

## Věc C-243/21

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

14. dubna 2021

**Předkládající soud:**

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

6. dubna 2021

**Žalobkyně:**

TOYA Sp. z o. o.

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji

**Žalovaný:**

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

**Předmět původního řízení**

Předmětem původního řízení je opravný prostředek podaný společností TOYA Sp. z o. o. proti rozhodnutí Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (předseda Úřadu pro elektronické komunikace, Polsko; dále jen „předseda UKE“), jímž byly *ex ante* stanoveny podmínky pro přístup k fyzické infrastruktuře společnosti TOYA Sp. z o. o. a jímž byla této společnosti uložena povinnost být připravena uzavírat rámcové smlouvy a jednotlivé smlouvy, jakož i přijímat žádosti o přístup k fyzické infrastruktuře v souladu s podmínkami pro přístup stanovenými v tomto rozhodnutí.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Na základě článku 267 SFEU se předkládající soud táže, zda ustanovení unijního práva upravující regulaci telekomunikačního trhu brání takovému výkladu čl. 18 odst. 3 zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí, podle kterého je předseda UKE oprávněn uložit telekomunikačnímu podniku, jenž disponuje

fyzickou infrastrukturou a současně je poskytovatelem veřejně dostupných služeb elektronických komunikací i provozovatelem veřejných sítí elektronických komunikací, ale nemá významnou sílu na trhu s kabelovým vedením, regulační povinnost uplatňovat podmínky stanovené *ex ante* předsedou UKE a upravující zásady přístupu k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele, včetně pravidel a postupů pro uzavírání smluv a účtovaných poplatků za přístup, a to bez ohledu na to, zda byl zahájen spor o přístup k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele a zda na trhu existuje skutečná hospodářská soutěž.

Při rozhodování ve sporu je předkládající soud povinen vycházet z právního a skutkového rámce ke dni vydání rozhodnutí, tedy k 11. září 2018, kdy byly v platnosti směrnice 2002/19/ES a 2002/21/ES, jež byly účinností od 21. prosince 2020 zrušeny článkem 125 směrnice, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (dále jen „směrnice 2018/1972“) a která nahradila úpravu zavedenou uvedenými dvěma směrnicemi. Směrnice 2018/1972 navíc nebyla dosud provedena do polského právního řádu. Kdyby měl ovšem Soudní dvůr za to, že předmětem navrhovaných otázek by měla být ustanovení směrnice 2018/1972, žádá předkládající soud o odpověď na otázku položenou ve variantě II.

#### **Předběžná otázka / předběžné otázky**

1. Musí být 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 ve spojení s čl. 3 odst. 5 a čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací vykládány v tom smyslu, že brání možnosti vnitrostátního regulačního orgánu uložit *ex ante* provozovateli, jenž disponuje fyzickou infrastrukturou a současně je poskytovatelem veřejně dostupných služeb elektronických komunikací i provozovatelem veřejných sítí elektronických komunikací, ale není označen za provozovatele s významnou tržní silou, povinnost uplatňovat podmínky upravující zásady přístupu k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele, včetně pravidel a postupů pro uzavírání smluv a účtovaných poplatků za přístup, a to bez ohledu na to, zda byl zahájen spor o přístup k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele a zda na trhu existuje skutečná hospodářská soutěž?

Podpůrně (varianta II)

2. Musí být čl. 67 odst. 1 a 3 ve spojení s čl. 68 odst. 2 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace, ve spojení s čl. 3 odst. 5 a čl. 1 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací vykládány v tom smyslu, že brání možnosti

vnitrostátního regulačního orgánu uložit *ex ante* provozovateli, jenž disponuje fyzickou infrastrukturou a současně je poskytovatelem veřejně dostupných služeb elektronických komunikací i provozovatelem veřejných sítí elektronických komunikací, ale není označen za provozovatele s významnou tržní silou, povinnost uplatňovat podmínky upravující zásady přístupu k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele, včetně pravidel a postupů pro uzavírání smluv a účtovaných poplatků za přístup, a to bez ohledu na to, zda byl zahájen spor o přístup k fyzické infrastruktuře tohoto provozovatele a zda na trhu existuje skutečná hospodářská soutěž?

