

Věc C-468/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

29. září 2020

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

9. července 2020

Navrhovatelky:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Odpůrce:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný ke Consiglio di Stato (Státní rada) proti rozsudkům, kterými Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) zamítl žaloby podané některými operátory na trhu telefonních služeb proti rozhodnutí Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřad pro dohled nad telekomunikacemi), které reguluje frekvenci obnovování obchodních nabídek uživatelům a zúčtovacího období za služby poskytované těmto uživatelům.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

V rámci řízení o předběžné otázce je Soudní dvůr požádán o upřesnění rozsahu povinnosti vnitrostátních soudů, proti jejichž rozhodnutí nelze podat opravný prostředek v rámci vnitrostátního práva, podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU v případě, kdy předkládající soud ve skutečnosti nemá pochybnosti o výkladu použitelného unijního práva. Bude-li stanoveno, že tato povinnost v projednávané věci existuje, je předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce slučitelnost některých opatření přijatých vnitrostátním regulačním orgánem, která v odvětvích pevných a mobilních telefonních služeb stanovují společné období pro obnovování obchodních nabídek a vyúčtování, s právní úpravou stanovenou směrnicemi 2002/21/ES a 2002/22/ES, jakož i se zásadami volného pohybu služeb a svobody usazování.

Předběžné otázky

„1) Vyžaduje správný výklad článku 267 SFEU, aby vnitrostátní soud, proti jehož rozhodnutí nelze podat opravný prostředek v rámci vnitrostátního práva, podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázky výkladu [unijního] práva, která je relevantní v rámci původního sporu, i když lze vyloučit výkladovou pochybnost o významu, který má být přisouzen relevantnímu unijnímu ustanovení – s přihlédnutím k terminologii a významu vlastním [unijnímu] právu, které lze přičíst slovům tvořícím příslušné ustanovení, unijnímu právnímu rámci, do kterého je toto ustanovení vloženo, a cílům ochrany, které jsou jeho základem, a to s ohledem na stadium vývoje unijního práva v okamžiku, kdy má být příslušné ustanovení uplatněno v rámci vnitrostátního soudního řízení – ale ze subjektivního hlediska není s ohledem na postup jiných soudů možné zevrubným způsobem prokázat, že výklad podaný předkládajícím soudem bude stejný jako výklad, který by mohly podat soudy jiných členských států a Soudní dvůr, kdyby jim byla položena tatáž otázka?“

V případě, že by Soudní dvůr považoval povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU za závaznou, pokud není možné zevrubným způsobem prokázat výklad, který by mohly ohledně stejné otázky, která je relevantní v rámci původního řízení, podat soudy jiných členských států a Soudní dvůr – důkaz týkající se subjektivního přístupu ostatních soudů, který ve zkoumané věci nemůže Consiglio di Stato (Státní rada) poskytnout – jsou vzneseny následující doplňující předběžné otázky:

„2) Brání správný výklad článků 49 a 56 SFEU, jakož i harmonizovaného normativního rámce vyjádřeného směrnicemi 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES, a zejména čl. 8 odst. 2 a odst. 4 směrnice 2002/21/ES ve znění směrnice 2009/140/ES, článkem 3 směrnice 2002/20/ES ve znění směrnice 2009/140/ES a články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22/ES ve znění směrnice 2009/136/ES, takovému vnitrostátnímu pravidlu, které vyplývá z ustanovení článků 13, 70 a 71 legislativního nařízení č. 259/03 ve spojení s čl. 2

odst. 12 písm. h) a l) zákona č. 481/1995 a čl. 1 odst. 6 bodem 2 zákona č. 249/1997, které přiznává vnitrostátnímu regulačnímu orgánu v odvětví elektronických komunikací pravomoc uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u pevných telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě nabídek spojených s pevnými telefonními službami uplatnění frekvence týkající se pevných telefonních služeb?

