

**Vec C-764/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

12. december 2023

**Vnútroštátny súd:**

Consiglio di Stato

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

1. december 2023

**St'ážovateľka:**

Cairo Network Srl

**Odporcovia:**

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

## **Predmet konania vo veci samej**

Kasačná sťažnosť podaná proti dvom rozsudkom Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko), ktorými sa zamietli niektoré žaloby spoločnosti Cairo Network Srl proti aktom týkajúcim sa Národného plánu pridelovania frekvencií (ďalej len „NPPF“) určených pre službu digitálnej terestriálnej televízie, ako aj proti iným opatreniam týkajúcim sa vymedzenia charakteristík tejto služby.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Vnútroštátny súd žiada na základe článku 267 ZFEÚ o výklad článkov 6 a 19 ZEÚ; článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“); článkov 3, 5, 7 a 14 smernice 2002/20/ES; článkov 3, 4, 8 a 9 smernice 2002/21/ES; článkov 2 a 4 smernice 2002/77/ES; článkov 5, 6, 8, 9, 31 a 45 smernice (EÚ) 2018/1972; a, napokon, odôvodnení 11 a 20 rozhodnutia (EÚ) 2017/899.

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa právo Únie, najmä článok 6 a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, vykladané s ohľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie, článok 4 ods. 1 prvý pododsek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) a článok 31 smernice (EÚ) 2018/1972, vykladať v tom zmysle, že uvedené ustanovenia bránia vnútroštátnej právnej úprave, akú predstavuje relevantné ustanovenie talianskeho právneho poriadku (článok 1 ods. 1037 zákona č. 205/2017), ktorá v situácii významnej z hľadiska práva Únie obmedzuje účinky žaloby o neplatnosť, čím bráni obnoveniu pôvodného stavu alebo výkonu osobitných povinností uložených súdom, a vymedzuje ochranu zabezpečovacím opatrením len na zaplatenie predbežnej zálohy, čím dochádza k ohrozeniu predbežnej súdnej ochrany?

2. Má sa právo Únie, najmä článok 3 ods. 3 a 3a, a články 8 a 9 smernice 2002/21/ES (tzv. „*rámcová smernica*“), zmenenej smernicou 2009/140/ES, ako aj články 5, 6, 8, 9 a 45 smernice (EÚ) 2018/1972 vykladať v tom zmysle, že bráni režimu takého druhu, aký sa v Talianskej republike zaviedol článkom 1 ods. 1031a Legge di Bilancio 2018 (zákon o štátnom rozpočte na rok 2018) v znení podľa článku 1 ods. 1105 Legge di Bilancio 2019 (zákon o štátnom rozpočte na rok 2019), ktorý nezávislý správny orgán zbavuje jeho regulačných funkcií, alebo ho v nich v každom prípade výrazne obmedzuje, pričom stanovuje pridelenie dodatočnej prenosovej kapacity prostredníctvom odplatného postupu v prospech ekonomickej najvyššej ponuky a za účasti etablovaných

prevádzkovateľov, ktorí v minulosti požívali monopolné postavenie, tzv. „incumbent“?

3. Má sa právo Únie, najmä články 8 a 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), články 3, 5, 7, a 14 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení), články 2 a 4 smernice Komisie 2002/77/ES zo 16. septembra 2002 o hospodárskej súťaži na trhoch elektronických komunikačných sietí a služieb, odôvodnenia 11 a 20 rozhodnutia EÚ 2017/899 a zásady spravodlivosti, nediskriminácie, ochrany hospodárskej súťaže a legitímnej dôvery, vykladať v tom zmysle, že bráni režimu, aký sa zaviedol prostredníctvom relevantnej vnútroštátnej právnej úpravy (článok 1 ods. 1030, 1031, 1031a, 1031b, 1032 zákona č. 205/2017), ako aj rozhodnutiami A.G.Com (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – Úrad pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií, Taliansko) č. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/2020/CONS a príslušnými opatreniami vo veci pridelenia práv na používanie frekvencií pre službu digitálnej televízie, ktorý na účely konverzie „práv na používanie frekvencií“ na „práva na používanie prenosovej kapacity“ nestanovuje rovnocennú konverziu, ale časť tejto kapacity vyhradzuje na účely odplatného postupu, pričom od prevádzkovateľa vyžaduje ďalšie náklady na zabezpečenie zachovania výsad, ktoré predtým legitímne nadobudol?

