



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA MANUELA CAMPOSA
SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 14. junija 2016¹

Zadeva C-231/15

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,
Petrotel Sp. z o.o. w Płocku
proti
Polkomtel Sp. z o.o. (Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče Poljske))**

„Elektronska komunikacijska omrežja in storitve — Direktiva 2002/21/ES — Člen 4(1) —
Odločba nacionalnih regulativnih organov — Rešitev spora med operaterji — Učinki razveljavitve
odločbe nacionalnega regulativnega organa — Pravica do učinkovitega pravnega sredstva —
Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 47 — Obseg sodne odločbe“

1. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče Poljske) prosi Sodišče za pojasnila v zvezi z dvomi, ki jih ima glede razlage člena 4(1) Direktive 2002/21/ES, s katero je bil vzpostavljen „okvi[r] za elektronska komunikacijska omrežja in storitve“.²
2. Vprašanje za predhodno odločanje je postavljeno v okviru postopka, ki teče na podlagi tožbe, vložene zoper odločbo poljskega organa za področje elektronskih komunikacij.³ Če povzamem, gre za razjasnitev, ali mora v skladu z Okvirno direktivo sodba nacionalnega sodišča, s katero se ta upravna odločba razveljavi, učinkovati *ex tunc* (torej od sprejetja te odločbe s strani NRO) ali le *ex nunc* (torej od dneva razglasitve same razveljavitvene sodbe).
3. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se torej nanaša na izvršljivost aktov NRO za sektor elektronskih komunikacij in na posledice sodb, s katerimi se razveljavijo. V obravnavanem primeru sta poleg tega podani dve pomembni okoliščini: a) učinkovanje odločbe NRO ni bilo začasno odloženo, zaradi česar je bila izvršljiva takoj,⁴ in b) na podlagi te odločbe so morale biti spremenjene pogodbe o ureditvi razmerij med dvema telekomunikacijskima podjetjema.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 (UL; posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 29, str. 349; v nadaljevanju: Okvirna direktiva).

3 — Imenovan „urad za elektronske komunikacije“ (poljski akronim: UKE, v nadaljevanju: UKE). Za označevanje teh organov se navadno brez razlikovanja uporabljata izraza „nacionalni regulacijski organ“ ali „nacionalni regulativni organ“. Čeprav so lahko med obema določene razlike, pa ju je v okviru tega spisa mogoče izenačiti. V nadaljevanju bom uporabljal okrajšavo „NRO“.

4 — To je splošno pravilo v pravnih sistemih, v katerih velja domneva zakonitosti aktov javne uprave. Posledica te domneve je navadno neposredna izvršljivost teh aktov (tudi, kot bo razvidno, v členu 4 Okvirne direktive), katerih učinkovanje pa lahko zadrži sodišče, pred katerim so izpodbijani.

4. Problem postane na videz še bolj zapleten zaradi tega, ker Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ne bi sledilo sodni praksi poljskega Naczelný Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče), v skladu s katero sodba, s katero je bil razveljavljen upravni akt, katerega izvajanje ni bilo odloženo, učinkuje le od njene razglasitve, tako da se predhodne posledice uporabe tega akta, katerega izvajanje sprva ni bilo zadržano in ki je bil pozneje razveljavljen, ohranijo. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) ima pomisleke o združljivosti te sodne prakse z načelom učinkovitosti v skladu s členom 4 Okvirne direktive in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

5. Novost tega vprašanja za predhodno odločanje je, da se nanaša na možne posledice pritožbenih mehanizmov iz člena 4(1) Okvirne direktive, zlasti pa na obseg, ki ga morajo v skladu z besedilom tega člena imeti sodbe o razveljavitvi odločb NRO; to sta vidika, o katerih se – če se ne motim – Sodišče še ni opredelilo.

I – Pravni okvir

A – Pravo Evropske unije

1. Okvirna direktiva

6. V uvodni izjavi 12 je navedeno:

„Vsaka stranka, za katero velja sklep nacionalnega regulativnega organa, mora imeti pravico do pritožbe pri organu, neodvisnem od udeleženih strank. Ta organ je lahko sodišče. Poleg tega naj ima vsako podjetje, ki meni, da njegove vloge za odobritev pravic do vgradnje naprav niso bile obravnavane v skladu z načeli iz te direktive, pravico do pritožbe zoper take sklepe. Ta pritožbeni postopek ne posega niti v delitev pristojnosti v okviru pravosodnih sistemov posameznih držav niti v pravice, ki jih imajo pravne ali fizične osebe po notranji zakonodaji.“

7. Člen 4(1) določa:

„Države članice zagotovijo, da so na nacionalni ravni na voljo učinkoviti mehanizmi, po katerih ima vsak uporabnik ali podjetje, ki zagotavlja elektronska komunikacijska omrežja in/ali storitve ter je prizadet z odločbo nacionalnega regulativnega organa, pravico do pritožbe zoper odločbo pri pritožbenem organu, ki je neodvisen od udeleženih strank. Ta organ, ki je lahko sodišče, mora imeti ustrezno strokovno znanje in izkušnje, da lahko učinkovito izpolni svoje naloge. Države članice zagotovijo, da se vsebina same zadeve primerno upošteva in da je na voljo učinkovit pritožbeni mehanizem.“

Odločba nacionalnega regulativnega organa velja, dokler ni znan rezultat pritožbe, razen če so v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti začasni ukrepi.“⁵

5 — Besedilo člena, kakor je bilo spremenjeno z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o spremembi direktiv 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, 2002/19/ES o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju in 2002/20/ES o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (UL 2009, L 337, str. 37).

2. Direktiva 2009/140

8. V uvodnih izjavah 14 in 15 je navedeno:

„(14) Da se zagotovi pravna varnost za vse akterje na trgu, bi morali pritožbeni organi svoje naloge opravljati učinkovito, zlasti pa pritožbeni postopki ne bi smeli trajati pretirano dolgo. Začasni ukrepi, ki odložijo učinkovanje odločitve [NRO], bi se morali sprejeti le v nujnih primerih, da se prepreči resno in nepopravljivo škodo za stranko, ki zahteva te ukrepe, in zaradi zahteve po ravnovesju interesov.

(15) Pritožbeni organi uporabljajočasne ukrepe za odložitev izvršitve odločitev [NRO] na zelo različne načine. Za večjo doslednost pristopa bi bilo treba uporabiti skupne standarde v skladu s sodno prakso Skupnosti. [...]“

3. Listina

9. Člen 47, prvi odstavek, Listine določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.“

B – *Poljsko pravo*

1. Zakon o telekomunikacijah⁶

10. V skladu s členom 40 lahko predsednik urada za elektronske komunikacije (v nadaljevanju: predsednik UKE) pod pogoji iz člena 25(4) na podlagi odločbe operaterju z večjo prisotnostjo na trgu naloži obveznost, da na podlagi stroškov, ki mu nastanejo, določi tarife za dostop do telekomunikacij.

