Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

13 октомври 2016 година*

„Преюдициално запитване — Електронни съобщителни мрежи и услуги — Директива 2002/21/ЕО — Член 4, параграф 1 — Право на обжалване на решение на национален регулаторен орган — Ефективен механизъм за обжалване — Оставяне в сила на решение на национален регулаторен орган до приключване на производството по обжалване — Действие във времето на решението на национален съд за отмяна на решение на национален регулаторен орган — Възможност да се отмени с обратно действие решение на национален регулаторен орган — Принципи на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания“

По дело C-231/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) с акт от 18 февруари 2015 г., постъпил в Съда на 21 май 2015 г., в рамките на производство по дело

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Petrotel Sp. z o.o. w Płocku

срещу

Polkomtel Sp. z o.o.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на състава, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader и E. Jarašiūnas (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, от L. Ochniewicz, radca prawny,

— за Petrotel sp. z o.o. w Płocku, от K. Stompel, adwokat,

— за Polkomtel sp. z o.o., от E. Barembruch, radca prawny,

* Език на производството: полски.

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от G. Braun, J. Hottiaux и L. Nicolae, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 юни 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 1, първа алинея, първо и трето изречение и втора алинея от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37) (наричана по-нататък „Рамковата директива“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (председателят на Службата по електронни съобщения, наричан по-нататък „председателят на UKE“), от една страна, и Petrotel sp. z o.o. w Płocku (наричано по-нататък „Petrotel“) и Polkomtel sp. z o.o, от друга страна, по повод решение на председателя на UKE, постановено в спор между двете предприятия във връзка с цените за терминиране на повиквания, прилагани от Polkomtel в неговата мобилна телефонна мрежа.

Правна уредба

3 Член 4 от Рамковата директива относно правото на обжалване на решение на национален регулаторен орган (наричан по-нататък „НРО“) в параграф 1 гласи:

„Държавите членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, чрез които всеки ползвател или предприятие, предоставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на [НРО], да има правото да обжалва решението пред апелативен орган, независим от страните по спора. Този орган, който може да бъде и съд, разполага с подходящ експертен потенциал, за да може ефективно да изпълнява функциите си. Държавите членки гарантират, че същността на спора е надлежно отчетена и действа ефикасен механизъм за обжалване.

До приключване на обжалването, решението на [НРО] остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

4 В рамките на производство, предхождащо главното производство, след като прави анализ на съответния пазар, на 30 септември 2008 г. председателят на UKE приема решение, с което задължава Polkomtel, като предприятие със значителна пазарна сила на съответния пазар, да установи цените за терминиране на гласови повиквания в неговата мобилна телефонна мрежа до равнище, определено в решението (наричано по-нататък „решението от 30 септември 2008 г.“). Polkomtel обжалва решението.

5 Докато тече производството по обжалване на решението от 30 септември 2008 г. пред компетентния съд, Polkomtel преговаря с Petrotel за изменение именно на цените за терминиране на гласови повиквания в неговата мобилна телефонна мрежа. Тъй като предприятията не постигат споразумение, председателят на UKE е сезиран с искане за разрешаване на спора между тях.

6 С решение от 17 март 2009 г., което прилага решението от 30 септември 2008 г., председателят на UKE разрешава спора, като изменя по-специално условията на договора между Petrotel и Polkomtel относно цените за терминиране на гласови повиквания в мобилната телефонна мрежа на Polkomtel (наричано по-нататък „решението от 17 март 2009 г.“). С решението председателят на UKE задължава Polkomtel да приеме цени на определеното в решението от 30 септември 2008 г. равнище. Polkomtel обжалва и решението от 17 март 2009 г. пред Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Варшавски окръжен съд — съд за защита на конкуренцията и потребителите, Полша).

7 Докато тече обжалването на решението от 17 март 2009 г., с решение от 23 март 2011 г. на Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Варшавски окръжен съд — съд за защита на конкуренцията и потребителите), потвърдено с решение от 30 януари 2012 г. на Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд, Полша), е отменено решението от 30 септември 2008 г.

8 С решение от 26 октомври 2012 г. на Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Варшавски окръжен съд — съд за защита на конкуренцията и потребителите) е отменено и решението от 17 март 2009 г., с мотива че решението, което прилага решението от 30 септември 2008 г., вече няма основание, тъй като с обратна сила са отпаднали задълженията, предвидени в решението от 30 септември 2008 г. Следователно съдът счита, че отмяната на решението от 17 март 2009 г. води и до отмяна с обратно действие на задължението на Polkomtel да установи цените си на определеното в решението от 30 септември 2008 г. равнище.

