Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. dubna 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/22/ES — Článek 28 — Nezeměpisná čísla — Přístup koncových uživatelů s bydlištěm v členském státě operátora ke službám poskytovaným pod nezeměpisnými čísly — Směrnice 2002/19/ES — Články 5, 8 a 13 — Pravomoci a odpovědnosti vnitrostátních regulačních orgánů ve vztahu k přístupu a propojení — Ukládání, změna nebo rušení povinností — Uložení povinností podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům — Regulace cen — Podnik, který nemá významnou tržní sílu — Směrnice 2002/21/ES — Řešení sporů mezi podniky — Rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, kterým se stanoví podmínky spolupráce a cenové podmínky pro poskytování služeb mezi podniky“

Ve věci C-397/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud, Polsko) ze dne 15. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 20. srpna 2014, v řízení

Polkomtel sp. z o.o.

proti

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

za přítomnosti:

Orange Polska S.A., dříve Telekomunikacja Polska S.A.,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda druhého senátu, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal a E. Jarašiūnas (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Polkomtel sp. z o.o. M. Bieniek a E. Barembruch, radcowie prawni,

— za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej S. Szablińskim, radca prawny,

* Jednací jazyk: polština.

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi J. Hottiaux a L. Nicolae, jako zmocněnkyněmi,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 28 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. 13/029, s. 367), jakož i čl. 5 odst. 1 a čl. 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) (Úř. věst. L 108, s. 7).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Polkomtel sp. z o.o. (dále jen „Polkomtel“) a Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (předseda Úřadu pro elektronické komunikace, dále jen „předseda UKE“), za účasti Orange Polska S.A., dříve Telekomunikacja Polska S.A. (dále jen „Orange Polska“), ve věci rozhodnutí přijatého předsedou UKE v rámci sporu mezi těmito podniky ohledně podmínek spolupráce a cenových podmínek pro poskytování služeb přístupu k nezeměpisným číslům.

Právní rámec

Unijní právo

Nový regulační rámec použitelný na služby elektronických komunikací

3 Nový regulační rámec použitelný na služby elektronických komunikací sestává ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro elektronické komunikační sítě a služby (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349, dále jen „rámcová směrnice“), jakož i ze zvláštních směrnic, které jej doplňují, tzn. 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), přístupová směrnice, směrnice o univerzální službě, jakož i směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/66/ES ze dne 15. prosince 1997 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Úř. věst. 1998, L 24, s. 1; Zvl. vyd. 13/29, s. 514).

– Rámcová směrnice

4 Článek 8 rámcové směrnice definuje cíle politiky a regulační zásady, jejichž dodržování musí vnitrostátní regulační orgány (dále jen „VRO“) zajistit. Odstavce 3 a 4 tohoto článku zní následovně:

„3. [VRO] přispívají k rozvoji vnitřního trhu mimo jiné tím, že:

[…]

b) podporují zřizování a rozvoj transevropských sítí a interoperabilitu celoevropských služeb a spojení konec-konec;

[…]

4. [VRO] prosazují zájmy občanů Evropské unie mimo jiné tím, že:

[…]

b) zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů při obchodních jednáních s dodavateli [...];

[…]“

5 Článek 20 rámcové směrnice, nadepsaný „Řešení sporů mezi podniky“, v odstavci 3 stanoví:

„Při řešení sporu přijme [VRO] rozhodnutí směřující k dosažení cílů stanovených v článku 8. Povinnosti, které uloží [VRO] podnikům v rámci řešení sporu, musí být v souladu s ustanoveními této směrnice nebo zvláštních směrnic.“

– Přístupová směrnice

6 Článek 1 přístupové směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti a cíl“, stanoví:

„1. V rámci stanoveném [rámcovou směrnicí] harmonizuje tato směrnice způsob, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení. Cílem je zavést v souladu se zásadami vnitřního trhu předpisový rámec pro vztahy mezi zajišťovateli sítí a poskytovateli služeb, který povede k dosažení trvalé hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací a k prospěchu zákazníka.

