



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
 prezentate la 14 iunie 2016¹

Cauza C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,
Petrotel Sp. z o.o. w Płocku
împotriva
Polkomtel Sp. z o.o.[cerere de decizie preliminară formulată de**

Sąd Najwyższy (Curtea Supremă din Polonia)]

„Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/21/CE — Articolul 4 alineatul (1) — Decizie a autorităților naționale de reglementare — Soluționarea unui litigiu între operatori — Efectele anulării unei decizii a autorității naționale de reglementare — Dreptul la o cale de atac efectivă — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Articolul 47 — Întinderea hotărârii judecătorești”

1. Sąd Najwyższy (Curtea Supremă din Polonia) solicită Curții un răspuns la îndoielile sale privind interpretarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21/CE, care instituie un „cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice”².

2. Întrebarea preliminară este adresată în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii a autorității poloneze în materie de comunicații electronice³. În esență, trebuie să se stabilească dacă, în conformitate cu directiva-cadru, hotărârea instanței naționale care anulează această decizie administrativă trebuie să aibă efect *ex tunc* (și anume din momentul în care ANR a adoptat-o) sau numai *ex nunc* (și anume de la data pronunțării hotărârii de anulare propriu-zise).

3. Prin urmare, trimiterea preliminară se referă la caracterul executoriu al actelor ANR-urilor din sectorul comunicațiilor electronice și la efectul hotărârilor care le declară nule. În speță sunt prezente de asemenea două împrejurări importante: (a) decizia ANR nu a fost suspendată provizoriu, fiind astfel executorie imediat⁴, și (b) decizia menționată impunea modificarea contractelor care reglementează relațiile dintre două întreprinderi de telecomunicații.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195, denumită în continuare „directiva-cadru”).

3 — Denumită „Oficiul pentru comunicații electronice” (în acronim și în continuare „UKE”). Pentru a face referire la aceste autorități se utilizează în mod obișnuit, alternativ, expresiile „autoritate națională de regularizare” sau „autoritate națională de reglementare”. Chiar dacă între cele două expresii pot fi identificate unele diferențe, este posibilă echivalarea lor în prezentele concluzii. În continuare vom utiliza acronimul „ANR”.

4 — Aceasta este regula generală în sistemele juridice care atribuie prezumția de legalitate actelor adoptate de administrație. Prezumția atrage după sine, de obicei, caracterul executoriu imediat al acestor acte (după cum vom vedea, este și cazul articolului 4 din directiva-cadru), a căror efectivitate poate fi însă suspendată de instanța sesizată.

4. Aparent, problema este mai complexă, întrucât Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) nu împărtăşeşte jurisprudenţa Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă) din Polonia potrivit căreia, în cazul în care un act administrativ a cărui executare nu a fost suspendată este anulat printr-o hotărâre, aceasta din urmă produce efecte numai de la data pronunţării sale, astfel încât consecinţele anterioare ale aplicării acestui act, nesuspendat iniţial, dar anulat ulterior, rămân nemodificate. Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) are îndoieli cu privire la conformitatea acestei jurisprudenţe cu principiul efectivităţii, în temeiul articolului 4 din directiva-cadru şi al articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

5. Aspectul nou al întrebării preliminare se referă la existenţa mecanismelor de contestare prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru şi în special la întinderea care, în temeiul acestei dispoziţii, trebuie acordată hotărârilor prin care se anulează decizii ale ANR-urilor, aspecte cu privire la care Curtea, după ştiinţa noastră, încă nu s-a pronunţat.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii Europene

1. Directiva-cadru

6. Potrivit considerentului (12) al acesteia:

„Orice parte care face obiectul unei decizii luate de autoritatea naţională de reglementare ar trebui să aibă dreptul de a exercita o cale de atac în faţa unui organism independent de părţile implicate. Acest organism poate fi un tribunal. Mai mult, orice întreprindere care consideră că cererile sale de acordare a drepturilor de instalare a echipamentelor nu au fost tratate conform principiilor prevăzute în prezenta directivă ar trebui să aibă dreptul la o cale de atac împotriva unor astfel de decizii. Procedura căii de atac nu aduce atingere repartiţiei competenţelor sistemelor judiciare naţionale şi nici drepturilor persoanelor fizice sau juridice prevăzute de legislaţia internă.”

7. Articolul 4 alineatul (1) prevede:

„Statele membre se asigură că există, la nivel naţional, mecanisme eficiente prin care orice utilizator sau orice întreprindere care furnizează reţele şi/sau servicii de comunicaţii electronice şi care este afectată de o decizie a unei autorităţi naţionale de reglementare are dreptul de a ataca decizia în faţa unui organism de soluţionare a căilor de atac independent de părţile implicate. Acest organism, care poate fi o instanţă judecătorească, dispune de expertiza necesară pentru a-şi putea exercita funcţiile în mod efectiv. Statele membre se asigură că fondul cauzei este luat în considerare în mod corespunzător şi că există un mecanism de contestare efectiv.

Până la soluţionarea căii de atac, decizia autorităţii naţionale de reglementare se aplică, cu excepţia cazului în care sunt stabilite măsuri provizorii în conformitate cu dreptul intern.”⁵

5 — În versiunea care rezultă din Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru reţelele şi serviciile de comunicaţii electronice, 2002/19/CE privind accesul la reţelele de comunicaţii electronice şi la infrastructura asociată, precum şi interconectarea acestora şi 2002/20/CE privind autorizarea reţelelor şi serviciilor de comunicaţii electronice (JO 2009, L 337, p. 37).

2. Directiva 2009/140

8. Potrivit considerentelor (14) și (15) ale acesteia:

„(14) Pentru a asigura securitatea juridică pentru operatorii de pe piață, organismele de soluționare a căilor de atac ar trebui să-și îndeplinească funcțiile în mod efectiv; în special, procedurile aferente căilor de atac nu ar trebui să aibă o durată nejustificat de mare. Măsuri provizorii de suspendare a efectelor deciziei unei [ANR] ar trebui acordate doar în cazuri urgente, pentru a împiedica un prejudiciu grav și ireparabil care ar putea fi adus părții care solicită măsurile și atunci când sunt necesare pentru echilibrul intereselor.

(15) Au existat divergențe mari referitoare la modalitatea în care organismele de soluționare a căilor de atac au aplicat măsurile provizorii de suspendare a deciziilor [ANR-urilor]. Pentru a obține o abordare mai coerentă, standardele comune ar trebui aplicate în concordanță cu jurisprudența comunitară [...].”