4. Má sa právo Únie, najmä články 8 a 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), články 3, 5, 7, 14 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení), články 2 a 4 smernice Komisie 2002/77/ES zo 16. septembra 2002 o hospodárskej súťaži na trhoch elektronických komunikačných sietí a služieb, odôvodnenia 11 a 20 rozhodnutia EÚ 2017/899, zásady spravodlivosti, nediskriminácie, ochrany hospodárskej súťaže a legitímnej dôvery, ako aj zásady proporcionality a vhodnosti, vykladať v tom zmysle, že bráni režimu, aký sa zaviedol prostredníctvom relevantnej vnútroštátnej právnej úpravy (článok 1 ods. 1030, 1031, 1031a, 1031b, 1032 zákona č. 205/2017) a tiež rozhodnutiami Úradu pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií č. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/2020/CONS a príslušnými opatreniami vo veci pridelenia práv na používanie frekvencií pre službu digitálnej televízie a ktorým sa neprijímajú štrukturálne opatrenia na obnovenie nerovného stavu vytvoreného predtým aj vzhľadom na nezrovnalosť, ktoré sa skôr konštatovali v rámci vnútroštátnej a nadnárodnej judikatúry, pričom nerozlišuje postavenie prevádzkovateľa, ktorý získal frekvenciu na základe výsledku odplatného výberového konania so stanovením práva na jej zachovanie, alebo sú naopak vhodné a primerané neštrukturálne opatrenia prijaté Úradom pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií voči etablovaným spoločnostiam, ktoré pôvodne vlastnili tzv. nadbytočné siete?

5. Má sa právo Únie, najmä články 8 a 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), články 3, 5, 7, 14 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení), články 2 a 4 smernice Komisie 2002/77/ES zo 16. septembra 2002 o hospodárskej súťaži na trhoch elektronických komunikačných sietí a služieb, odôvodnenia 11 a 20 rozhodnutia EÚ 2017/899, zásady spravodlivosti, nediskriminácie, ochrany hospodárskej súťaže a legitímnej dôvery, ako aj zásady primeranosti a vhodnosti, vykladať v tom zmysle, že bráni režimu, aký sa zaviedol prostredníctvom relevantnej vnútroštátnej právnej úpravy (článok 1 ods. 1030, 1031, 1031a, 1031b, 1032 zákona č. 205/2017) a tiež rozhodnutiami Úradu pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií č. 39/19/CONS, 128/19/CONS, 564/2020/CONS a príslušnými opatreniami vo veci pridelenia práv na používanie frekvencií pre službu digitálnej televízie, ktorý nezohľadňuje legitímnu dôveru prevádzkovateľa, ktorý získal právo na používanie frekvencie na základe odplatného súťažného konania, v rámci ktorého sa výslovne stanovil nárok na frekvenciu s obdobným pokrytím a na rovnakú dobu trvania práva na používanie?

### **Uvedené ustanovenia práva Únie**

Články 6 a 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ.

Článok 47 Charty.

Články 3, 5, 7 a 14 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (smernica o povolení).

Článok 3 ods. 3 a 3a, článok 4 ods. 1 prvý pododsek a články 8 a 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) v znení zmenenom smernicou 2009/140/ES.

Články 2 a 4 smernice Komisie 2002/77/ES zo 16. septembra 2002 o hospodárskej súťaži na trhoch elektronických komunikačných sietí a služieb.

Články 5, 6, 8, 9, 31 a 45 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (prepracované znenie).

Odôvodnenia 11 a 20 rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/899 zo 17. mája 2017 o využívaní frekvenčného pásma 470 – 790 MHz v Únii.

Spomedzi mnohých citovaných rozhodnutí Súdneho dvora sú na účely lepšieho pochopenia udalostí, ktoré predchádzali tomuto sporu, obzvlášť významné tieto

rozsudky: z 31. januára 2008, C-380/05, Centro Europa 7; z 26. júla 2017, C-560/15, Europa Way a Persidera; z 26. júla 2017, C-112/16, Persidera.