2. Tato směrnice stanoví práva a povinnosti pro operátory a podniky, které usilují o propojení a/nebo přístup k sítím nebo přiřazeným zařízením. Stanoví cíle pro [VRO], pokud jde o přístup a propojení [...]“

7 Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Pravomoci a odpovědnosti [VRO] ve vztahu k přístupu a propojení“, stanoví:

„1. Při uskutečňování cílů stanovených v článku 8 [rámcové směrnice] [VRO] 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 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 [VRO] 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;

[…]

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 [VRO] 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 Článek 8 přístupové směrnice, nadepsaný „Ukládání, změna nebo rušení povinností“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byly [VRO] zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 9 až 13.

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 [VRO] podle potřeby povinnosti uvedené v článcích 9 až 13 této směrnice.

3. Aniž jsou dotčeny:

— […]

— články 12 a 13 [rámcové směrnice], podmínka 7 v části B přílohy [autorizační směrnice], jak je uplatněna na základě čl. 6 odst. 1 dané směrnice, články 27, 28 a 30 [směrnice o univerzální službě] […] obsahující povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, […]

[…]

neukládají [VRO] povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 operátorům, kteří nebyli označeni v souladu s odstavcem 2.

[…]

4. Povinnosti uložené v souladu s tímto článkem musí vycházet z povahy zjištěného problému, a musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 [rámcové směrnice]. Takové povinnosti mohou být uloženy pouze po konzultacích v souladu s články 6 a 7 dané směrnice.

[…]“

9 Článek 13 přístupové směrnice, nadepsaný „Regulace cen a povinnost nákladového účetnictví“, v odstavci 1 stanoví následující:

„V případech, kdy z analýzy trhu vyplývá, že v důsledku nedostatku účinné hospodářské soutěže by mohl dotyčný operátor udržovat ceny na neúměrně vysoké úrovni nebo stlačovat ceny v neprospěch koncových uživatelů, může [VRO] v souladu s článkem 8 uložit povinnosti týkající se úhrady nákladů a regulace cen, včetně nákladové orientace cen a povinnosti týkající se systémů nákladového účetnictví, za poskytování určitých druhů propojení a/nebo přístupu. […]“

– Směrnice o univerzální službě

10 Směrnice o univerzální službě v bodě 38 odůvodnění uvádí:

„Přístup koncových uživatelů ke všem číslovacím zdrojům [v Unii] je nezbytným předpokladem pro jednotný trh. Měl by zahrnovat čísla bezplatných volání, čísla služeb se zvýšenou sazbou a další nezeměpisná čísla, pokud se volaný účastník z ekonomických důvodů nerozhodl omezit přístup z určitých zeměpisných oblastí. […]“

11 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti a cíle“, zejména stanoví, že „[c]ílem [této směrnice] je zajistit dostupnost veřejně přístupných služeb v dobré kvalitě v celé [Unii] prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru a řešit okolnosti, za nichž trh nenaplňuje uspokojivě potřeby koncových uživatelů.“

12 Článek 2 druhý pododstavec písm. f) uvedené směrnice obsahuje následující definici:

„nezeměpisným číslem“ se rozumí číslo z národního číslovacího plánu, které není zeměpisným číslem. Tento pojem zahrnuje mimo jiné čísla mobilních telefonů, služeb bezplatného volání a služeb se zvýšenou sazbou.“

13 Článek 28 téže směrnice, nadepsaný „Nezeměpisná čísla“, stanoví:

„Členské státy zajistí, aby v případě, že je to technicky a ekonomicky proveditelné, měli koncoví uživatelé z jiných členských států přístup k nezeměpisným číslům na jejich území kromě případů, kdy se volaný účastník rozhodl z obchodních důvodů omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech.“

Směrnice 2009/136/ES

14 Článek 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, směrnice 2002/58/ES o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací a nařízení (ES) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele (Úř. věst. L 337, s. 11), nadepsaný „Změny směrnice [o univerzální službě]“, v bodě 19 stanoví:

„Článek 28 se nahrazuje tímto:

‚Článek 28

Přístup k číslům a službám

1. Členské státy zajistí, že v případě, kdy je to technicky a ekonomicky proveditelné, a kromě případů, kdy se volaný účastník rozhodl z obchodních důvodů omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech, příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli:

a) přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel [v Unii] a mohli tyto služby využívat [...]

[…]‘ “

15 V souladu s čl. 4 odst. 1 prvním pododstavcem směrnice 2009/136 měly členské státy nejpozději do 25. května 2011 přijmout a zveřejnit právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí.

