ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 13. novembra 2008 *

Vo veci C-227/07,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 8. mája 2007,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Shotter a K. Mojzesowicz, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Poľskej republike, v zastúpení: pôvodne E. Ośniecka-Tamecka a T. Nowakowski, neskôr M. Dowgielewicz, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

* Jazyk konania: poľština.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia K. Schiemann, P. Kūris (spravodajca), L. Bay Larsen a C. Toader,

generálny advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 10. júna 2008,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor určil, že Poľská republika si tým, že nesprávne prebrala do vnútroštátneho práva smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica) (Ú. v. ES L 108, s. 7; Mim. vyd. 13/029, s. 323, ďalej len „prístupová smernica“), najmä jej článok 4 ods. 1 týkajúci sa povinnosti dohodnúť sa na vzájomnom prepojení a článok 5 ods. 1 prvý pododsek týkajúci sa právomoci národných regulačných úradov podporiť

a prípadne zabezpečiť, v súlade s ustanoveniami tejto smernice, zodpovedajúci prístup, prepojenie, ako aj interoperabilitu služieb, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tejto smernice.

Právny rámec

Právo Spoločenstva

2 V odôvodnení č. 6 prístupovej smernice sa uvádza:

„Na trhoch, kde pretrvávajú veľké rozdiely v pozícii pri rokovaniach medzi jednotlivými podnikmi a kde sa niektoré podniky spoliehajú na infraštruktúru poskytnutú inými subjektami na dodávanie svojich služieb, je primerané vytvoriť rámec na zabezpečenie účinných funkcií trhov. Národné regulačné orgány by mali mať právomoci ktorými by, v prípade zlyhania obchodných rokovaní, zabezpečili primeraný prístup, prepojenie a interoperabilitu služieb v záujme koncových používateľov. Môžu najmä zabezpečiť prepojenie koncových užívateľov uložením primeraných povinností podnikom kontrolujúcim prístup koncových používateľov. Kontrola prístupových prostriedkov môže znamenať vlastníctvo alebo kontrolu fyzických vedení ku koncovým užívateľom (pevným alebo mobilným) a/alebo schopnosť meniť alebo rušiť národné čísla alebo čísla potrebné na prístup ku koncovým bodom siete koncových užívateľov. Takýto prípad môže nastať vtedy, keď by napríklad operátori siete bezdôvodne obmedzili koncovým užívateľom možnosť výberu prístupu k internetovým portálom a službám.“

3 V odôvodnení č. 14 tejto smernice sa uvádza:

„Smernica 97/33/ES ustanovila rozsah povinností uložených podnikom s významným vplyvom na trhu, a to transparentnosť, nediskrimináciu, oddelenie účtovníctva, kontrolu prístupu a ceny vrátane nákladovej orientácie. Tento rozsah možných záväzkov by sa mal dodržiavať, zároveň by sa však mali určiť ako maximálne záväzky, ktoré je možné uplatniť na podniky, aby sa zabránilo nadmernej regulácii. Výnimočne, s cieľom splniť medzinárodné záväzky alebo právo spoločenstva, môže byť oprávnené uloženie povinností v oblasti prístupu a prepojenia všetkým trhovým subjektom, ako napríklad v súčasnosti v systémoch podmieneného prístupu k službám digitálnej televízie.“

4 Podľa odôvodnenia č. 19 tejto smernice:

„Povinnosť zaručenia prístupu k infraštruktúre môže byť oprávnená ako prostriedok zvýšenia hospodárskej súťaže, ale národné regulačné orgány musia zosúladiť práva vlastníka infraštruktúry, aby sa jeho infraštruktúra využívala v jeho prospech a práva ostatných poskytovateľov služieb na prístup k prostriedkom, ktoré sú základné pre poskytovanie konkurenčných služieb. Ak sú na operátorov uvalené povinnosti vyžadujúce splnenie oprávnenej požiadavky na prístup a využívanie zložiek siete a súvisiacich prostriedkov, môže byť takáto požiadavka odmietnutá len na základe objektívnych kritérií ako technická uskutočniteľnosť alebo potreba udržania integrity siete. V prípade odmietnutia prístupu môže poškodená strana predložiť prípad na riešenie podľa postupu riešenia sporov na základe článkov 20 a 21 smernice [Európskeho parlamentu a Rady] 2002/21/ES [zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby] (rámcová smernica) [(Ú. v. ES L 108, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349, ďalej len „rámcová smernica“)]. Od operátora s povinnosťou zaručiť prístup sa nemôže vyžadovať poskytnutie tých typov prístupu, ktoré nie je schopný zabezpečiť. Požiadavka národných regulačných orgánov na zaručenie prístupu, ktorý zvyšuje hospodársku súťaž v krátkodobom horizonte, by nemala znížiť stimuly konkurenčných subjektov z hľadiska investovania do alterna-

tívnych prostriedkov, ktoré v dlhšom období zabezpečia zvýšenie hospodárskej súťaže. Komisia uverejnila oznámenie o uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže na dohody o prístupe v telekomunikačnom sektore (Ú. v. ES C 265, s. 2), ktoré rieši tieto problémy. Národné regulačné úrady môžu podľa práva spoločenstva stanoviť technické a prevádzkové podmienky pre poskytovateľov a/alebo užívateľov mandátového prístupu. Predovšetkým nariaďovanie technických noriem by malo byť v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/34//ES z 22. júna 1998, ktorou sa ustanovuje postup poskytovania informácií v oblasti technických noriem a predpisov a pravidiel pre služby informačnej spoločnosti (Ú. v. ES L 204, s. 37; Mim. vyd. 13/020, s. 337), zmenenou a doplnenou smernicou Európskeho parlamentu a Rady 98/48/ES z 20. júla 1998 (Ú. v. ES L 217, s. 18; Mim. vyd. 13/021, s. 8).“

