ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

13. listopadu 2008 *

Ve věci C-227/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 8. května 2007,

Komise Evropských společenství, zastoupená M. Shotterem a K. Mojzesowicz, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Polské republice, zastoupené původně E. Ośnieckou-Tameckou a T. Nowakowskim, a poté M. Dowgielewiczem, jako zmocněnci,

žalované,

* Jednací jazyk: polština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, K. Schiemann, P. Kūris (zpravodaj), L. Bay Larsen a C. Toader, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. června 2008,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika tím, že neprovedla správně do vnitrostátního práva směrnici 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) (Úř. věst. L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323; dále jen „přístupová

směrnice“), a zejména její čl. 4 odst. 1 týkající se povinnosti sjednat vzájemné propojení a čl. 5 odst. 1 první pododstavec týkající se možnosti vnitrostátních regulačních orgánů podporovat a v případě potřeby zajišťovat v souladu s ustanoveními uvedené směrnice odpovídající přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice.

Právní rámec

Právo Společenství

2 Šestý bod odůvodnění přístupové směrnice uvádí:

„Na trzích, na nichž přetrvávají velké rozdíly ve vyjednávacích pozicích mezi podniky a kde některé podniky jsou odkázány při dodávce svých služeb na infrastrukturu provozovanou jinými subjekty, je vhodné vytvořit rámec pro zajištění účinného fungování trhu. Pokud nejsou obchodní jednání úspěšná, měly by mít vnitrostátní regulační orgány pravomoc zajistit přístup, propojení a interoperabilitu služeb v zájmu koncových uživatelů za přiměřených podmínek. Mohou zejména zajistit spojení konec-konec tím, že uloží přiměřené povinnosti podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům. Kontrola přístupových prostředků může zahrnovat vlastnictví nebo kontrolu fyzického připojení (pevného nebo mobilního) ke koncovému uživateli a/nebo možnost změnit nebo zrušit státní číslo nebo čísla potřebná pro přístup ke koncovému bodu sítě koncového uživatele. O takový případ by šlo například tehdy, pokud by operátoři sítí nepřiměřeně omezovali koncovým uživatelům volbu přístupu k internetovým portálům a službám.“

3 Čtrnáctý bod odůvodnění této směrnice uvádí:

„Směrnice 97/33/ES stanovila okruh povinností, které by měly být uloženy podnikům s významnou tržní silou, zejména: průhlednost, nediskriminace, oddělené účetnictví, přístup a regulace cen včetně nákladové orientace. Tento okruh možných povinností by měl být zachován, ale mimo to by měl být stanoven jako maximální soubor povinností, které lze uplatňovat vůči podnikům, aby se zabránilo nadměrné regulaci. V zájmu dodržení mezinárodních závazků nebo práva Společenství by výjimečně mohlo být vhodné ukládat povinnosti týkající se přístupu nebo propojení všem účastníkům trhu, jak je tomu nyní u systémů podmíněného přístupu k digitálním televizním službám.“

4 Podle devatenáctého bodu odůvodnění téže směrnice:

„Povinnost poskytnout přístup k infrastruktuře sítě lze odůvodnit jako prostředek k posilování hospodářské soutěže, ale vnitrostátní regulační orgány musí nalézt rovnováhu mezi právy vlastníka infrastruktury využívat svou infrastrukturu ve svůj vlastní prospěch a právy ostatních poskytovatelů služeb na přístup k zařízením nezbytným pro poskytování konkurenčních služeb. Pokud jsou operátorům uloženy povinnosti, které od nich vyžadují, aby vyhověli přiměřeným žádostem o poskytnutí přístupu k prvkům sítě a přiřazeným zařízením a umožnili jejich využívání, mohou být takové žádosti zamítnuty pouze na základě objektivních kritérií, jako je technická proveditelnost nebo nutnost zachovat integritu sítě. Pokud je přístup zamítnut, může poškozená strana zahájit v dané věci řízení o urovnání sporu uvedené v článcích 20 a 21 směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2002/21/ES [ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349, dále jen „rámcová směrnice“)]. Od operátora, kterému byl uložen nařízený přístup, nelze požadovat, aby poskytoval druhy přístupu, jejichž poskytování není v jeho možnostech. Uložení nařízeného

přístupu vnitrostátními regulačními orgány, které posiluje hospodářskou soutěž krátkodobě, by nemělo oslabit motivaci konkurentů investovat do alternativních zařízení, která dlouhodobě zajistí větší konkurenci. Komise zveřejnila oznámení o uplatňování pravidel hospodářské soutěže u přístupových dohod v odvětví telekomunikací, které se těmito otázkami zabývá [(Úř. věst.1998, C 265, s. 2; Zvl. vyd. 13/29, s. 349)]. Vnitrostátní regulační orgány mohou ukládat technické a provozní podmínky poskytovatelům a/nebo příjemcům nařízeného přístupu v souladu s právem Společenství. Zejména ukládání povinnosti plnit technické normy by mělo být v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a pravidel pro služby informační společnosti [(Úř. věst. L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. L 217, s. 18; Zvl. vyd. 13/21, s. 8)]“.