11. V členu 206(2aa) navedenega zakona je priznано, da so odločbe predsednika UKE neposredno izvršljive.

2. Zakon o upravnem postopku

12. Člen 145(1), naslovljen „obnova postopka“, določa:

„V zadevi, v kateri je sprejeta dokončna odločba, se postopek obnovi, če so izpolnjeni ti pogoji:

[...]

8) Odločba je bila sprejeta na podlagi druge odločbe ali sodne odločbe, ki je bila razveljavljena ali spremenjena.“

13. V členu 156(1) je določeno:

„Organ javne uprave razveljavi odločbo, ki:

[...]

6 — - Različica, ki je veljala v času dejanskega stanja spora o glavni stvari.

2) je bila sprejeta brez pravne podlage ali ob resni kršitvi prava.

[...]“

3. Zakon o pravnem postopku

14. Člen 479⁶³ določa, da lahko sodišče na predlog stranke, ki je vložila pravno sredstvo, izvajanje odločbe zadrži do odločitve o zadevi, če presodi, da obstaja nevarnost resnih tveganj ali nepopravljivih učinkov.

15. Člen 479⁶⁴ določa, da lahko sodišče po preučitvi zadeve pravno sredstvo zavrne ali mu ugodi. V zadnjem primeru izpodbijano odločbo bodisi razveljavi bodisi jo v delu ali v celoti spremeni in vsebinsko odloči o zadevi.

II – Dejansko stanje spora v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

16. UKE je po primerjalni analizi tarif, ki jih je družba Polkomtel Sp. z o.o.⁷ (v nadaljevanju: Polkomtel) zaračunavala za dokončanje govornega klica v svojem mobilnem telefonskem omrežju,⁸ in presoji njihove ustreznosti, ugotovil, da med tarifami MTR, ki jih uporablja družba Polkomtel, in temi, ki se uporabljajo v drugih državah članicah, obstajajo razlike in da je bila njihova določitev opravljena na podlagi napačnih računskih metod.

17. Predsednik UKE je prvo odločbo (v nadaljevanju: odločba MTR 2008) sprejel 30. septembra 2008; z njo je v skladu z določenim razporedom za družbo Polkomtel določil maksimalne tarife, ki se lahko drugim telekomunikacijskim operaterjem zaračunajo za izvedbo storitve dokončanja klicev.

18. Družba Polkomtel je odločbo MTR 2008 izpodbijala pri Sąd Rejonowy (okrajno sodišče) v Varšavi; to sodišče je navedeno odločbo razveljavilo s sodbo z dne 23. marca 2011. To sodbo je na drugi stopnji 30. januarja 2012 potrdilo Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi) in je postala pravnomočna.⁹

19. Med obravnavo tožbe zoper odločbo MTR 2008 je družba Polkomtel družbi Petrotel Sp. z o.o.¹⁰ (operator, ki za plačilo prejema storitve dostopa do omrežja dokončanja klicev družbe Polkomtel) poslala predlog za spremembo tarif MTR, dogovorjenih v okviru pogodbe z dne 21. oktobra 1999, s katero je bila urejena vsebina pravice družbe Petrotel do dostopa do omrežja družbe Polkomtel.

20. Ker se družba Petrotel z družbo Polkomtel ni mogla dogovoriti glede uporabe tarife v skladu z odločbo MTR 2008, je 6. februarja 2009 UKE prosila za posredovanje, da bi dosegla spremembo pogodbe o dostopu do omrežja.

21. Predsednik UKE je spor med družbama Petrotel in Polkomtel razrešil s sprejetjem odločbe z dne 17. marca 2009 (v nadaljevanju: izvedbena odločba), s katero je spremenil pogodbo, ki je vezala oba operaterja. V izvedbeni odločbi je bila uporabljena tarifna ureditev iz odločbe MTR 2008.

7 — Družba Polkomtel ima znatno moč na poljskem trgu opravljanja storitev dokončanja govornih klicev prek mobilnega telefonskega omrežja.

8 — *Mobile termination rates* (v nadaljevanju: tarife MTR).

9 — Razlogi, iz katerih je bila odločba MTR 2008 razveljavljena, so povezani z neizvedbo zakonsko določenega posvetovalnega postopka.

10 — V nadaljevanju: Petrotel.

22. Družba Polkomtel je izvedbeno odločbo izpodbijala pri Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (okrožno sodišče v Varšavi – sodišče za zadeve v zvezi z varstvom konkurence in potrošnikov), ki jo je s sodbo z dne 26. oktobra 2012 razveljavilo. V obrazložitvi je bilo v bistvu in med drugim navedeno, da je bila odločba MTR 2008 v predhodnem postopku razveljavljena. Ker je bila z izvedbeno odločbo zgolj uveljavljena odločba MTR 2008, ta po tem, ko je bila razveljavljena, ni mogla biti več pravna podlaga za obveznosti, ki so bile družbi Polkomtel naložene z izvedbeno odločbo.

23. Družba Petrotel in UKE sta pri Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi) zoper sodbo z dne 26. oktobra 2012 vložila pritožbi, ki sta bili zavrjnjeni s sodbo z dne 19. septembra 2013, v kateri je sodišče v bistvenem sledilo pristopu prvostopenjskega sodišča.

24. Po mnenju Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi) razveljavitev odločbe MTR 2008 ni učinkovala zgolj *ex nunc*, saj bi bili v takem primeru iluzorni tako pravica podjetja ponudnika elektronskega komunikacijskega omrežja do izpodbijanja odločbe MTR 2008 kot učinki ugoditvene sodbe, sprejete v postopku, začetem zoper to odločbo.

25. Družba Petrotel in UKE sta zoper sodbo Sąd Apelacyjny w Warszawie (pritožbeno sodišče v Varšavi) vložili kasacijsko pritožbo pri Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki je menilo, da mora pred sprejetjem odločitve o njej predložiti vprašanje za predhodno odločanje.

26. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) meni, da je stališče, ki sta ga privzeli prvo- in drugostopenjsko sodišče, načeloma skladno s pravico do učinkovitega pravnega sredstva (člen 4 Okvirne direktive in člen 47 Listine). Vendar je izrazilo dvome v zvezi z nacionalno sodno prakso, v skladu s katero na podlagi načel zakonitosti in varstva pridobljenih pravic razveljavitev upravnega akta pomeni, da ta izgubi možnost ustvarjanja pravnih učinkov le od uveljavitve sodbe o razveljavitvi, in torej učinkuje *ex nunc*.¹¹

27. Poleg tega razveljavitev odločbe NRO, ki je bila podlaga za sprejetje drugega upravnega akta, ne vpliva na njegov obstoj: ta razveljavitev omogoča obnovo postopka, odločitev, ki bo pozneje sprejeta, pa bo učinkovala samo *ex nunc*.¹²

28. Uporaba zgoraj navedenih meril s strani sodišč bi pomenila, da razveljavitev odločbe MTR 2008 (na podlagi katere je bila določena maksimalna tarifa, ki je bila pozneje uporabljena v izvedbeni odločbi) ne bi imela pomena za tožbo, ki jo je družba Polkomtel vložila zoper izvedbeno odločbo.

29. Glede na člen 4(1), zadnji stavek, Okvirne direktive bi odločba MTR 2008 veljala, dokler ne bi bila razveljavljena. Njena poznejša razveljavitev torej ne bi smela vplivati na tarife MTR, ki so se v razmerju med družbama Petrotel in Polkomtel uporabljale od spremembe pogodbe, o kateri je odločil NRO, do pravnomočne razveljavitve odločbe MTR 2008 s strani sodišča. To pa bi lahko pomenilo omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

30. Predložitveno sodišče preudarja, da ker v pravu Unije posledice sodb o razveljavitvi odločb NRO niso urejene, velja načelo procesne avtonomije držav članic, ki je omejena z načelom učinkovitosti, katerega izraz je člen 4(1) Okvirne direktive. Dvomi predložitvenega sodišča izhajajo iz dejstva, da bi glede na to, da ni bil sprejet začasen ukrep v smislu zadnjega dela navedene določbe, zaradi neposredne izvršljivosti lahko prišlo do posega v pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki bi bila spoštovana le, če bi se sodbi o razveljavitvi priznal retroaktiven učinek.

11 — Sodba Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) z dne 13. novembra 2012.

12 — Člen 145(1), točka 8, zakona o upravnem postopku in sodba Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) z dne 27. maja 2011.

31. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) je na tej podlagi predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba člen 4(1), prvi in tretji stavek, Direktive 2002/21/ES [...] razlagati tako, da če ponudnik elektronskega komunikacijskega omrežja izpodbija odločbo [NRO] o tarifah za dokončanje klicev v omrežju tega ponudnika (odločba MTR) in nato še naknadno odločbo [NRO], s katero se spremeni pogodba med naslovníkom odločbe MTR in drugim podjetjem na način, da se tarife za dokončanje klicev v omrežju naslovníka odločbe MTR, ki jih plača to drugo podjetje, prilagodijo tarifam, določenim v odločbi MTR (izvedbena odločba), nacionalno sodišče, ki je ugotovilo, da je bila odločba MTR razveljavljena, izvedbene odločbe ob upoštevanju člena 4(1), četrti stavek, Direktive 2002/21 in iz načel varstva zaupanja v pravo ali pravne varnosti izhajajočih interesov podjetja, ki mu izvedbena odločba koristi, ne sme razveljaviti, ali pa je treba člen 4(1), prvi in tretji stavek, Direktive 2002/21 v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah razlagati tako, da nacionalno sodišče lahko razveljavi izvedbeno odločbo [NRO] in posledično odpravi v njej določene obveznosti za čas pred sodno odločbo, če meni, da je to potrebno za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva podjetju, ki je izpodbijalo odločbo [NRO], ki je bila namenjena izvrševanju obveznosti, določenih v pozneje razveljavljeni odločbi MTR?“

III – Povzetek stališč strank

32. Družba Polkomtel trdi, da je vprašanje za predhodno odločanje nedopustno, ker je hipotetično. Poleg tega naj bi bil morebiten odgovor nanj brez pomena za rešitev spora, dvomi predložitvenega sodišča pa naj bi se nanašali bolj na učinke odločbe MTR 2008 kot na izvedbeno odločbo, čeprav je ta edini predmet spora v postopku v glavni stvari. Predložitveno sodišče poleg tega ni opisalo sporne nacionalne pravne ureditve in je s tem kršilo člen 94 Poslovníka Sodišča.

33. Po mnenju družbe Polkomtel Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) obravnava vprašanja, ki presegajo okvir spora, saj se nanašajo na postopek, v skladu s katerim bi moral po razveljavitvi izvedbene odločbe glede na razlog za razveljavitev ravnati UKE, ter na morebitne tožbe med obema zadevnima podjetjema. Graja tudi to, da predložitveno sodišče ni preučilo posledic, ki bi lahko izhajale iz razlage pravil postopka. Trdi, da ni sprejemljivih razlogov za to, da bi se člen 4(1), prvi in tretji stavek, Okvirne direktive razlagal tako, da glede na besedilo zadnjega stavka navedenega člana nacionalno sodišče po ugotovitvi, da je bila odločba MTR 2008 razveljavljena, izvedbene odločbe ne more razveljaviti, in da bi se učinki sodbe morali presojati po materialnih določbah nacionalnega prava.

34. UKE poudarja, da ima družba Polkomtel, čeprav je bila odločba MTR 2008 razveljavljena, še vedno obveznost, da svoje tarife določi glede na nastale stroške, ki ji je bila naložena z drugo odločbo z dne 19. julija 2009 (v nadaljevanju: odločba SMP), ki je dokončna.

35. Trdi, da je bila ob sprejetju izvedbene odločbe odločba MTR 2008 veljavna. Njena razveljavitev ne povzroči samodejne razveljavitve izvedbene odločbe, saj je v členu 4(1), zadnji stavek, Okvirne direktive določeno, da izpodbijana odločba velja, razen če se sprejmejo začasni ukrepi. Ta določba je bila upoštevana tako pri odločbi MTR 2008 kot pri izvedbeni odločbi.

36. Po mnenju UKE je razumno, da razveljavitev odločbe NRO učinkuje *ex nunc*, kot izhaja iz uveljavljene teorije in ustaljene sodne prakse. Razveljavitev upravne odločbe, ki je bila podlaga za drugo, poznejšo odločbo, ne pomeni nujno in samodejno, da je zadnja nična, ampak strankama omogoča, da na podlagi člena 145(1), točka 8, poljskega zakona o pravnem postopku predlagata obnovo postopka.