Polské právo

16 Článek 27 odst. 2 zákona o telekomunikačním právu (Ustawa Prawo telekomunikacyjne) ze dne 16. července 2004 (Dz. U. č. 171, částka 1800), ve znění platném v den vydání rozhodnutí předsedy UKE ze dne 6. května 2009 (dále jen „zákon o telekomunikačním právu“), stanoví:

„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, může kterákoli ze stran požadovat, aby předseda UKE přijal rozhodnutí o sporných otázkách či rozhodnutí definující podmínky spolupráce.“

17 Článek 28 odst. 1 zákona o telekomunikačním právu zní následovně:

„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) podpora moderních telekomunikačních služeb;

4) charakter stávajících sporných otázek a proveditelnost řešení týkajících se technických a ekonomických aspektů přístupu k telekomunikacím, jak těch, které nabízí telekomunikační podniky, jež jsou jednajícími stranami, tak těch, které mohou představovat alternativy;

5) potřeba zajistit:
   a) integritu sítě a interoperabilitu služeb,
   b) nediskriminační podmínky přístupu k telekomunikacím,
   c) rozvoj konkurenčního trhu s telekomunikačními službami;

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

[…]“

18 Článek 79 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„Operátor veřejné komunikační sítě zajistí, aby koncoví uživatelé jeho sítě a koncoví uživatelé z jiných členských států, pokud je to technicky a ekonomicky proveditelné, měli přístup k nezeměpisným číslům na území Polské republiky s výjimkou případů, kdy se volaný zákazník rozhodl omezit přístup koncových uživatelů, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

19 Polkomtel a Orange Polska poskytují sítě elektronických komunikací přístupné veřejnosti a účastníkům poskytují služby elektronických komunikací. Jelikož mezi společnostmi Polkomtel a Orange Polska nedošlo k dohodě o stanovení podmínek spolupráce a cenových podmínek pro poskytování služeb přístupu uživatelů sítě společnosti Polkomtel k inteligentním síťovým službám poskytovaným prostřednictvím sítě společnosti Orange Polska pod nezeměpisnými čísly, byl předsedovi UKE předložen návrh na rozhodnutí v tomto sporu.

20 Předseda UKE rozhodnutím ze dne 6. května 2009 vyřešil spor tím, že uložil zejména společnosti Polkomtel povinnost zajistit účastníkům přístup ke službám poskytovaným pod nezeměpisnými čísly v síti společnosti Orange Polska za úplatu ze strany posledně uvedené.

21 V tomto rozhodnutí předseda UKE rovněž stanovil cenové podmínky mezi těmito podniky za tento přístup. Jelikož měl předseda UKE za to, že zahájení volání ze sítě společnosti Polkomtel vyžaduje síťová zařízení obdobná zařízením vyžadovaným pro ukončení volání v uvedené síti, stanovil zejména poplatek za toto zahájení volání do sítě společnosti Orange Polska ve výši určené podle sazby použitelné pro ukončení volání v síti společnosti Polkomtel.

22 Společnost Polkomtel napadla rozhodnutí předsedy UKE ze dne 6. května 2009 u Sąd Okręgowy (okresní soud). Rozsudkem ze dne 15. března 2012 tento soud zamítl návrh na zrušení tohoto rozhodnutí. Společnost Polkomtel se proti rozsudku Sąd Okręgowy (okresní soud) odvolala k Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě), který zamítl uvedené odvolání rozsudkem ze dne 25. ledna 2013. Společnost Polkomtel pak podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud).

23 Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) si zaprvé klade otázku týkající se časové a věcné působnosti unijního práva ve věci v původním řízení. Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) poukazuje na to, že rozhodnutí předsedy UKE ze dne 6. května 2009 bylo přijato před změnou článku 28 směrnice o univerzální službě směrnicí 2009/136, a tedy uplynutím lhůty pro provedení posledně uvedené směrnice do vnitrostátního práva. Kromě toho tento článek 28 směrnice o univerzální službě v původním znění ukládal členským státům, aby zajistily, že koncoví uživatelé z jiných členských států budou mít přístup k nezeměpisným číslům na jejich území. Vnitrostátní právní úprava použitelná na skutkový stav věci v původním řízení stanovila povinnost zajistit, že všichni koncoví uživatelé budou mít přístup k nezeměpisným číslům na polském území. Předkládající soud se tedy zamýšlí nad otázkou, zda tato právní úprava může ukládat širší povinnost, než je povinnost stanovená v uvedeném článku.