5 Článek 2 uvedené směrnice obsahuje zejména následující definice:

„[…]

a) ‚přístupem‘ se rozumí zpřístupnění zařízení a/nebo služeb jinému podniku na základě stanovených podmínek, výlučně nebo nevýlučně, za účelem poskytování služeb elektronických komunikací. Vztahuje se mimo jiné na: přístup k síťovým prvkům a přiřazeným zařízením, což může zahrnovat připojení zařízení pevnými nebo jinými než pevnými prostředky (zejména to zahrnuje přístup k účastnickému vedení a k zařízením a službám nezbytným k poskytování služeb prostřednictvím účastnického vedení); přístup k fyzické infrastruktuře včetně budov, kabelovodů

a stožárů; přístup k příslušným softwarovým systémům včetně systémů podpory provozu; přístup k převodu čísel nebo k systémům nabízejícím funkci na stejné úrovni; přístup k pevným a mobilním sítím, zejména pro roaming; přístup k systémům podmíněného přístupu pro digitální televizní služby; přístup ke službám virtuálních sítí;

b) ‚propojením' se rozumí fyzické a logické spojení veřejných komunikačních sítí užívaných týmž nebo jiným podnikem s cílem umožnit komunikaci uživatelům jednoho podniku s uživateli téhož nebo jiného podniku, nebo umožnit přístup ke službám poskytovaným jiným podnikem. Služby mohou být poskytovány zúčastněnými stranami nebo jinými stranami, které mají přístup k síti. Propojení je zvláštním druhem přístupu zřízeného mezi operátory veřejných sítí;

[…]"

6 Článek 4 odst. 1 přístupové směrnice zní takto:

„Operátoři veřejných komunikačních sítí mají právo, a jsou-li požádáni jiným k tomu oprávněným podnikem, i povinnost sjednat vzájemné propojení za účelem poskytování veřejně přístupných služeb elektronických komunikací, aby bylo zajištěno poskytování a interoperabilita služeb v celém Společenství. Operátoři nabízejí přístup a propojení jiným podnikům za smluvních podmínek slučitelných s povinnostmi uloženými vnitrostátním regulačním orgánem podle článků 5, 6, 7 a 8."

7 Článek 5 téže směrnice, který vymezuje pravomoci a odpovědnosti vnitrostátních regulačních orgánů ve vztahu k přístupu a propojení, stanoví:

„1. Při uskutečňování cílů stanovených v článku 8 [rámcové] směrnice vnitrostátní regulační orgány podporují a v případě potřeby zajišťují v souladu s ustanoveními této směrnice odpovídající přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb a plní své úkoly způsobem, který podporuje [hospodářskou] účinnost, trvalou hospodářskou soutěž a koncovým uživatelům přináší co nejvyšší výhody.

Aniž jsou dotčena opatření, která mohou být přijata vůči podnikům s významnou tržní silou v souladu s článkem 8, musí mít vnitrostátní regulační orgány zejména pravomoc uložit:

a) v míře, která je nezbytná k zabezpečení spojení konec-konec, povinnosti podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, v odůvodněných případech rovněž povinnost propojovat jejich sítě, kde tomu tak ještě není;

b) v míře, která je nezbytná k zabezpečení přístupnosti [přístupu] koncovým uživatelům ke službám digitálního rozhlasového a televizního vysílání stanovených členským státem, operátorům povinnosti poskytovat za spravedlivých, přiměřených a nediskriminačních podmínek přístup k dalším zařízením uvedeným v příloze I části II.

2. Při ukládání povinností operátorovi poskytovat přístup v souladu s článkem 12 mohou vnitrostátní regulační orgány stanovit technické nebo provozní podmínky, které má v souladu s právem Společenství plnit poskytovatel a/nebo příjemci takového přístupu tam, kde je to nezbytné pro zajištění běžného provozu sítě. Podmínky, které odkazují na použití určitých technických norem nebo specifikací, musí respektovat článek 17 [rámcové] směrnice.

3. Povinnosti a podmínky uložené v souladu s odstavci 1 a 2 musí být objektivní, průhledné, přiměřené a nediskriminační a uplatňují se v souladu s postupy podle článků 6 a 7 [rámcové] směrnice.

4. Ve vztahu k přístupu a propojení členské státy zajistí, aby byl vnitrostátní regulační orgán zmocněn k provedení zásahu z vlastního podnětu, je-li to odůvodněné, nebo na žádost jedné ze zúčastněných stran, nedojde-li k dohodě mezi podniky, aby byly zajištěny politické cíle článku 8 [rámcové] směrnice, v souladu s ustanoveními této směrnice a s postupy podle článků 6 a 7, 20 a 21 [rámcové] směrnice.“

8 Články 6 a 7 přístupové směrnice obsažené v její kapitole III, nazvané „Povinnosti uložené operátorům a postupy pro přezkoumávání trhu“, se týkají jednak systémů podmíněného přístupu diváků a posluchačů k digitálním televizním a rozhlasovým službám, a jednak nezbytného přezkoumávání dříve uložených povinností týkajících se přístupu a propojení.

9 Článek 8 odst. 2 a 3 přístupové směrnice uvádí:

„2. 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.