3) Brání správný výklad a použití zásady proporcionality ve spojení s články 49 a 56 SFEU a harmonizovaným normativním rámcem vyjádřeným směrnicemi 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES, a zejména čl. 8 odst. 2 a odst. 4 směrnice 2002/21/ES ve znění směrnice 2009/140/ES, článkem 3 směrnice 2002/20/ES ve znění směrnice 2009/140/ES a články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22/ES ve znění směrnice 2009/136/ES, přijetí regulačních opatření stanovených vnitrostátním regulačním orgánem v odvětví elektronických komunikací, jejichž cílem je uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u pevných telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě nabídek spojených s pevnými telefonními službami uplatnění frekvence týkající se pevných telefonních služeb?

4) Brání správný výklad a použití zásad zákazu diskriminace a rovného zacházení ve spojení s články 49 a 56 SFEU a harmonizovaným normativním rámcem vyjádřeným směrnicemi 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES, a zejména čl. 8 odst. 2 a odst. 4 směrnice 2002/21/ES ve znění směrnice 2009/140/ES, článkem 3 směrnice 2002/20/ES ve znění směrnice 2009/140/ES a články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22/ES ve znění směrnice 2009/136/ES, přijetí regulačních opatření stanovených vnitrostátním regulačním orgánem v odvětví elektronických komunikací, jejichž cílem je uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u pevných telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě nabídek spojených s pevnými telefonními službami uplatnění frekvence týkající se pevných telefonních služeb?“

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 267 SFEU, zejména třetí pododstavec: „[v]yvine-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout oprávněnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie“.

Článek 49 SFEU (svoboda usazování).

Článek 56 SFEU (volný pohyb služeb).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro síť a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice), ve znění směrnice 2009/140/ES, zejména čl. 8 odst. 2 a 4 o cílech politiky a regulačních zásadách činnosti vnitrostátních regulačních orgánů.

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), ve znění směrnice 2009/136/ES, zejména, v kapitole IV, která se týká „zájmů a práv koncových uživatelů“, článek 20, „Smlouvy“, článek 21, „Průhlednost a zveřejňování informací“, jakož i článek 22, „Kvalita služeb“.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Zákon č. 481 ze dne 14. listopadu 1995 o pravidlech hospodářské soutěže a regulaci služeb veřejného zájmu. Zřízení regulačních orgánů pro služby veřejného zájmu. Zejména čl. 2 odst. 12 písm. h) a l), který při nastínění funkcí přiznaných regulačním orgánům pro služby veřejného zájmu stanoví přiznání pravomoci vydávat „směrnice týkající se výroby a poskytování služeb ze strany subjektů vykonávajících tyto služby, definováním zejména obecné úrovně kvality vztahující se ke komplexu služeb a konkrétní úrovně kvality vztahující se k jednotlivé službě, která má být uživatelům zajištěna, [...] případně jejich rozlišením podle odvětví a typu služby; tato rozhodnutí vyvolávají účinky uvedené v odstavci 37 [...]“, jakož i pravomoc zveřejňovat a šířit „znalosti podmínek výkonu služeb s cílem zajistit maximální transparentnost, konkurenceschopnost nabídky a možnost lepšího výběru ze strany uživatelů [...]“. Výše uvedený odstavec 37 stanoví, že „[r]ozhodnutí orgánů uvedených v odst. 12 písm. h) představují změnu nebo doplnění nařízení o službách“.

Zákon č. 249 ze dne 31. července 1997, kterým se zřizuje Úřad pro dohled nad telekomunikacemi a stanoví předpisy týkající se telekomunikačních a radiotelevizních systémů. Zejména čl. 1 odst. 6 písm. b) bod 2, který Úřadu pro dohled nad telekomunikacemi přiznává pravomoc vydávat „směrnice týkající se obecné úrovně kvality služeb a k přijetí, ze strany každého správce, karty služby zavádějící označení minimálních standardů pro každý obor činnosti“.

Legislativní nařízení č. 259 ze dne 1. srpna 2003 o zákoníku elektronických komunikací. Zejména články 13, 70 a 71, které provádějí článek 8 směrnice 2002/21/ES a články 20 a 21 směrnice 2002/22/ES.

Článek 13 odst. 4 písm. a) stanoví, že „[m]inisterstvo a Úřad podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb: a) zajišťují, aby uživatelé, včetně zdravotně postižených uživatelů, starších uživatelů a uživatelů se zvláštními sociálními potřebami, získali maximální výhody z hlediska možnosti volby, ceny a kvality“.