24 Zadruhé se předkládající soud táže, zda je VRO oprávněn uložit operátorům podle čl. 5 odst. 1 přístupové směrnice povinnosti k provedení článku 28 směrnice o univerzální službě. Předkládající soud má v této souvislosti pochybnosti zejména z důvodu povinnosti zohlednit svobodu podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a existence případného střetu v projednávaném případě mezi touto svobodou a zásadou ochrany spotřebitelů zakotvenou v článku 38 Listiny.

25 Zatřetí se předkládající soud táže, zda je VRO oprávněn za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, určit cenové podmínky mezi operátory na základě čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice, ve spojení s čl. 5 odst. 1 této směrnice a článkem 28 směrnice o univerzální službě. Předkládající soud je totiž toho názoru, že vyvstává otázka, jaké jsou meze zásahu VRO při stanovení cen v rámci řešení sporu mezi podniky, které nemají významnou tržní sílu. Předkládající soud se rovněž zabývá otázkou týkající se souladu takového zásahu se svobodou podnikání zakotvenou v článku 16 Listiny a klade si otázku, zda tento zásah může být odůvodněn cílem zajistit ochranu spotřebitelů zaručenou článkem 38 Listiny.

26 Za těchto podmínek se Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je článek 28 směrnice [o univerzální službě] v původním znění třeba vykládat v tom smyslu, že přístup k nezeměpisným číslům je nutno zajistit nejen pro koncové uživatele z jiných členských států, nýbrž také pro koncové uživatele z členského státu příslušného operátora veřejné komunikační sítě, s tím důsledkem, že přezkum splnění této povinnosti [VRO] podléhá požadavkům, které vyplývají ze zásady efektivity unijního práva a zásady výkladu vnitrostátního práva v souladu s unijním právem?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku: Je článek 28 směrnice [o univerzální službě] ve spojení s článkem 16 [Listiny] třeba vykládat v tom smyslu, že ke splnění povinnosti uvedené v prvně jmenovaném ustanovení lze uplatnit postup stanovený v čl. 5 odst. 1 [přístupové] směrnice?

3) Je třeba čl. 8 odst. 3 [přístupové] směrnice ve spojení s článkem 28 směrnice [o univerzální službě] a článkem 16 [Listiny] nebo čl. 8 odst. 3 [přístupové] směrnice ve spojení s čl. 5 odst. 1 [přístupové] směrnice a článkem 16 [Listiny] vykládat v tom smyslu, že [VRO] může v zájmu zajištění přístupu ke službám pro koncové uživatele tuzemského operátora veřejné komunikační sítě, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti jiného operátora, stanovit zásady účtování za zahájení volání mezi operátory tak, že použije sazby poplatků za ukončení volání, které byly pro jednoho z těchto operátorů na základě článku 13 [přístupové] směrnice stanoveny na základě nákladové orientace cen, pokud operátor uplatnění takové sazby navrhl v průběhu jednání vedených v zájmu plnění povinnosti vyplývající z článku 4 [přístupové] směrnice, jež skončila neúspěšně?“

K předběžným otázkám

K první otázce

27 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 28 směrnice o univerzální službě vykládán v tom smyslu, že členský stát může stanovit, že operátor veřejné sítě elektronických komunikací musí dbát na to, aby byl přístup k nezeměpisným číslům zajištěn pro všechny koncové uživatele jeho sítě v tomto členském státě, a nikoli jen pro koncové uživatele z jiných členských států.

28 Tato otázka vyplývá z okolnosti, že uvedený článek 28 stanovil ke dni přijetí rozhodnutí předsedy UKE pouze povinnost, aby členské státy zajistily, že v případě, kdy je to technicky a ekonomicky proveditelné, a kromě případů, kdy se volaný účastník rozhodl z obchodních důvodů omezit přístup volajících, kteří se nacházejí ve vymezených zeměpisných oblastech, budou mít koncoví uživatelé z jiných členských států přístup k nezeměpisným číslům na jejich území, zatímco článek 28 uvedené směrnice, ve znění směrnice 2009/136, v odstavci 1 písm. a) nyní stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, že [...] příslušné vnitrostátní orgány přijmou veškerá potřebná opatření k zaručení toho, aby koncoví uživatelé měli přístup ke službám s využitím nezeměpisných čísel [v Unii] a mohli tyto služby využívat“.