37. UKE v zvezi z določilom (člen 4(1), tretji stavek, Okvirne direktive), da pritožbeni organ odloči o „vsebin[i] same zadeve“, trdi, da odločitev učinkuje *ex nunc*. Pritožbeni organ lahko ob upoštevanju trditev strank in izvedenih dokazov sprejme odločitev o temelju, s katero poseže v vsebino izpodbijane upravne odločbe in jo nadomesti.

38. UKE meni, da sodišče ne sme zgolj razveljaviti izvedbene odločbe zaradi predhodne razveljavitve odločbe MTR 2008, ampak mora preučiti vsebinska vprašanja in sprejeti odločbo o izračunu tarife na podlagi stroškov, ki dejansko nastanejo družbi Polkomtel, ker to ta obveznost zavezuje na podlagi odločbe SMP, čeprav je bila odločba MTR 2008 razveljavljena.

39. UKE torej predlaga, naj se na vprašanje za predhodno odločanje odgovori tako, da razveljavev odločbe MTR 2008 ni zadostna podlaga za razglasitev ničnosti izvedbene odločbe, ker mora nacionalni pritožbeni organ presoditi vse vsebinske vidike zadeve.

40. Družba Petrotel opozarja, da so v skladu s poljskim pravom odločbe UKE neposredno izvršljive, čeprav je v zakonu o pravnem postopku dopuščeno sprejetje začasnih ukrepov, če je podana nevarnost občutne škode ali drugih neodvrnljivih posledic. Za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva pritožnice ni potrebno, da se izpodbija upravná odločba razveljavi z učinkom za nazaj; to bi bilo lahko v nasprotju s pravno varnostjo in bi za tretje zainteresirane osebe utegnilo povzročiti neugodne posledice.

41. Družba Petrotel predlaga, naj se na predloženo vprašanje za predhodno odločanje odgovori v smislu, da je treba člen 4(1) Okvirne direktive razlagati tako, da če podjetje, ki je ponudnik omrežja, izpodbija odločbo MTR in nato še odločbo, s katero se ta izvede, nacionalno sodišče svoje ugotovitve, da je bila odločba MTR po sprejetju izvedbene odločbe razveljavljena, ne more uporabiti za utemeljitev razveljavitve zadnjenavedene odločbe.

42. Poljska vlada meni, da pravilo o neposredni izvršljivosti odločb NRO (člen 4(1), zadnji stavek, Okvirne direktive) ne nasprotuje temu, da odločba, ki jo sprejme pritožbeni organ in s katero se odločba NRO razveljavi, učinkuje za nazaj, kakor je razvidno iz možnosti, zajete v istem stavku, da lahko ta organ odobri sprejetje začasnih ukrepov.

43. Poljska vlada meni, da je določitev – ob upoštevanju načel učinkovitosti in enakovrednosti – obsega pristojnosti pritožbenih organov zajeta v procesni avtonomiji držav članic. Poudarja, da so v poljskem pravu določena pravila, ki pritožbenemu organu omogočajo, da ne glede na to, ali je med obravnavo spora sprejelčasne ukrepe ali ne, sprejme vsebinsko odločitev, s katero v celoti ali v delu spremeni izpodbijano odločbo.¹³ Ker pa v skladu s sodno prakso poljskega Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) razveljavitvene sodbe učinkujejo *ex nunc*, imajo zainteresirane osebe možnost, da v skladu s splošnimi načeli na tem področju uveljavljajo odškodninski zahtevek.

44. Dodaja, da je treba doseči ravnovesje med načelom učinkovitosti in načeloma pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo. V obravnavanem primeru razveljavitve izvedbene odločbe ne vpliva le na razmerje med UKE in družbo Polkomtel, ampak tudi na pogodbo, ki jo je družba Polkomtel sklenila s tretjo osebo (družbo Petrotel), odločba, ki se sprejme, pa je lahko ugodna za eno od strank pogodbe in neugodna za drugo.

45. Poljska vlada ob upoštevanju teh stališč predlaga, naj se sporni člen razlaga tako, da ne nasprotuje temu, da lahko nacionalno sodišče v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, odločbo NRO razveljavi z učinkom za nazaj. Način zagotovitve učinkovitosti pravice do pravnega sredstva je v domeni nacionalnega pravnega reda in nacionalne sodne prakse.

13 — Napotuje na člen 479⁶⁴ zakona o pravnem postopku. Glej točko 15 teh sklepnih predlogov.

46. Komisija meni, da je v členu 4(1) Okvirne direktive določena pravica do vložitve učinkovitega pravnega sredstva pri neodvisnem organu in vzpostavljeno načelo neposredne izvršljivosti odločb NRO, razen če se sprejme začasen odločilni ukrep. Razlog za tako določitev je v obstoju nacionalnih sistemov, v katerih je posledica sodnega izpodbijanja upravnih odločb samodejno zadržanje njihove izvršitve do rešitve spora.

47. Komisija trdi, da ima neposredna izvršljivost izpodbijanega akta med obravnavo spora in do odločitve o njem zgolj začasne učinke in da zaradi nje ni omejena zmožnost sodišča za vsebinsko odločanje v zadevi. Če se odločba razveljavi, se razveljavitveni učinki uveljavijo od njenega sprejetja (učinkovanje *ex tunc*). Če pritožbeni organi ne bi imeli možnosti zahtevati plačila zneskov, ki so bili neupravičeno prejeti na podlagi uporabe razveljavljene odločb, bi bilo treba uporabiti zakonodajo Unije, ki omogoča odložitev izvršitve.

48. Opredelitev obsega učinkov sodbe, s katero se razveljavi odločba NRO, spada v procesno avtonomijo držav članic, pri čemer morata biti dosledno upoštevani načeli učinkovitosti in enakovrednosti. Komisija meni, da je za zagotovitev delovanja mehanizma pritožbe nujno, da se odločbi o razveljavitvi prizna učinek *ex tunc*. Izvajanje pravice iz člena 4(1) Okvirne direktive bi bilo iluzorno, če bi bila v pritožbenem postopku razveljavitev odločb NRO mogoča le z učinkom za naprej, ne pa tudi za nazaj.

IV – Presoja

A – Dopustnost vprašanja za predhodno odločanje

49. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) se je na Sodišče obrnilo s prošnjo za razlago člena 4(1) Okvirne direktive v povezavi s členom 47 Listine. Spor je nastal zaradi neposredne izvršljivosti dveh zaporednih odločb NRO, ki sta bili izpodbijani in v zvezi s katerima ni bil sprejet noben začasen odločilni ukrep, ampak sta bili pozneje razveljavljeni.¹⁴

50. V prvi odločbi (odločba MTR 2008) je NRO družbi Polkomtel naročil, da ne sme preseči maksimalnih tarif za dostop do njenega omrežja, ki veljajo za vse operaterje komunikacijskih storitev, ki ga želijo uporabljati. Ker se družbi Polkomtel z enim od teh operaterjem (konkretno družbo Petrotel) ni uspelo dogovoriti o spremembi pogodbe, s katero je bilo urejeno razmerje med njima, je predsednik UKE v drugi odločbi (izvedbena odločba) zaradi uskladitve pogodbe z odločbo MTR 2008 za pogodbo o dostopu družbe Petrotel do omrežja družbe Polkomtel zavezujoče določil – na predlog družbe Petrotel – maksimalno tarifo.