Článek 13 odst. 6 písm. b) a d) tohoto legislativního nařízení stanoví: „[m]inisterstvo a Úřad v rámci svých příslušných pravomocí prosazují zájmy občanů: [...] b) zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů při obchodních jednáních s dodavateli, zejména zajišťováním dostupnosti jednoduchých a nenákladných postupů pro řešení sporů, které provádí subjekt nezávislý na zúčastněných stranách; [...] d) podporují poskytování jasných informací, zejména zajišťováním průhlednosti sazeb a podmínek pro používání veřejně přístupných služeb elektronických komunikací“.

Článek 70 stanoví, že „[v]e smlouvě jsou srozumitelným, úplným a snadno přístupným způsobem uvedeny alespoň: [...] b) poskytované služby, zejména: [...] minimální úroveň kvality nabízené služby, včetně data počátečního připojení a případně další parametry kvality služby, jak jsou stanoveny Úřadem“.

Článek 71 odst. 1 stanoví: „[ú]řad zajišťuje, aby podniky zajišťující veřejné sítě elektronických komunikací nebo veřejně přístupné služby elektronických komunikací zveřejňovaly transparentní, srovnatelné, přiměřené a aktuální informace o uplatňovaných cenách a sazbách a případných poplatcích účtovaných při ukončení smlouvy a informace o standardních podmínkách, které se týkají přístupu k jejich službám poskytovaným koncovým uživatelům a spotřebitelům a jejich využívání v souladu s přílohou č. 5. Tyto informace jsou zveřejňovány ve srozumitelné, úplné a snadno přístupné podobě. Úřad může stanovit další požadavky týkající se formy, v níž musí být tyto informace zveřejněny“.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Úřad pro dohled nad telekomunikacemi (pověřený italským státem regulačními úkoly stanovenými ve směrnicích 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES) přijal rozhodnutí č. 121/17/CONS, kterým zavedl některá opatření na ochranu uživatelů pevných a mobilních telefonních služeb, zaměřená na podporu transparentnosti a srovnání ekonomických podmínek těchto služeb.
- 2 Přijetí tohoto rozhodnutí bylo nezbytné v návaznosti na vývoj na trzích pevných a mobilních telefonních služeb, který uživatelům znesnadnil znalost frekvence vyúčtování a obnovování nabídek. Konkrétněji, s odkazem na trh pevných telefonních služeb výše uvedený Úřad zjistil, že někteří operátoři změnili

podmínky obchodních nabídek zavedením frekvence obnovování smlouvy na základě čtyř týdnů namísto jednoho měsíce, což mělo pro uživatele za následek obtížnost při porovnávání různých nabídek. Pokud jde naopak o trh mobilních telefonních služeb, významná část operátorů již přijala období obnovy nabídek na základě čtyř týdnů, a mohlo být tedy zajištěno snadné srovnání nabídek stanovením období obnovy měsíčně nebo alternativně každé čtyři týdny.

- 3 Rozhodnutí č. 121/17/CONS zejména stanovilo, že: „[p]ro pevné telefonní služby musí být frekvence obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobků. Pro mobilní telefonní služby nesmí být tato frekvence kratší než čtyři týdny. V případě nabídek spojených s pevnými telefonními službami se uplatní frekvence týkající se pevných telefonních služeb. [...] Mobilní telefonní operátoři, kteří přijmou frekvenci obnovy nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, neprodleně informují uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS“.
- 4 Telefonní operátoři Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA a Wind Tre SpA (dále jen „navrhovatelky“) napadli toto rozhodnutí samostatnými žalobami u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio).
- 5 Po zamítnutí žaloby soudem prvního stupně podali tito operátoři odvolání k Consiglio di Stato (Státní rada) (dále jen „předkládající soud“), přičemž se dovolávali nedostatku regulační pravomoci Úřadu pro dohled nad telekomunikacemi, jakož i porušení zásady proporcionality a zákazu diskriminace.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Navrhovatelky zaprvé tvrdí, že v italském ani unijním právním řádu neexistuje žádné ustanovení, které by Úřadu pro dohled nad telekomunikacemi přiznávalo pravomoc regulovat frekvenci obnovování obchodních nabídek a zúčtovacích období. Článek 8 odst. 4 písm. b) směrnice 2002/21/ES, jakož ani články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22/ES zejména nelegitimizují udělení pravomoci regulovat obsah smluv nebo obchodních nabídek tomuto orgánu, ale umožňují mu pouze ukládat operátorům informační povinnosti ve prospěch uživatelů. Rozhodnutí č. 121/17/CONS bylo tudíž přijato bez právního základu, což vedlo k protiprávnímu omezení smluvní autonomie telefonních operátorů.
- 7 Navrhovatelky rovněž namítají porušení zásady proporcionality, neboť Úřad pro dohled nad telekomunikacemi mohl přijmout alternativní opatření, která by znamenala menší omezení smluvní volnosti telefonních operátorů a která by i tak mohla umožnit realizaci cílů ochrany sledovaných rozhodnutím č. 121/17/CONS.
- 8 Konečně, navrhovatelky tvrdí, že regulační opatření schválená Úřadem porušují zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace, neboť neexistuje žádné odůvodnění odlišného právního zacházení vyhrazeného mobilním operátorům a operátorům pevné telefonní sítě.

