

Věc C-329/21**Shrnutí žádosti o předběžné otázky podle čl. 98 odst. 1 jednacího řádu
Soudního dvora****Datum doručení:**

26. května 2021

Předkládající soud:

Fővárosi Törvényszék

Datum předkládacího rozhodnutí:

18. května 2021

Žalobkyně:

DIGI Communications NV

Žalovaný:

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala

Předmět původního řízení

Správní žaloba soudní ve věci komunikací

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

V původním řízení vyvstala předběžná otázka, zda má žalobkyně právo podat opravný prostředek podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2002/21/ES proti rozhodnutí, kterým se prohlašuje výsledek dražby, v případě, že není adresátem tohoto rozhodnutí. Předmětem této žádosti je určení, zda je žalobkyně soutěžitelem adresátů nebo podnikem, který je tímto rozhodnutím dotčen.

Právním základem této žádosti je článek 267 SFEU.

Předběžné otázky

„1)

1.1 Může být za soutěžitele podniků, které jsou adresáty rozhodnutí vydaného vnitrostátním regulačním orgánem ve smyslu čl. 4 odst. 1 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), považován podnik, který je registrován v jiném členském státě, v němž rovněž působí, a který sám o sobě neposkytuje služby elektronických komunikací na trhu, jehož se dané rozhodnutí týká, za předpokladu, že na referenčním trhu je přítomen jeden z podniků, který je prvně jmenovaným podnikem přímo ovládán a který na tomto trhu působí jako poskytovatel služeb a soutěží na něm s podniky, které jsou adresáty zmíněného rozhodnutí?

1.2 Je k zodpovězení otázky 1.1 nezbytné posoudit, zda mateřská společnost, která má v úmyslu podat opravný prostředek, tvoří hospodářskou jednotku s podnikem, jež ovládá a který soutěží na referenčním trhu?

2)

2.1 Představuje dražba, kterou uskutečňuje vnitrostátní regulační orgán ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice a článku 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) a jejímž předmětem jsou práva na užívání frekvencí na podporu zavádění 5G související s doplňkovými službami bezdrátových širokopásmových komunikací, postup, jehož cílem je ochrana hospodářské soutěže? Je třeba mít rovněž za to, že rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, kterým se prohlašuje výsledek zmíněné dražby, má za cíl ochranu hospodářské soutěže v tomto smyslu?

2.2 Pokud Soudní dvůr zodpoví otázku 2.1 kladně, je cíl spočívající v ochraně hospodářské soutěže, který je sledován zmíněným rozhodnutím, narušen skutečností, že vnitrostátní regulační orgán prostřednictvím konečného rozhodnutí obsaženého v samostatném usnesení odepřel podniku, který podává opravný prostředek k soudu, možnost registrace jeho nabídky, což mělo za následek, že se posledně jmenovaný podnik nemohl zúčastnit dražby a tudíž není adresátem rozhodnutí, kterým byl určen výsledek této dražby?

3)

3.1 Musí být čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice vykládán ve světle článku 47 Listiny základních práv v tom smyslu, že právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu přiznává pouze podniku:

a) jehož postavení na trhu je bezprostředně a skutečně dotčeno daným rozhodnutím, nebo

b) u něhož je vzhledem k jeho postavení na trhu prokazatelně vysoce pravděpodobné, že by mohl být daným rozhodnutím dotčen; nebo

c) jehož postavení na trhu by mohlo být daným rozhodnutím bezprostředně nebo nepřímo dotčeno?

3.2 Je dotčení, které je uvedeno v otázce 3.1, samo o sobě prokázáno skutečností, že podnik podal nabídku v dražbě, to znamená, že měl v úmyslu se dražby zúčastnit, avšak nebylo mu to umožněno vzhledem k nesplnění požadavků, nebo od něj může soud oprávněně požadovat, aby toto dotčení prokázal rovněž předložením důkazů?

4) Musí se ve světle odpovědí na první až třetí předběžnou otázku vykládat čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv, v tom smyslu, že za podnik poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu, kterým se prohlašuje výsledek dražby práv na užívání frekvencí na podporu zavádění 5G souvisejících s doplňkovými službami bezdrátových širokopásmových komunikací, a který má z tohoto důvodu právo podat opravný prostředek, se považuje takový podnik, který:

- nevykonává na referenčním trhu žádnou hospodářskou činnost spočívající v poskytování služeb, avšak na témže trhu poskytuje služby elektronických komunikací podnik, jež první jmenovaný podnik přímo ovládá, a
- jemuž byl odepřen zápis do dražby pravomocným a konečným rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu dříve, než bylo přijato rozhodnutí, kterým byl prohlášen napadený výsledek dražby, což tento podnik vyloučilo z následné účasti v dražbě?“

Dovolávaná ustanovení unijního práva

- Článek 4 odst. 1 a čl. 8 odst. 2 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).
- Článek 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice).
- Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie.

