



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 octombrie 2016 *

„Trimitere preliminară — Rețele și servicii de comunicații electronice — Directiva 2002/21/CE —
Articolul 4 alineatul (1) — Dreptul la o cale de atac împotriva unei decizii a unei autorități naționale de
reglementare — Mecanism de contestare efectiv — Aplicare a deciziei unei autorități naționale de
reglementare până la soluționarea căii de atac — Efectele în timp ale unei decizii a unei instanțe
naționale prin care se pronunță anularea unei decizii a unei autorități naționale de reglementare —
Posibilitatea de a anula o decizie a autorității naționale de reglementare cu efect retroactiv —
Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime”

În cauza C-231/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Sąd
Najwyższy (Curtea Supremă, Polonia) prin decizia din 18 februarie 2015, primită de Curte la 21 mai
2015, în procedura

Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,

Petrotel sp. z o.o. w Płocku

împotriva

Polkomtel sp. z o.o.,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul M. Ilešič, președinte de cameră, doamna A. Prechal, domnul A. Rosas, doamna
C. Toader și domnul E. Jarašiūnas (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej, de L. Ochniewicz, radca prawny;
- pentru Petrotel sp. z o.o. w Płocku, de K. Stompel, adwokat;
- pentru Polkomtel sp. z o.o., de E. Barembruch, radca prawny;

* Limba de procedură: polona.

— pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de G. Braun, de J. Hottiaux și de L. Nicolae, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 iunie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 4 alineatul (1) primul paragraf prima și a treia teză și al doilea paragraf 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) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (denumită în continuare „directiva-cadru”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (președintele Oficiului pentru Comunicații Electronice, denumit în continuare „președintele UKE”) și Pétrotel sp. z o.o. w Płocku (denumită în continuare „Pétrotel”), pe de o parte, și Polkomtel sp. z o.o., pe de altă parte, în legătură cu o decizie adoptată de președintele UKE în cadrul unui litigiu între aceste două întreprinderi în legătură cu tarifele de terminare a apelurilor aplicate de Polkomtel în rețeaua sa de telefonie mobilă.

Cadrul juridic

- 3 Articolul 4 din directiva-cadru, referitor la dreptul la o cale de atac împotriva unei decizii a unei autorități naționale de reglementare (denumită în continuare „ANR”), prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că există, la nivel național, mecanisme eficiente prin care orice utilizator sau orice întreprindere care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice și care este afectată de o decizie a unei [ANR] are dreptul de a ataca decizia în fața unui organism de soluționare a căilor de atac independent de părțile implicate. Acest organism, care poate fi o instanță judecătorească, dispune de expertiza necesară pentru a-și putea exercita funcțiile în mod efectiv. Statele membre se asigură că fondul cauzei este luat în considerare în mod corespunzător și că există un mecanism de contestare efectiv.

Până la soluționarea căii de atac, decizia [ANR] se aplică, cu excepția cazului în care sunt stabilite măsuri provizorii în conformitate cu dreptul intern.”

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

- 4 În cadrul unei proceduri anterioare celei în discuție în litigiul principal, președintele UKE, după efectuarea unei analize a pieței relevante, a adoptat, la 30 septembrie 2008, o decizie prin care a impus Polkomtel, ca întreprindere care deținea o putere semnificativă pe piața în cauză, să adapteze tarifele de terminare a apelurilor vocale în rețeaua sa de telefonie mobilă la un nivel definit în această decizie (denumită în continuare „decizia din 30 septembrie 2008”). Polkomtel a formulat o acțiune împotriva acestei decizii.