- 9 Úřad pro dohled nad telekomunikacemi naopak uvádí, že regulační opatření, která přijal, mají jako právní základ článek 71 legislativního nařízení č. 259/03, článek 1 a čl. 2 odst. 12 písm. h) a l) zákona č. 481/95, jakož i obecné zásady směrnice 2002/21/ES, která byla do italského právního řádu provedena výše uvedeným legislativním nařízením č. 259/03. Tato opatření kromě toho nemají vliv na smluvní volnost operátorů, kteří stále mohou jednostranně upravovat smluvní podmínky a diverzifikovat nabídku s měsíčními, dvouměsíčními nebo více měsíčními frekvencemi. Konečně, právní úprava zavedená rozhodnutím 121/17/CONS je přiměřená, neboť je nezbytná pro obnovení plné transparentnosti a srovnatelnosti nabídek, a dále dodržuje zásadu zákazu diskriminace, a to ve světle odlišných vlastností odvětví mobilních telefonních operátorů a operátorů pevné telefonní sítě.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 10 Předkládající soud má za to, že pro účely řešení sporu v původním řízení je třeba ověřit, zda opatření přijatá vnitrostátním regulačním orgánem, která omezují frekvenci obnovování obchodních nabídek a zúčtovací období: a) mají právní základ, b) jsou přiměřená, a c) nezakládají neodůvodněnou diskriminaci mezi operátory pevné telefonní sítě a mobilními operátory. Před projednáním těchto otázek považuje uvedený soud za vhodné objasnit rozsah povinnosti vnitrostátních soudů rozhodujících v posledním stupni, kterým je právě předkládající soud, podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, a to za účelem stanovení toho, zda se tato povinnost uplatní v projednávané věci.

K rozsahu povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU

- 11 Předkládající soud vychází z předpokladu, že pro řešení sporu v původním řízení, který se týká vnitrostátních ustanovení provádějících unijní právo, je vyzván k rozhodnutí o otázce výkladu unijního práva. V této situaci ustálená judikatura Soudního dvora (zejména rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, EU:C:1982:335) stanoví, že jestliže nelze proti rozhodnutí vnitrostátního soudu podat soudní cestou opravný prostředek, je tento vnitrostátní soud v zásadě povinen předložit Soudnímu dvoru žádost ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce SFEU.
- 12 Tato povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neexistuje, pokud soud rozhodující v posledním stupni shledá, že položená otázka není relevantní nebo že k dotčenému ustanovení unijního práva byl již výklad Soudním dvorem podán nebo konečně že správné uplatnění unijního práva je tak zřejmé, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti. S odkazem na tuto poslední podmínku předkládající soud připomíná, že „[vnitrostátní soud si musí] být jist, že stejnou jistotu by měly soudy ostatních členských států a Soudní dvůr“ (rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, EU:C:1982:335, bod 16).

- 13 Tato zásada byla znovu potvrzena v následné judikatuře Soudního dvora jednak s upřesněním, že vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni má „*povinnost předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, má-li jakoukoli pochybnost stran správného výkladu či použití unijního práva*“ a jednak, že „*musí být neexistence takových pochybností zevrubně prokázána*“ (rozsudek ze dne 28. července 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, body 51 a 52).
- 14 Předkládající soud uvádí, že s ohledem na subjektivní povahu činnosti výkladu právních norem se jeví jako obzvláště obtížné, ne-li nemožné, vyloučit v konkrétní věci „*jakoukoli pochybnost*“ ohledně možnosti, že jiný vnitrostátní soud členského státu nebo samotný Soudní dvůr rozhodne stejnou předběžnou otázku, i když jen částečně, odlišně. Kromě toho požadované „*zevrubné prokázání*“ neexistence pochybností by znamenala, že vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni by byl nucen podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU pokaždé, kdy otázka týkající se výkladu, která vyvstala v rámci vnitrostátního řízení, jež je relevantní pro řešení sporu, není věcně totožná s jinou otázkou vznesenou v souvislosti s obdobnou situací, o kterém již Soudní dvůr rozhodl v rámci řízení o předběžné otázce.
- 15 Z těchto úvah vyplývá, že vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni by v případě neexistence dřívějších rozhodnutí Soudního dvora ohledně totožných otázek měl podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce i v případě, že nemá pochybnosti o řešení předběžné otázky ve světle objektivních prvků, jako je znění příslušných ustanovení unijního práva, jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí.
- 16 Za těchto okolností považuje předkládající soud za nezbytné požádat Soudní dvůr o objasnění, zda „*[jistota], že stejnou jistotu by měly soudy ostatních členských států a Soudní dvůr*“, kterou vyžaduje výše uvedená judikatura:
 - a) musí být ověřena v subjektivním smyslu s odkazem na možný výklad téže otázky soudy ostatních členských států a Soudním dvorem; anebo
 - b) stačí ověřit zjevnou neopodstatněnost předběžné otázky ve světle objektivních prvků, jako je znění příslušných ustanovení unijního práva, jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí.

K právnímu základu pravomoci regulovat frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování

- 17 Pokud by se mělo za to, že v projednávané věci existuje povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, předkládající soud žádá, aby Soudní dvůr rozhodl o otázce, zda unijní právní úprava tvořená směrnicemi 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES - zejména čl. 8 odst. 2 a 4 písm. b) směrnice 2002/21/ES, články 20, 21 a 22 směrnice 2002/22/ES - jakož i zásadami volné hospodářské soutěže, volného pohybu služeb a svobody

usazování, brání takové vnitrostátní právní úpravě, která vnitrostátnímu regulačnímu orgánu přiznává pravomoc doplnit obsah smluv uzavřených mezi poskytovateli telefonních služeb a uživateli, čímž omezuje frekvenci vyúčtování nebo obnovování obchodních nabídek.

- 18 V tomto ohledu předkládající soud odkazuje na ustanovení příslušné italské právní úpravy a zejména na čl. 2 odst. 12 písm. h) zákona č. 481/95, který regulačním orgánům pro služby veřejného zájmu přiznává pravomoc vydávat „*směrnice týkající se výroby a poskytování služeb*“. Toto ustanovení bylo následně potvrzeno v čl. 1 odst. 6 písm. c) bodě 14 zákona č. 249/97, kterým byl zřízen Úřad pro dohled nad telekomunikacemi, kterému byla v čl. 1 odst. 6 písm. b) bodě 2 téhož zákona přiznána rovněž pravomoc vydávat směrnice týkající se obecné úrovně kvality služeb. Vnitrostátní právní rámec dále doplňují články 13, 70 a 71 legislativního nařízení č. 259/03, které do italského právního řádu provádějí článek 8 směrnice 2002/21/ES, jakož i články 20 a 21 směrnice 2002/22/ES.
- 19 Z výkladu výše zmíněných vnitrostátních právních předpisů vyplývá, a to i s ohledem na judikaturu předkládajícího soudu, že Úřadu pro dohled nad telekomunikacemi byla přiznána pravomoc regulovat podmínky výroby a poskytování služeb za účelem ochrany práv uživatelů, a to rovněž stanovením omezení smluvní autonomie telefonních operátorů při určování frekvence obnovování nabídek a zúčtovacího období.
- 20 Pokud jde o výše uvedenou relevantní unijní právní úpravu, předkládající soud uvádí, že ani tato právní úprava, stejně jako vnitrostátní právní úprava, neidentifikuje obsah opatření, která mohou být přijata vnitrostátními regulačními orgány, ale identifikuje cíle ochrany, které mají být sledovány, a dotčené oblasti činnosti, přičemž ponechává určení opatření, které je považováno za nejvhodnější pro dosažení uvedených cílů, na uvážení Úřadu.
- 21 Také judikatura Soudního dvora se vyjádřila ve smyslu uznání diskreční pravomoci regulačních orgánů při výběru právního zájmu, který má být chráněn, a stanovila, že tyto orgány mají „*širokou pravomoc k tomu, aby mohly posoudit potřebu regulace trhu podle každé situace případ od případu*“ (rozsudek ze dne 24. dubna 2008, Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, body 153-156; rozsudek ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Německo, C-424/07, EU:C:2009:749, bod 61; rozsudek ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 36).
- 22 Pokud jde o cíle ochrany stanovené vnitrostátním regulačním orgánem, které jsou upřesněny v čl. 8 odst. 4 písm. b) a d) směrnice 2002/21/ES, předkládající soud uvádí, že tyto cíle nemohou být předmětem restriktivního výkladu a že z jejich formulace - a zejména z použití výrazů „*zejména*“ a „*mimo jiné*“ - vyplývá, že unijní normotvůrce měl v úmyslu poskytnout pouhé příklady cílů ochrany svěřených vnitrostátním regulačním orgánům.

- 23 S ohledem na tyto úvahy předkládající soud uvádí, že právní úprava frekvence obnovování smluv a zúčtovacího období není neslučitelná s výše uvedenou unijní právní úpravou, neboť:
- a) dosahuje cíle ochrany občanů ve smyslu článku 8 směrnice 2002/21/ES, přičemž zajišťuje informační transparentnost ve vztazích mezi uživateli a obchodníky, jakož i ochranu práva na svobodnou volbu smlouvy, která má být podepsána, prostřednictvím definování homogenního časového parametru (jeden měsíc nebo jeho násobky pro pevné telefonní služby, minimálně čtyři týdny pro mobilní telefonní služby);
 - b) představuje uplatnění regulační pravomoci v oblasti informační transparentnosti uznané v čl. 21 odst. 1 směrnice 2002/22/ES, jelikož se nedotýká svobody hospodářských subjektů určit ekonomické podmínky smlouvy, ale omezuje se na stanovení forem, kterými lze vyjádřit smluvní protihodnotu;
 - c) představuje uplatnění regulační pravomoci v oblasti kvality služeb nabízených podnikem, která je stanovena v čl. 20 odst. 1 písm. b) třetí odrážce a v článku 22 směrnice 2002/22/ES, vzhledem k tomu, že „kvalita služby“ se netýká pouze technických charakteristik služby, ale zahrnuje také charakteristiky zajišťující splnění potřeb ochrany uživatele, jako je kontrola výdajů vyplývajících ze smluvního vztahu;
 - d) nevylučuje právo operátorů jednostranně změnit obsah smlouvy (*ius variandi*), když stanoví minimální frekvenci pro vyúčtování a obnovování smluv, přičemž jinak mohou operátoři svobodně definovat smluvní podmínky.
- 24 Regulace frekvence obnovování smluv a zúčtovacího období se navíc nejeví jako neslučitelná se základními svobodami usazování (článek 49 SFEU) a volného pohybu služeb (článek 56 SFEU), a to s přihlédnutím k tomu, že:
- a) telefonní operátoři nepodléhají předchozímu vydání povolení;
 - b) podle judikatury Soudního dvora může být svoboda podnikání, ke které se váže smluvní svoboda, omezena, neboť „*nemá povahu absolutní výsady, ale musí být posuzována ve vztahu ke své úloze ve společnosti*“ (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, bod 50).
- 25 V každém případě předkládající soud uvádí, že výše uvedená unijní právní úprava nestanoví „úplnou harmonizaci aspektů týkajících se ochrany spotřebitelů“ (rozsudek ze dne 14. dubna 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, bod 32), a že se tudíž jeví jako přípustné rozšířené formy ochrany spotřebitele, a to i prostřednictvím přiznání regulačních pravomocí vnitrostátním zákonodárcem, které jdou nad rámec pravomocí výslovně stanovených v člancích 19, 20 a 21 směrnice 2002/22/ES.