5 Článok 2 uvedenej smernice obsahuje najmä tieto definície:

„…

a) ‚prístup‘ znamená sprístupnenie zariadení a/alebo služieb inému podniku za vymedzených podmienok buď na výlučnej, alebo nevýlučnej báze s cieľom poskytovania elektronických komunikačných služieb. Zahŕňa okrem iného prístup k zložkám siete a príslušným zariadeniam, čo môže zahŕňať pevné alebo iné spojenie zariadení (zahŕňa to najmä prístup k účastníckemu vedeniu a k zariadeniam a službám potrebným na poskytovanie služieb v účastníckom vedení), prístup k fyzickej infraštruktúre vrátane stavieb, vedení a stožiarov; prístup k príslušným systémom softvéru vrátane systémov na prevádzkovú podporu,

prístup k prekladaniu čísel alebo k systémom s rovnakou funkčnosťou, prístup k pevným a mobilným sieťam, najmä na roaming, prístup k systémom s podmieneným prístupom pre služby digitálnej televízie; prístup k službám virtuálnej siete;

b) ‚prepojenie' znamená fyzické a logické vedenie verejných komunikačných sietí používaných tým istým alebo iným podnikom s cieľom umožniť komunikáciu používateľov jedného podniku s používateľmi toho istého alebo iného podniku, alebo na prístup k službám poskytovaných iným podnikom. Služby môžu byť poskytované zainteresovanými stranami alebo inými stranami, ktoré majú prístup k sieti. Prepojenie je špecifickým typom prístupu zavedeným medzi operátormi verejnej siete;

…"

6 V článku 4 ods. 1 prístupovej smernice sa stanovuje:

„Operátori verejných komunikačných sietí majú právo a, ak sú požiadaní inými podnikmi, ktoré sú k tomu oprávnené, aj povinnosť dohodnúť prepojenie medzi týmito podnikmi s cieľom poskytovania verejne dostupných komunikačných služieb, aby sa zabezpečilo poskytovanie a interoperabilita služieb v spoločenstve. Operátori ponúkajú prístup a prepojenie iným podnikom za podmienok zhodných so záväzkami uloženými národným regulačným orgánom podľa článkov 5, 6, 7 a 8."

7 V článku 5 tejto smernice, v ktorom sa stanovujú právomoci národných regulačných úradov v oblasti prístupu a prepojenia, sa uvádza:

„1. Národné regulačné orgány, pri plnení cieľov stanovených v článku 8 [rámcovej smernice] podporujú a prípadne zabezpečujú, v súlade s ustanoveniami tejto smernice, zodpovedajúci prístup, prepojenie a interoperabilitu služieb, pričom budú uplatňovať svoje právomoci spôsobom, ktorý podporuje efektívnosť, udržateľnú hospodársku súťaž a poskytuje maximálny prospech pre koncových používateľov.

Národné regulačné orgány majú najmä, a bez toho, aby boli dotknuté opatrenia, ktoré môžu byť vo vzťahu k podnikom s významným vplyvom na trhu podľa článku 8, možnosť uložiť:

a) v rozsahu potrebnom na zabezpečenie prepojiteľnosti koncových subjektov, povinnosti podnikom, ktoré kontrolujú prístup ku koncovým používateľom, v odôvodnených prípadoch vrátane povinnosti prepojiť ich siete, ak ešte nie sú prepojené;

b) v rozsahu potrebnom na zabezpečenie prístupu koncových používateľov k službám digitálneho rádiového a televízneho vysielania, špecifikovaného členskými štátmi, povinnosti operátorom, zabezpečiť prístup k iným zariadeniam uvedeným v prílohe I, časti II za spravodlivých, primeraných a nediskriminačných podmienok.

2. Pri ukladaní povinnosti na operátora týkajúcej sa zabezpečenia prístupu podľa článku 12 môžu národné regulačné úrady stanoviť technické alebo prevádzkové podmienky, ktoré musí splniť poskytovateľ a/alebo príjemcovia takéhoto prístupu v súlade s právom spoločenstva, aby bola v prípade potreby zabezpečená normálna prevádzka siete. Podmienky, ktoré sa týkajú implementácie špecifických technických noriem alebo špecifikácií, rešpektujú článok 17 [rámcovej smernice].

3. Povinnosti a podmienky uložené podľa bodov 1 a 2 sú objektívne, transparentné, primerané a nediskriminačné a vykonajú sa v súlade s postupmi uvedenými v článkoch 6 a 7 rámcovej smernice.

4. Vzhľadom na prístup a prepojenie členské štáty zabezpečia právomoc národných regulačných orgánov na zásah zo svojho vlastného podnetu v prípadoch, kde je to oprávnené alebo v prípade, ak chýbajú dohody medzi podnikmi na požiadanie ktorejkoľvek zo zainteresovaných strán, aby sa zabezpečili politické ciele článku 8 rámcovej smernice v súlade s ustanoveniami tejto smernice a postupmi uvedenými v článku 6, 7, 20 a 21 rámcovej smernice.“

8 Články 6 a 7 prístupovej smernice, ktoré sú obsiahnuté v kapitole III tejto smernice s nadpisom „Povinnosti operátorov a postupy hodnotenia trhu“ sa týkajú systémov podmieneného prístupu divákov a poslucháčov k digitálnemu televíznemu a rádiovému vysielaniu, ako aj prehodnotenia predchádzajúcich povinností týkajúcich sa prístupu a prepojenia.

9 Článok 8 ods. 2 a 3 prístupovej smernice spresňuje:

„2. Ak je operátor určený ako operátor s významným trhovým podielom na konkrétnom trhu, na základe výsledku analýzy trhu, vykonanej v súlade s článkom 16 [rámcovej] smernice, národné regulačné orgány primerane uložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 tejto smernice.