51. Ker je bila odločba MTR 2008 v sodnem postopku razveljavljena, ko o tožbi zoper izvedbeno odločbo še ni bilo odločeno, se poljsko Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) sprašuje, ali je pravo Unije (konkretno člen 4(1) Okvirne direktive) upoštevno za rešitev spora. Zlasti želi izvedeti, ali na podlagi tega člena zaradi poznejše razglasitve neveljavnosti odločbe MTR 2008, ki je bila ob sprejetju izvedbene odločbe izvršljiva, sodišče, pristojno za razsojanje o zadnji odločbi, to lahko (ali mora) razveljavi(ti) in odpravi(ti) učinke obveznosti, ki so na njeni podlagi nastale v obdobju, ko je veljala.

52. Družba Polkomtel trdi, da je vprašanje za predhodno odločanje zaradi zgoraj opisanih razlogov nedopustno.¹⁵ Njeni ugovori me ne prepričajo, saj postavljeno vprašanje ni hipotetično, predložitveno sodišče pa se je o predpisih in dejstvih, na katerih temelji spor, izrazilo strnjeno, a dovolj obširno, da jih je mogoče razumeti. Predložitveno sodišče se za opredelitev problema, ki ga obravnava, sklicuje na

14 — Izvedbena odločba je bila razveljavljena s sodbama nižjih sodišč; Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) odloča o pravem sredstvu, vloženem zoper drugo od teh sodb.

15 — Glej točki 41 in 42 teh sklepnih predlogov.

poljsko zakonodajo in na sodno prakso vrhovnega upravnega sodišča te države, konkretno na dve sodbi tega sodišča, ter, med drugimi, člen 145(1), točka 8, zakona o upravnem postopku.¹⁶ Lahko bi se seveda izrazilo jasneje, vendar – ponavljam – njegova predložitvena odločba vsebuje podatke, ki so bistveni za rešitev zadeve, stranke pa so med tem postopkom predhodnega odločanja brez težav predstavile svoje argumente za upoštevne trditve ali proti njim.

53. Problem, na katerega se sklicuje Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ima dva vidika. Prvi, ki je izključno notranji, izhaja iz nacionalnih predpisov in nacionalne sodne prakse. V skladu z opisom, ki ga je podalo predložitveno sodišče, sodbe, s katerimi se razveljavijo odločbe NRO, učinkujejo od njihove razglasitve. Če je razlog za razveljavitev akta razveljavitev predhodnega akta, ki se s prvonavedenim izvrši, se upravni postopek obnovi, dokončna odločba, ki se sprejme v okviru obnove postopka, pa ima učinke le za naprej. Posledica tega je, da ostanejo učinki aktov, uresničenih zaradi izvršitve razveljavljene odločbe, nespremenjeni.

54. Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) dvomi, da je uporaba nacionalnih določb, razlaganih, kot je pojasnjeno zgoraj, združljiva s pravom Unije; tu pride do izraza drugi vidik predloženega vprašanja. Predložitveno sodišče prosi Sodišče za predhodno razlago člena 4 Okvirne direktive (in člena 47 Listine) zato, ker bi po njegovem mnenju ta lahko vplivala na sodbo, ki jo mora sprejeti.

55. Če se vprašanje za predhodno odločanje razume tako, je dopustno. Res je, da bodo pri odgovoru nanj argumenti, ki jih je predstavilo predložitveno sodišče,¹⁷ presojeni v smislu, da bodo nekateri, ki jih je to izpostavilo, zaradi njihove manjše upoštevnosti potisnjeni ob stran. To denimo velja za pomen, ki ga ima predhodna razveljavitev odločbe MTR 2008 za veljavnost izvedbene odločbe: pomembno je to, da se razjasni, katere učinke bi glede na člen 4(1) Okvirne direktive morala imeti razglasitev ničnosti izvedbene odločbe, pri čemer je brez pomena, zaradi katerih razlogov je bila ta v danem trenutku ugotovljena. Prav tako je logično, da se Sodišče ne more vmešavati v razlago poljskega prava, za katero so izključno pristojna nacionalna sodišča.

B – Pritožbeni mehanizmi, določeni v členu 4(1) Okvirne direktive

56. Na začetku bom spor zamejil tako, da se bom osredotočil na zadnji stavek člena 4(1) Okvirne direktive.

57. Sodišče je ta člen že razlagalo¹⁸ in ugotovilo, da „pomeni odraz načela učinkovitega sodnega varstva, na podlagi katerega morajo sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, zagotoviti sodišča držav članic“.¹⁹ Ugotovilo je tudi: „V primeru iz člena 4 okvirne direktive morajo zato države članice za varstvo pravic, ki za uporabnike in podjetja izhajajo iz pravnega reda Unije, predvideti pravno sredstvo pri sodnem organu.“ O spoštovanju načela učinkovitega pravnega varstva se je izreklo tudi v drugih zadevah v zvezi z elektronskimi komunikacijami, vendar v njih ni obravnavalo obsega in učinkov odločb pritožbenega organa.²⁰

16 — Glej točko 12 zgoraj in opombi 10 in 11.

17 — Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so pomisleki, ki jih ima Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), širši, kot bi se na videz lahko zdelo. Gre pravzaprav za vprašanje, kako daleč gre lahko sodni nadzor nad delovanjem NRO. Da je to vprašanje predmet razprave, je razvidno iz tega, da je ena od strank v svojih trditvah predlagala, naj nacionalno sodišče sprejme sodbo, s katero naj bodisi o zadevi odloči vsebinsko (to je, prilagodi naložene maksimalne tarife glede na stroške družbe Polkomtel), bodisi pravno sredstvo dokončno zavrne, bodisi izvedbeni odločbi da posebno vsebino, ki bo zavezujoča za vse.