Dovolávaná vnitrostátní ustanovení

Zákon č. I z roku 2017 o soudním řízení správním

„§ 17 Oprávněna k zahájení řízení je

- a) osoba, jejíž právo nebo oprávněný zájem jsou bezprostředně dotčeny jednáním správního orgánu“.

„§ 88 [Zamítnutí opravného prostředku]

(1) Soud zamítne opravný prostředek, pokud

[...]

b) nelze konstatovat žádné bezprostřední poškození práva nebo oprávněného zájmu navrhovatele.“

Dovolávaná judikatura

- Rozsudek ze dne 21. února 2008, *Tele2 Telecommunication* (C-426/05, EU:C:2008:103).
- Rozsudek ze dne 24. dubna 2018, *Arcor* (C-55/06, ECLI:EU:C:2008:244).
- Rozsudek ze dne 22. ledna 2015, *T- Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2015:24).
- Rozsudek ze dne 19. května 2009, *Assitur* (C-538/07, ECLI:EU:C:2009:317).
- Rozsudek ze dne 17. května 2018, *Specializuotas transportas* (C-531/16, ECLI:EU:C:2018:324).
- Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Akzo Nobel a Akzo Nobel Chemicals v. Komise* (C-516/15 P, ECLI:EU:C:2016:1004).

Stručný popis skutečností a původního řízení

- 1 Dne 18. července 2019 zahájil Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Státní úřad pro média a komunikace, Maďarsko; dále jen „Úřad“) dražbu práv na užívání frekvencí na podporu zavádění 5G souvisejících s doplňkovými službami bezdrátových širokopásmových komunikací (dále jen „dražba“) a zveřejnil dokumentaci, která obsahovala podrobná pravidla této dražby (dále jen „dokumentace“).
- 2 DIGI Communications NV (dále jen „žalobkyně“) je holdingová společnost registrovaná v Nizozemsku, která není v Maďarsku vedena jakožto poskytovatel služeb elektronických komunikací. Žalobkyně podala přihlášku k účasti v dražbě, avšak Úřad prohlásil, že její přihláška je formálně neplatná, neboť žalobkyně zneužila svého práva na účast v dražbě, jednala takovým způsobem, aby se dražbě vyhnula, a pokusila se Úřad podvést. Úřad měl za to, že žalobkyně podala svou přihlášku pouze proto, že kdyby podala přihlášku společnost DIGI Távközlési és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (dále jen „DIGI Kft.“), podnik ovládaný prvně jmenovaným podnikem a registrovaný v Maďarsku, kde poskytuje služby elektronických komunikací, vztahovalo by se na ni pravidlo o vyloučení obsažené v dokumentaci. Z tohoto důvodu Úřad konečným rozhodnutím zamítl

zápis žalobkyně do dražby a dospěl k závěru, že žalobkyně ztratila své postavení účastníka dražby. Žalobkyně napadla toto rozhodnutí u soudu, ale její opravný prostředek zamítl v prvním stupni předkládající soud a ve druhém stupni jej s konečnou platností zamítl Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko).