3. Bez toho, aby boli dotknuté:

— ustanovenia článkov 5 ods. 1, 5 ods. 2 a 6 [článku 5 ods. 1 a 2 a článku 6 — *neoficiálny preklad*],

— ustanovenia článkov 12 a 13 rámcovej smernice, podmienka 7 v časti B prílohy k smernici [Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby] (smernica o povolení) [Ú. v. ES L 108, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337], ktorá sa uplatňuje na základe článku 6 ods. 1 uvedenej smernice, článkov 27, 28 a 30 smernice [Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb] (smernica univerzálnej služby) [Ú. v. ES L 108, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367, ďalej len „smernica univerzálnej služby“] a príslušných ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/66/ES z 15. decembra 1997 o spracovaní osobných údajov a ochrane súkromia v telekomunikačnom sektore [(Ú. v. ES L 24, 1998, s. 1)] obsahujúcej povinnosti podnikov, ktoré nie sú označené ako podniky s významným vplyvom na trhu, alebo

— potreby zhody s medzinárodnými záväzkami,

národné regulačné orgány neuložia povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 operátorom, ktorí nie sú určení v súlade s bodom 2.

…“

10 Článok 12 prístupovej smernice s nadpisom „Povinnosť prístupu a používania špecifických zariadení siete“ stanovuje:

„1. Národný regulačný orgán môže v súlade s ustanoveniami článku 8 uložiť operátorom povinnosti týkajúce sa splnenia primeraných žiadostí o prístup a používanie špecifických prvkov siete a príslušných zariadení, medzi iným v situáciách, keď národný regulačný orgán usúdi, že odmietnutie prístupu alebo neprimerané okolnosti a podmienky s podobným vplyvom, by brzdili nástup udržateľného, konkurenčne orientovaného trhu na maloobchodnej úrovni, alebo by neboli v záujme koncových užívateľov.

Od operátora môžu medzi iným vyžadovať, aby:

…

b) jednal v dobrej viere s podnikmi žiadajúcimi o prístup;

…

2. Ak národné regulačné orgány zvažujú prípadné uloženie povinností uvedených v odseku 1, a najmä keď posudzujú, či by také povinnosti boli primerané z hľadiska cieľov stanovených v článku 8 [rámcovej smernice], zohľadňujú predovšetkým tieto faktory:

a) technickú a hospodársku životaschopnosť používania alebo inštalovania konkurenčných zariadení vzhľadom na mieru rozvoja trhu, berúc do úvahy povahu a typ daného prepojenia a prístupu;

b) uskutočniteľnosť poskytnutia navrhovaného prístupu vzhľadom na dostupnú kapacitu;

c) počiatočné investície vlastníka zariadenia, berúc do úvahy riziká existujúce pri uskutočňovaní investície;

d) potrebu dlhodobej ochrany hospodárskej súťaže;

e) v prípade potreby všetky príslušné práva týkajúce sa duševného vlastníctva;

f) poskytovanie celoeurópskych služieb.“

11 Článok 8 rámcovej smernice stanovuje všeobecné ciele a regulačné zásady, ktorých dodržiavanie musia zabezpečiť národné regulačné úrady.

Vnútroštátne právo

12 Článok 1 zákona o telekomunikáciách (Prawo Telekomunikacyjne) zo 16. júla 2004 (Dz. U. 2004, č. 171, poz. 1800, ďalej len „zákon o telekomunikáciách“) stanovuje režim, ktorý sa vzťahuje na činnosti v oblasti poskytovania telekomunikačných služieb, telekomunikačných sietí alebo asociovaných aplikácií (ďalej len „telekomunikačné aktivity“).

13 Odsek 2 tohto článku 1 stanovuje:

„Cieľom zákona je vytvoriť podmienky na:

1. podporu lojálnej hospodárskej súťaže v oblasti telekomunikačných služieb;

2. vývoj a využívanie moderných telekomunikačných infraštruktúr;

3. zabezpečenie usporiadaného využívania číslovania, rádiofrekvencií a orbitálnych zdrojov;

4. zabezpečenie maximálnych výhod pre užívateľov v oblasti rozmanitosti, ceny a kvality telekomunikačných služieb;

5. zabezpečenie neutrálnosti technológie.

…“

14 V článku 26 zákona o telekomunikáciách sa uvádza:

„1. Ak telekomunikačný podnik alebo subjekt, na ktorý sa vzťahuje článok 4 ods. 1, 2, 4, 5, 7 a 8, o to požiada, operátor verejnej telekomunikačnej siete musí viesť rokovania týkajúce sa uzavretia zmluvy o prístupe na poskytovanie telekomunikačných služieb prístupných verejnosti a zabezpečenie interoperability služieb.

2. Pri rokovaniach o ustanoveniach zmluvy o prístupe musia telekomunikačné podniky vziať do úvahy povinnosti, ktoré im boli uložené.

3. Informácie získané v rámci rokovaní môžu byť využité iba v súlade s účelom, na ktorý boli určené, a sú dôverné, pokiaľ nebolo stanovené inak.

4. Ak v tomto zákone nie je stanovené inak, ustanovenia tejto kapitoly, ktoré sa týkajú telekomunikačných podnikov, sa uplatňujú na subjekty, na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 1, 2, 4, 5, 7 a 8.

5. Operátor členského štátu, ktorý žiada o prístup do siete, sa nemusí zapísať do registra uvedeného v článku 10, ak nevykonáva žiadnu telekomunikačnú činnosť na poľskom území.“

15 V článku 27 zákona o telekomunikáciách sa uvádza:

„1. Predseda Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) [(úrad pre elektronické komunikácie)] z vlastného podnetu alebo na základe písomnej žiadosti ktoréhokoľvek účastníka rokovaní týkajúcich sa uzavretia zmluvy o prístupe môže uznesením stanoviť lehotu na ukončenie rokovaní, ktorá nemôže byť dlhšia ako 90 dní od podania žiadosti o uzavretie takejto dohody.