18 — Njegove sodbe so bile včasih zelo tangencialne. Tako je v sodbah z dne 6. oktobra 2010, Base in drugi (C-389/08, EU:C:2010:584, točka 29), in z dne 17. septembra 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, točka 54), omenilo pogoje, ki jih morajo izpolniti NRO, in to, da mora biti zoper njihove odločbe na voljo učinkovito pravno sredstvo. V sodbi z dne 13. julija 2006, Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463), se je osredotočilo na dostop pritožbenega organa do določenih zaupnih dokumentov, da bi vsebinsko odločbo lahko sprejel na podlagi zadostnega gradiva.

19 — Sodba z dne 22. januarja 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, točka 33).

20 — Sodbi z dne 21. februarja 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, točki 30 in 31), in z dne 22. januarja 2015, T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24, točki 33 in 34). Nanašata se na pojem prizadetega subjekta v smislu člena 4 Okvirne direktive.

58. Z zadnjim stavkom člena 4(1) Okvirne direktive se zgolj obravnava še eden od bistvenih vidikov učinkovitega pravnega varstva, torej pravno varstvo, ki se zagotovi začasno. Zakonodajalec Skupnosti izhaja iz premise, da lahko sodišče (ali drug „pritožben[i] orga[n], ki je neodvisen od udeleženih strank“), pri katerem so odločbe NRO izpodbijane, njihovo izvršitev odloži do sprejetja dokončne odločbe.²¹ Določa tudi, da če izvršitev ni odložena, odločba NRO še naprej učinkuje.²² Toda iz tega stavka ni mogoče sklepati – kot so storile nekatere stranke spora – da je (začasna, do odločitve o sporu trajajoča) ohranitev učinkov odločbe NRO ovira za to, da se z dokončno razveljavitveno sodbo razveljavijo tudi (do takrat začasno obvezujoči) učinki te odločbe, ki je bila predmet presoje, ter se prav tako razglasijo za protipravne.

59. Neobstoj začasnih ukrepov, s katerimi se med trajanjem spora zadrži učinkovanje odločbe NRO, z vidika člena 4(1) Okvirne direktive ne more pomeniti nezmožnosti, da se s sodbo, s katero se postopek konča, ničnost izpodbijane odločbe ne le razglasi, ampak tudi razširi na vse njene – tako pretekle kot prihodnje – učinke. Taka je tudi logika sistema pravnih sredstev, ki vključujejo zahteve za razveljavitve upravnih aktov, v katerem velja splošno pravilo *quod nullum est, nullum effectum producit*. Če lahko sodnik začasno odloži izvajanje upravnega akta, je *a fortiori* pristojen, da zagotovi izvršitev razveljavitvene sodbe in odpravi učinke izpodbijanega akta.

60. S členom 4(1) Okvirne direktive se – z drugega vidika – zahteva, da države članice v svojih pravnih redih zagotovijo „učinkovit pritožbeni mehanizem“ zoper odločbe NRO; ta izraz je ponovljen v prvem in tretjem stavku člena. V zadnjem je dodano še, da „[d]ržave članice zagotovijo, da se vsebina same zadeve primerno upošteva“.

61. Države članice morajo torej v svojih pravnih redih določiti zakonodajne ukrepe, ki so nujni za zagotovitev, da so odločbe o pravnih sredstvih zoper odločitve NRO v sektorju elektronskih komunikacij „učinkovite“. Vendar Okvirna direktiva ne določa več kot v zgoraj navedeni formulaciji ter državam članicam v okviru njihove procesne in sodne avtonomije prepušča določeno polje proste presoje, da omenjeni namen dosežejo s sredstvi (v tem primeru, procesnimi), ki se vsaki od njih zdijo primerna.

62. Ali zahteva po učinkovitosti, ki izhaja iz člena 4(1) Okvirne direktive, nujno pomeni, da mora sodba, s katero se postopek s pravnim sredstvom konča tako, da se odločba NRO razveljavi, učinkovati *ex tunc*? To je pravzaprav ključno vprašanje predloga za sprejetje predhodne odločbe, če se ga presoja z vidika prava Unije.

63. Če sem že navedel, da zmožnost učinkovanja *ex tunc* razveljavitvene sodbe ni oslABLJENA s sklicevanjem na „ohranitev“ odločbe NRO, kadar se ne sprejme začasni ukrep, s katerim se njeno izvajanje odloži (zadnji stavek člena 4(1)), pa se zdaj razprava ne nanaša več na možnost, temveč domnevno obveznost odprave – *ab initio* – učinkov, ki so bili začasno ohranjeni.

64. Kot sem zagovarjal zgoraj, je posledica logike sistema pravnih sredstev zoper odločbe NRO to, da se mora njihova ničnost, če jih sodišče razveljavi, načeloma razširiti tudi na učinke, ki so jih imele, saj so ti ostali brez pravnega substrata, na podlagi katerega so nastali. Vendar gre pri tem za splošno pravilo, od katerega so mogoče nekatere izjeme.

21 — V zvezi s tem glej uvodni izjavi 14 in 15 Direktive 2009/140, navedeni v točki 9 zgoraj.

22 — Jezikovne različice, ki sem jih primerjal, so skladne glede tega, da je to, kar se ohrani, predvsem *učinkovanje* odločbe NRO in ne toliko njena *veljavnost*. Tako izrecno izhaja iz portugalskega besedila („Na pendência do recurso, a decisão da autoridade reguladora nacional mantém-se eficaz“) in iz podobno formuliranega nemškega („Bis zum Abschluss eines Beschwerdeverfahrens bleibt die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde wirksam“), angleškega („Pending the outcome of the appeal, the decision of the national regulatory authority shall stand“), francoskega („Dans l’attente de l’issue de la procédure, la décision de l’autorité réglementaire nationale est maintenue“) ali italijanskega besedila („In attesa dell’esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell’autorità nazionale di regolamentazione“) (v izvornikih brez poudarkov). V španskem besedilu pa je navedeno, da odločba NRO „seguirá siendo válida“, kar ni v skladu z drugimi različicami, saj neupravičeno izenčuje različni pravni kategoriji, kot sta veljavnost nekega akta in njegovo učinkovanje.

65. Ena od izjem (katere izrednost po potrebi potrjuje običajnost pravila) je, da sodišče odloči, kadar to dopušča pravni sistem njegove države, da se nekateri učinki akta, ki je bil razglašen za ničnega, dokončno ohranijo.²³ Razlogi, povezani s pravno varnostjo, pravicami tretjih ali splošnim interesom, lahko – med drugimi – govorijo v prid temu, da se – če se sodišču, ki odloča, to zdi primerno – učinki razveljavnega akta ohranijo, in sicer zlasti v primeru, če bi zaradi neposrednega učinkovanja razglasitve ničnosti, o kateri je bilo odločeno v sodbi, za te interese lahko nastale posebej resne posledice.