### **Uvedené vnútroštátne predpisy**

Článok 2058 talianskeho codice civile (občiansky zákonník): „Poškodená strana môže požiadať o obnovenie pôvodného stavu osobitnou formou, ak je to úplne alebo čiastočne možné. Ak je však obnovenie pôvodného stavu pre dlžníka príliš zaťažujúce, súd môže nariadiť náhradu škody len peňažnou formou“.

Článok 30 legislatívneho dekrétu č. 104 z 2. júla 2010 (taliansky codice del processo amministrativo – správny súdny poriadok): „1. Žalobu o uloženie povinnosti možno podať súčasne s inou žalobou, alebo, len v prípadoch výlučnej súdnej právomoci a v prípadoch uvedených v tomto článku, aj samostatne. 2. Možno sa domáhať uloženia povinnosti nahradiť neoprávnenú škodu, ktorá vznikla v dôsledku nezákonného postupu správneho orgánu alebo jeho nečinnosti pri povinnom postupe. V prípadoch výlučnej súdnej právomoci možno žiadať aj náhradu škody vyplývajúcej z porušenia subjektívnych práv. Ak sú splnené predpoklady podľa článku 2058 občianskeho zákonníka, možno sa domáhať náhrady škody osobitnou formou...“

Tieto dva články sú relevantné vo vzťahu k prvej prejudiciálnej otázke, pretože stanovujú všeobecné pravidlá, ktoré by spoločnosť Cairo Network chcela vo svojom prípade uplatniť.

Nasleduje niekoľko odsekov článku 1 zákona č. 205 z 27. decembra 2017 (zákon o štátnom rozpočte na rok 2018) v znení zákona č. 145 z 30. decembra 2018, ktoré predstavujú hlavný predmet prejudiciálnych otázok:

Odsek 1030: „Úrad pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií prijme do 31. mája 2018 národný plán pridelenia frekvencií, ktoré majú byť určené pre službu digitálnej terestriálnej televízie, s názvom NPPF, a to s prihliadnutím na najmodernejšie kódovanie alebo normy umožňujúce efektívnejšie využívanie frekvenčného spektra a s použitím kritéria technických oblastí pre miestne plánovanie. Úrad pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií aktualizuje do 31. januára 2019 NPPF uvedený v predchádzajúcej vete. S cieľom vylúčiť rušenie s rádio-elektronicky susednými štátmi sú predmetom plánovania v každej koordinovanej oblasti vymedzenej medzinárodnými dohodami uzatvorenými medzi Ministero dello sviluppo economico (Ministerstvo pre hospodársky rozvoj, Taliansko) a príslušnými orgánmi susedných štátov v rámci vykonávania rozhodnutia (EÚ) 2017/899 zo 17. mája 2017, uvedenými v odseku 1026, výlučne frekvencie, ktoré sa na základe uvedených dohôd prideliť Taliansku...“.

Odsek 1031: „V súlade s cieľmi európskej a vnútroštátnej audiovizuálnej politiky sociálnej súdržnosti, plurality médií a kultúrnej rozmanitosti a s cieľom čo najefektívnejšieho riadenia frekvenčného spektra, ktoré umožňuje používanie najmodernejších technológií, sa všetky frekvencie pridelené na celoštátnej a lokálnej úrovni pre službu digitálnej terestriálnej televízie a udelené v pásme III