- 5 În timp ce procedura în fața instanței competente privind acțiunea împotriva deciziei din 30 septembrie 2008 era pendinte, Polkomtel a purtat negocieri cu Petrotel în ceea ce privește printre altele modificarea tarifelor de terminare a apelurilor vocale în rețeaua sa de telefonie mobilă. Întrucât aceste întreprinderi nu au ajuns la un acord, președintele UKE a fost sesizat cu o cerere de soluționare a litigiului dintre întreprinderile amintite.
- 6 Prin decizia din 17 martie 2009, care pune în aplicare decizia din 30 septembrie 2008, președintele UKE a soluționat acest litigiu modificând printre altele condițiile contractului încheiat între Petrotel și Polkomtel referitoare la tarifele de terminare a apelurilor vocale în rețeaua de telefonie mobilă a Polkomtel (denumită în continuare „decizia din 17 martie 2009”). Prin această decizie, președintele UKE a impus Polkomtel să adapteze aceste tarife la nivelul definit în decizia sa din 30 septembrie 2008. Polkomtel a formulat o acțiune și împotriva deciziei din 17 martie 2009 la Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunalul Regional din Varșovia – Tribunalul pentru Protecția Concurenței și a Consumatorului, Polonia).
- 7 În timp ce acțiunea împotriva deciziei din 17 martie 2009 era pendinte, decizia din 30 septembrie 2008 a fost anulată prin sentința din 23 martie 2011 a Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunalul Regional din Varșovia – Tribunalul pentru Protecția Concurenței și a Consumatorului), care a fost confirmată prin hotărârea din 30 ianuarie 2012 a Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia, Polonia).
- 8 Prin hotărârea din 26 octombrie 2012, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunalul Regional din Varșovia – Tribunalul pentru Protecția Concurenței și a Consumatorului) a anulat și decizia din 17 martie 2009 pentru motivul că aceasta, care punea în aplicare decizia din 30 septembrie 2008, nu mai avea niciun temei, întrucât obligațiile prevăzute prin decizia din 30 septembrie 2008 au fost eliminate cu efect retroactiv. Prin urmare, el a considerat că anularea deciziei din 17 martie 2009 atrăgea de asemenea anularea, cu efect retroactiv, a obligației Polkomtel de a-și adapta tarifele la nivelul definit prin decizia din 30 septembrie 2008.
- 9 Președintele UKE și Petrotel au formulat apel împotriva sentinței Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunalul Regional din Varșovia – Tribunalul pentru Protecția Concurenței și a Consumatorului) din 26 octombrie 2012 la Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia), care le-a respins căile de atac prin hotărârea din 19 septembrie 2013, considerând printre altele că nu era necesară aplicarea în materie a principiilor procedurii administrative stabilite prin jurisprudența instanțelor administrative poloneze, potrivit cărora anularea unei decizii administrative produce numai efecte *ex nunc*. Președintele UKE și Petrotel au formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă, Polonia).
- 10 Instanța de trimitere aprobă abordarea Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia), considerând că aplicarea principiilor procedurii administrative menționate la punctul precedent în împrejurări precum cele ale cauzei cu care este sesizată nu permite asigurarea unei protecții jurisdicționale efective în sensul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și al articolului 4 din directiva-cadru. În opinia sa, era justificată elaborarea de către instanțele sesizate cu o cauză în materia reglementării rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice a unei abordări autonome în ceea ce privește efectele anulării deciziei din 30 septembrie 2008.
- 11 Ea arată că, potrivit acestei abordări, instanța sesizată cu o acțiune împotriva deciziei din 17 martie 2009, care era executorie imediat și care punea în aplicare decizia din 30 septembrie 2008, putea, ca efect al anulării acesteia din urmă, fie să modifice tarifele de terminare a apelurilor vocale în rețeaua de telefonie mobilă în perioada acoperită prin decizia din 17 martie 2009, fie să o anuleze pe aceasta, eliminând obligația de a aplica tarifele menționate definite pentru aceeași perioadă. În opinia sa, anularea deciziei din 17 martie 2009 nu ar aduce atingere eficacității dreptului Uniunii în materia

comunicațiilor electronice și ar permite ANR să adopte o nouă decizie de stabilire a nivelului tarifelor de terminare a apelurilor vocale în rețeaua de telefonie mobilă prevăzute în contractul încheiat între întreprinderile furnizoare de rețea în perioada acoperită prin decizia din 17 martie 2009.

