Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO MICHAELA COLLINSE
přednesené dne 9. června 2022 [1]

Věc C-243/21

„TOYA“ sp. z. o.o.,
Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji
proti
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
za účasti:
Polska Izba Komunikacji Elektronicznej

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sądem Okręgowym w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Telekomunikace – Směrnice 2014/61/EU – Článek 3 – Pravomoc vnitrostátního regulačního orgánu uložit podmínky týkající se přístupu k fyzické infrastruktuře operátorovi, který nemá významnou tržní sílu – Neexistence sporu týkajícího se přístupu – Článek 1 odst. 3 – Minimální harmonizace“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sądem Okręgowym w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) zahrnuje dvě otázky týkající se výkladu směrnice 2014/61/EU o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací [2]. Zaprvé brání směrnice 2014/61 při výkladu s ohledem na směrnici 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) [3] a směrnici 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) [4] tomu, aby vnitrostátní regulační orgán uložil podmínky provozovateli sítí elektronických komunikací, který nemá na relevantním trhu významnou tržní sílu? Zadruhé brání směrnice 2014/61 tomu, aby vnitrostátní regulační orgán uložil telekomunikačním operátorům podmínky pro umožnění přístupu k jejich fyzické infrastruktuře, pokud o takovém přístupu není veden spor?

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. května 2014 (Úř. věst. 2014, L 155, s. 1).

[3] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění pozdějších změn (dále jen „rámcová směrnice“).

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 (Úř. věst. 2002, L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323), ve znění pozdějších změn (dále jen „přístupová směrnice“).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Rámcová směrnice

2. Preambule rámcové směrnice stanoví mimo jiné tyto cíle:

„(25) Za jistých okolností jsou zapotřebí povinnosti *ex ante*, aby byl zajištěn rozvoj konkurenčního trhu. Definice významné tržní síly ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/33/ES ze dne 30. června 1997 o propojení v odvětví telekomunikací s cílem zajistit univerzální službu a interoperabilitu uplatněním zásad otevřeného přístupu k síti (ONP) […] prokázala svou účinnost v počátečních fázích otevírání trhu jako práh pro povinnosti *ex ante*, ale nyní je třeba ji přizpůsobit tak, aby vyhovovala složitějším a dynamičtějším trhům. Z tohoto důvodu je definice použitá v této směrnici ekvivalentní pojmu dominantního postavení, jak je definován v judikatuře Soudního dvora a [Tribunálu] Evropských společenství.

[…]

(27) Je nezbytné, aby byly regulační povinnosti *ex ante* ukládány pouze v případě, kdy neexistuje účinná hospodářská soutěž, tj. na trzích, na nichž se nachází jeden nebo více podniků s významnou tržní silou, a kde nápravná opatření vnitrostátního práva nebo práva Společenství v oblasti hospodářské soutěže nepostačují k řešení daného problému. […]“

3. Kapitola III rámcové směrnice je nadepsána „Úkoly vnitrostátních regulačních orgánů“. Článek 8 uvedené směrnice stanoví cíle politiky a regulační zásady. Článek 8 odst. 5 písm. f) stanoví, že vnitrostátní regulační orgány mohou ukládat regulační povinnosti *ex ante* pouze v případě, kdy neexistuje účinná a udržitelná hospodářská soutěž. Jakmile je tato podmínka splněna, musí tyto povinnosti zmírnit nebo zrušit.

4. Kapitola IV rámcové směrnice je nadepsána „Obecná ustanovení“. Článek 14 definuje významnou tržní sílu. Článek 16 popisuje postup pro analýzu trhu, kterou musí provést vnitrostátní regulační orgán za účelem zjištění, zda je relevantní trh účinně konkurenční: pokud trh není účinně konkurenční, musí vnitrostátní regulační orgán určit podniky s významnou tržní silou na daném trhu.

2. Přístupová směrnice

5. Článek 8 odst. 2 přístupové směrnice stanoví, že:

„Pokud je operátor na základě analýzy trhu provedené v souladu s článkem 16 [rámcové směrnice] označen jako operátor s významnou tržní silou na určitém trhu, uloží mu vnitrostátní regulační orgány podle potřeby povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 této směrnice.“

6. Povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 přístupové směrnice se týkají: i) průhlednosti, včetně požadavku, aby operátor zveřejnil referenční nabídku [5]; ii) nediskriminace; iii) odděleného účetnictví; iv) přístupu k určitým síťovým zařízením a jejich využívání a v) regulace cen a nákladového účetnictví.

7. Článek 8 odst. 3 přístupové směrnice stanoví, že aniž jsou dotčeny čl. 5 odst. 1 a článek 6 uvedené směrnice a články 12 a 13 rámcové směrnice, vnitrostátní regulační orgány neukládají povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 přístupové směrnice operátorům, kteří nebyli označeni jako operátoři s významnou tržní silou na určitém trhu.

3. Směrnice 2014/61

8. Preambule směrnice vysvětluje její cíle takto:

„(6) V souvislosti s potřebou opatření na úrovni Unie s cílem zajistit lepší pokrytí širokopásmovým připojením, mimo jiné i snížením nákladů na infrastrukturu vysokorychlostního širokopásmového připojení, jak uvádí závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 13. a 14. prosince 2012, sdělení Komise nazvané ‚Akt o jednotném trhu II' zdůrazňuje potřebu dalšího úsilí, aby bylo urychleně dosaženo cílů stanovených v Digitální agendě, mimo jiné řešením problému investic do vysokorychlostních sítí.