3. Carta

9. Potrivit articolului 47 primul paragraf din aceasta:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.”

B – *Dreptul polonez*

1. Legea privind telecomunicațiile⁶

10. Potrivit articolului 40, în condițiile prevăzute la articolul 25 alineatul 4, președintele Oficiului pentru comunicații electronice (denumit în continuare „președintele UKE”) poate, prin decizie, să impună unui operator cu o prezență semnificativă pe piață stabilirea tarifelor referitoare la accesul la telecomunicații în funcție de costurile suportate.

11. Articolul 206 alineatul 2aa din legea menționată recunoaște că deciziile președintelui UKE sunt executorii imediat.

2. Codul de procedură administrativă

12. Articolul 145 alineatul (1), intitulat „Redeschiderea procedurii”, prevede:

„Atunci când a fost adoptată o decizie definitivă, procedura se redeschide dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

[...]

8) decizia este adoptată în temeiul unei alte decizii sau al unei hotărâri judecătorești care a fost ulterior anulată sau modificată.”

6 — Versiunea în vigoare la data faptelor care fac obiectul litigiului principal.

13. În temeiul articolului 156 alineatul 1:

„O autoritate publică anulează o decizie atunci când aceasta:

[...]

2) a fost adoptată fără temei legal sau cu încălcarea flagrantă a dreptului.

[...]”

3. Codul de procedură civilă

14. Articolul 479⁶³ prevede că o instanță poate, la cererea reclamantului, să suspende executarea deciziei în așteptarea soluționării procedurii în cazul în care constată existența unor riscuri semnificative sau a unor efecte ireversibile.

15. Articolul 479⁶⁴ prevede că, după examinarea cauzei, instanța poate respinge acțiunea sau o poate admite. În acest din urmă caz, anulează decizia atacată sau o modifică, în totalitate sau în parte, și se pronunță cu privire la fondul cauzei.

II – Situația de fapt din cauza principală și întrebarea preliminară

16. UKE, după o analiză comparativă a tarifelor practicate de Polkomtel Sp. z o.o.⁷ (denumită în continuare „Polkomtel”) pentru terminarea apelurilor de voce în rețeaua sa de telefonie mobilă⁸ și după evaluarea legalității acestora, a declarat că existau diferențe între tarifele MTR aplicate de Polkomtel și cele din alte state membre și că acestea ar fi fost stabilite pe baza unor metode de calcul eronate.

17. Președintele UKE a adoptat o primă decizie (denumită în continuare „Decizia MTR 2008”) la 30 septembrie 2008, prin care a impus Polkomtel anumite tarife maxime pentru prestarea de servicii de terminare a apelurilor către alți operatori de telecomunicații, în conformitate cu un calendar stabilit.

18. Polkomtel a atacat Decizia MTR 2008 la Rejonowy Sąd (Tribunalul Districtual) din Varșovia, instanță care a anulat-o prin hotărârea din 23 martie 2011. Această hotărâre a fost confirmată în apel, la 30 ianuarie 2012, de Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia) și este definitivă⁹.

19. În timp ce acțiunea împotriva Deciziei MTR 2008 se afla pe rolul instanței, Polkomtel a transmis Petrotel Sp. z o.o.¹⁰ (operatorul care beneficiază de serviciile de acces la rețeaua de terminare a apelurilor de voce a Polkomtel în schimbul plății unei taxe), la 4 decembrie 2008, o propunere de modificare a tarifelor MTR în cadrul contractului din 21 octombrie 1999 care reglementa conținutul dreptului de acces al Petrotel la rețeaua Polkomtel.

20. Petrotel, în lipsa unui acord cu Polkomtel pentru introducerea tarifelor în conformitate cu Decizia MTR 2008, a solicitat la 6 februarie 2009 intervenția UKE, în scopul de a obține modificarea contractului de acces la rețea.

7 — Polkomtel deține, în Polonia, o putere semnificativă pe piața prestării de servicii de terminare a apelurilor de voce în rețeaua de telefonie mobilă.

8 — *Mobile termination rates* (denumite în continuare „tarife MTR”).

9 — Motivele pentru care Decizia MTR 2008 a fost anulată se referă la lipsa procedurii de consultare prevăzute de lege.

10 — Denumită în continuare „Petrotel”.

21. Preşedintele UKE a soluţionat litigiul dintre Petrotel şi Polkomtel prin adoptarea, la 17 martie 2009, a unei decizii (denumită în continuare „decizia de punere în aplicare”) care a modificat contractul încheiat între cei doi operatori. Decizia de punere în aplicare era în conformitate cu regulimul tarifar din Decizia MTR 2008.

22. Decizia de punere în aplicare a fost atacată de Polkomtel la Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunalul Regional din Varşovia – Tribunalul pentru Protecţia Concurenţei şi a Consumatorului), care a anulat-o prin hotărârea din 26 octombrie 2012. Motivele anulării erau, în sinteză şi printre altele, că Decizia MTR 2008 fusese deja anulată în cadrul procedurii anterioare. Din moment ce decizia de punere în aplicare nu făcea decât să aplice Decizia MTR 2008, întrucât aceasta din urmă fusese anulată nu putea constitui temeiul juridic al obligaţiilor impuse Polkomtel prin decizia de punere în aplicare.

23. Atât Petrotel, cât şi UKE au declarat apel la Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varşovia) împotriva hotărârii din 26 octombrie 2012, apeluri care au fost respinse prin hotărârea din 19 septembrie 2013, care a confirmat în esenţă hotărârea pronunţată de prima instanţă.

24. Potrivit Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varşovia), anularea Deciziei MTR 2008 nu a produs numai efecte *ex nunc*, dat fiind că, în caz afirmativ, ar fi devenit iluzoriu atât dreptul întreprinderii furnizoare a reţelei de comunicaţii electronice de a introduce o acţiune împotriva Deciziei MTR 2008, cât şi efectele hotărârii de confirmare pronunţate în cadrul procedurii împotriva acestei decizii.

25. Petrotel şi UKE au formulat recurs împotriva hotărârii Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varşovia) la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă), care, înainte de a se pronunţa, apreciază că este necesar să adreseze o întrebare preliminară.

26. Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) consideră că, în principiu, poziţia adoptată în hotărârile celor două instanţe anterioare respectă dreptul la o cale de atac efectivă (articolul 4 din directiva-cadru şi articolul 47 din cartă). Cu toate acestea, are îndoieli cu privire la jurisprudenţa naţională potrivit căreia, în conformitate cu principiile legalităţii şi protecţiei drepturilor dobândite, anularea unui act administrativ îl privează de capacitatea sa de a produce efecte juridice numai din momentul în care hotărârea de anulare produce efecte, şi anume are un efect *ex nunc*¹¹.