- 12 Cu toate acestea, din moment ce Petrotel susține că decizia din 17 martie 2009 a continuat să se aplice, în sensul articolului 4 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva-cadru, și că anularea deciziei din 30 septembrie 2008 nu poate avea efect *ex tunc*, instanța de trimitere ridică problema dacă această dispoziție aduce vreo limitare autonomiei procedurale a statelor membre și își exprimă îndoiala cu privire la semnificația care trebuie dată punerii în aplicare a principiului protecției jurisdicționale efective în sensul acestui articol coroborat cu articolul 47 din cartă.
- 13 În opinia sa, aprecierea că principiul protecției jurisdicționale efective permite modificarea sau anularea unei decizii a ANR cu efect retroactiv ar contribui la asigurarea unui echilibru între principiul efectivității dreptului Uniunii în domeniul reglementării rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice și principiul protecției jurisdicționale efective și nu ar fi contrar principiilor securității juridice sau protecției încrederii legitime.
- 14 În aceste condiții, Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 4 alineatul (1) [primul paragraf] prima și a treia teză din directiva-cadru trebuie interpretat în sensul că, atunci când un furnizor de rețea contestă atât decizia ANR de stabilire a tarifelor de terminare a apelurilor în rețeaua furnizorului ([prima decizie]), cât și decizia ulterioară a ANR prin care se modifică contractul dintre destinatarul [primei decizii] și o altă întreprindere, astfel încât tarifele plătite de această din urmă întreprindere pentru terminarea apelurilor în rețeaua destinatarului [primei decizii] să fie adaptate la tarifele stabilite în [prima decizie] (denumită în continuare «decizia de punere în aplicare»), având în vedere articolul 4 alineatul (1) [al doilea paragraf] din directiva-cadru 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 [prima decizie] a fost anulată nu poate anula decizia de punere în aplicare sau articolul 4 alineatul (1) [primul paragraf] prima și a treia teză din directiva-cadru coroborat cu articolul 47 din cartă 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 o protecție efectivă a drepturilor întreprinderii care a contestat decizia ANR de punere în aplicare a obligațiilor stipulate de [prima decizie], care a fost anulată ulterior?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la admisibilitate

- 15 Polkomtel susține că întrebarea adresată de Sąd Najwyższy (Curtea Supremă) este inadmisibilă pentru motivul că, pe de o parte, instanța de trimitere nu precizează dispozițiile de drept polonez aplicabile și nu descrie în mod concret raportul pe care îl stabilește între dispozițiile de drept național și cele de drept al Uniunii a căror interpretare o solicită și, pe de altă parte, întrebarea adresată are caracter general și ipotetic, întrucât constă în solicitarea unei aprecieri generale a efectelor unei decizii a unei instanțe naționale prin care se pronunță anularea unei decizii a ANR, deși această apreciere nu este necesară pentru soluționarea litigiului principal.
- 16 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază

de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri formulate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (Hotărârea din 16 aprilie 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, punctul 37 și jurisprudența citată).

- 17 Or, situația este diferită în speță. Astfel, pe de o parte, decizia de trimitere prezintă în măsură suficientă cadrul factual și juridic, precum și analiza jurisprudenței instanțelor poloneze pentru a permite să se determine conținutul întrebării adresate. Pe de altă parte, cererea de decizie preliminară evidențiază în mod clar că instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru îi permite unei instanțe naționale să anuleze cu efect retroactiv o decizie a ANR și că răspunsul la această întrebare îi este necesar pentru a soluționa recursurile formulate împotriva hotărârii Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia), care a anulat cu efect retroactiv decizia din 17 martie 2009.
- 18 În consecință, întrebarea adresată este admisibilă.

Cu privire la fond

- 19 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) primul paragraf prima și a treia teză și al doilea paragraf din directiva-cadru coroborat cu articolul 47 din cartă trebuie să fie interpretat în sensul că o instanță națională sesizată cu o acțiune împotriva unei decizii a ANR trebuie să poată anula decizia respectivă cu efect retroactiv atunci când consideră că acest fapt este necesar pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor întreprinderii care a introdus acțiunea.
- 20 Trebuie arătat de la bun început că Curtea a statuat deja că articolul 4 din directiva-cadru constituie o expresie a principiului protecției jurisdicționale efective, garantat de articolul 47 din cartă, în temeiul căruia revine instanțelor din statele membre atribuția de a asigura protecția jurisdicțională a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 21 Astfel, articolul 4 alineatul (1) primul paragraf prima și a treia teză din directiva-cadru impune statelor membre să prevadă mecanisme de contestare efective prin care orice utilizator sau orice întreprindere care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice și care este afectat(ă) de o decizie a unei ANR are dreptul de a ataca această decizie. În temeiul celui de al doilea paragraf al aceluiași alineat, decizia ANR se aplică până la soluționarea căii de atac, cu excepția cazului în care sunt stabilite măsuri provizorii în conformitate cu dreptul intern.
- 22 Articolul 4 alineatul (1) menționat din directiva-cadru nu stabilește norme de procedură speciale pentru a pune în aplicare obligația de a asigura un mecanism de contestare efectiv și nu reglementează efectele în timp ale unei decizii a unei instanțe naționale prin care se pronunță anularea unei decizii a ANR.
- 23 În lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, le revine, în principiu, statelor membre, în cadrul autonomiei lor procedurale și sub rezerva respectării cerințelor decurgând din principiile echivalenței și efectivității, sarcina de a stabili normele procedurale aplicabile unei acțiuni precum cea în discuție în litigiul principal (a se vedea prin analogie Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții, C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punctul 47, precum și jurisprudența citată, și Hotărârea din 27 iunie 2013, Agrokonsting, C-93/12, EU:C:2013:432, punctul 35).

- 24 În aceste condiții, după cum reiese din cuprinsul punctului 20 din prezenta hotărâre, articolul 4 alineatul (1) din directiva-cadru, care prevede obligația de a asigura un mecanism de contestare efectiv, constituie o expresie a principiului protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, consacrat la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punctul 44), care trebuie să fie respectat în orice situație.
- 25 Prin urmare, o instanță națională sesizată cu o acțiune împotriva unei decizii a ANR trebuie să poată anula decizia respectivă cu efect retroactiv atunci când consideră că acest fapt este necesar pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor întreprinderii care a introdus acțiunea.
- 26 Articolul 4 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva-cadru nici nu împiedică, nici nu restrânge această posibilitate.
- 27 Astfel, din această dispoziție rezultă numai că acțiunea formulată împotriva unei decizii a ANR nu are efect suspensiv, cu excepția cazului în care sunt stabilite măsuri provizorii în conformitate cu dreptul intern. Prin urmare, decizia ANR se aplică, în principiu, pe durata procedurii, ceea ce nu exclude posibilitatea anulării cu efect retroactiv, la finalul acesteia, a deciziei menționate, dacă instanța națională consideră că acest fapt este necesar pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor întreprinderii care a introdus acțiunea.
- 28 Pe de altă parte, după cum arată instanța de trimitere, posibilitatea unei instanțe naționale de a anula o decizie a ANR cu efect retroactiv nu contravine respectării principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime.
- 29 În această privință, trebuie amintit că principiul securității juridice, care are drept corolar principiul protecției încrederii legitime, impune, pe de o parte, ca normele să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea acestora să fie previzibilă pentru justițiabili (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2009, Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 46 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 77 și jurisprudența citată).
- 30 Reiese în mod clar din textul articolului 4 alineatul (1) al doilea paragraf din directiva-cadru că decizia ANR care face obiectul acțiunii se aplică în temeiul acestei dispoziții numai până la finalizarea procedurii. În aceste condiții, operatorii economici care sunt părți într-o acțiune precum cea la care se referă articolul 4 alineatul (1) din directiva respectivă nu pot avea o încredere legitimă în faptul că, în cazul anulării deciziei ANR în discuție, această anulare nu va produce efecte *ex tunc*.
- 31 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 4 alineatul (1) primul paragraf prima și a treia teză și al doilea paragraf din directiva-cadru coroborat cu articolul 47 din cartă trebuie să fie interpretat în sensul că o instanță națională sesizată cu o acțiune împotriva unei decizii a ANR trebuie să poată anula decizia respectivă cu efect retroactiv atunci când consideră că acest fapt este necesar pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor întreprinderii care a introdus acțiunea.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 32 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Articolul 4 alineatul (1) primul paragraf prima și a treia teză și al doilea paragraf 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, coroborat cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie să fie interpretat în sensul că o instanță națională sesizată cu o acțiune împotriva unei decizii a autorității naționale de reglementare trebuie să poată anula decizia respectivă cu efect retroactiv atunci când consideră că acest fapt este necesar pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor întreprinderii care a introdus acțiunea.

Semnături