- 3 Žalobou na zrušení podanou proti rozhodnutí Úřadu, kterým se prohlašuje výsledek dražby, zahájila žalobkyně správní řízení soudní, které nyní probíhá u předkládajícího soudu jakožto původní řízení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Žalobkyně tvrdí, že podle čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice je oprávněna podat opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým byl prohlášen výsledek dražby. Považuje se za skutečného soutěžitele podniků, jež získaly v dražbě práva na užívání frekvencí, a to proto, že zaprvé patří spolu s DIGI Kft ke sdružení podniků, které je přítomno na trhu jakožto poskytovatel služeb, a že zadruhé měla v úmyslu zúčastnit se dražby jakožto potenciální soutěžitel, na což má právo v souladu se základní zásadou volného pohybu služeb. V každém případě se domnívá, že postavení soutěžitele není podmínkou pro uznání postavení dotčeného subjektu, neboť k tomuto uznání stačí, aby mohlo být její postavení na trhu dotčeno rozhodnutím Úřadu. Tvrdí, že její přímý a legitimní hospodářský zájem je dotčen skutečností, že jí Úřad neumožnil účast v dražbě na základě dokumentace, která je v rozporu se zákonem, a v rámci postupu, který má protiprávní povahu. Popírá, že by byla povinna prokázat, že byl výše uvedený zájem dotčen, vzhledem k tomu, že zaplacení zápisného a předložení její nabídky prokazují, že měla skutečně v úmyslu předemětné frekvence získat. Má za to, že tím, že jí byl odepřen zápis a že nemá postavení dotčené osoby, byl zcela zmařen výkon jejího práva na účinnou právní ochranu. Vzhledem k tomu, že nebyla účastníkem dražby, ztratila také právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o ukončení dražby, neboť podle jeho názoru může být dokumentace napadena u soudu pouze společně s rozhodnutím, kterým byla dražba prohlášena za ukončenou.
- 5 Úřad popírá, že má žalobkyně aktivní legitimaci, přičemž vychází z toho, že její postavení účastníka dražby zaniklo tím, že byla z této dražby vyloučena, a proto její právní postavení nemůže být dotčeno daným rozhodnutím ani rozsudkem vydaným v původním řízení. Zdůrazňuje, že z postavení soutěžitele vylučuje žalobkyni také její prohlášení, že nemá žádné konkrétní plány ohledně vstupu na maďarský trh. Z veřejné dokumentace ostatně vyplývá, že žalobkyně není přítomna dokonce ani na trhu se službami ve členském státě, v němž je usazena. Má za to, že postavení, které má na trhu DIGI Kft., nelze pro tento účel zohlednit.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 6 Vzhledem k tomu, že rámcová směrnice neobsahuje žádnou definici pojmu „dotčená osoba“, je nutné posoudit tento pojem ve světle judikatury Soudního

dvora. V rozsudcích Tele2 Telecommunication, Arcor a T-Mobile Austria zkoumal Soudní dvůr tři podmínky, podle kterých má být určeno, zda je podnik dotčen ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice a zda má právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí, které bylo v dané věci zpochybněno.

- 7 Těmito třemi podmínkami, které by měly být v řízení probíhajícím před předkládajícím soudem předmětem podrobnějšího výkladu, jsou zaprvé, že dotčeným podnikem musí být podnik zajišťující síť nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je soutěžitelem podniku nebo podniků, které jsou adresáty rozhodnutí přijatého orgánem; zadruhé, že vnitrostátní regulační orgán přijal rozhodnutí v rámci postupu, jehož cílem je ochrana hospodářské soutěže, a zatřetí, že předmětným rozhodnutím je nebo může být dotčeno postavení prvně jmenovaného podniku na trhu.
- 8 Prostřednictvím první z položených předběžných otázek má být zjištěno, zda je postavení soutěžitele prokázáno v situaci, kdy jiný člen sdružení podniků, který je ovládán podnikem majícím v úmyslu podat opravný prostředek, vykonává činnost poskytovatele služeb elektronické komunikace na referenčním trhu, zatímco sama žalobkyně tuto činnost nevykonává a pouze vlastní infrastrukturu, a sice prostřednictvím své maďarské dceřiné společnosti.
- 9 Kromě toho vyvstává otázka, zda je k tomu, aby bylo určeno, že žalobkyně má postavení soutěžitele, nezbytné zjistit, do jaké míry tvoří žalobkyně a jí ovládaný podnik hospodářskou jednotku. Zásada uvedená v bodě 31 rozsudku Assitur Soudního dvora, z níž vyplývá, že sdružení podniků mohou mít různé formy a cíle a nevylučují nutně, aby ovládané podniky požívaly určité autonomie ve vedení své obchodní politiky a svých hospodářských činností, jakož i kritéria pro analýzu, která jsou uvedena v bodech 27 až 29 rozsudku Soudního dvora ve věci Specializuotas transportas, mohou být relevantní *per analogiam* pro účely určení povahy skutečného, hospodářského a ovládacího vztahu mezi žalobkyní a společnostmi DIGI Kft.
- 10 Vzhledem k tomu, že soudní řízení v oblasti unijního práva hospodářské soutěže, na něž poukazuje žalobkyně ve svých argumentech – a jejichž předmětem jsou dohody omezující hospodářskou soutěž – se týkají určení odpovědnosti, má předkládající soud za to, že nemohou být základem pro obecné tvrzení, že ačkoli je sdružení z právního hlediska tvořeno několika různými právními osobami, může být pro účely práva hospodářské soutěže považováno za jediný „podnik“.
- 11 Naproti tomu cíl článku 4 odst. 1 rámcové směrnice, který spočívá v zaručení práv podniku dotčeného rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu, musí být chápán v tom smyslu, že se vztahuje k trhu dotčenému daným rozhodnutím, a nemůže být rozšířen na celé sdružení podniků. Je věcí Soudního dvora, aby rozhodl, zda je k tomu, aby mohl být podnik považován za soutěžitele ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, nezbytné, aby byl přímo přítomen na daném trhu, nebo zda postačuje, je-li přítomen nepřímo prostřednictvím své dceřiné společnosti.