9 Председателят на UKE и Petrotel подават въззивна жалба срещу решението от 26 октомври 2012 г. на Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Варшавски окръжен съд — съд за защита на конкуренцията и потребителите) пред Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд), който с решение от 19 септември 2013 г. отхвърля жалбите им, като приема по-специално че в тази област няма основание за прилагане на принципите на административното производство, установени от полските административни съдилища, съгласно които отмяната на административно решение има действие само ex nunc. Председателят на UKE и Petrotel подават касационна жалба срещу това решение пред Sąd Najwyższy (Върховният съд).

10 Запитващата юрисдикция одобрява възприетия от Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд) подход, като счита, че при обстоятелства като тези по делото, с което е сезирана, прилагането на посочените в предходната точка принципи на административното производство не позволяват да се осигури ефективна съдебна защита по смисъла на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и член 4 от Рамковата директива. Според нея е оправдано съдилищата, сезирани с дело в областта на регулиране електронните съобщителни мрежи и услуги, да изработят самостоятелен подход по отношение на последиците от отмяната на решението от 30 септември 2008 г.

11 Тя посочва, че съгласно този подход съдът, сезиран с жалбата срещу решението от 17 март 2009 г., което подлежи на предварително изпълнение и прилага решението от 30 септември 2008 г., след отмяната на последното решение би могъл или да измени цените за терминиране на гласови повиквания в мобилната телефонна мрежа за периода, за който се отнася решението 17 март 2009 г., или да отмени решението, като по този начин премахне задължението за прилагане на посочените цени за същия период. Според нея отмяната на решението от 17 март

2009 г. не застрашава ефективността на правото на Съюза в областта на електронните съобщения и дава възможност на НРО да приеме ново решение, с което да регулира размера на цените за терминиране на повиквания в мобилни мрежи в договорите между предприятията, предоставящи съобщителни мрежи, за периода, обхванат от решението от 17 март 2009 г.

12 Въпреки това, тъй като Petrotel поддържа, че решението от 17 март 2009 г. е оставено в сила по смисъла на член 4, параграф 1, втора алинея от Рамковата директива и отмяната на решението от 30 септември 2008 г. не може да има действие ex tunc, запитващата юрисдикция иска да установи дали тази разпоредба ограничава процесуалната автономия на държавите членки и има съмнения относно значението, което следва да придаде на реализацията на принципа на ефективна съдебна защита по смисъла на посочената разпоредба във връзка с член 47 от Хартата.

13 Според нея подходът, съгласно който принципът на ефективна съдебна защита води до учредяване на правомощие за изменение или отмяна с обратно действие на решението на НРО, гарантира равновесието между принципа на ефективност на правото на Съюза в областта на регулиране на електронните съобщителни мрежи и услуги и принципа на ефективна съдебна защита и не противоречи на принципите на правна сигурност или на защита на оправданите правни очаквания.

14 При тези условия Sąd Najwyższy (Върховният съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

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

По преюдициалния въпрос

По допустимостта

15 Polkomtel поддържа, че поставеният от Sąd Najwyższy (Върховният съд) въпрос е недопустим, тъй като, от една страна, запитващата юрисдикция не уточнява приложимите полски разпоредби и не посочва конкретно връзката, която установява между разпоредбите на националното право и тези на правото на Съюза, чието тълкуване иска, а от друга страна,

поставеният въпрос има общ и хипотетичен характер, тъй като запитващата юрисдикция иска обща преценка на последиците на решение на национален съд за отмяна на решение на НРО, въпреки че тази преценка не е необходима за изхода на спора в главното производство.

16 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 16 април 2016 г., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, т. 37 и цитираната съдебна практика).

17 Настоящият случай обаче не е такъв. Всъщност, от една страна, в акта за преюдициално запитване са изложени достатъчно подробно фактическата и правната рамка и анализът на практиката на полските съдилища, за да може да се определи обхватът на поставения въпрос. От друга страна, от акта за преюдициално запитване става ясно, че запитващата юрисдикция иска да установи дали член 4, параграф 1 от Рамковата директива позволява на националния съд да отмени с обратно действие решение на НРО и отговорът на този въпрос ѝ е необходим, за да се произнесе по жалбите срещу решението на Sąd Apelacyjny w Warszawie (Варшавски апелативен съд), което отменя с обратно действие решението от 17 март 2009 г.