29 V této souvislosti je třeba zkoumat, zda takové vnitrostátní ustanovení, jako je čl. 79 odst. 1 zákona o telekomunikačním právu, které v podstatě obsahuje širší povinnost, než je povinnost stanovená v článku 28 směrnice o univerzální službě, nezasahuje do cílů, které sleduje tato směrnice.

30 Je třeba poukázat na to, že bod 38 odůvodnění uvedené směrnice obecně stanoví, že přístup koncových uživatelů ke všem číslovacím zdrojům v Unii, včetně nezeměpisných čísel, je nezbytným předpokladem pro jednotný trh.

31 Z článku 1 směrnice o univerzální službě mimoto vyplývá, že v rámci rámcové směrnice se směrnice o univerzální službě týká zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací pro koncové uživatele. Cílem je zajistit dostupnost veřejně přístupných služeb v dobré kvalitě v celé Unii díky účinné hospodářské soutěži a možnosti výběru.

32 Pokud jde o cíle právního rámce, jehož součástí je směrnice o univerzální službě, Soudní dvůr v bodě 29 rozsudku Telekomunikacja Polska (C-522/08, EU:C:2010:135) poukázal na to, že VRO jsou sice při výkonu svých úkolů podle čl. 8 odst. 4 písm. b) rámcové směrnice povinny prosazovat zájmy občanů Unie tím, že zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, nicméně rámcová směrnice a směrnice o univerzální službě nestanoví úplnou harmonizaci aspektů týkajících se ochrany spotřebitelů.

33 Kromě toho skutečnost, že je uživatelům z jednoho členského státu zaručen přístup k nezeměpisným číslům, a to i v rámci čistě vnitrostátní situace, může přispívat k vytvoření vnitřního trhu, když koncoví uživatelé, kteří jsou účastníky operátora z jiného členského státu, využívají služeb zahájení volání v síti operátora tohoto prvního členského státu během svého pobytu v tomto posledně uvedeném státě na základě smlouvy o roamingu uzavřené mezi těmito operátory.

34 Z toho vyplývá, že článek 28 směrnice o univerzální službě, vykládaný s ohledem na cíle této směrnice, nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, která stanoví povinnost zajistit přístup k nezeměpisným číslům na vnitrostátním území všem koncovým uživatelům.

35 S ohledem na výše uvedené je třeba na první položenou otázku odpovědět, že článek 28 směrnice o univerzální službě musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát může stanovit, že operátor veřejné sítě elektronických komunikací musí dbát na to, aby byl přístup k nezeměpisným číslům zajištěn pro všechny koncové uživatele jeho sítě v tomto členském státě, a nikoli jen pro koncové uživatele z jiných členských států.

Ke druhé a třetí otázce

K přípustnosti

36 Společnost Polkomtel tvrdí, že třetí otázka je nepřípustná z důvodu, že během jednání se společností Orange Polska nikdy této společnosti neučinila návrhy zmíněné předkládajícím soudem týkající se cenových podmínek pro předmětné služby zahájení volání. Třetí otázka se tak týká okolností, které nesouvisejí se skutkovými okolnostmi věci v původním řízení.

37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, bod 31 a citovaná judikatura).

38 Uvedená domněnka relevance nemůže být vyvrácena pouhou okolností, že jeden z účastníků původního řízení zpochybňuje určité skutečnosti, jejichž správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat a závisí na nich vymezení předmětu uvedeného sporu (rozsudek Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, EU:C:2014:250, bod 32 a citovaná judikatura).

39 V projednávaném případě otázka, zda společnost Polkomtel učinila návrhy týkající se cenových podmínek mezi ní a společností Orange Polska pro předmětné služby zahájení volání, představuje otázku spadající do skutkového rámce, jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat.

40 Třetí otázka tedy musí být považována za přípustnou.

K věci samé

41 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, jimiž je třeba se zabývat společně, je, zda čl. 5 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s článkem 28 směrnice o univerzální službě musí být vykládány v tom smyslu, že VRO umožňují v rámci řešení sporu mezi dvěma operátory uložit

jednomu povinnost zajistit koncovým uživatelům přístup ke službám, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti druhého operátora, a stanovit na základě článku 13 přístupové směrnice takové cenové podmínky mezi uvedenými operátory pro tento přístup, jako jsou podmínky dotčené v původním řízení.