66. Druga upravičljiva izjema je lahko podana, kadar v postopku s pravnim sredstvom zakonitost izpodbijanega akta ni sporna zaradi njegovega namena ali vsebine, temveč zaradi nevsebinskih razlogov, bodisi zaradi nepristojnosti organa, ki ga je sprejel, bodisi zaradi drugih bolj ali manj bistvenih formalnih pomanjkljivosti. Ob ugoditvi tožbi iz teh razlogov in naknadni razveljavitvi akta je mogoče (spet, če to dopušča pravni sistem določene države) razglasiti ohranitev njegovih učinkov, da če se razveljavljeni akt ne nadomesti z drugim, ki nima teh pomanjkljivosti, ne bi nastala pravna praznina, ki bi imela neugodne posledice za javni interes.²⁴ Razveljavitvena sodba bi v takih primerih torej učinkovala bolj za naprej kot za nazaj.

67. V nacionalnih pravnih redih je mogoče določiti tudi, da lahko nacionalna sodišča – spet, le izjemoma in na podlagi resnih razlogov, povezanih s pravno varnostjo – omejijo časovne učinke neke sodbe.²⁵ Čeprav je logično, da je treba take sodne odločbe ohraniti bolj kot izjemo, da ne bi prišlo do trivializacije pravnomočnosti sodb,²⁶ njihovega obstoja ni mogoče izključiti in se jih lahko upraviči brez okrnitve pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

68. Nazadnje je prav tako sprejemljivo, da se v določenih primerih v nacionalnem pravu določi, da sodba o ugotovitvi neveljavnosti upravnega akta (ali javnega naročila), ki se sprejme na podlagi ustreznega razveljavitvenega zahtevka, nima svojega „naravnega“ učinka, ampak se ta nadomesti z odškodninsko obveznostjo ali alternativnimi ukrepi. To možnost pozna tudi pravo Unije²⁷ in ne vidim razloga, zakaj se v podobnih primerih ne bi mogla razširiti tudi na nacionalne pravne rede.

69. Predstavljeni preudarki potrjujejo, da je za delovanje „pritožbenih mehanizmov“ zoper odločbe NRO v skladu s členom 4(1) Okvirne direktive praviloma potrebno, da se s sodbo, s katero se ugotovi njihova neveljavnost, razveljavijo tudi začasni učinki, ki so nastali na njihovi podlagi. Vendar ima to pravilo lahko izjeme, kot so te, ki sem jih opisal zgoraj; države članice jih v svojih pravnih redih lahko uporabijo, če upoštevajo načeli enakovrednosti in učinkovitosti, s katerima je zamejena njihova procesna avtonomija.

23 — Ta možnost, ki jo ima Sodišče v okviru neposrednih tožb, je bila vključena v primarno pravo Unije: člen 264 PDEU določa, da če „je tožba utemeljena, Sodišče Evropske unije razglasi zadevni akt za ničen. Vendar če Sodišče razglasi akt za ničen, določi, če meni, da je to potrebno, tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne“ (v izvirniku ni poudarka).

24 — Zlasti kadar gre za normativne akte.

25 — Tako je tudi v pravu Unije. Sodišče je od sodbe z dne 8. aprila 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), večkrat odločilo o omejitvi časovnih učinkov svojih sodb, pri čemer je skušalo uskladiti zahteve, ki izhajajo iz pravne varnosti, in te, ki načeloma izhajajo iz nezdržljivosti nacionalnih predpisov s pravom Skupnosti. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja, predstavljene v zadevi Edis (C-231/96, ECLI:EU:C:1998:134, točke 15 in naslednje).

26 — Sodišče je to v sodbi z dne 16. julija 1992, Legros in drugi (C-163/90, EU:C:1992:326, točka 30), izrazilo tako: „Poudariti je treba, da lahko Sodišče le izjemoma na podlagi splošnega načela pravne varnosti, ki je sestavni del pravnega reda Skupnosti, zainteresiranim osebam omeji možnost sklicevanja na določbo, ki jo je razlagalo, da bi izpodbijale pravna razmerja, nastala v dobri veri. [...] Pri odločanju o omejitvi časovnih učinkov sodbe je treba upoštevati, da navkljub skrbnemu tehtanju praktičnih posledic vsake odločitve, Sodišče pri tem ne sme iti tako daleč, da bi zmanjšalo objektivnost prava in ogrozilo njegovo prihodnjo uporabo zaradi posledic, ki bi jih sodna odločba lahko imela za preteklost (sodba z dne 2. februarja 1988, Blaizot, 24/86, [EU:C:1988:43], točki 28 in 30).“

27 — Na primer v Direktivi 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (UL 2007, L 335, str. 31). V njej je dopuščeno (uvodna izjava 22 in člena 2d in 2e), da lahko v primeru naročil, ki bi morala biti zato, ker so bila dodeljena nezakonito, načeloma razglašena za neveljavna, neodvisni pritožbeni organ, če so podani prevladujoči razlogi v zvezi s splošnim interesom, „prizna nekatere ali vse [njihove]časne učinke“, torej da učinke naročila ohrani, kar ne posega v možnost naložitve ustreznih kazni in dodelitev nadomestila za škodo.

70. Enako sklicevanje na člen 47 Listine ne pomeni bistvenega prispevka k tej razpravi (če se odmisli, da bi se *ratione temporis* le stežka lahko uporabil za pravni položaj, ki izhaja iz odločb in tožb, ki so bile sprejete oziroma vložene v letih 2008 in 2009). Iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je v Listini določena za primere, na katere se sklicuje njen člen 51, ne izhaja nedvoumna rešitev za probleme, ki se pojavljajo v zvezi z učinkovanjem sodb o razveljavitvi upravnih aktov. Iz te pravice se sicer res lahko izpelje splošno pravilo, ki sem ga omenil, vendar to pravilo ne pomeni ovire za dopustitev zgoraj izpostavljenih izjem.

71. Menim, da se preostali del spora med UKE in operaterjema komunikacijskih storitev, prizadetima zaradi določitve maksimalnih tarif (in njihovih posledic na njune pogodbe o dostopu do omrežja), kakor je razviden iz njihovih stališč, predloženih Sodišču v tem postopku predhodnega odločanja, nanaša bolj na razglabljanja o razlagi notranjega prava kot pa samega prava Unije. Med njimi (in poljsko vlado) so nestrinjanja glede razlage nacionalnih pravil²⁸ in sodne prakse vrhovnih poljskih civilnih in upravnih sodišč. Ni stvar Sodišča, da sodeluje v tej razpravi, ki ni povezana z njegovo nalogo, da razlaga le pravo Unije.