3. Aniž jsou dotčeny:

– čl. 5 odst. 1, čl. 5 odst. 2 a článek 6,

– články 12 a 13 [rámcové] směrnice, podmínka 7 v části B přílohy směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2002/20/ES [ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací] (autorizační směrnice) [Úř. věst. L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337] jak je uplatněna na základě čl. 6 odst. 1 [posledně uvedené] směrnice, články 27, 28 a 30 směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2002/22/ES [ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací] (směrnice o univerzální službě) [Úř. věst. L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367; dále jen ‚směrnice o univerzální službě'] a příslušná ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/66/ES ze dne 15. prosince 1997 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví telekomunikací [(Úř. věst. L 24, s. 1)] obsahující povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, nebo

– potřeba dodržet mezinárodní závazky,

neukládají vnitrostátní regulační orgány povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 operátorům, kteří nebyli označeni v souladu s odstavcem 2.

[…]“

10 Článek 12 přístupové směrnice, nazvaný „Povinnosti přístupu k určitým síťovým zařízením a jejich využívání“, stanoví:

„1. Vnitrostátní regulační orgán může v souladu s článkem 8 ukládat operátorům povinnost vyhovět oprávněným žádostem o přístup k určitým síťovým prvkům a přiřazeným zařízením a o jejich využívání, mimo jiné v situacích, v nichž se vnitrostátní regulační orgán domnívá, že by odmítnutí přístupu nebo nepřiměřené smluvní podmínky a podmínky s podobným účinkem bránily vývoji trvalého konkurenčního prostředí pro koncové uživatele, nebo že by byly v rozporu se zájmy koncových uživatelů.

Od operátorů se může mimo jiné požadovat:

[…]

b) vyjednávání v dobré víře s podniky, které žádají o přístup;

[…]

2. Když vnitrostátní regulační orgány zvažují, zda uložit povinnosti podle odstavce 1, a zejména při posuzování, zda by takové povinnosti byly úměrné cílům stanoveným v článku 8 [rámcové směrnice], zohlední zejména tyto faktory:

a) technickou a ekonomickou životaschopnost využití nebo instalace konkurenčních zařízení s ohledem na tempo vývoje trhu s přihlédnutím k povaze a druhu dotyčného propojení a přístupu;

b) proveditelnost poskytování navrhovaného přístupu, s ohledem na dostupnou kapacitu;

c) počáteční investice majitele zařízení, s přihlédnutím k rizikům této investice;

d) potřebu dlouhodobé ochrany hospodářské soutěže;

e) v případě potřeby veškerá příslušná práva duševního vlastnictví;

f) poskytování celoevropských služeb.“

11 Článek 8 rámcové směrnice definuje cíle politiky a regulační zásady, jejichž dodržování musí vnitrostátní regulační orgány zajistit.

Vnitrostátní právo

12 Článek 1 telekomunikačního zákona (Prawo Telekomunikacyjne) ze dne 16. července 2004 (Dz. U. z roku 2004, č. 171, poz. 1800, dále jen „telekomunikační zákon“) vymezuje režim použitelný na činnosti poskytování telekomunikačních služeb, telekomunikačních sítí a přiřazených zařízení (dále jen „telekomunikační činnost“).

13 Odstavec 2 uvedeného článku 1 stanoví:

„Cílem zákona je vytvořit podmínky:

1) pro podporu řádné a účinné hospodářské soutěže v oblasti telekomunikačních služeb;

2) pro rozvoj a používání moderních telekomunikačních infrastruktur;

3) pro zajištění pořádku při využívání číslování, rádiových frekvencí a orbitálních zdrojů;

4) pro zajištění co nejvyšších výhod uživatelům, pokud jde o rozmanitost, cenu a kvalitu telekomunikačních služeb;

5) pro zajištění technologické neutrality.

[…]“

14 Článek 26 telekomunikačního zákona zní takto:

„1. Požádá-li o to jiný telekomunikační podnik nebo subjekt uvedený v čl. 4 odst. 1 bodech 1, 2, 4, 5, 7 a 8, je operátor veřejné telekomunikační sítě povinen vést jednání o uzavření smlouvy o přístupu za účelem poskytování telekomunikačních služeb přístupných veřejnosti a zajištění interoperability služeb.

2. Při sjednávání ustanovení smlouvy o přístupu musí telekomunikační podniky zohlednit povinnosti, které jim byly uloženy.

3. Informace získané v rámci jednání lze využít pouze v souladu s jejich určením a jsou důvěrné, není-li stanoveno jinak.

4. Není-li stanoveno jinak, ustanovení této kapitoly týkající se telekomunikačních podniků se vztahují rovněž na subjekty uvedené v čl. 4 bodech 1, 2, 4, 5, 7 a 8.

5. Operátor ze členského státu požadující přístup k telekomunikační síti nemá povinnost zápisu do registru uvedeného v článku 10, pokud na polském území nevykonává žádnou telekomunikační činnost."

15 Na základě článku 27 telekomunikačního zákona:

„1. Předseda Urząd Komunikacij Electronicznej (UKE) [(Úřadu pro elektronické komunikace)] může z úřední moci nebo na základě písemné žádosti kterékoli ze stran jednání směřující k uzavření smlouvy o přístupu stanovit usnesením lhůtu pro ukončení vyjednávání, jež nemůže přesáhnout 90 dní ode dne podání žádosti směřující k uzavření takové smlouvy.