(7) Zavádění pevných i bezdrátových vysokorychlostních sítí elektronických komunikací v celé Unii vyžaduje značné investice, jejichž významnou část představují náklady na stavební práce. Omezením některých nákladných stavebních prací by se zavádění širokopásmového připojení stalo účinnějším.

(8) Hlavní část těchto nákladů lze přičíst neefektivnosti v procesu zavádění, související s využitím existující pasivní infrastruktury (jako jsou kabelovody, potrubí, šachty, rozvodné skříně, sloupy, stožáry, antény, věže a jiné podpůrné konstrukce), překážkám souvisejícím s koordinací stavebních prací, těžkopádným správním postupům udělování povolení a překážkám týkajícím se budování sítí uvnitř budov, což má za následek značné finanční překážky, zejména ve venkovských oblastech.

(9) Opatření, jejichž cílem je zvýšit efektivitu využití existující infrastruktury a snížit náklady a zmenšit překážky při provádění nových stavebních prací, by měla poskytnout významný příspěvek k zajištění rychlého a rozsáhlého budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací za současného zachování účinné hospodářské soutěže, aniž by to mělo nepříznivý dopad na bezpečnost, zabezpečení a bezproblémový provoz existující veřejné infrastruktury.

(10) Některé členské státy přijaly opatření, jejichž cílem je snížit náklady na zavádění širokopásmového připojení. Tato opatření jsou však i nadále ojedinělá a roztroušená. Rozšíření těchto opatření v rámci Unie by mohlo výrazně přispět k vytvoření jednotného digitálního trhu. Rozdílné regulační požadavky navíc někdy brání spolupráci podniků veřejných služeb a mohou vytvářet překážky vstupu na trh pro nové provozovatele sítí a nové obchodní příležitosti, což omezuje vývoj vnitřního trhu s využíváním a budováním fyzické infrastruktury pro vysokorychlostní sítě elektronických komunikací. Kromě toho

[5] – Článek 9 odst. 2 a 4 přístupové směrnice.

iniciativy na úrovni členských států vždy nezohledňují celkovou situaci, zatímco v zájmu dosažení jednotného a významného výsledku je nutné přijmout opatření v rámci celého procesu zavádění a napříč odvětvími.

(11) Cílem této směrnice je stanovit určitá minimální práva a povinnosti platné v celé Unii s cílem usnadnit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a meziodvětvovou koordinaci. Při zajištění rovných podmínek by tím neměly být dotčeny stávající osvědčené postupy a opatření přijatá na vnitrostátní a místní úrovni, obsahující podrobnější ustanovení a podmínky, jakož i další opatření doplňující uvedená práva a povinnosti, v souladu se zásadou subsidiarity.

[…]

(13) Pro provozovatele sítí elektronických komunikací, zejména nové účastníky na trhu, může být výrazně efektivnější opětovně využít pro účely zavádění sítí elektronických komunikací již existující fyzickou infrastrukturu včetně infrastruktury jiných veřejných služeb, zejména v oblastech, kde vhodná síť elektronických komunikací není k dispozici, nebo tam, kde vybudování nové fyzické infrastruktury nemusí být ekonomicky proveditelné. Synergie napříč odvětvími mohou navíc podstatně snížit potřebu stavebních prací pro budování sítí elektronických komunikací, a tím i společenské a ekologické náklady s nimi spojené, jako je znečištění, škodlivé vlivy a dopravní problémy. Tato směrnice by se proto měla použít nejen na poskytovatele veřejných komunikačních sítí, ale i na jakéhokoli vlastníka nebo držitele práv, přičemž v posledně uvedeném případě aniž jsou tím dotčena vlastnická práva jakékoli třetí strany, na užívání rozsáhlých a všudypřítomných fyzických infrastruktur vhodných pro uložení prvků sítí elektronických komunikací, mezi něž patří např. fyzické sítě pro poskytování elektřiny, plynu, vody a kanalizace a odvodňovacích systémů, vytápění a dopravních služeb.

(14) Za účelem lepšího budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací na vnitřním trhu by tato směrnice měla stanovit práva pro poskytovatele veřejných komunikačních sítí na přístup k fyzické infrastruktuře bez ohledu na její umístění za spravedlivých a přiměřených podmínek v souladu s obvyklým výkonem vlastnických práv. Povinností umožnit přístup k fyzické infrastruktuře by neměla být dotčena práva vlastníka půdy nebo budovy, na níž nebo v níž je infrastruktura umístěna.“

9. Článek 1 směrnice 2014/61 nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“ stanoví:

„1. Cílem této směrnice je usnadnit a podnítit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podporou společného využívání existující fyzické infrastruktury a usnadněním efektivnějšího budování nové fyzické infrastruktury, aby bylo možné tyto sítě zavádět s nižšími náklady.

2. Tato směrnice stanoví minimální požadavky týkající se stavebních prací a fyzické infrastruktury s cílem sblížit některé aspekty právních a správních předpisů členských států v těchto oblastech.

3. Členské státy mohou zachovat nebo zavést opatření v souladu s právními předpisy Unie, které jsou přísnější než minimální požadavky stanovené touto směrnicí s cílem lépe dosáhnout cíle uvedeného v odstavci 1.