VHF a 470-694 MHz uvoľňujú podľa harmonogramu uvedeného v odseku 1032. Na rovnaké účely, ako sa uvádzajú v prvej vete, sa práva na používanie frekvencií, ktorých držiteľmi sú ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona prevádzkovatelia celoštátnych sietí, menia na práva na používanie prenosovej kapacity v novovzniknutých celoštátnych multiplexoch v rámci technológie DVB-T2, a to na základe kritérií, ktoré na účely pridelovania práv na používanie frekvencií stanoví do 31. marca 2019 Úrad pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií. Regulátor do 31. marca 2019 vymedzí kritériá vnútroštátneho pridelovania práv na používanie frekvencií plánovaných podľa odseku 1030 pre službu digitálnej terestriálnej televízie prevádzkovateľom celoštátnych sietí, s prihliadnutím na potrebu zabezpečiť obmedzenie prípadných nákladov na transformáciu a výstavbu sietí, skrátenie trvania prechodného obdobia podľa odseku 1032 a minimalizáciu nákladov a vplyvov na konečných užívateľov. Ministerstvo pre hospodársky rozvoj zabezpečí do 30. júna 2019 uvoľnenie práv na používanie frekvencií uvedených v tretej vete prevádzkovateľom celoštátnych sietí na základe kritérií stanovených regulátorom a uvedených v tej istej vete. Úrad pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií stanoví nákladovo orientované hospodárske metódy a podmienky, na základe ktorých je koncesionár verejnej služby v multiplexe obsahujúcom regionálne informácie povinný postúpiť v prechodnom období časť pridelenej prenosovej kapacity, nie však menej ako jeden program, v prospech každého zo subjektov oprávnených pôsobiacich na lokálnej úrovni, ktorým boli ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia pridelené práva na používanie kanálov CH 51 a 53 a ktorí uvoľnia príslušné práva na používanie v prechodnom období podľa odseku 1032“.

Odsek 1031a: „Pridelovanie dodatočnej prenosovej kapacity dostupnej na celoštátnej úrovni a terestriálnych frekvencií, okrem frekvencií určených na konverziu užívateľských práv podľa odseku 1031 a ktoré sú predmetom plánovania Úradu pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií v NPPF, ktoré majú byť určené pre službu digitálnej terestriálnej televízie v prospech prevádzkovateľov celoštátnych sietí a držiteľa koncesie na verejnoprávne rozhlasové, televízne a multimediálne služby, sa uskutoční prostredníctvom odplatného postupu bez možnosti ďalšieho zvyšovania ponuky, ktoré Ministerstvo pre hospodársky rozvoj vyhlási do 30. novembra 2019 v rámci implementácie postupov, ktoré do 30. septembra 2019 stanoví Úrad pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií podľa článku 29 kódexu elektronických komunikácií, v súlade s legislatívnym dekrétom č. 259 z 1. augusta 2003 a na základe týchto zásad a kritérií: a) pridelovať prenosovú kapacitu a frekvencie v blokoch s veľkosťou polovice multiplexu; b) určiť minimálnu hodnotu ponúk na základe trhových hodnôt stanovených Úradom pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií; c) zohľadniť hodnotu predložených ekonomických ponúk; d) zabezpečiť kontinuitu služby, rýchlosť technologického prechodu, ako aj kvalitu technologickej infraštruktúry sprístupnenej vnútroštátnymi prevádzkovateľmi siete pôsobiacimi v danom sektore, vrátane držiteľa koncesie na verejnoprávnu rozhlasovú, televíznu a multimediálnu službu; e) zhodnotiť skúsenosti získané vnútroštátnymi prevádzkovateľmi siete pôsobiacimi v danom sektore, najmä pokiaľ ide o vytváranie sietí digitálneho vysielania; f) posilniť štruktúrnu kapacitu na

zabezpečenie účinnosti frekvenčného spektra, profesionalitu a zručnosti získané v sektore, technologické inovácie a optimálne, efektívne a včasné využitie prenosovej kapacity a dodatočných frekvencií; g) zaručiť čo najlepšiu valorizáciu frekvenčného spektra s prihliadnutím na súčasné šírenie kvalitného obsahu v technológii digitálnej terestriálnej televízie k veľkej väčšine talianskeho obyvateľstva. Ministro dell'economia e delle finanze (minister hospodárstva a financií, Taliansko) je oprávnený prostredníctvom vlastných dekrétov zabezpečiť prerozdelenie príjmov uhradených v osobitnej príjmovej kapitole štátneho rozpočtu do osobitných výdavkových kapitol v správe Ministerstva pre hospodársky rozvoj na účely opatrení zameraných na podporu nákupu televíznych prijímacích zariadení uvedených v písmene c) odseku 1039, v súlade so zásadou technologickej neutrality, a podporu testovania nových televíznych technológií v súlade s prevádzkovými metódami a postupmi poskytovanými stanovenými dekrétom ministra pre hospodársky rozvoj po dohode s ministrom hospodárstva a financií“.