72. Odgovor, ki ga predlagam na vprašanje za predhodno odločanje, je skladno z zgornjimi preudarki omejen na razjasnitev smisla člena 4(1) Okvirne direktive in je oblikovan tako, da je koristen za predložitveno sodišče, obenem pa ne posega v njegove pristojnosti za razlago nacionalnega prava.

73. Iz tega vidika se zdi primerno odgovor razdeliti tako, da se to, kar zadeva prvi stavek člena (v skladu s katerim se zahteva, da države članice zagotovijo „učinkovi[t] mehaniz[em]“ za izpodbijanje odločb NRO v sektorju elektronskih komunikacij), loči od zadnjega stavka (v skladu s katerim se v primeru pritožbe učinki izpodbijane odločbe ohranijo, razen če njenega izvajanja ne zadrži pritožbeni organ).

74. Tako iz vsebine prvega stavka člena 4(1) kot iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva, na kateri temelji, izhaja, da lahko pritožbeni organi razveljavijo odločbe NRO, ki so jim predložene v presojo, in razveljavitvene posledice svoje odločitve razširijo na učinke, ki so jih te odločbe že imele.

75. V zvezi z zadnjim stavkom navedenega člena pa je mogoče ugotoviti, da je začasna ohranitev učinkov odločb NRO, če pritožbeni organi ne zadržijo njihovega izvajanja, združljiva s tem, da se poznejša razveljavitev teh odločb nanaša tudi na njihove učinke *ex tunc*.

76. Vendar oba stavka navedenega člena ne nasprotujeta temu, da ima lahko, če je to v skladu z nacionalnim pravom dopustno, razveljavitev odločb NRO izjemoma zgolj učinke *ex nunc*, če pritožbeni organ meni, da je to ustrezno zaradi nujnih razlogov, povezanih z ohranitvijo pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo ali zaradi zagotovitve pravic tretjih ali zaradi razlogov splošnega interesa.

28 — Razhajanja so zlasti osredotočena na součinkovanje določb civilnega procesnega prava (člen 479⁶³, člen 479⁶⁴ in člen 365(1)) ter določb zakona o upravnem postopku (člen 145(1)) v primeru sodbe o razveljavitvi upravnega akta, ko je zaradi njegove nadomestitve treba sprejeti nov akt in za ta namen obnoviti postopek. Stranke se prav tako prerekajo glede pomena, ki bi ga na izvedbeno odločbo lahko imela neveljavnost odločbe MTR 2008, in razlogov, ki so odločilni za ničnost prvonavedene odločbe (ki se je poleg na izgubo pravne podlage zaradi razveljavitve odločbe MTR 2008 nanašala še na formalno pomanjkljivost, ki je temeljila na neizvedbi posvetovanj, in neupravičeno uporabo izrednega mehanizma, določenega v poljskem zakonu o telekomunikacijah). UKE je nazadnje navajal tudi dodatni dejavnik, ki v besedilu predloga za sprejetje predhodne odločbe ni omenjen kot upošteven, namreč novo odločbo SMP, ki je bila sprejeta po izvedbeni odločbi.

77. Dodati moram opombo o tretjem stavku člena 4(1) Okvirne direktive, čeprav je ni treba nujno vključiti v izrek sodbe. Iz določbe izhaja, naj pritožbeni organ primerno upošteva „vsebin[o] same zadeve“. Če razpolaga z zadostnim gradivom, je vsekakor prav, da odloči o vsebini zadeve in uveljavljanim zahtevkom bodisi ugodi bodisi jih zavrne. Vendar je stvar pritožbenega organa, da presodi, ali po izvedbi postopka razpolaga z dejavniki za presojo in dokaznim gradivom, ki so nujni za to, da se glede tega opredeli. Njegova odločitev pa je v zadevah, kot je obravnavana, lahko oprta, med drugimi dejavniki, na neobstoju pravne podlage za sporno odločbo.²⁹

78. Konkretnije, če se predložitveno sodišče strinja s sodiščema prve in druge stopnje, da je bila odločba MTR 2008 iz materialnopravnega vidika nujen pogoj za vsebino izvedbene odločbe, tako da je morala biti zaradi razveljavitve prve razveljavljena tudi druga, tako stališče ne bi bilo v nasprotju s členom 4(1), tretji stavek, Okvirne direktive.

79. Na podlagi tega člena prav tako ne bi bilo mogoče izpeljati ovire za to, da se, če uporaba notranjega prava privede do tega, da se po tem, ko NRO obnovi ustrezní postopek, sprejeme odločba za nadomestitev te, ki je bila razveljavljena, nova in s pravom usklajena maksimalna tarifa uporabi za odmero ustreznih zneskov za dolgovana obdobja, po potrebi s pripadajočimi plačili ali povračili. Ta možnost bi bila zakonita in obenem skladna z besedilom člena 4(1), tretji stavek, Okvirne direktive; z njo bi se preprečilo, da se morebitne gospodarske posledice razglasitve ničnosti preložijo na zahtevek iz naslova premoženjske (odškodninske) odgovornosti.

V – Predlog

80. Na podlagi zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče Poljske), odgovori tako:

1. Iz člena 4(1) Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) v povezavi s pravico do učinkovitega pravnega sredstva izhaja, da:
 - lahko pritožbeni organi razveljavijo odločbe nacionalnih regulativnih organov, ki so jim predložene v presojo, in razveljavitvene posledice ugotovitve neveljavnosti razširijo na učinke, ki so jih te odločbe že imele;
 - je začasna ohranitev učinkov odločb nacionalnih regulativnih organov, če pritožbeni organi ne zadržijo njihovega izvajanja, združljiva s tem, da se poznejša razveljavitve teh odločb nanaša tudi na njihove učinke *ex tunc*.
2. Če je to v skladu z nacionalnim pravom dopustno, ima razveljavitve odločb nacionalnih regulativnih organov izjemoma lahko zgolj učinke *ex nunc*, če pritožbeni organ meni, da je to ustrezno zaradi nujnih razlogov, povezanih z ohranitvijo pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo, ali zaradi zagotovitve pravic tretjih ali zaradi razlogov splošnega interesa.

29 — Sklicevanje na „vsebin[o] same zadeve“ nikakor ni ovira za to, da se nadzor pritožbenega organa omeji na formalne pomanjkljivosti, ki povzročijo ničnost akta, ne da bi bila potrebna širša presoja. Če so bila pri sprejetju tega akta denimo izpuščena bistvena postopkovna dejanja, je ta napaka lahko zadosten razlog za razglasitev njegove neveljavnosti.