4. Pokud jsou ustanovení této směrnice v rozporu s ustanoveními […] [rámcové směrnice], [přístupové směrnice], [směrnice] 2002/20/ES[6], [směrnice] 2002/22/ES[7] nebo [směrnice] 2002/77/ES[8], použijí se příslušná ustanovení uvedených směrnic.“

10. Článek 3 směrnice 2014/61 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel sítě měl právo nabízet podnikům zajišťujícím nebo oprávněným zajišťovat sítě elektronických komunikací přístup ke své fyzické infrastruktuře pro účely budování prvků vysokorychlostních sítí elektronických komunikací. Členské státy mohou naproti tomu stanovit právo provozovatelů veřejných komunikačních sítí nabízet přístup k jejich fyzické infrastruktuře pro účely budování jiných sítí než sítí elektronických komunikací.

2. Členské státy zajistí, aby na základě písemné žádosti podniku zajišťujícího nebo oprávněného zajišťovat veřejné komunikační sítě měl každý provozovatel sítě povinnost vyhovět všem přiměřeným žádostem o přístup ke své fyzické infrastruktuře pro účely budování prvků vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, a to za spravedlivých a přiměřených podmínek včetně ceny. Taková písemná žádost specifikuje prvky projektu, pro nějž se požaduje přístup, včetně konkrétního časového rámce.

[…]

5. Členské státy vyžadují, aby vnitrostátní orgán pro řešení sporů uvedený v odstavci 4 vydal, s řádným ohledem na zásadu proporcionality, závazné rozhodnutí ve věci sporu zahájeného podle odstavce 4, včetně stanovení spravedlivých a přiměřených podmínek i cen, je-li to na místě.

Vnitrostátní orgán pro řešení sporů vyřeší spor v nejkratší možné době a v každém případě do čtyř měsíců ode dne přijetí úplné žádosti s výjimkou mimořádných okolností, aniž je dotčena možnost kterékoli ze stran předložit věc soudu.

Týká-li se spor přístupu k infrastruktuře poskytovatele sítě elektronických komunikací a je-li vnitrostátní orgán pro řešení sporů vnitrostátním regulačním orgánem, zohlední případně cíle stanovené v článku 8 [rámcové směrnice]. […]

[…]“

11. Článek 4 odst. 1 směrnice 2014/61 stanoví, že podniky zajišťující veřejné komunikační sítě mají na vyžádání právo na přístup k souboru minimálních informací o existující fyzické infrastruktuře kteréhokoli provozovatele sítě.

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/029, s. 337).

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/029, s. 367).

8 – Směrnice Komise ze dne 16. září 2002 o hospodářské soutěži na trzích sítí a služeb elektronických komunikací (Úř. věst. 2002, L 249, s. 21; Zvl. vyd. 08/002, s. 178).

B. Polské právo

12. Článek 17 odst. 1 a 2 Ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (zákon ze dne 7. května 2010 o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí; dále jen „zákon o podpoře rozvoje“) stanoví:

„1. Provozovatel sítí umožní telekomunikačním podnikům přístup k fyzické infrastruktuře, včetně jejího sdílení, za účelem vybudování vysokorychlostní telekomunikační sítě.

2. Přístup k fyzické infrastruktuře podléhá poplatku, pokud se smluvní strany nedohodnou jinak.“

13. Ustanovení čl. 18 odst. 1 až 3 a 6 až 8 zákona o podpoře rozvoje stanoví:

„1. Podmínky přístupu k fyzické infrastruktuře, včetně technických, provozních a finančních podmínek spolupráce, stanoví strany ve smlouvě o přístupu k fyzické infrastruktuře, která musí být uzavřena písemně, jinak je neplatná.

2. Předseda UKE[9] může požádat provozovatele sítě o poskytnutí informací o podmínkách přístupu k fyzické infrastruktuře.

3. Poté, co provozovatel sítě poskytne informace o podmínkách přístupu k fyzické infrastruktuře, může předseda UKE v souladu s kritérii uvedenými v čl. 22 odst. 1 až 3 stanovit rozhodnutím podmínky pro poskytování přístupu k fyzické infrastruktuře. Článek 22 odst. 4 se uplatní *mutatis mutandis*.

[…]

6. Provozovatel sítě, vůči kterému bylo vydáno rozhodnutí o stanovení podmínek přístupu k fyzické infrastruktuře, je povinen uzavřít smlouvy uvedené v odstavci 1 za podmínek, které nejsou méně příznivé než podmínky stanovené v tomto rozhodnutí.

7. Provozovatel sítě, vůči kterému bylo vydáno rozhodnutí o stanovení podmínek přístupu k fyzické infrastruktuře, zveřejní na svých internetových stránkách stávající podmínky pro poskytnutí tohoto přístupu.

8. Provozovatel sítě, vůči kterému bylo vydáno rozhodnutí o stanovení podmínek přístupu k fyzické infrastruktuře, poskytne předsedovi UKE informaci o adrese svých internetových stránek do sedmi dnů ode dne zveřejnění podmínek upravujících poskytování tohoto přístupu na internetové stránce. Informace ohledně adresy internetových stránek budou k dispozici na informačním bodu telekomunikací na území Polské republiky, dále jen ‚informační bod telekomunikací‘ […]“

14. Článek 22 odst. 1 až 3 zákona o podpoře rozvoje stanoví:

„1. Předseda UKE vydá rozhodnutí o přístupu k fyzické infrastruktuře ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o takový přístup, přičemž zohlední zejména potřebu zajistit nediskriminační a přiměřené podmínky přístupu.

[9] – Definovaný v bodě 15 tohoto stanoviska.

2. Předseda UKE dbá při vydávání rozhodnutí o přístupu k fyzické infrastruktuře telekomunikačního podniku na to, aby poplatky za tento přístup umožňovaly náhradu nákladů vzniklých tomuto podniku, zejména s ohledem na cíle stanovené v článku 8 směrnice 2002/21 a na dopad přístupu k fyzické infrastruktuře na obchodní plán tohoto telekomunikačního podniku, zejména na investice, které tento podnik vynaložil na vysokorychlostní telekomunikační sítě.