2. Pokud není jednání zahájeno, pokud je přístup odmítnut podnikem, který je povinen jej poskytnout, nebo pokud není uzavřena žádná smlouva ve lhůtě uvedené v odstavci 1, kterákoli ze stran může požadovat, aby předseda UKE přijal rozhodnutí ohledně sporných otázek či rozhodnutí definující podmínky spolupráce.

3. Žádost uvedená v odstavci 2 musí obsahovat návrh smlouvy o přístupu a uvádět postoje stran v rozsahu stanoveném zákonem, jakož i uvést ustanovení smlouvy, ohledně kterých strany nedospěly k dohodě.

4. Na žádost předsedy UKE mu strany ve lhůtě 14 dnů předloží svá stanoviska týkající se sporných bodů, jakož i dokumenty nezbytné k přezkumu žádosti.“

16 Článek 28 uvedeného zákona zní takto:

„1. Předseda UKE přijme rozhodnutí o poskytnutí přístupu ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti uvedené v čl. 27 odst. 2 a zohlední přitom následující kritéria:

1) zájem uživatelů telekomunikačních sítí;

2) povinnosti uložené telekomunikačním podnikům;

3) podporu moderních telekomunikačních služeb;

4) povahu stávajících sporných otázek a praktickou možnost, s ohledem na technické a hospodářské aspekty přístupu, uskutečnit řešení navrhovaná telekomunikačními podniky, které jsou stranami jednání, nebo je nahradit alternativními řešeními;

5) záruku:

   a) integrity sítě a interoperability služeb,

   b) vyloučení diskriminačních podmínek přístupu,

   c) rozvoje hospodářské soutěže na trhu telekomunikačních služeb;

6) tržní sílu telekomunikačních podniků, jejich sítě jsou vzájemně propojeny;

7) veřejný zájem včetně ochrany životního prostředí;

8) kontinuitu univerzální služby.

2. Předseda UKE přijme rozhodnutí o poskytnutí přístupu subjektům uvedeným v čl. 4 bodech 1, 2, 4, 5, 7 a 8 ve lhůtě 60 dnů od podání žádosti uvedené v čl. 27 odst. 2 s ohledem na kritéria uvedená v odstavci 1 [tohoto článku] bodech 1 až 4, 5, písm. a) a c), a 6 až 8, na obranu a bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek, jakož i na konkrétní povahu úkolů převzatých uvedenými subjekty.

3. Rozhodnutí o přístupu v rámci propojení sítí může obsahovat ustanovení [která jsou povinná a proměnná podle druhu propojených sítí].

4. Rozhodnutí o poskytnutí přístupu nahrazuje část smlouvy o přístupu zahrnutou v uvedeném rozhodnutí.

5. Pokud zúčastněné strany uzavřou smlouvu o přístupu, ustanovení rozhodnutí o přístupu, která jsou v uvedené smlouvě zahrnuta, ze zákona zanikají.

6. Předseda UKE může rozhodnutí o přístupu změnit na žádost kterékoli dotčené strany nebo z úřední moci, jestliže je to odůvodněno potřebou zajistit ochranu zájmů koncových uživatelů, účinnou hospodářskou soutěž nebo interoperabilitu služeb.

7. O finančních nárocích uplatněných na základě nevykonání nebo nesprávného vykonání povinností vyplývajících z rozhodnutí o přístupu rozhodne soud.

8. Předseda UKE přijme rozhodnutí o přístupu obsahující veškerá ustanovení nezbytná k zajištění přístupu, pokud je jednou ze stran telekomunikační podnik, kterému byla uložena povinnost na základě [zejména článku] 45.“

17 Na základě článku 29 uvedeného zákona:

„Předseda UKE může z úřední moci rozhodnout o změně znění smlouvy o přístupu nebo donutit strany k její změně, je-li to odůvodněno potřebou zajistit ochranu zájmů koncových uživatelů, účinnou hospodářskou soutěž či interoperabilitu služeb.“

18 Článek 30 telekomunikačního zákona stanoví, že „[n]a změny smluv o přístupu se články 26 až 28 […] použijí obdobně“.

19 Na základě článku 45 uvedeného zákona:

„Předseda UKE může s ohledem na úměrnost povinnosti vůči danému problému, na zásadu proporcionality a na cíle uvedené v čl. 1 odst. 2, a s ohledem na čl. 1 odst. 3, přijmout rozhodnutí, jímž telekomunikačnímu podniku, který kontroluje přístup ke

koncovým uživatelům, uloží regulační povinnosti nezbytné k tomu, aby koncovým uživatelům služeb uvedeného podniku byly zajištěny komunikace s uživateli služeb jiného podniku, včetně povinnosti propojení.“

20 Článek 136 uvedeného zákona stanoví:

„1. Předseda UKE může za účelem zajištění přístupu koncových uživatelů ke službám digitálního rozhlasového a televizního vysílání přijmout rozhodnutí, kterým telekomunikačním podnikům uloží povinnost poskytnout přístup k následujícím přiřazeným zařízením:

1) softwarové rozhraní,

2) elektronický průvodce programy

2. Na rozhodnutí uvedené v odstavci 1 se vztahují ustanovení o konzultačním a konsolidačním postupu.

3. Předseda UKE přijme rozhodnutí uvedené v odstavci 1 na základě zásady rovnosti a zásady zákazu diskriminace.“

Postup před zahájením soudního řízení

21 Dne 21. března 2005 zaslala Komise Polské republice výzvu dopisem, ve které ji informovala o svých obavách ohledně provedení čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice do vnitrostátního práva. Uvedený členský stát odpověděl dopisem ze dne 20. května 2005.