- 12 Předkládající soud má rovněž pochybnosti ohledně toho, zda pouhá skutečnost, že žalobkyně podala nabídku v dražbě, dostatečně prokazuje, že měla skutečně v úmyslu vstoupit na daný trh. Vzhledem k tomu, že DIGI Kft. je přítomna na trhu jakožto poskytovatel služeb a že investovala do zavedení služeb 5G, záměr žalobkyně vstoupit na trh poskytovatelů služeb, kde by soutěžila se svou vlastní dceřinou společností, což by pro ni znamenalo značné investiční náklady, nelze považovat za rozumné tržní chování.
- 13 Ve světle čl. 8 odst. 2 rámcové směrnice a čl. 7 odst. 1 písm. a) autorizační směrnice má předkládající soud za to, že takové zadávací řízení za účelem přiznání práv na užívání frekvencí, jako je dražba zpochybněná v původním řízení, splňuje požadavek, podle něhož má vnitrostátní regulační úřad přijmout rozhodnutí v rámci postupu, jehož cílem je ochrana hospodářské soutěže. Dražba, která je předmětem sporu v původním řízení, představuje zadávací řízení, jímž se Soudní dvůr dosud nezabýval pro účely podání výkladu článku 4 rámcové směrnice, a proto je nezbytné, aby Soudní dvůr zodpověděl druhou předběžnou otázku. Spor v původním řízení musí být kromě toho zkoumán i z hlediska toho, zda je rozhodnutí Úřadu vhodné k dosažení cíle spočívajícího v ochraně hospodářské soutěže ve vztahu k žalobkyni.
- 14 Z analýzy starší judikatury Soudního dvora (rozsudky Tele2 Telecommunication, Arcor a T-Mobile Austria) není zjevné, zda i minimální potenciální dotčení postavení určitého podniku na trhu postačuje k tomu, aby byl tento podnik kvalifikován jako dotčený podnik ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, nebo zda musí být zkoumány zvláštní okolnosti konkrétního případu včetně konkrétních účinků daného rozhodnutí na tržní postavení podniku, který má v úmyslu toto rozhodnutí napadnout, a včetně pravděpodobnosti, že tyto účinky skutečně nastanou. Prostřednictvím třetí předběžné otázky žádá předkládající soud Soudní dvůr, aby mu poskytl vodítko k úrovni dokazování, kterou může od žalobkyně žádat za účelem prokázání účinku daného rozhodnutí na její postavení na trhu, s cílem odůvodnit její aktivní legitimaci.
- 15 V rozsudku Tele2 Telecommunication Soudní dvůr vysvětlil, že práva stran správního řízení nespádají do působnosti rámcové směrnice. Znamená to, že existence či zánik práva žalobkyně být stranou správního řízení nemá význam pro otázku, jež jsou položeny v tomto řízení o předběžné otázce.
- 16 Pokud jde o čtvrtou předběžnou otázku, předkládající soud zastává názor, že právo na účinnou právní ochranu, které zaručuje článek 47 Listiny základních práv, může být porušeno i skutečností, že by poskytovatelé mohli zneužívajícím způsobem ztěžovat výkon rozhodnutí přijatých orgánem či tomuto výkonu bránit, a to zahajováním soudních řízení, na nichž nemají žádný skutečný přímý právní zájem, což by vedlo právě k narušení účinnosti poctivé hospodářské soutěže na trhu. Ve světle výše uvedeného je výklad, který bude podán Soudním dvorem, nezbytný ke zjištění, jak co nejučinněji používat čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice ve světle práva na účinnou právní ochranu zaručeného článkem 47 Listiny základních práv, při zvážení zájmů všech zúčastněných stran, a to jak adresátů daného

rozhodnutí, tak i podniku, který chce uplatnit své právo na podání opravného prostředku.

PRACOVNÍ DOKUMENT