42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle jejího čl. 1 odst. 1 a 2 harmonizuje přístupová směrnice, jež spadá do rámce stanoveného v rámcové směrnici, způsob, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení. Cílem přístupové směrnice je zavést v souladu se zásadami vnitřního trhu předpisový rámec pro vztahy mezi zajišťovateli sítí a poskytovateli služeb, který povede k dosažení trvalé hospodářské soutěže, interoperability služeb elektronických komunikací a bude sloužit ku prospěchu zákazníka. Tato směrnice stanoví zejména cíle určené pro VRO týkající se přístupu a propojení.

43 Článek 5 uvedené směrnice se týká pravomocí a odpovědností VRO ve vztahu k přístupu a propojení. Článek 5 odst. 1 téže směrnice stanoví, že VRO při uskutečňování cílů stanovených v článku 8 rámcové směrnice 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 efektivitu, udržitelnou hospodářskou soutěž a koncovým uživatelům přináší co nejvyšší výhody.

44 Soudní dvůr již v tomto ohledu rozhodl, že z čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce přístupové směrnice vyplývá, že úkolem VRO je zajistit přiměřený přístup a propojení, jakož i interoperabilitu služeb prostředky, které nejsou taxativně vyjmenovány [v souvislosti s touto směrnicí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 37), viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 36 a citovaná judikatura].

45 V tomto kontextu, v souladu s čl. 5 odst. 1 druhým pododstavcem písm. a) přístupové směrnice, aniž jsou dotčena opatření, která mohou být přijata vůči podnikům s významnou tržní silou v souladu s článkem 8, musí mít tyto orgány možnost uložit „povinnosti podnikům, které kontrolují přístup ke koncovým uživatelům, v odůvodněných případech rovněž povinnost propojovat jejich sítě“, s jediným cílem zabezpečit spojení konec-konec (v souvislosti s touto směrnicí, ve znění směrnice 2009/140/ES, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 37 a citovaná judikatura).

46 Článek 5 odst. 4 přístupové směrnice upřesňuje, že pokud VRO zasahují na žádost zúčastněných stran za účelem zaručení dodržení cílů stanovených v článku 8 rámcové směrnice, musí dodržovat ustanovení přístupové směrnice, jakož i postupy uvedené zejména v článcích 6, 7 a 20 rámcové směrnice.

47 Navíc podle čl. 20 odst. 3 rámcové směrnice platí, že při postupu řešení sporů mezi podniky upraveném v tomto článku přijmou VRO rozhodnutí směřující k dosažení cílů stanovených v článku 8 rámcové směrnice, který v odst. 3 písm. b) stanoví, že VRO přispívají k rozvoji vnitřního trhu zejména tím, že podporují interoperabilitu celoevropských služeb a spojení konec-konec.

48 Tato ustanovení rámcové směrnice a přístupové směrnice VRO umožňují přijmout v rámci sporu mezi operátory opatření určená k zajištění přiměřeného přístupu a propojení, jakož i interoperability služeb, jako je rozhodnutí ukládající operátorovi povinnost zajistit koncovým uživatelům přístup ke službám, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti jiného operátora.

49 Pokud jde o otázku, zda taková opatření, pokud jsou přijata podle článku 28 směrnice o univerzální službě, mohou obsahovat cenové povinnosti, je třeba poukázat na to, že podle čl. 8 odst. 1 přístupové směrnice musí členské státy zajistit, aby byly VRO zmocněny ukládat povinnosti stanovené v článcích 9 až 13 této směrnice, a zejména povinnosti související s kontrolou cen podle článku 13 zmíněné směrnice. Článek 8 odst. 2 téže 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 VRO zmíněné povinnosti (v souvislosti se směrnicí o univerzální službě ve znění směrnice 2009/136, jakož i rámcovou směrnicí a přístupovou směrnicí, ve znění směrnice 2009/140, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 40).