22 Komise vydala dne 4. července 2006 odůvodněné stanovisko, kterým uvedený členský stát vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto stanovisku vyhověl ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Polské orgány na toto stanovisko odpověděly dne 4. září 2006. Komise nebyla s uvedenou odpovědí spokojena, a rozhodla se proto podat tuto žalobu.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesouladu článku 26 telekomunikačního zákona s čl. 4 odst. 1 přístupové směrnice

Argumentace účastníků řízení

23 V rámci svého prvního žalobního důvodu Komise tvrdí, že povinnost sjednat propojení stanovená čl. 4 odst. 1 přístupové směrnice se vztahuje na všechny operátory veřejných telekomunikačních sítí a týká se propojení sítí. Propojení sítí je zvláštním druhem

přístupu, který je zřizován mezi jednotlivými operátory veřejných sítí a netýká se jiného druhu přístupu. K zásahu vnitrostátního regulačního orgánu dochází pouze za mimořádných okolností.

24 Podle názoru Komise totiž ze šestého a čtrnáctého bodu odůvodnění, jakož i z čl. 8 odst. 3, čl. 5 odst. 1 a článku 12 přístupové směrnice vyplývá, že musí být zaprvé provedeno vyhodnocení situace s cílem určit, zda dotčený trh podléhá *ex ante* právní úpravě a jaký je stupeň hospodářské soutěže na daném trhu. Zadruhé jsou vnitrostátní regulační orgány povinny zohlednit řadu faktorů a přezkoumat dlouhodobý dopad povinnosti poskytnout přístup na hospodářskou soutěž na daném trhu. Zatřetí čl. 5 odst. 1 přístupové směrnice požaduje výslovné oprávnění vnitrostátních regulačních orgánů uložit kterémukoli operátorovi, včetně těch, kteří nemají významnou tržní sílu, povinnost sjednat přístup k telekomunikačním sítím. Začtvrté jedním ze základů právního rámce Společenství v oblasti elektronických komunikací je zásada, podle které vnitrostátní regulační orgán zasahuje pouze v případech, kdy mechanismy volného trhu nefungují nebo nevedou k uspokojivým výsledkům.

25 Podle Komise přitom čl. 26 odst. 1 telekomunikačního zákona ukládá obecnou povinnost sjednat v dobré víře smlouvy o přístupu k telekomunikačním sítím.

26 Komise má za to, že pokud je taková povinnost uložena *ex lege*, nejenže to znamená, že regulační orgán není povinen ověřit, zda uložení této povinnosti podporuje přístup k telekomunikačním sítím, ale i to, že nevyvažuje zájmy operátora dotčené sítě a podniků požadujících přístup k této síti a nevyhodnocuje dopad uložení uvedené povinnosti na konkrétní trh. Uvedený orgán není ani povinen uvádět, zda jsou splněny podmínky uvedené v čl. 5 odst. 1 přístupové směrnice.

27 Krom toho Komise tvrdí, že postoj Polské republiky se zakládá na dvou nesprávných předpokladech. Prvním z nich je, že přístupová směrnice stanoví, že regulační orgán může bez zohlednění konkrétní situace uložit jakémukoli operátorovi telekomunikační sítě povinnost sjednat přístup k dané síti. Druhým nesprávným předpokladem je to, že vyjednávání představuje pro operátory telekomunikačních sítí minimální zátěž, která nemá následky na jejich rozhodnutí v oblasti investic, a tedy na podmínky hospodářské soutěže.

28 Konečně Komise uvádí, že jednak řešení přijaté polským zákonem neumožňuje lepší provádění zásady právní jistoty než řešení přijaté přístupovou směrnicí, a jednak uvedená směrnice nestanoví právo požadovat zahájení jednání, nýbrž pouze pravomoc vnitrostátního regulačního orgánu k tomu, aby po provedení analýzy trhu uložil povinnost zahájit jednání operátorům telekomunikačních sítí s významnou tržní silou nebo v určitých případech všem operátorům.

29 Polská republika zpochybňuje opodstatněnost prvního žalobního důvodu. Tvrdí totiž, že teleologický a funkční výklad přístupové směrnice vede k závěru, že ustanovení článku 26 telekomunikačního zákona, která stanoví povinnost zahájit jednání nejen ohledně propojení telekomunikačních sítí, ale rovněž ohledně přístupu k těmto sítím, nejsou v rozporu s čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice.

30 V tomto ohledu uvedený členský stát zaprvé zdůrazňuje, že uložit operátorovi telekomunikační sítě povinnost zahájit jednání s podnikem požadujícím přístup k dané síti představuje druh podpory přístupu k telekomunikačním sítím. Lze tak dosáhnout maximálního využití stávajících infrastruktur všemi zúčastněnými stranami.