K dodržení zásady proporcionality

- 26 Předkládající soud se nedomnívá, že stanovení minimální frekvence pro obnovování obchodních nabídek a vyúčtování porušuje zásadu proporcionality zakotvenou v unijním právu, podle níž musí být pravidla stanovená členskými státy nebo orgány veřejné správy v rámci uplatňování unijních směrnic způsobilá zajistit dosažení sledovaného účelu a nesmí překračovat rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů stanovených těmito směrnici (rozsudek ze dne 14. května 2020, T-Systems Magyarorszá, C-263/19, EU:C:2020:373, bod 71).
- 27 Z hlediska vhodnosti dosažení sledovaného cíle předkládající soud zdůrazňuje, že v době, kdy byla zavedena napadená vnitrostátní regulace, byl trh telefonních služeb velmi diferencovaný. Trh mobilních telefonních služeb zejména stanovil z velké většiny (asi 76 %) platební metody plateb předem s obnovením každý měsíc a vyúčtováním každé čtyři týdny. Naopak trh pevných telefonních služeb stanovil téměř ve všech případech smlouvy s platebními metodami odložených plateb, často prostřednictvím přímého inkasa, se systémem vyúčtování a obnovy smlouvy, který postupně přecházel z měsíční frekvence na stále rozšířenější čtyřtýdenní frekvenci.
- 28 Za těchto podmínek má předkládající soud za to, že regulace zaměřená na uložení časového parametru pro obnovení smlouvy a vyúčtování, který je stejný pro všechny obchodní nabídky (jeden kalendářní měsíc pro smlouvy na pevné telefonní služby a nejméně čtyři týdny pro smlouvy na mobilní telefonní služby), je vhodná k ochraně uživatelů. Tato opatření totiž umožňují uživatelům jednak porovnat různé obchodní nabídky a vyhnout se tomu, aby se některé ceny zdály výhodnější než jiné pouze proto, že jsou vyčísleny na základě kratší doby, než je doba obvyklá, a jednak kontrolovat výdaje související s obdrženou službou.
- 29 Kromě toho se zdá, že napadená regulační opatření nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že alternativní opatření, jako jsou interaktivní příručky nebo kalkulačky pro porovnávání nabídek na základě stejného časového parametru, nejsou stejně tak účinná, neboť použití těchto nástrojů vyžaduje vlastnictví chytrého telefonu a datové připojení, což jsou podmínky, které se netýkají všech italských uživatelů.
- 30 Konečně, regulační opatření jsou přiměřená, neboť operátoři jednak mohou i nadále určovat smluvní cenu, za kterou jsou ochotni službu poskytovat, a jednak mohou v každém případě měnit frekvenci vyúčtování a obnovování smluv v mezích stanovených regulačním orgánem.

K dodržení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace

- 31 Předkládající soud uvádí, že v projednávané věci neexistuje rozdílné zacházení mezi mobilními telefonními službami a pevnými telefonními službami, jelikož tyto dva trhy nejsou srovnatelné s ohledem na rozdíly, které mezi nimi existují. Tyto rozdíly ovlivňují zejména způsoby informování uživatelů, neboť na trhu

mobilních telefonních služeb, kde je v praxi rozšířena frekvence vyúčtování a obnovy smluv po 28 dnech a kde se obvykle provádí platby předem, mohou informace, které mají být poskytnuty uživateli, aby mohl kontrolovat své výdaje, spočívat ve sdělení zbytkového kreditu a v informacích týkajících se obnovení nabídky, jelikož není možné strhnout náklady vyšší, než je dostupný kredit. Naopak na trhu pevných telefonních služeb, kde neexistuje rozšířená praxe týkající se frekvence vyúčtování a obnovy smluv a kde byla zavedena metoda odložené platby, lze informace o výdajích zajistit stanovením smluvních lhůt ke konkrétnímu dni, a to prostřednictvím frekvence měsíčního vyúčtování.