50 Podle čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice, aniž jsou dotčena některá ustanovení, mimo jiné článek 28 směrnice o univerzální službě, která stanoví povinnosti pro podniky jiné než podniky označené jako podniky s významnou tržní silou, mohou VRO uložit povinnosti kontroly cen upravené zejména v článku 13 přístupové směrnice pouze operátorům, kteří jsou považováni za operátory s významnou tržní silou podle čl. 8 odst. 2 této směrnice (v souvislosti s přístupovou směrnicí, ve znění směrnice 2009/140, a směrnicí o univerzální službě, ve znění směrnice 2009/136, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 41).

51 Z toho vyplývá, že je čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice třeba vykládat v tom smyslu, že VRO nemohou ukládat operátorům, kteří nejsou považováni za operátory s významnou silou na daném trhu, takové povinnosti, jako jsou povinnosti uvedené v článku 13 přístupové směrnice, ledaže se tak stane v rámci určitých ustanovení, zejména pak článku 28 směrnice o univerzální službě. Článek 8 odst. 3 přístupové směrnice tedy nebrání tomu, aby v rámci uplatňování článku 28 směrnice o univerzální službě byly povinnosti v oblasti kontroly cen, jako jsou ty, jež jsou stanoveny v čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, uloženy operátoru, který nemá významnou sílu na daném trhu, jsou-li splněny podmínky pro použití tohoto článku 28 směrnice o univerzální službě (ve vztahu k přístupové směrnici, ve znění směrnice 2009/140 a ke směrnici o univerzální službě, ve znění směrnice 2009/136, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 42).

52 Z toho vyplývá, že VRO mohou na základě článku 28 směrnice o univerzální službě uložit operátorovi, který nemá významnou tržní sílu, ale kontroluje přístup koncových uživatelů, povinnosti srovnatelné s povinnostmi podle čl. 13 odst. 1 přístupové směrnice, pokud takové povinnosti představují nezbytná a přiměřená opatření k zaručení přístupu koncových uživatelů ke službám poskytovaným pod nezeměpisnými čísly v Unii (v souvislosti s přístupovou směrnicí, ve znění směrnice 2009/140, a směrnicí o univerzální službě, ve znění směrnice 2009/136, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 43).

53 VRO tedy mohou zejména v rámci sporu mezi operátory uložit cenové povinnosti, jako jsou cenové podmínky mezi uvedenými operátory pro přístup koncových uživatelů ke službám, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti jednoho z nich, pokud jsou takové povinnosti nezbytné a přiměřené, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

54 Kromě toho je třeba uvést, že čl. 5 odst. 1 a 3 a čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice stanoví podmínky, kterým musí podléhat povinnosti uložené VRO provozovatelům zajišťujícím sítě nebo poskytujícím služby elektronických komunikací v souladu s čl. 5 odst. 1 a článkem 8 této směrnice (ve vztahu k uvedené směrnici, ve znění směrnice 2009/140, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 45).

55 Konkrétně čl. 5 odst. 3 přístupové směrnice stanoví, že povinnosti a podmínky uložené zejména podle odstavce 1 tohoto článku musí být objektivní, transparentní, přiměřené a nediskriminační a uplatňují se v souladu s postupy podle článků 6 a 7 rámcové směrnice (v souvislosti s přístupovou směrnicí a rámcovou směrnicí, ve znění směrnice 2009/140, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 46).

56 Podle čl. 8 odst. 4 přístupové směrnice musí povinnosti uložené v souladu s tímto článkem vycházet z povahy zjištěného problému, musí být přiměřené a odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 rámcové směrnice a mohou být uloženy pouze po konzultacích v souladu s články 6 a 7 rámcové směrnice (v souvislosti s přístupovou směrnicí a rámcovou směrnicí, ve znění směrnice 2009/140, viz rozsudek KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 47).

57 Z výše uvedeného vyplývá, že takové opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, které bylo přijato v souladu s čl. 5 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s článkem 28 směrnice o univerzální službě za účelem zajištění toho, že koncoví uživatelé daného operátora budou mít přístup ke službám, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti jiného operátora, musí rovněž splňovat podmínky připomenuté v bodech 52, 55 a 56 tohoto rozsudku.