3. Poplatky za přístup k fyzické infrastruktuře subjektu, který plní úkoly ve veřejném zájmu, se stanoví ve výši, která umožňuje náhradu části nákladů, jež tomuto subjektu vznikají při udržování dané infrastruktury.“

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

15. Na základě článku 17 zákona o podpoře rozvoje požádal dne 10. května 2017 Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (předseda Úřadu pro elektronické komunikace, Polsko; dále jen „předseda UKE“) společnost TOYA sp. z o.o., telekomunikační společnost a provozovatele sítě, o poskytnutí informací o podmínkách přístupu k její fyzické infrastruktuře. Dne 6. prosince 2017 zahájil předseda UKE správní řízení za účelem stanovení podmínek přístupu k fyzické infrastruktuře společnosti TOYA. V období od 8. března do 7. dubna 2018 a od 3. července do 2. srpna 2018 uskutečnil předseda UKE v rámci uvedeného řízení dvě samostatné konzultace. Dne 11. září 2018 vydal předseda UKE rozhodnutí na základě vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici 2014/61, které společnosti TOYA uložilo povinnost být připravena uzavírat smlouvy a přijímat žádosti o přístup ke své fyzické infrastruktuře (dále jen „napadené rozhodnutí“). K tomuto datu přijal předseda UKE šest obdobných rozhodnutí ve vztahu k šesti dalším telekomunikačním operátorům.

16. Napadené rozhodnutí uvádí, že jeho právním základem je mimo jiné čl. 18 odst. 3 zákona o podpoře rozvoje ve spojení s článkem 17 tohoto zákona. Vymezuje podmínky přístupu k fyzické infrastruktuře společnosti TOYA, pokud jde o kabelové vedení (příloha 1) a telekomunikační vedení v budovách (příloha 2). Ukládá společnosti TOYA povinnost být připravena uzavírat rámcové smlouvy a jednotlivé smlouvy a přijímat dotazy týkající se přístupu k fyzické infrastruktuře v souladu s výše uvedenými podmínkami přístupu.

17. V napadeném rozhodnutí se uvádí, že dovolávání se čl. 17 odst. 1 zákona o podpoře rozvoje jako jeho právního základu je odůvodněné, neboť zajišťuje telekomunikačním podnikům přístup k fyzické infrastruktuře, což zahrnuje i sdílení této infrastruktury, za účelem zavedení vysokorychlostní telekomunikační sítě. V oddíle týkajícím se cílů regulace napadené rozhodnutí uvádí, že předseda UKE zohlednil řadu strategických dokumentů, včetně Digitální agendy uvedené v bodě 34 tohoto stanoviska a cílů stanovených ve směrnici 2014/61, zejména těch uvedených v bodech 4 až 9 odůvodnění této směrnice. Napadené rozhodnutí rovněž uvádí, že přispěje k harmonizaci lhůt, postupů a sazeb na trhu souvisejících se zpřístupňováním těchto kabelových vedení.

18. Napadené rozhodnutí odkazuje na námitku vznesenou PIKE [10], podle níž došlo k porušení zásady proporcionality ve vztahu k subjektům s malým podílem na trhu, u nichž nebyly zjištěny problémy na trhu. V reakci na tuto námitku napadené rozhodnutí upřesnilo, že se řízení vedené před předsedou UKE týkalo řešení sporů o přístup ke kabelovému vedení. Pokud jde o podmínky, za nichž je předseda UKE oprávněn vydávat rozhodnutí stanovující podmínky přístupu k fyzické infrastruktuře, zákon o podpoře rozvoje nezmiňuje ani rozsah vlastněné infrastruktury, ani počet sporů.

19. Napadené rozhodnutí rovněž odkazuje na požadavky čl. 22 odst. 1 a 2 zákona o podpoře rozvoje, podle nichž vydá předseda UKE rozhodnutí týkající se přístupu k fyzické infrastruktuře s přihlédnutím k potřebě zajistit nediskriminační a přiměřené podmínky přístupu a stanovit poplatky na takové úrovni, která telekomunikačnímu podniku umožní získat zpět náklady vynaložené na poskytování tohoto přístupu. Tento postup zahrnuje zohlednění cílů článku 8 rámcové směrnice.

20. Společnost TOYA podala proti napadenému rozhodnutí opravný prostředek k Sądu Okręgowemu w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě). Společnost TOYA má za to, že podle čl. 3 odst. 2 a 5 a článku 1 odst. 4 směrnice 2014/61, jakož i bodu 12 odůvodnění této směrnice ve spojení s čl. 8 odst. 2 a 3 přístupové směrnice a čl. 8 odst. 5 písm. f) rámcové směrnice může vnitrostátní regulační orgán požadovat, aby referenční nabídku ve smyslu článku 9 přístupové směrnice zveřejnili pouze telekomunikační operátoři s významnou tržní silou. Napadené rozhodnutí je v rozporu s unijním právem, protože nebyla provedena žádná analýza trhu, která by prokázala, že společnost TOYA má významnou tržní sílu, ani není veden žádný spor o přístup k fyzické infrastruktuře ve smyslu čl. 3 odst. 5 směrnice 2014/61.

21. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva, na nichž je založeno napadené rozhodnutí, s unijním právem, a zejména o výkladu směrnice 2014/61 s ohledem na přístupovou směrnici. Kromě toho se předkládající soud táže, které unijní směrnice se použijí vzhledem ke skutečnosti, že uvedená směrnice a rámcová směrnice byly zrušeny a nahrazeny směrnicí (EU) 2018/1972, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace [11]. Předkládající soud proto přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Musí být čl. 8 odst. 3 [přístupové směrnice] ve spojení s čl. 3 odst. 5 a čl. 1 odst. 3 a 4 [směrnice 2014/61] vykládány v tom smyslu, že brání možnosti vnitrostátního regulačního orgánu uložit *ex ante* provozovateli, jenž disponuje fyzickou infrastrukturou a současně je poskytovatelem veřejně dostupných služeb elektronických komunikací i provozovatelem veřejných sítí elektronických komunikací, ale není označen za provozovatele s významnou tržní silou, povinnost uplatňovat podmínky upravující zásady přístupu k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele, včetně pravidel a postupů pro uzavírání smluv a účtovaných poplatků za přístup, a to bez ohledu na to, zda byl zahájen spor o přístup k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele a zda na trhu existuje skutečná hospodářská soutěž?

[10] – Polska Izba Komunikacji Elektronicznej w Warszawie (PIKE) (Polská komora pro elektronickou komunikaci, Varšava, Polsko, dále jen „PIKE“) podala vyjádření v řízení vedeném před předsedou UKE a podporuje společnost TOYA v řízení vedeném před předkládajícím soudem. Proti napadenému rozhodnutí podala opravný prostředek také Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) (Polská komora informačních technologií a telekomunikací, Polsko, dále jek „PIIT“). Předkládající soud sice spojil obě řízení o opravných prostředcích, důvody vznesené PIIT však nejsou pro projednávanou věc relevantní.

[11] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2018 (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36).

Podpůrně (varianta 2):

2. Musí být čl. 67 odst. 1 a 3 ve spojení s čl. 68 odst. 2 a 3 [směrnice 2018/1972], ve spojení s čl. 3 odst. 5 a čl. 1 odst. 3 a 4 [směrnice 2014/61] vykládány v tom smyslu, že brání možnosti vnitrostátního regulačního orgánu uložit *ex ante* provozovateli, jenž disponuje fyzickou infrastrukturou a současně je poskytovatelem veřejně dostupných služeb elektronických komunikací i provozovatelem veřejných sítí elektronických komunikací, ale není označen za provozovatele s významnou tržní silou, povinnost uplatňovat podmínky upravující zásady přístupu k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele, včetně pravidel a postupů pro uzavírání smluv a účtovaných poplatků za přístup, a to bez ohledu na to, zda byl zahájen spor o přístup k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele a zda na trhu existuje skutečná hospodářská soutěž?“

22. Společnost TOYA, předseda UKE, řecká a polská vláda a Evropská komise podali písemná vyjádření.

IV. Právní analýza

A. Rozsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

23. K rozsahu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce mám tři úvodní poznámky, z nichž první se týká pochybností předkládajícího soudu o tom, která z unijních směrnic se použije *ratione temporis*.

24. Napadené rozhodnutí bylo přijato dne 11. září 2018. Jak zdůrazňují předkládající soud i společnost TOYA, toto rozhodnutí vyvolávalo účinky i poté, co článek 125 směrnice 2018/1972 dne 21. prosince 2020 zrušil rámcovou směrnici i přístupovou směrnici.

25. Rámcová směrnice i přístupová směrnice byly v době vydání napadeného rozhodnutí v platnosti. Jsou tedy relevantní pro posouzení slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů, na nichž je uvedené rozhodnutí založeno, s unijním právem. Ke dni přednesení tohoto stanoviska zůstává směrnice 2018/1972 v platnosti a o její použitelnosti nejsou žádné pochybnosti.

26. Z výše uvedeného vyplývá, že by Soudní dvůr měl odpovědět na první, a nikoli na druhou otázku položenou předkládajícím soudem.

27. Zadruhé vyjádření podaná společností TOYA, předsedou UKE a polskou vládou obsahují podrobnou analýzu napadeného rozhodnutí a jeho právního základu [12]. Jak však uznává samotná společnost TOYA, v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU, které je založeno na jasném rozdělení funkcí mezi vnitrostátní soudy a Soudní dvůr, je ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení i k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva příslušný pouze

[12] – Společnost TOYA má za to, že napadené rozhodnutí vykazuje všechny znaky rozhodnutí určeného operátorovi s významnou tržní silou, ale že postrádá vlastnosti rozhodnutí týkajícího se řešení sporu o přístup podle článku 3 směrnice 2014/61. Polská vláda a předseda UKE s tímto nesouhlasí. Poukazují na skutečnost, že přístupová směrnice a rámcová směrnice na jedné straně a směrnice 2014/61 na straně druhé byly do polského práva provedeny prostřednictvím dvou různých zákonů, a sice Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. prawo telekomunikacyjne (zákon o telekomunikacích ze dne 16. července 2004) a zákona o podpoře rozvoje. V polském právu existují významné rozdíly mezi referenčními nabídkami zveřejňovanými operátory s významnou tržní silou podle článku 42 zákona o telekomunikacích ze dne 16. července 2004 a rozhodnutími o přístupu k fyzické infrastruktuře ve smyslu článků 17 a 18 zákona o podpoře rozvoje. Jsou toho názoru, že napadené rozhodnutí bylo přijato v rámci výkonu pravomocí svěřených předsedovi UKE články 17 a 18 zákona o podpoře rozvoje, tedy ustanoveními provádějícími směrnici 2014/61.

vnitrostátní soud [13]. Soudnímu dvoru nepřísluší rozhodovat o povaze nebo vlastnostech vnitrostátního rozhodnutí nebo o jeho právním základu, na němž z hlediska vnitrostátního práva spočívá.