2. Ak rokovania nezačnú, ak je prístup zamietnutý subjektom, ktorý ho má povoliť, alebo ak sa neuzavrie žiadna zmluva v lehote stanovenej v odseku 1, ktorákoľvek strana môže požiadať predsedu UKE, aby prijal rozhodnutie o sporných otázkach alebo rozhodnutie, v ktorom stanoví podmienky spolupráce.

3. V žiadosti uvedenej v odseku 2 musí obsahovať návrh zmluvy o prístupe a postoje zúčastnených strán v rozsahu stanovenom v zákone, ako aj ustanovenia zmluvy, na ktorých sa účastníci nedohodli.

4. Na žiadosť predsedu UKE mu účastníci v lehote 14 dní predstavia svoj postoj k sporným bodom a predložia dokumenty nevyhnutné na preskúmanie žiadosti.“

16 V článku 28 tohto zákona sa uvádza:

„1. Predseda UKE vydá rozhodnutie týkajúce sa poskytnutia prístupu do 90 dní od predloženia žiadosti uvedenej v článku 27 ods. 2, pričom zohľadní tieto kritériá:

1. záujem užívateľov telekomunikačných sietí;

2. povinnosti uložené telekomunikačným podnikom;

3. podporu moderných telekomunikačných služieb;

4. povahu existujúcich sporných otázok a praktickú uskutočniteľnosť riešení navrhovaných telekomunikačnými podnikmi, ktoré sú účastníkmi rokovaní, alebo alternatívnych riešení, s ohľadom na technické a ekonomické aspekty prístupu;

5. zabezpečenie:

   a) integrity siete a interoperability služieb;

   b) nediskriminačných podmienok prístupu;

   c) rozvoja hospodárskej súťaže na trhu telekomunikačných služieb;

6. vplyv telekomunikačných podnikov, ktorých siete sú prepojené, na trhu;

7. verejný záujem vrátane ochrany životného prostredia;

8. zachovanie univerzálnych služieb.

2. Predseda UKE prijme rozhodnutie o udelení prístupu subjektom uvedeným v článku 4 ods. 1, 2, 4, 5, 7 a 8 v lehote 60 dní od podania žiadosti uvedenej v článku 27 ods. 2, pričom zohľadní kritériá stanovené v odseku 1 [tohto článku] bodoch 1 až 4, 5 písm. a) a c) a 6 až 8, obranu a bezpečnosť štátu, verejnú bezpečnosť, verejný poriadok, ako aj osobitný charakter úloh vykonávaných týmito subjektmi.

3. Rozhodnutie o prístupe v rámci prepojenia sietí môže obsahovať ustanovenia [povinné a variabilné podľa typu prepojených sietí].

4. Rozhodnutie o udelení prístupu nahrádza časť zmluvy o prístupe, ktorú pokrýva uvedené rozhodnutie.

5. Ak zainteresované strany uzavrú zmluvu o prístupe, ustanovenia rozhodnutia o prístupe, ktoré pokrýva táto zmluva, zo zákona zanikajú.

6. Predseda UKE môže zmeniť rozhodnutie o prístupe na žiadosť ktorejkoľvek zo zainteresovaných strán alebo z úradnej moci, ak je to odôvodnené potrebou zabezpečiť ochranu konečných užívateľov, účinnú hospodársku súťaž alebo interoperabilitu služieb.

7. O finančných nárokoch vyplývajúcich z nevykonania alebo nesprávneho vykonania povinností vyplývajúcich z rozhodnutia o prístupe rozhodujú súdy.

8. Predseda UKE prijme rozhodnutie týkajúce sa prístupu, v ktorom budú stanovené všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie prístupu, ak jedna zo strán je telekomunikačným podnikom, ktorému bola uložená povinnosť na základe [najmä článku] 45.“

17 V článku 29 uvedeného zákona sa uvádza:

„Predseda UKE môže z úradnej moci rozhodnúť o zmene textu zmluvy o prístupe alebo vyzvať strany, aby predmetnú zmluvu zmenili, ak je to odôvodnené potrebou zabezpečiť ochranu záujmov konečných užívateľov, účinnú hospodársku súťaž alebo interoperabilitu služieb.“

18 Článok 30 zákona o telekomunikáciách stanovuje, že „články 26 až 28… sa uplatnia *mutatis mutandis* na zmenu zmluvy o prístupe“.

19 Článok 45 tohto zákona stanovuje:

„Po posúdení vhodnosti povinnosti vzhľadom ku konkrétnemu problému, zásady proporcionality a cieľov uvedených v článku 1 ods. 2 a článku 1 ods. 3, môže predseda UKE prijať rozhodnutie, v ktorom budú telekomunikačnému podniku, ktorý kontroluje

prístup ku konečným užívateľom, uložené regulačné povinnosti nevyhnutné nato, aby boli zabezpečené komunikácie konečných užívateľov tohto podniku s užívateľmi iného telekomunikačného podniku, vrátane povinnosti prepojenia.“

20 Článok 136 uvedeného zákona stanovuje:

„1. Na účely zabezpečenia prístupu konečných užívateľov k službám digitálneho rádiového a televízneho vysielania môže predseda UKE prijať rozhodnutie, v ktorom telekomunikačným podnikom uloží povinnosť udelenia prístupu k týmto asociovaným aplikáciám:

(1) programové rozhranie;

(2) elektronický sprievodca programami.