27. În plus, anularea unei decizii a ANR care a servit drept fundament pentru adoptarea unui alt act administrativ nu afectează existenţa acestuia din urmă: anularea respectivă permite redeschiderea procedurii, iar decizia adoptată ulterior va avea numai efecte *ex nunc*¹².

28. Aplicarea de către instanţe a criteriilor menţionate anterior ar însemna că anularea Deciziei MTR 2008 (în temeiul căreia a fost stabilit tariful maxim utilizat ulterior în decizia de punere în aplicare) ar fi lipsită de relevanţă în cadrul acţiunii introduse de Polkomtel împotriva deciziei de punere în aplicare.

29. Având în vedere articolul 4 alineatul (1) ultima teză din directiva-cadru, Decizia MTR 2008 ar fi totuşi valabilă atât timp cât nu a fost anulată. Prin urmare, anularea sa ulterioară nu ar trebui să influenţeze tarifele MTR aplicabile relaţiei dintre Petrotel şi Polkomtel în perioada cuprinsă între data modificării contractului, decisă de ANR, şi anularea definitivă a Deciziei MTR 2008 de către instanţa de judecată. Or, aceasta ar putea atrage după sine o restrângere a protecţiei jurisdicţionale efective.

11 — Hotărârea Naczelnny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă) din 13 noiembrie 2012.

12 — Articolul 145 alineatul 1 punctul 8 din Codul de procedură administrativă şi Hotărârea Naczelnny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă) din 27 mai 2011.

30. Instanța de trimitere consideră că, în lipsa reglementării în dreptul Uniunii a consecințelor hotărârilor care anulează decizii ale ANR-urilor, operează principiul autonomiei procedurale a statelor membre, având drept limită principiul efectivității, manifestat prin articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru. Îndoielile sale decurg din faptul că, în lipsa unei măsuri provizorii în conformitate cu ultimul paragraf al acestei dispoziții, caracterul executoriu imediat poate aduce atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, care ar fi respectat numai prin conferirea unui efect retroactiv hotărârii de anulare.

31. Pe aceste baze, Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) adresează următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 4 alineatul (1) prima și a treia teză din Directiva 2002/21/CE [...] trebuie interpretat în sensul că, atunci când un furnizor de rețea contestă atât decizia [ANR] privind tarifele de terminare a apelurilor în rețeaua furnizorului (Decizia MTR), cât și decizia ulterioară a [ANR] prin care se modifică contractul dintre destinatarul Deciziei MTR și o altă întreprindere, astfel încât tarifele pentru terminarea apelurilor în rețeaua destinatarului Deciziei MTR să fie adaptate la tarifele stabilite în Decizia MTR (denumită în continuare «decizia de punere în aplicare»), având în vedere articolul 4 alineatul (1) a patra teză din Directiva 2002/21 și interesele întreprinderii favorizate de decizia de punere în aplicare, care rezultă din principiile încrederii legitime și securității juridice, instanța națională care a constatat că Decizia MTR a fost anulată nu poate anula decizia de punere în aplicare, sau articolul 4 alineatul (1) prima și a treia teză din Directiva 2002/21 coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale trebuie interpretat în sensul că instanța națională poate anula decizia de punere în aplicare adoptată de [ANR] și, astfel, valabilitatea obligațiilor prevăzute de aceasta pentru perioada anterioară pronunțării hotărârii judecătorești, atunci când consideră că acest lucru este necesar pentru a garanta protecția juridică efectivă a întreprinderii care a contestat decizia [ANR], menită să pună în aplicare obligațiile stipulate de Decizia MTR, care a fost anulată ulterior?”

III – Rezumatul observațiilor părților

32. Polkomtel susține că întrebarea preliminară nu este admisibilă, fiind ipotetică. Eventualul răspuns care va fi dat ar fi, în plus, lipsit de relevanță pentru soluționarea litigiului, iar îndoielile instanței de trimitere vizează mai mult efectele Deciziei MTR 2008 decât decizia de punere în aplicare, în pofida faptului că aceasta din urmă constituie unicul obiect al litigiului principal. În plus, instanța de trimitere nu a descris regimul juridic național controversat, încălcând astfel articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.

33. Potrivit Polkomtel, Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) abordează probleme care depășesc limitele litigiului, în măsura în care acestea se referă la procedura pe care UKE ar trebui să o urmeze după anularea deciziei de punere în aplicare în funcție de motivul anulării, precum și eventualele acțiuni între cele două întreprinderi în cauză. Aceasta critică de asemenea faptul că instanța de trimitere nu a analizat posibilele implicații care decurg din interpretarea normelor de procedură. Polkomtel afirmă că nu există niciun motiv acceptabil pentru a interpreta prima și a treia teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru în sensul că instanța națională, după ce a constatat anularea Deciziei MTR 2008, nu poate anula decizia de punere în aplicare în lumina modului de redactare a ultimei teze a acestei dispoziții, efectele hotărârii trebuind apreciate în conformitate cu dispozițiile materiale ale dreptului național.

34. UKE subliniază faptul că, deși Decizia MTR 2008 a fost anulată, Polkomtel este obligată în continuare să își stabilească tarifele în funcție de costurile suportate, astfel cum impune o altă decizie, din 19 iulie 2009 (denumită în continuare „decizia SMP”), care este definitivă.

35. UKE susţine că atunci când a fost emisă decizia de punere în aplicare, Decizia MTR 2008 era în vigoare. Anularea acesteia nu implică în mod direct anularea deciziei de punere în aplicare, întrucât ultima teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru stabileşte validitatea deciziei atacate, cu excepţia cazului în care se adoptă măsuri provizorii. Atât Decizia MTR 2008, cât şi decizia de punere în aplicare respectă acest principiu.

36. UKE apreciază că este rezonabil ca anularea unei decizii a ANR să producă efecte *ex nunc*, în conformitate cu o doctrină şi o jurisprudenţă constante. Anularea unei decizii administrative care a servit drept bază pentru adoptarea unei decizii ulterioare nu implică în mod necesar şi direct că acesta din urmă este nulă, dar permite părţilor să solicite redeschiderea procedurii, în conformitate cu articolul 145 alineatul 1 punctul 8 din Codul de procedură administrativă polonez.