58 Pokud jde o otázku, kterou si klade předkládající soud, týkající se možnosti, že VRO, který rozhoduje o sporu mezi operátory, určí cenové podmínky na základě sazeb poplatků za ukončení volání, které byly pro jednoho z těchto operátorů stanoveny na základě nákladové orientace cen, je třeba uvést, že článek 13 přístupové směrnice takové podmínky neupravuje. Je tedy na VRO, aby tyto podmínky stanovily a dbaly přitom na to, aby tyto podmínky splňovaly požadavky uvedené v čl. 8 odst. 4 této směrnice.

59 K otázce, kterou si rovněž klade uvedený soud, s ohledem na svobodu podnikání zaručenou článkem 16 Listiny, týkající se možnosti, že VRO přijme takové rozhodnutí, jako je rozhodnutí dotčené v původním řízení, které by nahrazovalo smlouvu mezi dotyčnými operátory, je třeba uvést, že Listina, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, není použitelná *ratione temporis* na situaci dotčenou v původním řízení, jelikož rozhodnutí předsedy UKE bylo přijato dne 6. května 2009.

60 Podle ustálené judikatury však svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti, ostatně stejně jako právo vlastnit majetek, patří mezi obecné zásady unijního práva. Tyto zásady nejsou nicméně absolutní, ale je na ně potřeba nahlížet v souvislosti s jejich úlohou ve společnosti. Proto může být právo svobodně vykonávat podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost omezeno, stejně jako výkon vlastnického práva, za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Unií a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručených práv (v tomto smyslu viz rozsudek Di Lenardo a Dilexport, C-37/02 a C-38/02, EU:C:2004:443, bod 82 a citovaná judikatura).

61 Je přitom nesporné, že rozhodnutí předsedy UKE ze dne 6. května 2009 bylo přijato na základě vnitrostátního zákona, kterým se provádějí zejména směrnice o univerzální službě a přístupová směrnice, a odpovídá cíli obecného zájmu, který Unie uznává, a sice cíli, kterým je přístup koncových uživatelů Unie ke službám poskytovaným pod nezeměpisnými čísly. Toto rozhodnutí tedy není v rozporu se svobodou podnikání za podmínky, že – jak bylo již uvedeno v bodech 55 a 56 tohoto rozsudku – povinnosti uložené v rámci řešení sporu mezi dotyčnými operátory byly nezbytné a přiměřené, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

62 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou a třetí položenou otázku odpovědět, že čl. 5 odst. 1 a čl. 8 odst. 3 přístupové směrnice ve spojení s článkem 28 směrnice o univerzální službě musí být vykládány v tom smyslu, že VRO umožňují v rámci řešení sporu mezi dvěma operátory uložit jednomu z nich povinnost zajistit koncovým uživatelům přístup ke službám, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti druhého operátora, a stanovit na základě článku 13 přístupové směrnice takové cenové podmínky mezi uvedenými operátory pro tento přístup, jako jsou podmínky dotčené v původním řízení, jsou-li tyto povinnosti objektivní, transparentní, přiměřené a nediskriminační a vycházejí z povahy zjištěného problému, jsou odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 rámcové směrnice a byly případně dodrženy postupy stanovené v článcích 6 a 7 posledně uvedené směrnice, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

K nákladům řízení

63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

1) **Článek 28 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) musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát může stanovit, že operátor veřejné sítě elektronických komunikací musí dbát na to, aby byl přístup k nezeměpisným číslům zajištěn pro všechny koncové uživatele jeho sítě v tomto členském státě, a nikoli jen pro koncové uživatele z jiných členských států.**

2) **Článek 5 odst. 1 a čl. 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 článkem 28 směrnice 2002/22, musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátnímu regulačnímu orgánu umožňují v rámci řešení sporu mezi dvěma operátory uložit jednomu z nich povinnost zajistit koncovým uživatelům přístup ke službám, které jsou poskytovány pod nezeměpisnými čísly v síti druhého operátora, a stanovit na základě článku 13 směrnice 2002/19 takové cenové podmínky mezi uvedenými operátory pro tento přístup, jako jsou podmínky dotčené v původním řízení, jsou-li tyto povinnosti objektivní, transparentní, přiměřené a nediskriminační a vycházejí z povahy zjištěného problému, jsou odůvodněné s ohledem na cíle stanovené v článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro elektronické komunikační sítě a služby (rámcová směrnice) a byly případně dodrženy postupy stanovené v článcích 6 a 7 posledně uvedené směrnice, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.**

Podpisy.