2. Ustanovenia týkajúce sa konzultačného postupu a konsolidácie sa uplatnia na rozhodnutie uvedené v odseku 1.

3. Predseda UKE prijme rozhodnutie týkajúce sa odseku 1 na základe zásad rovnosti a zákazu diskriminácie.“

Konanie pred podaním žaloby

21 V liste z 21. marca 2005 Komisia vyjadrila Poľskej republike svoje znepokojenie, čo sa týka prebratia článku 4 ods. 1 a článku 5 ods. 1 prvého pododseku prístupovej smernice do vnútroštátneho práva. Predmetný členský štát odpovedal listom z 20. mája 2005.

22 Komisia vydala 4. júla 2006 odôvodnené stanovisko, v ktorom uvedený členský štát vyzvala, aby prijalo opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia. Poľské orgány odpovedali na uvedené stanovisko 4. septembra 2006. Keďže Komisia nebola s touto odpoveďou spokojná, rozhodla sa podať predmetnú žalobu.

O žalobe

O prvom žalobnom dôvode založenom na nesúlade článku 26 zákona o telekomunikáciách s článkom 4 ods. 1 prístupovej smernice

Argumentácia účastníkov konania

23 V rámci svojho prvého žalobného dôvodu Komisia uviedla, že povinnosť dohodnúť sa, ktorá je stanovená v článku 4 ods. 1 prístupovej smernice, prináleží všetkým operátorom verejných telekomunikačných sietí a týka sa prepojenia sietí. Prepojenie sietí predstavuje osobitný druh prístupu, ktorý je zavedený medzi jednotlivými

operátormi verejných sietí a netýka sa žiadnej inej formy prístupu. K zásahu národného regulačného úradu dochádza iba za výnimočných okolností.

24 Podľa názoru Komisie z odôvodnenia č. 6 a odôvodnenia č. 14, ako aj z článku 8 ods. 3, článku 5 ods. 1 a článku 12 prístupovej smernice vyplýva, že v prvom rade je potrebné vyhodnotiť situáciu s cieľom zistiť, či dotknutý trh podlieha právnej úprave *ex ante* a aký stupeň hospodárskej súťaže existuje na trhu. Po druhé musia národné regulačné úrady zohľadniť všetky faktory a posúdiť vplyv povinnosti udeliť prístup na hospodársku súťaž na predmetnom trhu z dlhodobého hľadiska. Po tretie článok 5 ods. 1 prístupovej smernice si vyžaduje, aby boli národné regulačné úrady výslovne splnomocnené na uloženie povinnosti dohodnúť sa na prístupe k telekomunikačným sieťam všetkým operátorom vrátane tých, ktorí nemajú významný vplyv na trhu. Po štvrté jedným zo základov právneho rámca Spoločenstva v oblasti elektronických komunikácií je zásada, podľa ktorej národný regulačný úrad zasahuje iba v prípadoch, keď nefungujú mechanizmy voľného trhu alebo keď nevedú k uspokojivým výsledkom.

25 Podľa Komisie však článok 26 ods. 1 zákona o telekomunikáciách ukladá všeobecnú povinnosť dohodnúť sa v dobrej viere na zmluvách o prístupe k telekomunikačným sieťam.

26 Podľa Komisie, keď je takáto povinnosť uložená *ex lege*, znamená to nielen to, že regulačný úrad nie je povinný overiť, či uloženie tejto povinnosti podporuje prístup k telekomunikačným sieťam, ale ani nevyvažuje záujmy operátora dotknutej siete a podnikov žiadajúcich o prístup k tejto sieti a nehodnotí vplyv, ktorý by malo uloženie tejto povinnosti na konkrétny trh. Okrem toho predmetný úrad nie je povinný uviesť, či sú splnené podmienky uvedené v článku 5 ods. 1 prístupovej smernice.

27 Okrem toho Komisia sa nazdáva, že postoj Poľskej republiky sa zakladá na dvoch mylných predpokladoch. Prvým mylným predpokladom je, že prístupová smernica stanovuje, že regulačný úrad môže uložiť ktorémukoľvek operátorovi telekomunikačnej siete povinnosť dohodnúť sa na prístupe k tejto sieti bez zohľadnenia konkrétnej situácie. Druhým mylným predpokladom je, že povinnosť dohodnúť sa je minimálnou záťažou pre operátorov telekomunikačných sietí bez dôsledkov na ich rozhodnutia v oblasti investícií, a tým aj na podmienky hospodárskej súťaže.

28 Nakoniec Komisia jednak uvádza, že riešenie prijaté zákonom o telekomunikáciách neumožňuje lepšie uplatnenie zásady právnej istoty, ako uplatnenie stanovené v prístupovej smernici, a jednak že uvedená smernica nestanovuje právo požadovať začatie rokovaní, ale iba možnosť národného regulačného úradu vykonať analýzu trhu a na jej základe uložiť povinnosť operátorom telekomunikačných sietí s významným vplyvom na trhu, alebo v určitých prípadoch všetkým operátorom.

29 Poľská republika spochybňuje dôvodnosť prvého žalobného dôvodu. Tvrdí totiž, že teleologický a funkčný výklad prístupovej smernice vedie k záveru, že stanovením povinnosti začať rokovania nielen, pokiaľ ide o prepojenia telekomunikačných sietí, ale taktiež pokiaľ ide o prístup k týmto sieťam, nie sú ustanovenia článku 26 zákona o telekomunikáciách v rozpore s článkom 4 ods. 1 uvedenej smernice.

30 V tomto smere uvedený členský štát po prvé zdôrazňuje, že uložiť operátorovi telekomunikačnej siete povinnosť začať rokovania s podnikom žiadajúcim o prístup k danej sieti predstavuje jeden druh podpory prístupu k telekomunikačným sieťam. Je tak možné dosiahnuť maximálne využitie existujúcich infraštruktúr všetkými zúčastnenými stranami.