28. Zatřetí Komise ve svém vyjádření vysvětluje, že pravomoc vnitrostátního regulačního orgánu ukládat podmínky *ex ante* na základě směrnice 2014/61 je podmíněna respektováním určitých zásad a dodržováním určitých procesních požadavků vyplývajících z této směrnice, rámcové směrnice, přístupové směrnice a Listiny základních práv Evropské unie. Z předkládacího rozhodnutí nevyplývá, že by předkládající soud žádal Soudní dvůr o objasnění této problematiky. Ani žádný z ostatních účastníků řízení se tímto ve svých vyjádřeních nezabýval. Z těchto důvodů se tedy Soudní dvůr nemusí těmito úvahami zabývat.

B. První předběžná otázka

29. Jak vyplývá z úvodu, první předběžná otázka podle všeho sestává ze dvou aspektů. Zaprvé směrnice 2014/61 ve spojení s přístupovou směrnicí brání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán uložil podmínky přístupu poskytovateli sítí elektronických komunikací, který nemá významnou tržní sílu? Zadruhé brání směrnice 2014/61 tomu, aby vnitrostátní regulační orgán uložil takové podmínky v případě, že není veden spor o přístup k fyzické infrastruktuře?

30. Společnost TOYA má za to, že obě tyto otázky by měly být zodpovězeny kladně [14]. Předseda UKE, řecká a polská vláda a Komise s tímto nesouhlasí, ale z rozdílných důvodů. Řecká vláda a Komise se opírají o jazykový a kontextuální výklad příslušných směrnic. Předseda UKE a polská vláda se ve svých vyjádřeních soustředili na povahu napadeného rozhodnutí a na právní základ, na kterém spočívá. Pokouší se dovolávat ustanovení o minimální harmonizaci obsaženého v čl. 1 odst. 3 směrnice 2014/61 za účelem odůvodnění legality opatření uložených společnosti TOYA na základě vnitrostátního práva [15].

31. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu jeho znění, jakož i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [16]. V tomto případě navrhuji nejprve přezkoumat cíle a kontext tří dotčených směrnic a až poté se zabývat zněním směrnice 2014/61.

1. Cíle a kontext příslušných směrnic

32. V roce 2002 byl konsolidován značný počet směrnic a pozměňujících směrnic s cílem usnadnit rozvoj konkurenčních trhů v oblasti telekomunikací. Rámcová směrnice předpokládala, že vnitrostátní regulační orgány vymezí relevantní trhy podle zásad práva hospodářské soutěže a určí operátory s významnou tržní silou, kterým by bylo možné uložit určité povinnosti, aby se usnadnil rozvoj takových konkurenčních trhů. Byly přijaty čtyři zvláštní směrnice, včetně přístupové směrnice upravující přístup k telekomunikačním sítím a jejich vzájemné propojení. Právní předpisy přijaté v roce 2009 zdůraznily potřebu podporovat investice, inovace a sítě nové generace, aniž měnily regulační cíle a zásady obsažené v balíčku směrnic přijatých v roce 2002 [17].

13 – Rozsudek ze dne 9. července 2020, Raiffeisen Bank a BRD Groupe Société Générale (C-698/18 a C-699/18, EU:C:2020:537, bod 46).

14 – Viz bod 20 tohoto stanoviska.

15 – Viz bod 23 tohoto stanoviska.

16 – Rozsudek ze dne 17. září 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, bod 33 a citovaná judikatura).

17 – Viz například Savin, A., *EU Telecommunications Law*, Elgar European Law Series, 2018, kapitoly 1 a 2.

33. Jedním z hlavních cílů legislativních balíčků z let 2002 a 2009 bylo zlepšení hospodářské soutěže tím, že se vnitrostátním regulačním orgánům usnadní ukládání povinností operátorům s významnou tržní silou. Rámcová směrnice a přístupová směrnice nicméně počítaly také s možností, že by vnitrostátní regulační orgány mohly ukládat povinnosti i operátorům, kteří nemají významnou tržní sílu. Bod 23 odůvodnění rámcové směrnice odkazuje na výhodné sdílení zařízení z důvodů územního plánování, veřejného zdraví nebo životního prostředí, pokud možno na základě dobrovolných dohod. Článek 12 rámcové směrnice ve znění směrnice 2009/140/ES [18] je nadepsán „Společné umístění a sdílení síťových prvků a přiřazených zařízení poskytovatelů sítí elektronických komunikací“. Umožnil vnitrostátním regulačním orgánům uložit za určitých okolností a za splnění určitých podmínek povinnost sdílet zařízení nebo přijmout opatření ke koordinaci prací ve veřejném zájmu, a to za objektivních, transparentních a nediskriminačních podmínek. Použití článku 12 rámcové směrnice nevyžadovalo, aby vnitrostátní regulační orgán předem konstatoval, že má telekomunikační operátor významnou tržní sílu [19]. Ustanovení čl. 5 odst. 1 přístupové směrnice umožňovalo vnitrostátním regulačním orgánům podporovat a zajišťovat odpovídající přístup a propojení za určitých podmínek, aniž byla dotčena opatření, která mohla být přijata vůči podnikům s významnou tržní silou [20].

34. V květnu roku 2010 Komise zveřejnila Evropskou digitální agendu (dále jen „digitální agenda“), jejímž cílem je zajistit udržitelný hospodářský a sociální přínos jednotného digitálního trhu založeného na dostupnosti rychlého a ultrarychlého internetu [21]. Komise se domnívala, že bez zásahu hrozilo, že nebude dosaženo optimálních výsledků, takže rychlé širokopásmové sítě by se soustředily jen v několika hustě zalidněných oblastech, což by obnášelo výrazné vstupní náklady a vysoké ceny. To vedlo k přijetí dvou iniciativ, které jsou relevantní v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

35. Zaprvé vydala Komise v září roku 2010 doporučení 2010/572/EU [22] o regulovaném přístupu k přístupovým sítím nové generace. Uvedené doporučení se týká především nápravných opatření uložených operátorům označeným jako operátoři s významnou tržní silou na základě postupu pro analýzy trhu provedeného podle článku 16 rámcové směrnice. Nicméně v případech, kdy to bylo odůvodněno na základě skutečnosti, že zdvojení infrastruktury bylo ekonomicky neefektivní nebo fyzicky neproveditelné, mohly členské státy rovněž uložit podnikům provozujícím sítě elektronických komunikací povinnost vzájemně sdílet zařízení v souladu s článkem 12 rámcové směrnice, a to podle potřeby k překonání nedostatků v infrastruktuře inženýrských sítí a koncových segmentech.

36. Digitální agenda samostatně navrhla, že by příslušné orgány měly zajistit, aby veřejné a soukromé inženýrské práce systematicky zabezpečovaly širokopásmové sítě a vedení uvnitř budov, a postarat se o vyjasňování práv cesty a mapování dostupných pasivních infrastruktur vhodných pro vedení kabelů [23]. Tato iniciativa nakonec vedla k přijetí směrnice 2014/61, jejímž

[18] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

[19] – Článek 8 odst. 3 přístupové směrnice stanovil požadavek ukládat povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 této směrnice pouze těm telekomunikačním operátorům, kteří byli označeni jako operátoři s významnou tržní silou, a to aniž byl dotčen článek 12 rámcové směrnice.

[20] – Článek 8 odst. 3 přístupové směrnice, který stanoví, že požadavkem uložit povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 této směrnice pouze těm telekomunikačním operátorům, kteří byli označeni jako operátoři s významnou tržní silou, není dotčen ani čl. 5 odst. 1 této směrnice. Viz rozsudky ze dne 12. listopadu 2009, TeliaSonera Finland (C-192/08, EU:C:2009:696) a ze dne 17. září 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610).

[21] – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Digitální agenda pro Evropu, ze dne 19. května 2010, [COM(2010) 245 final].

[22] – Úř. věst. 2010, L 251, s. 35.

[23] – Viz oddíl 2.4.1 Digitální agendy; bod 9 prioritních opatření stanovených v Aktu o jednotném trhu II, „Společně pro další růst“, zveřejněno Komisí v říjnu roku 2012; a body 1 až 10 odůvodnění směrnice 2014/61.

cílem je usnadnit a podnítit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podporou společného využívání existující fyzické infrastruktury a usnadněním efektivnějšího budování nové fyzické infrastruktury, aby bylo možné tyto sítě zavádět s nižšími náklady [24].

2. Znění směrnice 2014/61

37. Ze znění směrnice 2014/61 jasně vyplývá, že její použití není omezeno na situace, kdy jsou operátoři označeni jako operátoři s významnou tržní silou nebo kdy na trzích neexistuje účinná hospodářská soutěž. Články 3 a 4 směrnice 2014/61 se týkají přístupu k existující fyzické infrastruktuře a transparentnosti ve vztahu k této infrastruktuře. Provozovatelé energetických, vodovodních, dopravních a jiných sítí veřejných služeb, jakož i poskytovatelé veřejných komunikačních sítí mají právo nabízet přístup k fyzické infrastruktuře. Existuje zde povinnost, která se vztahuje obecně na provozovatele sítí, a nikoli pouze na ty, kteří jsou označeni jako provozovatelé s významnou tržní silou, a to vyhovět všem přiměřeným žádostem o přístup k fyzické infrastruktuře pro účely budování prvků vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, a to za spravedlivých a přiměřených podmínek včetně ceny [25]. V případě, kdy byl odepřen přístup nebo kdy do určité doby nebylo možné dosáhnout dohody o konkrétních podmínkách, musí členské státy zajistit, aby kterákoli ze stran mohla předložit věc příslušnému vnitrostátnímu orgánu pro řešení sporů [26]. Uvedený orgán musí poté vydat závazné rozhodnutí ve věci sporu a stanovit spravedlivé a přiměřené podmínky pro takový přístup, včetně cen, je-li to na místě [27].

38. Bod 12 odůvodnění směrnice 2014/61 uvádí, že pokud jsou v platnosti zvláštní regulační opatření (*lex specialis*), měla by mít přednost před minimálními právy a povinnostmi, které tato směrnice stanoví (*lex generalis*). Směrnicí 2014/61 tedy nemá být dotčen předpisový rámec v rámcové směrnici a přístupové směrnici. Bod 17 odůvodnění směrnice 2014/61 uvádí, že na povinnosti přístupu k fyzické infrastruktuře uložené podnikům označeným jako podniky s významnou tržní silou se již vztahují specifické regulační povinnosti a že tyto povinnosti nejsou směrnicí 2014/61 dotčeny. Bod 31 odůvodnění zmiňuje možnost, že členské státy již mohly na základě článku 12 rámcové směrnice přijmout opatření týkající se společného umístění a sdílení síťových prvků a přiřazených zařízení [28].

39. Z výše uvedeného vyplývá, že cílem směrnice 2014/61 je zajistit dostupnost vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, které jsou považovány za digitální infrastrukturu budoucí společnosti. Směrnice 2014/61 má víceodvětvovou působnost a využívá regulační mechanismy, jako je transparentnost, správní dohled a řešení sporů, pro jiné účely, než je usnadnění hospodářské soutěže jako takové. Stanoví širší právo požadovat a získat přístup k fyzické infrastruktuře, než jaké existuje ve vztahu k operátorům označeným jako operátoři s významnou tržní silou podle rámcové směrnice a přístupové směrnice. Vzhledem k tomu, že rámcová směrnice a přístupová směrnice rovněž předpokládají možnost ukládat povinnosti přístupu poskytovatelům, kteří nejsou označeni jako poskytovatelé s významnou tržní silou, neexistuje mezi těmito směrnicemi a směrnicí 2014/61 žádný rozpor ani protiklad.

[24] – Článek 1 odst. 1 směrnice 2014/61.

[25] – Článek 3 odst. 2 směrnice 2014/61.

[26] – Článek 3 odst. 4 směrnice 2014/61.

[27] – Článek 3 odst. 5 směrnice 2014/61.

[28] – Viz bod 33 tohoto stanoviska. Posouzení znění směrnice 2014/61 v několika dalších jazycích, včetně španělštiny, francouzštiny, italštiny, nizozemštiny, polštiny a portugalštiny, vede k totožnému závěru.

40. Přístupová směrnice tedy nebrání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán ukládal operátorům, kteří nejsou označeni jako operátoři s významnou tržní silou, podmínky přístupu k fyzické infrastruktuře. Jinými slovy, vnitrostátní regulační orgány mohou stanovovat podmínky podle směrnice 2014/61, pokud není zjištěno, že na relevantním trhu neexistuje účinná hospodářská soutěž.

41. Pro řešení druhého aspektu první předběžné otázky, a sice zda směrnice 2014/61 brání tomu, aby vnitrostátní regulační orgán ukládal podmínky v případě, že není veden spor o přístup k fyzické infrastruktuře, je relevantní, že na základě čl. 1 odst. 2 uvedené směrnice stanoví minimální požadavky. Článek 1 odst. 3 směrnice 2014/61 stanoví, že členské státy mohou zachovat nebo zavést opatření v souladu s právními předpisy Unie, která jsou přísnější než minimální požadavky stanovené touto směrnicí s cílem lépe dosáhnout cíle usnadnit a podnítit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací podporou společného využívání existující fyzické infrastruktury a usnadněním efektivnějšího budování nové fyzické infrastruktury, aby bylo možné tyto sítě zavádět s nižšími náklady [29].

42. Ačkoli tedy směrnice 2014/61 stanoví, že jejích cílů bude dosaženo řešením sporů o podmínkách přístupu, včetně cen, na *ex post* základě, to znamená poté, co takové spory vzniknou, jsou dovolena vnitrostátní opatření přijatá za účelem lepšího dosažení těchto cílů, která však jdou nad rámec těch předpokládaných směrnicí 2014/61 [30].

43. Komise má za to, že cílem přístupu *ex ante* předpokládaného vnitrostátní právní úpravou je usnadnit odstranění významných překážek přístupu k fyzickým infrastrukturám. Komise a polská vláda zdůrazňují, že přístupy *ex ante* i *ex post* slouží k usnadnění dosažení cílů směrnice 2014/61. V této souvislosti je zajímavé uvést, že podle souhrnné zprávy z veřejné konzultace ohledně hodnocení a přezkumu směrnice 2014/61 se většina respondentů domnívala, že obtíže spojené se sjednáváním podmínek přístupu s vlastníky fyzické infrastruktury, jakož i pomalý či neúčinný proces řešení sporů (přístup *ex post*) vedou k nákladnějšímu nebo zdlouhavějšímu budování sítí. Není tedy neopodstatněný předpoklad, že přístup *ex ante*, který zjevně umožňuje příslušná polská právní úprava, může mít z hlediska usnadnění dosažení jeho zamýšlených cílů určité výhody oproti přístupu *ex post* popsanému ve směrnici 2014/61.

44. Domnívám se, že pokud vnitrostátní soud shledá, že přístup *ex ante* předpokládaný ve vnitrostátní právní úpravě sdílí tytéž cíle jako přístup *ex post* obsažený ve směrnici 2014/61, je tato vnitrostátní právní úprava v zásadě slučitelná s uvedenou směrnicí.

V. Závěry

45. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr na otázku položenou Sądem Okręgowym w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) odpověděl následujícím způsobem:

„Článek 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) ve spojení s čl. 3 odst. 5 a čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací nebrání možnosti vnitrostátního regulačního orgánu uložit *ex ante* provozovateli, jenž disponuje fyzickou infrastrukturou

[29] – V obdobném smyslu viz bod 11 odůvodnění směrnice 2014/61.

[30] – Článek 3 odst. 2 až 5 směrnice 2014/61.

a současně je poskytovatelem veřejně dostupných služeb elektronických komunikací i provozovatelem veřejných sítí elektronických komunikací, ale není označen za provozovatele s významnou tržní silou, povinnost uplatňovat podmínky upravující zásady přístupu k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele, včetně pravidel a postupů pro uzavírání smluv a účtovaných poplatků za přístup, a to bez ohledu na to, zda byl zahájen spor o přístup k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele a zda na trhu existuje skutečná hospodářská soutěž.“