### **Dovolávané předpisy unijního práva**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací (Úř. věst. 2014, L 155, s. 1; oprava Úř. věst. 2015, L 316, s. 18; dále jen „směrnice 2014/61“): čl. 1 odst. 4 a čl. 3 odst. 1, 2 a 5

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 2002 L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění pozdějších změn: čl. 8 odst. 5

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. 2002, L108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323), ve znění pozdějších změn: čl. 8 odst. 1 až 5 a čl. 9 odst. 1 a 2

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36): čl. 67 odst. 1 a 3 a článek 68

### **Dovolávané předpisy vnitrostátního práva**

Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (zákon ze dne 7. května 2010 o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí; kodifikované znění Dz. U. 2017, č. 2062): čl. 17 odst. 1 a 2, čl. 18 odst. 1 až 3 a 6 až 8 a čl. 22 odst. 1 až 3

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. prawo telekomunikacyjne (zákon ze dne 16. července 2004 o telekomunikacích; kodifikované znění Dz. U. 2019, č. 2460): článek 139

### **Stručné shrnutí skutkového stavu a dosavadního řízení**

- 1 TOYA Sp. z o. o. je telekomunikační podnik a zároveň je provozovatelem sítě ve smyslu zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí.

2. Předseda UKE zahájil z úřední povinnosti správní řízení a vyzval společnost TOYA Sp. z o. o. k dodání informací o podmínkách pro poskytování přístupu k její fyzické infrastruktuře. TOYA Sp. z o. o. ve své odpovědi předala požadované informace.
3. Dne 11. září 2018 předseda UKE přijal rozhodnutí, kterým stanovil podmínky pro přístup k fyzické infrastruktuře – ke kabelovému vedení a k telekomunikačnímu vedení v budově – společnosti TOYA Sp. z o. o., a této společnosti uložil povinnost být připravena uzavírat rámcové smlouvy a jednotlivé smlouvy, jakož i přijímat žádosti o přístup k fyzické infrastruktuře v souladu s podmínkami pro přístup stanovenými v tomto rozhodnutí.
4. TOYA Sp. z o. o. podala proti rozhodnutí předsedy UKE opravný prostředek k Sądu Okręgowemu w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (krajský soud ve Varšavě, soud pro ochranu hospodářské soutěže a spotřebitele, Polsko).

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

5. Předseda UKE v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na čl. 18 odst. 3 zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí, podle kterého může předseda UKE poté, co provozovatel sítě poskytne informace o podmínkách pro poskytování přístupu k fyzické infrastruktuře, a v souladu s kritérii uvedenými v čl. 22 odst. 1 až 3 rozhodnutím stanovit podmínky pro poskytování přístupu k fyzické infrastruktuře. Podle čl. 22 odst. 1 zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí přijme předseda UKE rozhodnutí o přístupu k fyzické infrastruktuře zejména s ohledem na nezbytnost zajistit nediskriminační a přiměřené podmínky pro přístup.
6. Předseda UKE zdůraznil, že tyto zásady jsou zakotveny právními předpisy Evropské unie a vyplývají především ze Smlouvy o Evropské unii. Měly by tedy být uplatňovány s přihlédnutím k doktríně a k unijní judikatuře. Podle zásady proporcionality musí podmínky pro přístup k fyzické infrastruktuře stanovené ve správním rozhodnutí být nezbytné a přiměřené a přijatá opatření musí být co nejméně omezující. Z této zásady vyplývá zákaz provádět mocenské úkony nad míru nezbytně nutnou. Při posuzování nezbytnosti konkrétního opatření členských států je tedy třeba nejprve určit, zda pro obdobný skutkový stav neexistuje méně omezující opatření. Posuzování nezbytnosti a rozsahu zásahu spadá do pravomocí orgánu, který ověřuje podmínky stanovené právní úpravou. Zásada proporcionality je vždy spojená se specifickými a konkurujícími si zájmy. V souvislosti s touto zásadou dospěl předseda UKE k závěru, že neexistuje jiná možnost stanovit podmínky pro přístup k fyzické infrastruktuře společnosti TOYA Sp. z o. o. než prostřednictvím správního rozhodnutí. Podle předsedy UKE se zásady přístupu stanovené v rozhodnutí sice dotýkají práva společnosti TOYA Sp. z o. o. na vlastnictví, avšak nejsou pro ni nadměrně omezující a náležitě zohledňují její práva a zájmy. Konkrétně nepřichází o možnost určit obsah