31 Ďalej uvedený členský štát tvrdí, že riešenie spočívajúce v udelení národným orgánom právomoci uložiť takémuto operátorovi povinnosť začať rokovania na žiadosť podniku, ktorý žiada o prístup k dotknutej sieti, a ním prijaté riešenie spočívajúce v zaručení práva uvedeného podniku požadovať začatie rokovaní, vedú z pohľadu daného operátora k podobným výsledkom.

32 Po druhé sa Poľská republika nazdáva, že jej prístup lepším spôsobom zabezpečuje uplatnenie zásady právnej istoty, pretože operátori majú možnosť poznať presný rozsah povinností, ktoré im vyplývajú zo zákona o telekomunikáciách.

33 Uvedený členský štát okrem toho tvrdí, že z odôvodnenia č. 6 a z článku 5 ods. 1 prvého pododseku prístupovej smernice vyplýva, že každý podnik má *de facto* právo požadovať od operátora verejnej telekomunikačnej siete, aby viedol rokovania o prístupe k danej sieti, a že ak tieto rokovania nie sú úspešné, môže sa podnik obrátiť na regulačný úrad. V dôsledku toho je možné považovať rozhodnutie regulačného úradu, ktoré zaväzuje dotknutého operátora k začatiu rokovaní, za rozhodnutie deklaratívneho charakteru potvrdzujúce existenciu povinnosti operátora v tomto ohľade, a teda existenciu jej zodpovedajúceho práva podniku žiadajúceho o prístup. Uvedené právo a symetrická povinnosť, ktorá z tohto práva pre operátora vyplýva, nachádza svoje úplné odôvodnenie v cieli sledovanom uvedenou smernicou.

34 Nakoniec tento členský štát uvádza, že v priebehu troch rokov účinnosti zákona o telekomunikáciách ani operátori, ani rozvoj hospodárskej súťaže neboli zasiahnuté nežiaducimi účinkami spôsobenými uvedeným zákonom.

Posúdenie Súdnym dvorom

35 Na úvod je potrebné zdôrazniť, že Poľská republika priznáva, že článok 26 ods. 1 zákona o telekomunikáciách je všeobecným právnym predpisom, ktorý ukladá všetkým operátorom verejnej telekomunikačnej siete povinnosť dohodnúť sa v dobrej viere na uzatvorení zmluvy o prístupe k danej sieti na žiadosť ktoréhokoľvek podniku, ktorý si tento prístup želá získať, pričom predmetné rokovanie sa týka nielen dohôd v oblasti prepojenia, ale taktiež dohôd upravujúcich prístup k uvedenej sieti.

36 Pritom je bez ďalších úvah potrebné konštatovať, že povinnosť viesť rokovania na žiadosť iných, na to oprávnených podnikov, ktorá sa vzťahuje na všetkých operátorov verejných telekomunikačných sietí, ako to vyplýva z článku 4 ods. 1 prístupovej smernice, sa týka prepojenia, ktoré v súlade s definíciou v článku 2 písm. b) uvedenej smernice „je špecifickým typom prístupu zavedeným medzi operátormi verejnej siete“. Na rozdiel od článku 26 zákona o telekomunikáciách sa teda táto povinnosť netýka iných foriem prístupu k sieťam, ktoré sú stanovené v článku 2 písm. a) tejto istej smernice a ktoré stanovuje telekomunikačný zákon.

37 Taktiež je potrebné pripomenúť, že článok 4 ods. 1 druhá veta prístupovej smernice umožňuje operátorom poskytnúť prístup a prepojenie ďalším podnikom za podmienok zlučiteľných s povinnosťami uloženými národným regulačným úradom. Medzi nimi sú povinnosti, ktoré uvedený úrad môže na základe článku 8 ods. 2 prístupovej smernice uložiť po vykonaní analýzy trhu operátorovi, ktorý bol označený za operátora s významnou silou na danom trhu.

38 V tomto smere z výkladu článku 8 v spojení s článkom 12 ods. 1 písm. b) prístupovej smernice vyplýva, že povinnosť viesť rokovania v dobrej viere s cieľom uzavrieť zmluvu s podnikmi môže byť národnými regulačnými úradmi uložená tým operátorom, ktorí majú významný vplyv na trhu, po vykonaní jeho analýzy.

39 Ako uviedol generálny advokát v bode 62 svojich návrhov, článok 26 zákona o telekomunikáciách sa nezakladá na dualite režimov v závislosti od vplyvu podnikov, ale zaobchádza rovnako so všetkými operátormi bez toho, aby národnému regulačnému úradu umožňoval zohľadniť konkrétne situácie predtým, ako zasiahne, alebo počas posúdenia žiadosti podniku o prístup k telekomunikačnej sieti.

40 Povinnosť viesť rokovania o zmluvách o prístupe v dobrej viere, ktorá je stanovená v zákone o telekomunikáciách, má za následok uloženie takejto povinnosti bez predchádzajúceho vyhodnotenia stupňa účinnej hospodárskej súťaže na dotknutom trhu. Tento zákon taktiež neumožňuje zrušiť alebo zmeniť túto povinnosť, ak dôjde k zintenzívneniu hospodárskej súťaže na trhu.

41 Okrem toho podľa odôvodnenia č. 19 prístupovej smernice musia zásahy národných regulačných orgánov súčasne s podporou zvyšovania hospodárskej súťaže vytvárať rovnováhu medzi právom vlastníka infraštruktúry na jej využívanie vo svoj prospech a právom ostatných poskytovateľov služieb na prístup k prostriedkom, ktoré sú nevyhnutné na poskytovanie konkurenčných služieb.

42 Navyše podľa článku 12 ods. 2 prístupovej smernice sa zásahy národného regulačného úradu zakladajú na potrebe zohľadnenia faktorov uvedených v tomto ustanovení, medzi ktorými sa nachádza potreba dlhodobej ochrany hospodárskej súťaže a posúdenie

proporcionality povinností, ktoré má tento úrad v úmysle uložiť, pokiaľ ide o prístup ku špecifickým prvkom siete a ich využívanie vo vzťahu k cieľom stanoveným v článku 8 rámcovej smernice.