37. În ceea ce priveşte dispoziţia normativă [a treia teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru] potrivit căreia organismul de soluţionare a căilor de atac soluţionează „fondul cauzei”, UKE susţine efectivitatea *ex nunc* a hotărârii. Ţinând seama de argumentele părţilor şi de probele prezentate, organismul de soluţionare a căilor de atac poate adopta o decizie cu privire la fond care va afecta conţinutul deciziei administrative atacate, înlocuind-o.

38. Potrivit UKE, organismul de soluţionare a căilor de atac nu trebuie să se limiteze la invalidarea deciziei de punere în aplicare din cauza anulării prealabile a Deciziei MTR 2008, ci trebuie să analizeze aspectele de fond şi să se pronunţe cu privire la calculul tarifelor, pornind de la costurile suportate efectiv de Polkomtelt, în măsura în care îi revine această obligaţie în temeiul deciziei SMP, chiar dacă Decizia MTR 2008 a fost anulată.

39. Prin urmare, UKE propune să se răspundă la întrebarea preliminară că anularea Deciziei MTR 2008 nu constituie o bază suficientă pentru a declara nulă decizia de punere în aplicare, în măsura în care organismul naţional de soluţionare a căilor de atac trebuie să evalueze toate aspectele fondului cauzei.

40. Petrotel arată că, în conformitate cu dreptul polonez, deciziile UKE sunt executorii imediat, chiar dacă Codul de procedură civilă permite adoptarea unor măsuri provizorii în cazul în care există un risc de daune semnificative sau de alte consecinţe ireversibile. Pentru a garanta protecţia jurisdicţională efectivă a recurenţei, nu este necesar ca decizia administrativă atacată să fie anulată cu efect retroactiv, ceea ce ar putea să contravină securităţii juridice şi să genereze consecinţe nefavorabile pentru părţile terţe interesate.

41. Petrotel propune să se răspundă la întrebarea preliminară adresată că articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că, atunci când o întreprindere care furnizează o reţea contestă o decizie MTR şi, ulterior, decizia de punere în aplicare a acesteia, constatarea de către instanţa naţională a faptului că Decizia MTR a fost anulată după adoptarea deciziei de punere în aplicare nu îi permite să fundamenteze anularea acestei din urmă decizii.

42. Pentru guvernul polonez, regula caracterului executoriu imediat al deciziei ANR [articolul 4 alineatul (1) ultima teză din directiva-cadru] nu contravine efectului retroactiv al deciziei, adoptată de organismul de soluţionare a căilor de atac, de anulare a deciziei ANR, astfel cum ilustrează posibilitatea, inclusă în aceeaşi teză, ca acest organism să poată decide adoptarea de măsuri provizorii.

43. Guvernul polonez consideră că delimitarea puterii organelor de soluţionare a căilor de atac ţine de autonomia procedurală a statelor membre, cu respectarea principiilor efectivităţii şi echivalenţei. Acesta subliniază că în dreptul polonez există norme care permit organismului de soluţionare a căilor de atac, indiferent dacă a adoptat sau dacă nu a adoptat măsuri provizorii în cadrul procedurii, să se pronunţe

cu privire la fond pentru a modifica, în totalitate sau în parte, decizia atacată¹³. Cu toate acestea, jurisprudența Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă) din Polonia acordă efecte *ex nunc* hotărârilor de anulare, lăsând deschisă părților interesate calea de introducere a unei cereri în repararea prejudiciilor, în conformitate cu principiile generale aplicabile în această materie.

44. Guvernul polonez adaugă faptul că principiul efectivității trebuie ponderat cu principiul securității juridice și cu principiul protecției încrederii legitime. În speță, anularea deciziei de punere în aplicare afectează nu numai relația dintre UKE și Polkomtel, ci și contractul încheiat între Polkomtel și un terț (Petrotel), iar hotărârea ce urmează să fie pronunțată poate profita uneia dintre părțile la contract și poate cauza prejudicii celeilalte.

45. În lumina acestor observații, guvernul polonez propune interpretarea articolului controversat în sensul că acesta nu se opune ca instanța națională, într-o situație cum este cea din procedura *a quo*, să poată anula decizia ANR cu efect retroactiv. Modul de garantare a dreptului la o cale de atac efectivă ține de ordinea juridică și de jurisprudența națională.

46. Pentru Comisie, articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru prevede dreptul la o cale de atac efectivă în fața unui organism independent și consacră principiul executării imediate a deciziilor ANR-urilor, cu excepția cazului în care se adoptă o măsură provizorie de suspendare. Necesitatea acestei dispoziții este dată de existența unor sisteme naționale în care introducerea unei acțiuni în justiție împotriva deciziilor administrative implică suspendarea automată a executării acestora până la soluționarea litigiului.

47. Comisia susține că executarea imediată a actului atacat produce numai efecte provizorii, în cursul procedurii și în așteptarea soluționării litigiului, fără a limita capacitatea instanței de a se pronunța asupra fondului cauzei. În cazul în care decizia este anulată, efectele anulării se proiectează asupra momentului adoptării sale (efecte *ex tunc*). În cazul în care organismele de soluționare a căilor de atac nu ar avea posibilitatea de a solicita plata sumelor primite în mod nejustificat în aplicarea deciziei anulate, ar trebui să se aplice legislația Uniunii Europene care autorizează suspendarea executării.

48. Întinderea efectelor hotărârii care anulează o decizie a ANR intră în sfera de aplicare a autonomiei procedurale a statelor membre, dar întotdeauna cu respectarea principiilor efectivității și echivalenței. Pentru a asigura caracterul operațional al mecanismului de contestare, Comisia consideră că este esențial să se recunoască efectivitatea *ex tunc* a hotărârii de anulare. O procedură de contestare care nu ar permite invalidarea deciziilor ANR cu efect retroactiv, ci numai *pro futuro*, ar face iluzorie exercitarea dreptului prevăzut la articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru.

IV – Analiza

A – Admisibilitatea întrebării preliminare

49. Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) solicită Curții o interpretare a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru coroborat cu articolul 47 din cartă. Litigiul apare ca rezultat al executării imediate a două decizii consecutive adoptate de ANR, care au fost atacate și cu privire la care nu a fost luată nicio măsură provizorie de suspendare, dar care au fost anulate ulterior¹⁴.

13 — Guvernul polonez face trimitere la articolul 479⁶⁴ din Codul de procedură civilă. A se vedea punctul 15 din prezentele concluzii.