31 Dále uvedený členský stát tvrdí, že řešení spočívající v tom, že vnitrostátním orgánům je udělena pravomoc uložit takovému operátorovi povinnost zahájit jednání na žádost podniku, který požaduje přístup k dotčené síti, a jím přijaté řešení spočívající v tom, že uvedenému podniku je zaručeno právo dosáhnout zahájení jednání, vedou z pohledu daného operátora k podobným výsledkům.

32 Zadruhé má Polská republika za to, že její přístup je nejvíce způsobilý k provedení zásady právní jistoty, protože operátoři mají možnost zjistit přesný rozsah povinností, které pro ně plynou z telekomunikačního zákona.

33 Uvedený členský stát mimoto tvrdí, že z šestého bodu odůvodnění a z čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice vyplývá, že každý podnik má *de facto* právo požadovat od operátora veřejné telekomunikační sítě, aby vedl jednání ohledně přístupu k dané síti, a že nejsou-li jednání úspěšná, může se podnik obrátit na regulační orgán. V důsledku toho lze rozhodnutí regulačního orgánu zavazující dotčeného operátora k zahájení jednání považovat za rozhodnutí deklaratorní povahy potvrzující existenci povinnosti operátora v tomto ohledu, a tedy existenci odpovídajícího práva podniku požadujícího přístup. Uvedené právo a symetrická povinnost, kterou toto právo znamená pro operátora, je tak v plném rozsahu odůvodněno na základě cíle sledovaného uvedenou směrnicí.

34 Konečně podle téhož členského státu během tří let platnosti telekomunikačního zákona netrpěli ani operátoři, ani rozvoj hospodářské soutěže nežádoucími účinky způsobenými uvedeným zákonem.

Závěry Soudního dvora

35 Úvodem je třeba uvést, že Polská republika přiznává, že čl. 26 odst. 1 telekomunikačního zákona je obecným právním ustanovením, které ukládá všem operátorům veřejné telekomunikační sítě povinnost sjednat v dobré víře uzavření smlouvy o přístupu k dané síti na žádost jakéhokoli podniku, který si přeje takový přístup získat, přičemž tato jednání se týkají nejen dohod v oblasti propojení, ale také dohod upravujících přístup k uvedené síti.

36 Přitom je třeba bez dalšího konstatovat, že povinnost, která se vztahuje na všechny operátory veřejných telekomunikačních sítí, vést jednání na žádost jiných k tomu oprávněných podniků, jak vyplývá z čl. 4 odst. 1 přístupové směrnice, se týká propojení, jež v souladu s definicí podle čl. 2 písm. b) uvedené směrnice „je zvláštním druhem přístupu zřízeného mezi operátory veřejných sítí". Na rozdíl od článku 26 telekomunikačního zákona se tedy tato povinnost netýká jiných forem přístupu k sítím, jak jsou vymezeny v čl. 2 písm. a) téže směrnice a jak je stanoví telekomunikační zákon.

37 Je rovněž třeba připomenout, že čl. 4 odst. 1 druhá věta přístupové směrnice umožňuje operátorům nabídnout přístup a propojení dalším podnikům za podmínek slučitelných s povinnostmi uloženými vnitrostátním regulačním orgánem. K nim patří povinnosti, které uvedený orgán může na základě čl. 8 odst. 2 přístupové směrnice uložit po provedení analýzy trhu operátorovi, který byl označen za operátora s významnou silou na daném trhu.

38 V tomto ohledu vyplývá z výkladu článku 8 ve spojení s čl. 12 odst. 1 písm. b) přístupové směrnice, že povinnost sjednat v dobré víře s podniky smlouvu může vnitrostátní regulační orgán po provedení analýzy trhu uložit operátorům s významnou tržní silou.

39 Přitom, jak uvedl generální advokát v bodě 62 svého stanoviska, článek 26 telekomunikačního zákona není založen na dualitě režimů v závislosti na síle podniků, ale zachází se všemi operátory stejně, aniž by vnitrostátnímu regulačnímu orgánu umožnil, aby před svým zásahem nebo během přezkumu žádosti podniku požadujícího přístup k telekomunikační síti zohlednil konkrétní situaci.

40 Povinnost sjednat v dobré víře smlouvy o přístupu stanovené telekomunikačním zákonem má totiž za následek uložení takové povinnosti bez předchozího hodnocení stupně účinné hospodářské soutěže na dotčeném trhu. Uvedený zákon ani neumožňuje tuto povinnost zrušit nebo změnit, pokud na daném trhu hospodářská soutěž zesílí.

41 Krom toho zásahy vnitrostátního regulačního orgánu musí podle devatenáctého bodu odůvodnění přístupové směrnice vedle podpory růstu hospodářské soutěže ustavit rovnováhu mezi právem majitele provozovat svoji infrastrukturu k vlastnímu prospěchu a právem ostatních poskytovatelů služeb na přístup ke zdrojům nezbytným pro poskytování konkurenčních služeb.

42 Navíc v souladu s čl. 12 odst. 2 přístupové směrnice jsou zásahy vnitrostátního regulačního orgánu omezeny nezbytností zohlednit faktory vyjmenované v uvedeném ustanovení, k nimž patří potřeba dlouhodobé ochrany hospodářské soutěže a přezkum

úměrnosti povinností, které tento orgán zamýšlí uložit ohledně přístupu ke konkrétním prvkům sítě a jejich využití ve vztahu k cílům definovaným v článku 8 rámcové směrnice.

43 Přitom tím, že nestanoví zásah vnitrostátního regulačního orgánu před uložením povinnosti sjednání smluv o přístupu, telekomunikační zákon neumožňuje žádné vyhodnocení situace podle kritérií vyjmenovaných v uvedeném čl. 12 odst. 2.

44 Z toho vyplývá, že Polská republika tím, že uložila veřejným operátorům komunikačních sítí obecnou povinnost sjednání smluv o přístupu k telekomunikační síti, neprovedla správně čl. 4 odst. 1 přístupové směrnice.

45 Tento závěr není zpochybněn argumentem, který uplatnil uvedený členský stát a podle kterého dynamičtější teleologický výklad uvedené směrnice umožňuje rychlejší rozvoj technologií.

46 Je totiž třeba konstatovat, že k zásahu vnitrostátního regulačního orgánu dochází pouze za účelem zajištění účinného fungování trhu. K tomu čl. 5 odst. 1 první pododstavec přístupové směrnice stanoví, že uvedený orgán podporuje hospodářskou účinnost, trvalou hospodářskou soutěž a co nejvyšší výhody pro koncového uživatele.

47 Ohledně argumentu uvedeného členského státu, podle kterého telekomunikační zákon posiluje dodržování zásady právní jistoty, postačí uvést, že tato zásada v žádném případě neumožňuje odchylku od pravidel stanovených přístupovou směrnicí.

48 Z výše uvedeného vyplývá, že první žalobní důvod je opodstatněný.

49 V důsledku toho je třeba konstatovat, že Polská republika tím, že neprovedla správně čl. 4 odst. 1 přístupové směrnice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesouladu telekomunikačního zákona s čl. 5 odst. 1 prvním pododstavcem přístupové směrnice

Argumentace účastníků řízení

50 Druhým žalobním důvodem Komise tvrdí, že články 26 až 30 telekomunikačního zákona nezajišťují správné provedení čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice. Z uvedených článků 26 až 30, jakož i z článků 45 a 136 téhož zákona vyplývá, že všichni operátoři veřejných komunikačních sítí jsou povinni sjednat přístup k uvedeným sítím, že předseda vnitrostátního regulačního orgánu může rozhodnout o lhůtě pro uzavření takového druhu jednání a že, pokud strany nedospějí k dohodě, uvedený předseda může na žádost jedné ze stran přijmout rozhodnutí o poskytnutí

přístupu, které nahradí smlouvu o přístupu v bodech, kterých se týká, a uložit tak povinnosti podnikům nezávisle na jejich postavení na trhu.

51 V tomto ohledu Komise zaprvé tvrdí, že čl. 5 odst. 1 přístupové směrnice nemůže být proveden obecným ustanovením zákona, protože vyžaduje, aby vnitrostátní regulační orgán byl oprávněn jednat výhradně v určitých případech. Tato pravomoc je omezena odkazem na cíle uvedené v článku 8 rámcové směrnice a požadavky stanovenými v čl. 5 odst. 3 přístupové směrnice. Uvedený čl. 5 odst. 1 není pouhou programovou normou, ale textem, který uvádí rozhodnutí, jež vnitrostátní regulační orgány musí být oprávněny přijmout. Je výjimkou z obecné zásady stanovené v článku 8 přístupové směrnice a tato výjimka musí být vykládána restriktivně.

52 Zadruhé tvrdí, že čl. 5 odst. 4 přístupové směrnice sám o sobě neumožňuje uložit regulační povinnosti všem podnikům, ale pouze těm, které mají významnou tržní sílu nebo, bez ohledu na uvedenou podmínku, v případech uvedených v čl. 8 odst. 3 uvedené směrnice. Povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 uvedené směrnice nemohou být uloženy na základě postupu popsaného v daném čl. 5 odst. 4.

53 Zatřetí tvrdí, že čl. 5 odst. 1 přístupové směrnice nepodmiňuje pravomoc vnitrostátního regulačního orgánu existencí jakéhokoli sporu mezi podniky.

54 Polská republika tento žalobní důvod zpochybňuje. Tvrdí zaprvé, že obě pravidla vyplývající z čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice, podle kterých je vnitrostátní regulační orgán povinen jednak podporovat přístup k sítím, propojení, jakož i interoperabilitu služeb, a jednak je v případě potřeby zajistit, jsou velmi obecná a představují programové normy. Taková pravidla zavazují členské státy pouze ohledně cíle, jehož dosažení jsou povinny zajistit v rámci své politiky přístupu k telekomunikačním sítím.

55 Tento výklad je potvrzen obecnou systematikou přístupové směrnice, neboť uvedený článek 5 je vložen do její kapitoly II, nazvané „Obecná ustanovení".

56 Žalovaný členský stát rovněž tvrdí, že cíle uvedené v čl. 8 rámcové směrnice jsou definovány obecně, takže skutečnost, že je na ně odkázáno, ponechává vnitrostátním regulačním orgánům široký prostor pro posouzení. Mimoto ani přesná definice cílů vytýčených pro činnosti posledně uvedených orgánů by nezaručila podnikům činným na trhu možnost předvídat povinnosti, které jim přísluší. Přitom zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní předpisy byly jasné a přesné.

57 Obecné regulační pravomoci rovněž nejsou omezeny kritérii definovanými v čl. 5 odst. 3 přístupové směrnice, která se týkají povinností a požadavků uložených na základě čl. 5 odst. 1 a 2 uvedené směrnice.

58 Uvedený členský stát z toho činí závěr, že provedení daného článku 5 nelze uskutečnit doslovně, neboť stanoví obecné oprávnění vnitrostátního regulačního orgánu podporovat a zajišťovat přístup k telekomunikačním sítím.

59 Zadruhé Polská republika zdůrazňuje, že tento žalobní důvod se týká výhradně nesouladu polského práva s čl. 5 odst. 1 prvním pododstavcem přístupové směrnice, a nikoli s druhým pododstavcem uvedeného odstavce 1.

60 Mimoto tvrdí, že Komise nezohlednila skutečnost, že uvedený čl. 5 odst. 1 první pododstavec obsahuje dvě právní pravidla. První z nich, jež zavádí obecnou povinnost podporovat přístup, propojení a interoperabilitu služeb ve všech případech, bez ohledu na okolnosti, přičemž za tímto účelem musí vnitrostátní regulační orgán jednat trvale, je provedeno kapitolou 2 telekomunikačního zákona. Druhé pravidlo se týká povinnosti zajistit přístup k síti, což stanoví články 28 a 29 uvedeného zákona.

Závěry Soudního dvora

61 Druhým žalobním důvodem Komise navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že čl. 5 odst. 1 první pododstavec přístupové směrnice, který ukládá oprávnit vnitrostátní regulační orgán k zásahu v přesně stanovených případech na podporu cílů článku 8 rámcové směrnice, nebyl telekomunikačním zákonem správně proveden.

62 Zaprvé je třeba připomenout, že regulační úkoly vnitrostátního regulačního orgánu jsou definovány v článcích 8 až 13 rámcové směrnice. Článek 8 odst. 1 uvedené směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby při plnění svých úkolů přijímaly vnitrostátní regulační orgány veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2 až 4 téhož článku.

63 Soudní dvůr krom toho provedl výklad uvedeného článku 8 v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost zajistit, aby vnitrostátní regulační orgány přijímaly veškerá přiměřená opatření, která směřují k podpoře hospodářské soutěže při poskytování služeb elektronických komunikací tím, že zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací a odstraňují zbývající překážky pro poskytování uvedených služeb na evropské úrovni (rozsudek ze dne 31. ledna 2008, Centro Europa 7, C-380/05, bod 81).

64 Zadruhé je třeba uvést, že čl. 5 odst. 1 první pododstavec přístupové směrnice se týká pravomocí a odpovědností vnitrostátních regulačních orgánů ve vztahu k přístupu a propojení. Stanoví, že při uskutečňování cílů stanovených v článku 8 rámcové směrnice vnitrostátní regulační orgány podporují a v případě potřeby zajišťují odpovídající přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb, a podporují hospodářskou účinnost, trvalou hospodářskou soutěž a co nejvyšší výhody pro koncové uživatele.

65 Z toho vyplývá, že čl. 5 odst. 1 první pododstavec přístupové směrnice se omezuje na stanovení obecného oprávnění vnitrostátních regulačních orgánů za účelem dosažení cílů článku 8 rámcové směrnice v konkrétním kontextu přístupu a propojení.

66 Zatřetí, jak uvedl generální advokát v bodě 83 svého stanoviska, články 26 až 30 uvedeného zákona svěřují vnitrostátnímu regulačnímu orgánu širokou pravomoc zasáhnout.

67 Začtvrté je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury v rámci řízení o nesplnění povinnosti přísluší Komisi prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti. Komise musí Soudnímu dvoru předložit poznatky nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr mohl přezkoumat existenci uvedeného nesplnění povinnosti (rozsudek ze dne 10. ledna 2008, Komise v. Finsko, C-387/06, bod 25 a citovaná judikatura).

68 Přitom je nutno konstatovat, že Komise tím, že se omezila na tvrzení, že čl. 5 odst. 1 první pododstavec přístupové směrnice nemůže být proveden obecným ustanovením zákona, ale výhradně textem uvádějícím rozhodnutí, která je vnitrostátní regulační orgán oprávněn přijmout, aniž by prokázala, že dotčená ustanovení telekomunikačního zákona neuskutečňují cíle rámcové směrnice, neprokázala právně dostačujícím způsobem, že uvedená ustanovení nezajišťují správné provedení čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice.

69 Z toho plyne, že druhý žalobní důvod musí být zamítnut.

K nákladům řízení

70 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. V souladu s odst. 3 prvním pododstavcem téhož článku může Soudní dvůr nicméně rozdělit náklady nebo rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch nebo pokud jsou k tomu dány výjimečné důvody. Jelikož Komise i Polská republika měly částečně ve věci neúspěch, je důvodné rozhodnout, že ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Polská republika tím, že neprovedla správně čl. 4 odst. 1 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), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice.

2) Ve zbývající části se žaloba zamítá.

3) Komise Evropských společenství a Polská republika ponesou vlastní náklady řízení.

Podpisy.