43 Zákon o telekomunikáciách tým, že nestanovuje zásah národného regulačného úradu pred uložením povinnosti dohodnúť sa na zmluve o prístupe, neumožňuje žiadne hodnotenie situácie podľa faktorov uvedených v článku 12 ods. 2.

44 Z toho vyplýva, že Poľská republika tým, že verejným operátorom komunikačných sietí uložila všeobecnú povinnosť dohodnúť sa na zmluve o prístupe k telekomunikačnej sieti, nesprávne prebrala článok 4 ods. 1 prístupovej smernice.

45 Tento záver nie je spochybnený argumentom, ktorý uviedol uvedený členský štát a podľa ktorého dynamickejší teleologický výklad uvedenej smernice umožňuje rýchlejší rozvoj technológií.

46 Je potrebné konštatovať, že k zásahu národného regulačného úradu má dôjsť iba s cieľom zabezpečiť účinné fungovanie trhu. Na tieto účely článok 5 ods. 1 prvý pododsek prístupovej smernice stanovuje, že uvedený orgán musí podporovať hospodársku efektívnosť a udržateľnú hospodársku súťaž a zabezpečovať maximálny prospech pre koncových používateľov.

47 Pokiaľ ide o argument uvedeného členského štátu, podľa ktorého zákon o telekomunikáciách posilňuje zásadu právnej istoty, postačuje uviesť, že táto zásada nemôže v žiadnom prípade viesť k tomu, že sa nebude postupovať podľa pravidiel stanovených v prístupovej smernici.

48 Z uvedeného vyplýva, že prvý žalobný dôvod je dôvodný.

49 Je teda potrebné konštatovať, že Poľská republika si tým, že nesprávne prebrala článok 4 ods. 1 prístupovej smernice, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedenej smernice.

O druhom žalobnom dôvode založenom na nesúlade zákona o telekomunikáciách s článkom 5 ods. 1 prvým pododsekom prístupovej smernice

Argumentácia účastníkov konania

50 V druhom žalobnom dôvode Komisia tvrdí, že články 26 až 30 zákona o telekomunikáciách nezabezpečujú správne prebratie článku 5 ods. 1 prvého pododseku prístupovej smernice. Z uvedených článkov 26 až 30, ako aj z článkov 45 a 136 tohto zákona vyplýva, že všetci operátori verejných komunikačných sietí musia viesť rokovania o prístupe k týmto sieťam a že predseda národného regulačného úradu môže stanoviť lehotu na ukončenie týchto rokovaní a že ak účastníci nedosiahnu dohodu, uvedený predseda môže na žiadosť jednej zo strán vydať rozhodnutie o udelení prístupu, ktoré nahradí

zmluvu o prístupe v rozsahu, v akom sa jej týka, a týmto spôsobom uloží podnikom povinnosti bez ohľadu na ich postavenie na trhu.

51 V tejto súvislosti Komisia v prvom rade tvrdí, že článok 5 ods. 1 prístupovej smernice nemôže byť uplatňovaný prostredníctvom všeobecného zákonného ustanovenia, pretože tento článok si vyžaduje, aby národný regulačný úrad bol splnomocnený na vykonanie zásahov iba v určitých prípadoch. Táto právomoc by mala byť obmedzená odkazom na ciele uvedené v článku 8 rámcovej smernice a požiadavkami stanovenými v článku 5 ods. 3 prístupovej smernice. Uvedený článok 5 ods. 1 nie je iba programovou normou, ale textom, v ktorom sú stanovené rozhodnutia, na ktorých prijatie by mali byť národné regulačné úrady splnomocnené. Ide o výnimku zo všeobecnej zásady stanovenej v článku 8 prístupovej smernice, ktorá musí byť vykladaná reštriktívne.

52 Po druhé Komisia uvádza, že článok 5 ods. 4 prístupovej smernice sám osebe neumožňuje uložiť regulačné povinnosti všetkým podnikom, ale len tým, ktoré disponujú významným vplyvom na trhu, alebo nezávisle od tejto podmienky v prípadoch uvedených v článku 8 ods. 3 tejto smernice. Povinnosti stanovené v článkoch 9 až 13 uvedenej smernice nemôžu byť uložené na základe postupu stanoveného v článku 5 ods. 4.

53 Po tretie Komisia tvrdí, že článok 5 ods. 1 prístupovej smernice nepodmieňuje právomoc národného regulačného úradu existenciou akéhokoľvek sporu medzi podnikmi.

54 Poľská republika spochybňuje predmetný žalobný dôvod. V prvom rade uvádza, že obidve pravidlá vyplývajúce z článku 5 ods. 1 prvého pododseku prístupovej smernice, podľa ktorých národný regulačný úrad musí jednak podporovať prístup k sieťam, prepojenie, ako aj interoperabilitu služieb, a jednak ich v prípade potreby zabezpečiť, majú všeobecnú povahu a predstavujú programové normy.

55 Tento výklad potvrdzuje všeobecná logika prístupovej smernice, pretože uvedený článok 5 je zahrnutý v kapitole II tejto smernice s nadpisom „Všeobecné ustanovenia“.

56 Žalovaný členský štát taktiež tvrdí, že ciele stanovené v článku 8 rámcovej smernice sú formulované všeobecne, a preto odkaz na ne ponecháva národným regulačným úradom široký priestor pre voľnú úvahu. Okrem toho ani presná definícia cieľov stanovených pre činnosť týchto úradov nezabezpečuje podnikom, ktoré pôsobia na trhu, možnosť vopred poznať svoje povinnosti. Zásada právnej istoty si pritom vyžaduje, aby právne predpisy boli jasné a presné.