14 — Decizia de punere în aplicare a fost anulată de două instanțe, recursul împotriva celei de a doua hotărâri fiind pendinte la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă).

50. În prima decizie (Decizia MTR 2008), ANR a obligat Polkomtel să nu depăşească anumite tarife maxime de acces la reţeaua sa, aplicabile tuturor operatorilor de comunicaţii care ar dori să o utilizeze. Întrucât Polkomtel nu a reuşit să ajungă la un acord cu unul dintre aceşti operatori (în speţă, cu Petrotel) în legătură cu modificarea contractului care reglementa relaţiile lor, pentru a-l aduce în conformitate cu Decizia MTR 2008, preşedinte UKE a stabilit în mod imperativ în a doua decizie (decizia de punere în aplicare) – la solicitarea Petrotel – tariful maxim pentru contractul de acces al Petrotel la reţeaua întreprinderii Polkomtel.

51. Întrucât Decizia MTR 2008 a fost anulată în justiţie în timp ce acţiunea împotriva deciziei de punere în aplicare era pendinte, Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) îşi exprimă îndoiala cu privire la aspectul dacă dreptul Uniunii [în speţă articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru] are incidenţă asupra soluţionării litigiului. În special, instanţa menţionată urmăreşte să afle dacă, în temeiul acestei dispoziţii, declararea ulterioară a nulităţii Deciziei MTR 2008, executorie la momentul adoptării deciziei de punere în aplicare, permite (sau impune) instanţei – competentă pentru a se pronunţa cu privire la validitatea acesteia din urmă – să o anuleze sau să lipsească de efect obligaţiile care au decurs din aceasta în perioada în care s-a aflat vigoare.

52. Polkomtel susţine că întrebarea preliminară este inadmisibilă pentru motivele prezentate anterior¹⁵. Nu împărtăşim obiecţiile sale, întrucât problema ridicată nu este ipotetică, iar instanţa de trimitere a prezentat în mod succint, dar suficient pentru înţelegerea lor normele şi faptele care fac obiectul litigiului. Instanţa de trimitere se referă la legislaţia poloneză şi la jurisprudenţa Curţii Administrative Supreme din ţara respectivă, invocând în mod concret două hotărâri ale acestei instanţe, precum şi, printre altele, articolul 145 alineatul 1 punctul 8 din Codul de procedură administrativă¹⁶, pentru a preciza problema cu care se confruntă. În mod cert, aceasta ar fi putut fi mai explicită, însă, repetăm, ordonanţa de trimitere conţine datele esenţiale pentru soluţionarea dezbaterii şi, în cursul prezentei proceduri preliminare, părţile şi-au prezentat fără dificultate argumentele în favoarea sau împotriva tezelor respective.

53. Problema la care se referă Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) poate fi apreciată sub un dublu aspect. În primul rând, abordarea strict internă, derivată din normele şi din jurisprudenţa naţională. Potrivit descrierii efectuate de instanţa *a quo*, hotărârile care anulează deciziile ANR produc efecte de la data pronunţării lor. În cazul în care anularea unui act îşi are cauza în anularea unui alt act anterior, pe care îl punea în aplicare, trebuie redeschisă procedura administrativă, la încheierea căreia decizia finală adoptată va avea numai efecte *pro futuro*. Consecinţa este că efectele actelor realizate în cadrul aplicării deciziei anulate nu pot fi modificate.

54. Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) are îndoieli cu privire la faptul că aplicarea normelor naţionale, interpretate în sensul explicat mai sus, este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene, iar aici apare cea de a doua abordare a întrebării adresate. Dacă solicită interpretarea preliminară a Curţii cu privire la articolul 4 din directiva-cadru (şi a articolului 47 din cartă), o face întrucât, în opinia sa, această interpretare ar putea influenţa hotărârea pe care trebuie să o pronunţe.

55. Înţeleasă în aceşti termeni, întrebarea preliminară este admisibilă. Este cert că, răspunzându-i, Curtea va trebui să selecteze argumentele prezentate de instanţa *a quo*¹⁷, astfel încât unele dintre acestea vor fi înlăturate întrucât sunt mai puţin relevante. Acesta este, de exemplu, cazul incidenţei anulării prealabile a Deciziei MTR 2008 asupra validităţii deciziei de punere în aplicare: ceea ce

15 — A se vedea punctele 41 şi 42 din prezentele concluzii.

16 — A se vedea punctul 12 de mai sus şi notele de subsol 10 şi 11.

17 — Lectura ordonanţei de trimitere relevă faptul că ezităările Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) au o întindere mai importantă decât s-ar putea crede în aparenţă. În realitate, ar fi vorba de a şti până unde poate să meargă controlul judiciar asupra deciziilor ANR. Faptul că această problemă face obiectul dezbaterii este evidenţiat de faptul că, în observaţiile sale, una dintre părţi a propus ca instanţa naţională fie să pronunţe o hotărâre prin care să soluţioneze fondul (şi anume corectarea tarifelor maxime impuse în ceea ce priveşte costurile suportate de Polkomtel), fie să respingă definitiv acţiunea sau să dea un conţinut specific deciziei de punere în aplicare, obligatoriu pentru toate părţile.

prezintă importanță este să se stabilească, în lumina articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru, ce efecte ar avea declararea nulității deciziei de punere în aplicare indiferent care ar fi motivele care, la timpul lor, au condus la adoptarea acestei hotărâri. În mod logic, Curtea nu va putea nici să intervină în interpretarea dreptului polonez, aspect care este în exclusivitate de competența instanțelor naționale.

B – Mecanismele de contestare prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru

56. Vom începe prin delimitarea litigiului, concentrându-ne pe ultima teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru.

57. Curtea a avut ocazia să interpreteze¹⁸ acest articol, afirmând că „constituie o expresie a principiului protecției jurisdicționale efective, în temeiul căruia revine instanțelor din statele membre atribuția de a asigura protecția jurisdicțională a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii”¹⁹. În plus, aceasta a indicat că, „în ipoteza avută în vedere la articolul 4 din Directiva-cadru, statele membre sunt, aşadar, obligate să prevadă o cale de atac în fața unui organism jurisdicțional pentru a proteja drepturile pe care utilizatorii și întreprinderile le au în temeiul ordinii juridice a Uniunii”. Curtea s-a pronunțat de asemenea cu privire la respectarea principiului protecției jurisdicționale efective în alte cauze referitoare la comunicațiile electronice, fără a aborda domeniul de aplicare și efectele deciziilor adoptate de organismul de soluționare a căilor de atac²⁰.

58. Ultima teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru nu face decât să evoce un alt aspect al protecției jurisdicționale efective, și anume cel care se acordă cu titlu provizoriu. Legiuitorul comunitar pornește de la premisa că deciziile ANR-urilor pot fi suspendate²¹, în așteptarea hotărârii definitive, de instanțele (sau de alte „organisme independente de părțile implicate”) în fața cărora au fost atacate. Acesta adaugă faptul că, în cazul în care nu este suspendată, decizia ANR rămâne efectivă²². Or, nu trebuie să se deducă din această frază, astfel cum au procedat unele părți la procedură, că menținerea (cu titlu provizoriu, în așteptarea soluționării litigiului) efectivității deciziei ANR este un obstacol în calea anulării prin hotărârea definitivă, dacă este vorba despre o hotărâre de anulare, și a efectelor (până atunci provizorii) acestei decizii, care se afla *sub iudice*, declarându-le de asemenea nelegale.

59. Lipsa unor măsuri provizorii care să paralizeze pe perioada procedurii efectivitatea deciziei ANR nu poate fi tradusă, din perspectiva articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru, prin imposibilitatea ca hotărârea care încheie litigiul nu doar să anuleze decizia atacată, ci și să extindă nulitatea la toate efectele acesteia, trecute și viitoare. În plus, aceasta este logica sistemului de contestare care cuprinde

18 — În unele cauze, hotărârea Curții a fost foarte tangențială. Astfel, Hotărârea din 6 octombrie 2010, Base și alții (C-389/08, EU:C:2010:584, punctul 29), și Hotărârea din 17 septembrie 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, punctul 54), se referă la condițiile pe care ANR trebuie să le întrunească și la modul în care deciziile acestora sunt supuse unei căi de atac efective. Hotărârea din 13 iulie 2006, Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463), s-a concentrat pe accesul organismului de soluționare a căilor de atac la anumite documente confidențiale pentru a pronunța o hotărâre pe fond având suficiente elemente pentru a statua.

19 — Hotărârea din 22 ianuarie 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, punctul 33).

20 — Hotărârea din 21 februarie 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, punctele 30 și 31), Hotărârea din 22 ianuarie 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, punctele 33 și 34). Acestea fac referire la noțiunea de persoană afectată, în sensul articolului 4 din directiva-cadru.

21 — Cu privire la acest aspect a se vedea, la punctul 9 de mai sus, considerentele (14) și (15) ale Directivei 2009/140.

22 — Versiunile lingvistice pe care le-am consultat coincid cu privire la faptul că este menținută *efectivitatea* deciziei ANR mai degrabă decât *validitatea*: în mod expres, textul portughez („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz”) și, în termeni similari, textul german („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam”), textul englez („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand”), textul francez („Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale est maintenue”) sau cel italian („In attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione”) (fără caractere italice în versiunile originale). În textul spaniol se poate citi însă că Decizia ANR „seguirá siendo válida” [„se aplică”], ceea ce nu este în conformitate cu restul versiunilor în măsura în care aceasta stabilește în mod greșit o identitate între categorii juridice diferite, cum sunt validitatea unui act și efectivitatea acestuia.

cereri de anulare a unui act administrativ, sistem în care se aplică regula generală *quod nullum est, nullum effectum producit*. În cazul în care instanța este competentă să suspende actul administrativ cu titlu provizoriu, o va face cu atât mai mult pentru a asigura executarea hotărârii de anulare, anulând efectele actului atacat.

60. Articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru impune de asemenea, sub un alt unghi, ca statele membre să își înzestreze sistemele juridice cu un „mecanism de contestare efectiv” împotriva deciziilor ANR-urilor, expresie care se regăsește în prima și în a treia teză a dispoziției. Aceasta din urmă adaugă că „statele membre se asigură că fondul cauzei este luat în considerare în mod corespunzător”.

61. Prin urmare, statele membre trebuie să introducă în sistemele lor juridice respective măsurile legislative necesare pentru a se asigura că soluționarea căilor de atac împotriva deciziilor ANR-urilor în domeniul comunicațiilor electronice este „efectivă”. Cu toate acestea, directiva-cadru nu depășește formularea transcrisă mai sus, lăsând autonomiei procedurale și jurisdicționale a statelor membre o anumită marjă de manevră, astfel încât acest obiectiv să fie realizat cu mijloacele (în speță procedurale) pe care fiecare stat membru le consideră adecvate.

62. Imperativul efectivității pretins de articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru necesită în mod inevitabil ca hotărârea pronunțată în urma unei acțiuni în anularea unei decizii a ANR să producă efecte *ex tunc*? Aceasta este în realitate întrebarea-cheie a prezentei trimeri preliminare dacă o analizăm din perspectiva dreptului Uniunii Europene.

63. Deși am precizat deja că posibilitatea ca hotărârea de anulare să producă efecte *ex tunc* nu a fost pusă în discuție de trimiterea la „menținerea” deciziei ANR în lipsa unei măsuri provizorii care o suspendă [ultima teză a articolului 4 alineatul (1)], acum controversa se deplasează nu pe terenul posibilității, ci pe cel al pretinsei obligații de a anula din start efectele menținute provizoriu.

64. După cum am arătat deja, logica sistemului de contestare a deciziilor ANR implică faptul că, în principiu, dacă acestea sunt anulate de o instanță, anularea lor trebuie să se extindă și asupra efectelor produse, întrucât acestora din urmă le lipsește temeiul juridic pe care au fost realizate. Este vorba însă despre un criteriu general, care tolerează anumite excepții.

65. Una dintre excepții (al cărei caracter extraordinar confirmă, dacă mai era necesar, normalitatea regulii) este aceea că instanța decide, atunci când sistemului său juridic îi permite, ca anumite efecte ale actului declarat nul să fie menținute definitiv²³. Motive legate de securitatea juridică, de drepturile terților sau de interesul general, printre altele, pot să determine ca, în cazul în care instanța sesizată apreciază că este adecvat, efectele actului anulat să fie menținute, mai ales că efectivitatea imediată a declarării nulității decisă în hotărâre atrage după sine consecințe deosebit de grave pentru persoanele interesate.

66. O altă excepție care poate fi înțeleasă poate să apară atunci când în procedura de contestare nu s-a discutat legalitatea actului atacat sub aspectul scopului sau al conținutului său, ci pentru motive independente de fond, indiferent dacă este vorba despre necompetența organismului care l-a adoptat sau despre prezența altor vicii de formă, mai mult sau mai puțin substanțiale. Admiterea unei acțiuni pentru aceste motive, cu anularea subsecventă a actului, ar putea fi însoțită (din nou, dacă ordinea

23 — Această competență, atribuită Curții în cadrul acțiunilor directe, a fost inclusă în dreptul primar al Uniunii: articolul 264 TFUE prevede că, „în cazul în care acțiunea este întemeiată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene declară actul contestat nul și neavenit. *Cu toate acestea, Curtea indică, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile*” (fără caractere italice în original).

juridică a unui anumit stat o autorizează) de menținerea efectelor sale atât timp cât actul anulat nu a fost înlocuit de un alt act lipsit de aceste vicii, pentru a nu crea un vid juridic ale cărui consecințe ar putea să perturbe interesul public²⁴. Prin urmare, hotărârea de anulare ar avea în aceste împrejurări o efectivitate mai mult prospectivă decât retroactivă.

67. Sistemele juridice naționale pot să prevadă de asemenea ca instanțele lor, din nou cu titlu extraordinar și pentru motive grave ce țin de principiul securității juridice, să reducă aplicarea în timp a unei hotărâri²⁵. Cu toate că, în mod logic, trebuie să se mențină caracterul excepțional al acestui tip de decizii judiciare, astfel încât autoritatea de lucru judecat a hotărârilor să nu se banalizeze²⁶, existența sa nu poate fi ignorată și poate fi justificată fără a diminua dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă.

68. În sfârșit, este de asemenea acceptabil ca în anumite cazuri dreptul național să prevadă, ca răspuns la o cerere de anulare a unui act administrativ (sau a unui contract de achiziții publice), ca hotărârea de anulare să fie lipsită de efectivitatea sa „naturală”, înlocuită cu o obligație de despăgubire sau cu alte măsuri alternative. Această posibilitate nu este necunoscută în dreptul Uniunii²⁷ și nici nu vedem niciun motiv pentru care nu ar putea fi extinsă la sistemele juridice naționale în situații similare.

69. Considerațiile pe care le-am prezentat confirmă faptul că aplicabilitatea „mecanismelor de contestare” împotriva deciziilor ANR-urilor, în temeiul articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru, impune, ca regulă generală, faptul că hotărârea de anulare invalidează de asemenea efectele provizorii care au decurs din acestea. Această regulă este supusă însă unor excepții, cum ar fi cele pe care le-am citat, a căror punere în aplicare în propria ordine juridică este de competența statelor membre, respectând întotdeauna principiile echivalenței și efectivității, care le limitează autonomia procedurală.

70. În această măsură, recurgerea la articolul 47 din cartă nu aduce nimic semnificativ (independent de faptul că, *ratione temporis*, acesta ar putea fi cu greu aplicabil unei situații juridice care derivă din decizii adoptate și din acțiuni formulate în anii 2008 și 2009). Dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, consacrat în cartă pentru cazurile la care se referă articolul 51, nu impune o soluție univocă la problemele care apar în jurul efectivității hotărârilor de anulare a actelor administrative. În mod cert, din acest drept se poate deduce regula generală pe care am menționat-o, însă aceeași regulă nu împiedică posibilitatea de a aplica excepțiile menționate anterior.

71. Credem că restul litigiului dintre UKE și cei doi operatori de comunicații afectați de stabilirea tarifelor maxime (și impactul acestora asupra contractelor lor de acces la rețea), astfel cum se reflectă în observațiile lor prezentate în fața Curții pe parcursul prezentei proceduri preliminare, ține de considerații hermeneutice care privesc mai mult dreptul intern decât dreptul Uniunii însuși. Există

24 — În special atunci când este vorba despre acte normative.

25 — Situația se prezintă astfel și în dreptul Uniunii. Curtea, de la Hotărârea din 8 aprilie 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), s-a pronunțat în mai multe rânduri cu privire la limitarea în timp a efectelor hotărârilor sale, încercând să concilieze cerințele care decurg din principiul securității juridice cu cele care decurg, în principiu, din incompatibilitatea normelor naționale cu dreptul comunitar. A se vedea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Edis (C-231/96, EU:C:1998:134, punctul 15 și următoarele).

26 — Curtea l-a exprimat astfel în Hotărârea din 16 iulie 1992, Legros și alții (C-163/90, EU:C:1992:326, punctul 30): „Trebuie arătat că numai în mod cu totul excepțional, în aplicarea principiului general al securității juridice, inerent ordinii juridice comunitare, Curtea poate fi pusă în situația să limiteze posibilitatea oricărei persoane interesate de a invoca o dispoziție pe care a interpretat-o în scopul de a contesta raporturi juridice stabilite cu bună-credință. [...] Pentru a decide dacă este sau nu este necesar să se limiteze întinderea unei hotărâri în timp, trebuie să se ia în considerare faptul că, deși consecințele practice ale oricărei hotărâri judecătorești trebuie analizate cu atenție, nu se poate totuși ajunge până la a distorsiona obiectivitatea dreptului și a compromite aplicarea acestuia din cauza repercusiunilor pe care o hotărâre judecătorească le poate antrena în ceea ce privește trecutul (Hotărârea din 2 februarie 1988, Blazot, 24/86, [EU:C:1988:43], punctele 28 și 30)”.

27 — De exemplu în Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea efectivității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (JO 2007, L 335, p. 31). În aceasta se admite [în considerentul (22) și în articolele 2d și 2e] că, în cazul contractelor care ar trebui declarate în principiu lipsite de efecte, ca urmare a originii lor nelegale, organismul de soluționare a căilor de atac independent poate decide, pentru motive imperative de interes general, „să recunoască o parte sau toate efectele [lor] în timp”, și anume menținerea efectelor contractelor, fără a aduce atingere aplicării sancțiunilor corespunzătoare și despăgubirilor pentru daune și interese.

între aceştia (şi guvernul polonez) divergenţe în ceea ce priveşte interpretarea normelor naţionale²⁸ şi a jurisprudenţei instanţelor supreme în materie civilă şi administrativă. Nu este de competenţa Curţii să intervină în această dezbatere, situată în afara funcţiei sale de a interpreta numai dreptul Uniunii.

72. Răspunsul pe care îl sugerăm la întrebarea preliminară, în conformitate cu reflecţiile pe care le-am prezentat, se limitează să precizeze sensul articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru în termeni care sunt utili instanţei *a quo*, dar fără a interveni în competenţele sale de a interpreta dreptul naţional.

73. Din acest punct de vedere, pare oportun ca răspunsul să fie divizat, disociind aspectele referitoare la prima teză a dispoziţiei (care impune ca statele membre să aibă un „mecanism efectiv” de contestare a deciziilor adoptate de ANR-uri în sectorul comunicaţiilor electronice) de cele referitoare la ultima (cea care, în cazul unei contestaţii, menţine efectivitatea deciziei atacate, cu excepţia cazului în care aceasta a fost suspendată de organul de soluţionare a căilor de atac).

74. În ceea ce priveşte prima teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru, conţinutul său, precum şi dreptul la o protecţie jurisdicţională efectivă care îl susţine, implică faptul că organismele de soluţionare a căilor de atac pot anula deciziile ANR-urilor cu privire la care sunt chemate să se pronunţe şi pot extinde forţa invalidantă a hotărârii lor de anulare la efectele deja produse de acestea.

75. În ceea ce priveşte ultima teză a aceluiaşi articol, menţinerea provizorie a efectivităţii deciziilor ANR-urilor cât timp acestea nu au fost suspendate de organismele de soluţionare a căilor de atac este compatibilă cu faptul că anularea ulterioară a acestor decizii include, *ex tunc*, efectele pe care le-au produs.

76. Cele două teze ale acestei dispoziţii nu se opun însă ca, atunci când dreptul naţional permite, anularea deciziilor ANR-urilor să poată avea, cu titlu excepţional, numai efecte *ex nunc* în cazul în care organismul de soluţionare a căilor de atac consideră adecvat, pentru motive imperative legate de protecţia securităţii juridice şi a încrederii legitime sau pentru a garanta drepturile terţilor ori pentru motive de interes general.

77. Trebuie să adăugăm o observaţie referitoare la a treia teză a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru, chiar dacă nu este esenţial să figureze în dispozitivul hotărârii. Norma invită organismul de soluţionare a căilor de atac să ia în considerare în mod corespunzător „fondul cauzei”. Astfel, dacă acesta deţine suficiente elemente de apreciere, este necesar să se pronunţe asupra fondului, indiferent dacă admite sau respinge pretenţiile respective. Or, este de competenţa organismului de soluţionare a căilor de atac să aprecieze dacă, la finalul procedurii, deţine elementele de apreciere şi de probă esenţiale pentru a se pronunţa în acest sens. Hotărârea acestuia se poate întemeia, în cauze precum cea de faţă, între alţi factori, pe lipsa temeiului juridic al deciziei atacate²⁹.

78. Mai concret, în cazul în care instanţa de trimitere împărtăşeşte opinia primei instanţe şi a instanţei de apel, pentru care existenţa Deciziei MTR 2008, din punct de vedere material, era o condiţie necesară pentru conţinutul deciziei de punere în aplicare, astfel încât, odată anulată cea dintâi, aceeaşi soartă trebuie rezervată şi celei de a doua, această acţiune nu s-ar opune celei de a treia teze a articolului 4 alineatul (1) din directiva-cadru.

28 — Divergenţele se centrează în special pe rolul normelor din Codul de procedură civilă (articolul 479⁶³, articolul 479⁶⁴ şi articolul 365 punctul 1) şi al normelor din Codul de procedură administrativă [articolul 145 alineatul (1)] în cazul unei hotărâri de anulare a unui act administrativ, atunci când este necesar să se pronunţe o altă hotărâre pentru a-l înlocui şi când trebuie deschisă în acest scop o nouă procedură. De asemenea, există dezacord cu privire la impactul pe care l-ar putea avea asupra deciziei de punere în aplicare invalidarea Deciziei MTR 2008 şi cu privire la motivele care determină nulitatea celei dintâi (care ar depinde atât de viciul de formă constituit de lipsa de consultare, cât şi de utilizarea necorespunzătoare a mecanismului excepţional prevăzut în legea poloneză a telecomunicaţiilor, precum şi de lipsa temeiului juridic, odată ce Decizia MTR 2008 a fost invalidată). În sfârşit, UKE a introdus un factor suplimentar care nu este relevant în textul trimiterii preliminare, noua decizie SMP, ulterioară deciziei de punere în aplicare.

29 — Referirea la „fondul cauzei” nu împiedică în niciun mod ca verificarea organismului de soluţionare a căilor de atac să se limiteze la viciile de formă care au determinat anularea actului, fără a fi necesar să le depăşească. Dacă pentru elaborarea acestui act formalităţile esenţiale nu au fost respectate, acest viciu poate fi suficient pentru a-l declara nul.

79. Această dispoziție nu s-ar opune nici ca, în cazul în care dreptul intern ar avea drept consecință adoptarea unei decizii în vederea înlocuirii deciziei anulate, odată redeschisă procedura corespunzătoare de către ANR, noul tarif maxim, deja în conformitate cu dreptul, să fie utilizat pentru a efectua lichidările corespunzătoare perioadelor acumulate, dacă este cazul, cu plățile sau cu rambursările adecvate. Ar fi vorba despre o opțiune legitimă, care respectă cuprinsul articolului 4 alineatul (1) a treia teză din directiva-cadru și care ar evita să amâne până la exercitarea unei acțiuni în răspundere patrimonială (despăgubire) posibilele consecințe economice ale declarării nulității.

V – Concluzie

80. Având în vedere cele prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Sąd Najwyższy (Curtea Supremă din Polonia) după cum urmează:

„1) Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) coroborat cu dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă implică faptul că:

- organismele de soluționare a căilor de atac pot anula deciziile autorităților de reglementare naționale cu privire la care au fost solicitate să se pronunțe și pot extinde forța invalidantă a hotărârii lor de anulare la efectele deja produse de acestea;
- menținerea provizorie a efectivității deciziilor autorităților de reglementare naționale, atât timp cât acestea nu au fost suspendate de organismele de soluționare a căilor de atac, este compatibilă cu faptul că anularea ulterioară a deciziilor menționate include, *ex tunc*, efectele pe care acestea le-au produs.

2) Atunci când dreptul național permite, anularea deciziilor autorităților naționale de reglementare poate avea, cu titlu excepțional, numai efecte *ex nunc* în cazul în care organismul de soluționare a căilor de atac consideră adecvat pentru motive imperative legate de protecția securității juridice și a încrederii legitime sau pentru a garanta drepturile terților ori pentru motive de interes general.”