18 Поради това поставеният въпрос е допустим.

По същество

19 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 4, параграф 1, първа алинея, първо и трето изречение и втора алинея от Рамковата директива във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че сезираният с жалба срещу решение на НРО национален съд трябва да може да отмени с обратно действие решението, ако смята, че това е необходимо за предоставянето на ефективна правна защита на предприятието, подало жалбата.

20 В самото начало следва да се отбележи, че Съдът вече е постановил, че член 4 от Рамковата директива представлява израз на принципа за ефективна съдебна защита, по силата на който юрисдикциите на държавите членки са длъжни да осигурят съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2015 г., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, т. 33 и цитираната съдебна практика).

21 Така член 4, параграф 1, първа алинея, първо и трето изречение от Рамковата директива задължава държавите членки да предвидят ефективни механизми за обжалване, чрез които всеки ползвател или предприятие, предоставящо електронни съобщителни мрежи и/или услуги, засегнато от решение на НРО, да има правото да обжалва решението. Съгласно втора алинея от същия параграф до приключване на обжалването решението на НРО остава в сила, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство.

22 Посоченият член 4, параграф 1 от Рамковата директива не уточнява конкретните процедурни правила за прилагане на задължението да се осигури ефективен механизъм на обжалване и не урежда последиците във времето на решението на национален съд за отмяна на решение на НРО.

23 При липсата на правна уредба на Съюза в тази област по принцип държавите членки в рамките на процесуалната си автономия и при спазване на произтичащите от принципите на равностойност и на ефективност изисквания, следва да предвидят процесуалните правила, приложими към жалба като разглежданата в главното производство (вж. по аналогия решения от 18 март 2010 г., Alassini и др., C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 47 и цитираната съдебна практика и от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, C-93/12, EU:C:2013:432, т. 35).

24 Поради това, както следва от точка 20 от настоящото решение, член 4, параграф 1 от Рамковата директива, който предвижда задължение да се осигури ефективен механизъм за обжалване, е израз на принципа за ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, залегнал в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, т. 44), който следва да се спазва във всички случаи.

25 Следователно национален съд, сезиран с жалба срещу решение на НРО, трябва да може да го отмени с обратно действие, ако смята, че това е необходимо за предоставянето на ефективна правна защита на предприятието, подало жалбата.

26 Член 4, параграф 1, втора алинея от Рамковата директива нито възпрепятства, нито ограничава тази възможност.

27 Всъщност от тази разпоредба единствено следва, че жалбата срещу решение на НРО няма суспензивно действие, освен ако не са приложени временни мерки в съответствие с националното законодателство. Следователно решението на НРО по принцип се прилага за периода на производството, което не засяга възможността след неговото приключване да се отмени с обратно действие посоченото решение, ако националният съд смята, че това е необходимо за предоставянето на ефективна правна защита на предприятието, подало жалбата.

28 Освен това, както посочва запитващата юрисдикция, възможността национален съд да отмени с обратно действие решение на НРО не нарушава принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания.

29 В това отношение следва да се припомни, че принципът на правна сигурност, следствие от който е принципът на защита на оправданите правни очаквания, изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, прилагането им да е предвидимо за лицата (вж. в този смисъл решения от 10 септември 2009 г., Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, т. 46 и цитираната съдебна практика и от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 77 и цитираната съдебна практика).

30 От текста на член 4, параграф 1, втора алинея от Рамковата директива ясно личи, че само до приключване на обжалването, решението на НРО, което е предмет на жалбата, остава в сила съгласно тази разпоредба. При тези условия икономическите оператори, страни в производство по обжалване като предвиденото в член 4, параграф 1 от посочената директива, не могат да възлагат правни очаквания за обстоятелството, че в случай на отмяна на съответното решение на НРО, тази отмяна няма да има действие ex tunc.

31 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1, първа алинея, първо и трето изречение и втора алинея от Рамковата директива във връзка с член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че национален съд, сезиран с жалба срещу решение на НРО, трябва да може да отмени с обратно действие решението, ако смята, че това е необходимо за предоставянето на ефективна правна защита на предприятието, подало жалбата.

По съдебните разноски

32 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Член 4, параграф 1, първа алинея, първо и трето изречение и втора алинея от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г., във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че национален съд, сезиран с жалба срещу решение на национален регулаторен орган, трябва да може да отмени с обратно действие решението, ако смята, че това е необходимо за предоставянето на ефективна правна защита на предприятието, подало жалбата.

Подписи