57 Všeobecné regulačné právomoci nie sú limitované ani kritériami stanovenými v článku 5 ods. 3 prístupovej smernice, ktoré sa týkajú povinností a požiadaviek stanovených na základe článku 5 ods. 1 a 2 tejto smernice.

58 Predmetný členský štát z uvedeného vyvodil záver, že prebratie uvedeného článku 5 nemôže byť vykonané doslovne stanovením všeobecného oprávnenia národného regulačného úradu podporovať a zabezpečovať prístup k telekomunikačným sieťam.

59 Po druhé Poľská republika zdôrazňuje, že predmetný žalobný dôvod sa týka iba nesúladu poľského práva s článkom 5 ods. 1 prvým pododsekom prístupovej smernice a nie s druhým pododsekom uvedeného odseku 1.

60 Ďalej Poľská republika uvádza, že Komisia nezohľadnila, že článok 5 ods. 1 prvý pododsek obsahuje dve právne normy. Prvá z týchto noriem, ktorá stanovuje všeobecnú povinnosť v každom prípade podporovať prístup, prepojenie a interoperabilitu služieb nezávisle od okolností, pričom na tieto účely musí národný regulačný úrad konať stále, je prebratá v kapitole 2 zákona o telekomunikáciách. Druhá norma sa týka povinnosti zabezpečiť prístup k sieti, ktorá je stanovená v článkoch 28 a 29 tohto zákona.

Posúdenie Súdnym dvorom

61 Vo svojom druhom žalobnom dôvode Komisia žiada Súdny dvor, aby určil, že článok 5 ods. 1 prvý pododsek prístupovej smernice, ktorý národnému regulačnému úradu umožňuje zasiahnuť v konkrétnych prípadoch na podporu dosiahnutia cieľov stanovených v článku 8 rámcovej smernice, nebol správne prebratý zákonom o telekomunikáciách.

62 V prvom rade je potrebné pripomenúť, že regulačné úlohy národného regulačného úradu sú definované v článkoch 8 až 13 rámcovej smernice. Článok 8 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že členské štáty majú dbať na to, aby národné regulačné úrady prijali v rámci plnenia týchto úloh všetky primerané opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov stanovených v odsekoch 2 až 4 tohto článku.

63 Okrem toho Súdny dvor vyložil uvedený článok 8 tak, že stanovuje členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby národné regulačné úrady prijali všetky zodpovedajúce opatrenia zamerané na podporu hospodárskej súťaže pri poskytovaní elektronických komunikačných služieb tým, že zabezpečia, aby nedošlo k narušaniu alebo obmedzovaniu hospodárskej súťaže v odvetví elektronických telekomunikácií, a odstránia zostávajúce prekážky vo vzťahu k poskytovaniu uvedených služieb na európskej úrovni (rozsudok z 31. januára 2008, Centro Europa 7, C-380/05, bod 81).

64 Po druhé je potrebné zdôrazniť, že článok 5 ods. 1 prvý pododsek prístupovej smernice sa týka právomocí a úloh národných regulačných úradov, pokiaľ ide o prístup a prepojenie. V uvedenom článku sa stanovuje, že tieto orgány pri plnení cieľov stanovených v článku 8 rámcovej smernice podporujú a prípadne zabezpečujú zodpovedajúci prístup, prepojenie, ako aj interoperabilitu služieb podporujúc hospodársku efektívnosť, uprednostňujúc udržateľnú hospodársku súťaž a poskytujúc maximálny prospech pre koncových používateľov.

65 Z uvedeného vyplýva, že článok 5 ods. 1 prvý pododsek prístupovej smernice stanovuje len všeobecné splnomocnenie národných regulačných úradov s cieľom dosiahnuť ciele stanovené v článku 8 rámcovej smernice, konkrétne v súvislosti s prístupom a prepojením.

66 Po tretie, ako zdôraznil generálny advokát v bode 83 svojich návrhov, články 26 až 30 poskytujú národnému regulačnému úradu široké intervenčné právomoci.

67 Po štvrté je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry je v rámci konania o nesplnenie povinnosti úlohou Komisie, aby preukázala existenciu údajného nesplnenia povinnosti. Komisia musí predložiť Súdnemu dvoru podklady potrebné na to, aby preveril existenciu tohto nesplnenia povinnosti (rozsudok z 10. januára 2008, Komisia/Fínsko, C-387/06, bod 25 a citovaná judikatúra).

68 Je teda potrebné konštatovať, že Komisia tým, že sa obmedzila na tvrdenie, že článok 5 ods. 1 prvý pododsek prístupovej smernice nemôže byť prebratý všeobecným zákonným ustanovením, ale jedine textom, kde budú uvedené rozhodnutia, ktoré môže národný regulačný úrad prijať, pričom nepreukázala, že prostredníctvom dotknutých ustanovení zákona o telekomunikáciách nie je možné dosiahnuť ciele rámcovej smernice, dostatočne nepreukázala, že uvedené ustanovenia nezabezpečujú správne prebratie článku 5 ods. 1 prvého pododseku prístupovej smernice.

69 Z uvedeného vyplýva, že druhý žalobný dôvod musí byť zamietnutý.

O trovách

70 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. V súlade s ustanoveniami odseku 3 prvého pododseku toho istého článku však Súdny dvor môže rozdeliť náhradu trov konania medzi účastníkov konania alebo rozhodnúť tak, že každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania, ak účastníci konania nemajú úspech v jednej časti alebo vo viacerých častiach predmetu konania, alebo z výnimočných dôvodov. Keďže Komisia a Poľská republika nemali úspech v častiach svojich dôvodov, je opodstatnené rozhodnúť, že každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Poľská republika si tým, že nesprávne prebrala článok 4 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení (prístupová smernica), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedenej smernice.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Komisia Európskych spoločenstiev a Poľská republika znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy