donijeti.

55. Shvaćeno na takav način, prethodno je pitanje dopušteno. Točno je da će se prilikom davanja odgovora na to pitanje morati razjasniti argumenti koje je iznio sud *a quo*¹⁷, na način da će neki od njih biti stavljeni po strane jer su manje relevantni. To je, primjerice, slučaj s utjecajem prethodnog poništenja Odluke MTR iz 2008. na valjanost provedbenog rješenja; važno je utvrditi, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Okvirne direktive, koje bi učinke imalo proglašenje ništavosti provedbenog rješenja, neovisno o razlozima koji su u danom trenutku doveli do tog poništenja. Isto je tako logično da se Sud ne može uplitati u tumačenje poljskog prava, koje je u isključivoj nadležnosti nacionalnih sudova.

B – Žalbeni mehanizmi iz članka 4. stavka 1. Okvirne direktive

56. Najprije ću odrediti granice spora usredotočujući se na posljednju rečenicu članka 4. stavka 1. Okvirne direktive.

57. Sud je već imao priliku tumačiti¹⁸ taj članak, navodeći da „proizlazi iz načela djelotvorne sudske zaštite prema kojem je na sudovima država članica da osiguraju sudsku zaštitu prava koja pravni subjekti izvode iz prava Unije”¹⁹. Usto je utvrdio da su „[u] primjeru iz članka 4. Okvirne direktive države članice [...] obvezne predvidjeti pravni lijek pred sudskim tijelom radi zaštite prava koja korisnici i poduzeća izvode iz pravnog poretka Unije”. Također se očitovao o poštovanju načela djelotvornog pravnog lijeka u drugim predmetima u vezi s elektroničkim komunikacijama, ne razmatrajući doseg i učinke odluka žalbenog tijela²⁰.

58. Posljednja rečenica članka 4. stavka 1. Okvirne direktive samo razmatra još jedan aspekt svojstven djelotvornom pravnom lijeku, odnosno onaj pravni lijek koji se dodjeljuje privremeno. Zakonodavac Unije polazi od pretpostavke da sudovi (ili druga „žalbena tijela koja su neovisna od umiješanih stranaka”) pred kojima se pobijaju DRT-ove odluke mogu odgoditi njihovo izvršenje²¹ do donošenja konačne presude. Osim toga dodaje da, ako se DRT-ova odluka ne odgodi, ona je i dalje

17 — Iz čitanja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su dvojbe Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) veće od onoga što se naizgled čini. Naime, želi se doznati u kojoj mjeri sudski nadzor može utjecati na djelovanje DRT-a. Da je riječ o problemu koji je predmet rasprave potvrđuje to što je jedna od stranaka u svojim argumentima zagovarala da nacionalni sud donese presudu kojom će riješiti meritum pitanja (odnosno korigirati najviše nametnute cijene u vezi s Polkomtelovim troškovima), bilo konačnim odbijanjem žalbe, bilo davanjem specifičnog sadržaja provedbenom rješenju koji bi obvezivao sve stranke.

18 — Njegovo je očitovanje katkad bilo vrlo uzgredno. Tako presuda od 6. listopada 2010., Base i dr. (C-389/08, EU:C:2010:584), t. 29. i presuda od 17. rujna 2015., KPN (C-85/14, EU:C:2015:610), t. 54. upućuju na uvjete koje moraju ispuniti DRT-i i na koji način njihove odluke podliježu djelotvornom pravnom lijeku. Presuda od 13. srpnja 2006., Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463) usredotočila se na pristup žalbenog tijela određenim povjerljivim dokumentima kako bi na temelju dostatnih elemenata za odlučivanje donijelo meritornu presudu.

19 — Presuda od 22. siječnja 2015., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), t. 33.

20 — Presuda od 21. veljače 2008., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103), t. 30. i 31. i presuda od 22. siječnja 2015., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24), t. 33. i 34. Odnose se na pojam obuhvaćenosti za potrebe članka 4. Okvirne direktive.

21 — U vezi s time u točki 9. ovog mišljenja vidjeti uvodne izjave 14. i 15. Direktive 2009/140.

djelotvorna²². Ipak, na temelju te rečenice ne treba zaključiti, kao što su to učinile neke stranke u postupku, da (privremeno, do odluke o sporu) zadržavanje učinaka DRT-ove odluke priječi to da konačna presuda, ako je poništavajuća, poništi također i (da tada privremene) učinke te odluke, koja je bila predmet sudskog postupka, te ih istodobno proglasi protupravnima.

59. Nepostojanje privremenih mjera kojima se tijekom postupka sprečava učinkovitost DRT-ove odluke ne može, iz perspektive članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, podrazumijevati nemogućnost da presuda kojom se okončava postupak ne samo proglasi ništavost pobijane odluke nego i da to proglašenje ništavosti proširi na sve njezine učinke, prošle i buduće. To je, uostalom, logika sustava pravnih lijekova koji obuhvaćaju tužbe za poništenje upravnih akata, a u okviru kojeg vrijedi opće pravilo *quod nullum est, nullum effectum producit*. Ako sudac ima ovlast privremeno odgoditi pravne učinke upravnog akta, onda *a fortiori* ima ovlast zajamčiti izvršenje poništavajuće presude, poništavajući učinke pobijanog akta.

60. Članak 4. stavak 1. Okvirne direktive zahtijeva pak iz druge perspektive da države članice u svojim pravnim porecima predvide „učinkovit mehanizam žalbe” protiv DRT-ovih odluka, pri čemu se taj izraz ponavlja u prvoj i trećoj rečenici navedene odredbe. U posljednjoj rečenici dodaje se da „[d]ržave članice osiguravaju propisno uzimanje u obzir elemenata slučaja”.

61. Države članice stoga u svojim porecima moraju odrediti zakonske mjere nužne za postizanje „učinkovitosti” odluka o pravnim sredstvima protiv DRT-ovih odluka u području elektroničkih komunikacija. Okvirna je direktiva, međutim, ograničena prethodno navedenom formulacijom te postupovnoj i pravosudnoj autonomiji država članica prepušta određenu marginu prosudbe na način da se navedena svrha može postići sredstvima (u ovom slučaju postupovnim) koja svaka od njih smatra primjerenima.

62. Mora li, zbog zahtjeva učinkovitosti iz članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, presuda kojom se okončava postupak u povodu žalbe poništenjem DRT-ove odluke tu odluku nužno poništiti uz učinke *ex tunc*? To je zapravo ključno pitanje zahtjeva za prethodnu odluku, ako ga se ispita iz perspektive prava Unije.

63. Iako sam već naveo da na učinke poništavajuće presude *ex tunc* ne utječe upućivanje na „zadržavanje” DRT-ove odluke, ako se ne donese privremena suspenzivna mjera (posljednja rečenica članka 4. stavka 1.), spor se više ne odnosi na ovlast, nego na navodnu obvezu poništenja *ab initio* privremeno zadržanih učinaka.

64. Kao što sam to gore zagovarao, logika sustava pravnih lijekova protiv DRT-ovih odluka u načelu podrazumijeva da, ako ih je sud proglasio nevaljanima, njihovu ništavost valja proširiti i na proizvedene učinke jer više ne postoji pravna osnova na kojoj su se temeljili. Međutim, riječ je o općem kriteriju koji dopušta određene iznimke.

22 — Jezične verzije koje sam proučio podudaraju se u tome da se prije svega zadržava učinkovitost DRT-ove odluke, a ne njezina valjanost. To se izričito navodi u portugalskom tekstu („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se „eficaz”) i sličnim riječima, u njemačkom („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde „wirksam”), engleskom („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority „shall stand”), francuskom („Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale „est maintenue”) ili talijanskom („In attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione”) (bez isticanja u izvornicima). Unatoč tome, španjolski tekst navodi da je DRT-ova odluka „i dalje valjana”, što nije u skladu s drugim verzijama jer nepotrebno izjednačava različite pravne kategorije kao što su valjanost akta i njegova učinkovitost.

65. Jedna je od tih iznimaka (čija iznimna priroda, prema potrebi, potvrđuje uobičajenost pravila) da sud odluči, kada mu to pravni sustav dopušta, da se određeni učinci akta koji je proglašen ništavim trajno zadržavaju²³. Razlozi povezani, među ostalim, s pravnom sigurnošću, pravima trećih osoba ili općim interesom mogu upućivati na to da se, ako sud koji odlučuje o predmetu to smatra relevantnim, zadrže učinci poništenog akta, to više ako neposredni učinci ništavosti koja je utvrđena presudom dovode do osobito ozbiljnih posljedica za te interese.

66. Druga razumljiva iznimka može se pojaviti ako se u žalbenom postupku zakonitost pobijanog akta nije razmatrala zbog njegova cilja ili sadržaja, nego zbog razloga nepovezanih s meritumom, bilo zbog nenadležnosti tijela koje ga je donijelo ili zbog drugih više ili manje bitnih povreda postupka. Uz prihvaćanje žalbe zbog tih razloga i naknadno poništenje akta, moglo bi se (ponavljam, ako to pravni sustav određene države članice dopušta) proglasiti zadržavanje njegovih učinaka dok se poništeni akt ne zamijeni drugim koji ne sadržava navedene povrede, kako ne bi došlo do stvaranja pravne praznine koja negativno utječe na javni interes²⁴. Stoga bi poništavajuća presuda u tim slučajevima prije imala učinak u budućnosti, a ne u prošlosti.

67. Nacionalni poreci također mogu predvidjeti da njihovi sudovi, ponovno iznimno i u slučaju ozbiljnih razloga povezanih s načelom pravne sigurnosti, ograniče vremenski doseg presude²⁵. Iako je, logično, potrebno očuvati posebnu prirodu te vrste sudskih odluka tako da se ne banalizira pravomoćnost presuda²⁶, njihovo se postojanje ne može odbaciti i može se opravdati bez umanjivanja prava na djelotvoran pravni lijek.

68. U konačnici, također je prihvatljivo da u određenim slučajevima nacionalno pravo kao odgovor na zahtjev za poništenje upravnog akta (ili javnog ugovora) predvidi da se presudi kojom se proglašava njegova nevaljanost ukine „prirodna” učinkovitost i da se zamijeni obvezom naknade štete ili drugim alternativnim mjerama. Pravo Unije poznaje tu mogućnost²⁷ i ne vidim razloga zašto se u sličnim situacijama ona ne bi mogla proširiti i na nacionalna prava.

69. Razmatranja koja sam iznio potvrđuju da primjena „žalbenih mehanizama” protiv DRT-ovih odluka, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Okvirne direktive, zahtijeva, kao opće pravilo, da presuda kojom ih se poništava također poništi privremene učinke nastale na temelju tih odluka. To pravilo, međutim, podliježe iznimkama, kao što su to one koje sam upravo istaknuo, a koje države članice moraju ugraditi u vlastito pravo uz poštovanje načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti i koje ograničavaju njihovu postupovnu autonomiju.

23 — Ta ovlast dodijeljena Sudu u okviru izravnih tužbi ugrađena je u primarno pravo Unije: članak 264. UFEU-a propisuje da, „[a]ko je tužba osnovana, Sud Europske unije proglašava predmetni akt ništavim. Međutim, Sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima” (bez isticanja u originalu).

24 — Osobito kad je riječ o aktima normativne prirode.

25 — To je slučaj i s pravom Unije. Sud se, počevši s presudom od 8. travnja 1976., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56) u mnogim prilikama izjašnjavao o ograničenju vremenskih učinaka svojih presuda te je pokušao pomiriti zahtjeve koji proizlaze iz pravne sigurnosti s onima koji u načelu proizlaze iz neusklađenosti nacionalnih propisa s pravom Zajednice. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Edis (C-231/96, ECLI:EU:C:1998:134), t. 15 i sljedeće.

26 — Tako je Sud u presudi od 16. srpnja 1992., Legros i dr. (C-163/90, EU:C:1992:326), t. 30. naveo sljedeće: „Valja istaknuti da Sud može samo iznimno, primjenjujući opće načelo pravne sigurnosti svojstveno pravnom poretku Zajednice, ograničiti mogućnost zainteresiranih osoba da se pozivaju na odredbu koju je Sud tumačio u cilju preispitivanja pravnih odnosa uspostavljenih u dobroj vjeri. [...] Radi donošenja odluke o eventualnom vremenskom ograničenju dosega presude, treba voditi računa o tome da, iako je potrebno pažljivo odvagnuti praktične posljedice svih sudskih odluka, Sud ne može ići tako daleko da utječe na objektivnost prava i da ugrozi njegovu buduću primjenu zbog posljedica koje bi sudska odluka mogla imati na prošlost (presuda od 2. veljače 1988., Blaizot, 24/86, [EU:C:1988:43], t. 28. i 30.)”.

27 — Primjerice, u Direktivi 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.). U njoj se predviđa (uvodna izjava 22. i članci 2.d i 2.e) da, kad je riječ o ugovorima koje bi načelno trebalo proglasiti nevaljanima zbog toga što su nezakoniti, ako postoje prevladavajući razlozi od općeg interesa, neovisno žalbeno tijelo može odlučiti „da prizna neke ili sve [njihove] privremene učinke”, odnosno da se zadrže učinci ugovora, ne dovodeći u pitanje primjenu odgovarajućih sankcija i naknadu štete.

70. U tom smislu nije značajno pozivanje na članak 47. Povelje (neovisno o tome što bi ga se, *ratione temporis*, teško moglo primijeniti na pravnu situaciju koja proizlazi iz donesenih odluka i podnesenih žalbi 2008. i 2009.). Pravo na djelotvoran pravni lijek, koje je utvrđeno u Povelji u vezi sa slučajevima na koje se odnosi njezin članak 51., ne nameće jedinstveno rješenje problema koji se javljaju u vezi s učincima presuda koje poništavaju upravne akte. Točno je da se iz tog prava može izvesti opće pravilo koje sam spomenuo, ali to ne onemogućava da to isto pravilo ne obuhvati ranije istaknute iznimke.

71. Smatram da se ostatak spora između UKE-a i dvaju komunikacijskih operatora na koje se primjenjuje utvrđivanje najviših cijena (i posljedice toga na njihove ugovore o pristupu mreži), u skladu s njihovim tvrdnjama pred Sudom tijekom prethodnog postupka, više odnosi na hermeneutička pitanja u vezi s unutarnjim pravom nego na pitanja u vezi sa samim pravom Unije. Među njima (i poljskom vladom) postoje nesuglasice u vezi s tumačenjem nacionalnih propisa²⁸ i sudske prakse njihovih vrhovnih sudova koji odlučuju u građanskim i upravnim stvarima. Nije na Sudu da posreduje u toj raspravi koja nema veze s njegovom zadaćom tumačenja samo prava Unije.

72. Odgovor koji predlažem na prethodno pitanje, u skladu s iznesenim razmatranjima, ograničen je na pojašnjenje smisla članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, a oblikovan je tako da istodobno bude koristan sudu *a quo*, ali da ne zadire u njegove vlastite ovlasti tumačenja nacionalnog prava.

73. S toga gledišta čini se prikladnim odgovor podijeliti na dva dijela, razdvajajući problem povezan s prvom rečenicom odredbe (koja zahtijeva da države članice raspolazu „učinkovitim mehanizmom” za pobijanje DRT-ovih odluka u području elektroničkih komunikacija) od posljednje rečenice (koja u slučaju žalbe zadržava učinkovitost pobijane odluke, osim ako je žalbeno tijelo ne odgodi).

74. Kad je riječ o prvoj rečenici članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, njezin sadržaj kao i pravo na djelotvoran pravni lijek na kojemu se temelji podrazumijevaju da žalbena tijela mogu poništavati DRT-ove odluke o kojima odlučuju te proširiti poništavajuće učinke svoje presude na učinke koje su te odluke već proizvele.

75. Kad je riječ o posljednjoj rečenici istog članka, privremeno zadržavanje učinkovitosti DRT-ovih odluka ako i dok žalbena tijela ne odgode njihove pravne učinke spojivo je s time da naknadno poništenje navedenih odluka obuhvati *ex tunc* učinke koje su proizvele.

76. Nijedna od tih dviju rečenica te odredbe ne protivi se, međutim, tomu da, ako je to dopušteno nacionalnim pravom, poništenje DRT-ovih odluka iznimno ima samo učinke *ex nunc* kad žalbeno tijelo to smatra primjerenim zbog prevladavajućih razloga čiji su cilj očuvanje pravne sigurnosti i zaštita legitimnih očekivanja ili radi osiguranja prava trećih osoba ili zbog općeg interesa.

77. Moram dodati primjedbu o trećoj rečenici članka 4. stavka 1. Okvirne direktive, iako je nije potrebno uključiti u izreku presude. Ta odredba poziva na to da žalbeno tijelo osigurava propisno uzimanje u obzir „elementa slučaja”. Naime, ako to tijelo raspolaze s dovoljno dokaza, trebalo bi odlučiti o meritumu, bilo da prihvati ili odbije odnosni zahtjev. Ipak, na žalbenom je tijelu da ocijeni raspolaze li nakon privođenja postupka kraju nužnim elementima za procjenu i dokazima za odluke u tom smislu. U predmetima kao što je ovaj njegova se presuda može temeljiti, među ostalim čimbenicima, i na nepostojanju pravne osnove sporne odluke²⁹.

28 — Razlike se osobito usredotočuju na ulogu propisa građanskog postupovnog prava (članak 479⁶³, članak 479⁶⁴ i članak 365. stavak 1.) i Zakonika o upravnom postupku (članak 145. stavak 1.) u slučaju presude kojom se poništava upravni akt, kada je potrebno donijeti drugu presudu kojom se zamjenjuje prva te u tu svrhu pokrenuti novi postupak. Međusobno se ne slažu ni glede utjecaja koji bi na provedbeno rješenje mogla imati nevaljanost Odluke MTR iz 2008. ni glede ključnih razloga ništavosti prve odluke (koji su kako formalna povreda izostanka savjetovanja tako i zlouporaba izvanrednog mehanizma predviđenog poljskim Zakonom o telekomunikacijama, uz izostanak pravne osnove nakon poništenja valjanosti Odluke MTR iz 2008.). UKE je u konačnici uveo dodatan čimbenik koji se kao relevantan ne pojavljuje u tekstu zahtjeva za prethodnu odluku, odnosno Odluku SMP, koja je donesena nakon provedbenog rješenja.

29 — Upućivanje na „elemente slučaja” ni na koji način ne sprečava da žalbeno tijelo svoj nadzor ne ograniči na formalne nedostatke odlučujuće za ništavost akta, bez potrebe za daljnjim ispitivanjem. Ako su se, primjerice, prilikom izrade navedenog akta ispustile osnovne formalnosti, ta povreda može biti dovoljna da ga se poništi.

78. Konkretnije, ako se sud koji je uputio zahtjev složi s prvostupanjskim i žalbenim sudom da je Odluka MTR iz 2008. s materijalnog aspekta predstavljala nužan preduvjet za sadržaj provedbenog rješenja, tako da je nakon poništenja odluke trebalo poništiti i rješenje, takvo djelovanje ne bi bilo protivno trećoj rečenici članka 4. stavka 1. Okvirne direktive.

79. Na temelju navedene odredbe također ne postoji zapreka da se, ako je prema nacionalnom pravu potrebno donijeti odluku radi nadomještanja poništene odluke, nakon što DRT ponovno otvori odgovarajući postupak, primijeni nova najviša cijena, koja je sad usklađena s pravom, za izračun iznosa koji odgovaraju obračunskim razdobljima, prema potrebi, primjerenim plaćanjima ili povratima. To bi bila mogućnost koja je zakonita i istodobno poštuje tekst članka 4. stavka 1. trećeg podstavka Okvirne direktive, a koja bi spriječila da se moguće financijske posljedice proglašenja ništavosti rješavaju tek u okviru postupka u povodu tužbe za naknadu imovinske štete.

V – Zaključak

80. Slijedom navedenoga, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud Poljske) odgovori na sljedeći način:

- „1. Članak 4. stavak 1. Direktive 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) u vezi s pravom na djelotvoran pravni lijek podrazumijeva da:
 - žalbena tijela mogu poništiti odluke državnih regulatornih tijela o kojima odlučuju kao i proširiti poništavajuće učinke poništavajuće presude na učinke koje su te odluke već proizvele;
 - privremeno zadržavanje učinkovitosti odluka državnih regulatornih tijela, ako i dok žalbena tijela ne odgode njihove pravne učinke, spojivo je s time da naknadno poništenje navedenih odluka obuhvati *ex tunc* učinke koje su proizvele.
2. Ako je to dopušteno nacionalnim pravom, poništenje odluka državnih regulatornih tijela može iznimno imati samo učinke *ex nunc* kad žalbeno tijelo to smatra primjerenim zbog prevladavajućih razloga čiji su cilj očuvanje pravne sigurnosti i zaštita legitimnih očekivanja ili radi osiguranja prava trećih osoba ili zbog općeg interesa.”