rámcové smlouvy tak, aby odpovídala jejím interně nastaveným pravidlům činnosti, pokud ustanovení takové rámcové smlouvy nebudou v rozporu s podmínkami pro přístup stanovenými v rozhodnutí ani méně příznivá pro podniky, které tohoto přístupu využívají.

- 7 Předseda UKE rovněž uvedl, že v ustanoveních zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí, která jej opravňují přijímat rozhodnutí stanovící podmínky pro poskytování přístupu k fyzické infrastruktuře, není zmínka ani o velikosti vlastněné infrastruktury, ani o množství sporů o přístup k infrastruktuře. Předseda UKE proto při přijímání rozhodnutí přihlédl k tomu, že TOYA Sp. z o. o. bude mít povinnost zajistit stejné zacházení s jednotlivými podniky žádajícími o přístup podle článku 17 zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí. Předseda UKE přitom s ohledem na nezbytnost zajistit přiměřené podmínky pro přístup stanovil podmínky pro přístup tak, že přijal dostatečná, a zároveň minimální opatření k zajištění účelu, ke kterému byl tento přístup stanoven.
- 8 Předseda UKE upřesnil, že výrok tohoto rozhodnutí je v souladu s cíli sledovanými směrnicí 2014/61, jejíž ustanovení byla provedena do zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí. Zejména zohlednil body 4, 5, 7, 8 a 9 odůvodnění této směrnice, ve kterých se poukazuje na výhody související se sdílením infrastruktury a na potřebu odstraňovat překážky způsobující neefektivní využívání stávajících zdrojů. Univerzální postup stanovování podmínek pro přístup k fyzické infrastruktuře, jež předseda UKE zaujal ve výroku rozhodnutí, přispěje podle jeho názoru ke sladění lhůt, postupů a sazeb na trhu v souvislosti s poskytováním vedení. Povede tak k rovnému zacházení se všemi provozovateli, přispěje k omezování nákladů na získávání infrastruktury telekomunikačními podniky, které využívají přístup k fyzické infrastruktuře, a umožní širší přístup k vedením.
- 9 Předseda UKE má za to, že jej čl. 18 odst. 3 zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí opravňuje ke stanovení podmínek pro poskytování přístupu k fyzické infrastruktuře v každém případě, a to i tehdy, když mezi stranami nevznikl spor a když provozovatel nemá na dotčeném trhu významnou sílu.
- 10 Podle společnosti TOYA Sp. z o. o. je rozhodnutí, kterým jí byla *ex ante* uložena povinnost používat rámcovou nabídku, v příkrém rozporu s čl. 3 odst. 2 a 5 směrnice 2014/61, jakož s bodem 12 odůvodnění a čl. 1 odst. 4 směrnice 2014/61 ve spojení s čl. 8 odst. 2 a 3 přístupové směrnice a čl. 8 odst. 5 písm. f) rámcové směrnice, podle kterých lze takovou povinnost uložit jen provozovateli s významnou tržní silou na trhu určeném a řádně analyzovaném vnitrostátním regulačním orgánem.

**Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 11 Klíčovým pro rozhodnutí ve věci je výklad čl. 18 odst. 3 zákona o podpoře rozvoje telekomunikačních služeb a sítí s ohledem na unijní předpisy týkající se regulace telekomunikačního trhu.
- 12 Účelem včlenění článku 18 do polského práva bylo splnění cílů a realizace řešení směrnice 2014/61, jejímž cílem bylo dosáhnout snížení nákladů na poskytování přístupu k širokopásmovému internetu.
- 13 Článek 3 odst. 2 směrnice 2014/61 stanoví povinnost provozovatele sítě vyhovět všem přiměřeným žádostem o přístup ke své fyzické infrastruktuře, a to za spravedlivých a přiměřených podmínek. V případech odepření přístupu nebo vzniku sporu o konkrétních podmínkách a zásadách takového přístupu je vnitrostátní regulační orgán podle čl. 3 odst. 5 směrnice 2014/61 povinen přijmout rozhodnutí ve věci sporu. Směrnice 2014/61 tedy počítá s ingerencí vnitrostátního regulačního orgánu jen v případě zahájení sporu v konkrétní věci a neobsahuje úpravu umožňující tomuto orgánu uložit povinnost používat v této souvislosti rámcové nabídky ani zasahovat do takových nabídek.
- 14 Pochybnosti vzbuzují s ohledem na ustanovení směrnice 2014/61 mocenské úkony předsedy UKE, a sice vydání správního rozhodnutí, kterým byly stanoveny podmínky pro přístup k fyzické infrastruktuře a kterým byla společnosti TOYA Sp. z o. o. uložena povinnost je používat vůči všem provozovatelům, kteří ji požádají o přístup. K dosažení cílů směrnice 2014/61 by totiž bylo vydání správního rozhodnutí adekvátní jen tehdy, kdyby byl zahájen spor nebo kdyby byla ohrožena hospodářská soutěž na dotčeném trhu.
- 15 Rozhodnutím navíc byla společnosti TOYA Sp. z o. o. uložena povinnost *ex ante*, kdežto z ustanovení přístupové směrnice a rámcové směrnice, nyní směrnice 2018/1972, vyplývá, že takové povinnosti mohou být ukládány jen v případě neexistence účinné a udržitelné hospodářské soutěže na dotčeném trhu a jen provozovatelům s významnou silou na tomto trhu. Předseda UKE ovšem před přijetím svého rozhodnutí nezkontroloval existenci účinné hospodářské soutěže na trhu s kabelovým vedením a společnost TOYA Sp. z o. o. bezpochyby nemá na tomto trhu významnou sílu. Předkládající soud rovněž poukazuje na čl. 1 odst. 4 směrnice 2014/61, podle kterého platí, že pokud jsou ustanovení této směrnice v rozporu s ustanoveními tam vyjmenovaných směrnic, mimo jiné rámcové směrnice a přístupové směrnice, použijí se příslušná ustanovení posledně uvedených směrnic.
- 16 Je třeba zmínit, že i podle polského práva závisí možnost předsedy UKE uložit telekomunikačnímu podniku povinnosti *ex ante* týkající se přístupu k telekomunikační síti na tom, zda je to nezbytné k zajištění účinné hospodářské soutěže. Podle čl. 139 odst. 1b zákona o telekomunikacích ve spojení s čl. 139 odst. 1 téhož zákona mají totiž zákonnou povinnost poskytnout přístup k budovám a k telekomunikační infrastruktuře všechny telekomunikační podniky bez ohledu

na to, zda mají významnou tržní sílu, přestože přijetí rozhodnutí ukládajícího povinnosti *ex ante* musí být odůvodněné neexistencí účinné hospodářské soutěže.

- 17 Vedle rozhodnutí týkajícího se společnosti TOYA Sp. z o. o. přijal předseda UKE šest obdobných rozhodnutí týkajících se šesti dalších provozovatelů, kteří proti nim rovněž podali opravné prostředky. Rozhodnutí o předběžné otázce bude mít dopad i na rozhodnutí o těchto ostatních opravných prostředcích, a tedy i značný význam pro fungování tuzemského telekomunikačního trhu.

PRACOVNÍ DOKUMENT