Odsek 1031b: „Doba trvania práv na používanie frekvencií vyplývajúcich z konverzie podľa odseku 1031 a tiež frekvencií vyplývajúcich z pridelenia prostredníctvom postupu uvedeného v odseku 1031a sa stanovuje podľa ustanovení kódexu elektronických komunikácií uvedených v legislatívnom dekréte č. 259 z 1. augusta 2003“.

Odsek 1032: „Do 30. júna 2018 sa dekrétom ministra pre hospodársky rozvoj po verejnej konzultácii, s prihliadnutím na potrebu stanoviť prechodné obdobie od 1. januára 2020 do 30. júna 2022, stanoví vnútroštátny harmonogram určujúci lehoty plánu implementácie cieľov rozhodnutia (EÚ) 2017/899 zo 17. mája 2017 podľa odseku 1026, s cieľom zabezpečiť uvoľnenie frekvencií všetkými prevádzkovateľmi sietí, ktorí sú držiteľmi príslušných práv na používanie na celoštátnej a lokálnej úrovni, a reštrukturalizácia multiplexu obsahujúceho regionálne informácie držiteľom koncesie na verejnoprávnu rozhlasovú, televíznu a multimediálnu službu, a to podľa týchto kritérií: a) identifikácia geografických oblastí, na ktoré sa má rozdeliť štátne územie na účely uvoľnenia frekvencií, aj s cieľom vyhnúť sa problémom alebo obmedziť problémy s rušením voči rádio-elektronicky susedným štátom využívajúcim pásmo 700 MHz pre mobilnú službu so skoršími termínmi ako Taliansko; b) uvoľnenie všetkých používaných frekvencií ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona prevádzkovateľmi siete, ktorí sú držiteľmi užívacích práv na lokálnej úrovni, v lehote uvedenej v písmene f) a súčasná aktivácia frekvencií pridelených v NPPF lokálnym vysielateľom; c) uvoľnenie frekvencií používaných ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia z multiplexu verejnoprávnej služby obsahujúceho regionálne informácie držiteľom koncesie na verejnoprávnu rozhlasovú, televíznu a multimediálnu službu v lehote uvedenej v písmene f) a súčasná aktivácia frekvencií pridelených v NPPF na vytvorenie nového multiplexu rozložiteľného na makro oblasti; d) uvoľnenie frekvencií spadajúcich do pásma 702 až 734 MHz, ktoré zodpovedajú kanálom 50 až 53, vnútroštátnymi prevádzkovateľmi v lehote uvedenej v písmene f) a súčasná aktivácia dostupných frekvencií, ktoré je potrebné identifikovať s ohľadom na potrebu znížiť nepohodlie pre používateľov

a zabezpečiť prevádzkovú kontinuitu, ako aj uvoľnenie frekvencií zodpovedajúcich kanálom CH 51 a 53 pre nasledujúce geografické oblasti uvedené v písmene a) prevádzkovateľmi siete, ktorí sú držiteľmi príslušných práv na používanie na lokálnej úrovni, v lehote uvedenej v písmene f), v každom prípade v rámci prechodného obdobia od 1. januára 2020 do 31. decembra 2021; e) uvoľnenie zostávajúcich frekvencií a aktivácia frekvencií upravených v NPPF, ktoré sú predmetom zostávajúcich vnútroštátnych práv na používanie; f) stanovenie lehôt, v každom prípade v rámci prechodného obdobia od 1. januára 2020 do 31. decembra 2021, postupnosti uvoľnení a súčasných aktivácií frekvencií podľa kritérií a v prospech vnútroštátnych prevádzkovateľov, ktorí sú držiteľmi práv na používanie kanálov CH 50 a 52, uvedených v písmene d), ktoré je potrebné vykonať pre ďalšie geografické oblasti uvedené v písmene a), postupnosti uvoľnení a súčasných aktivácií frekvencií podľa kritérií a v prospech lokálnych prevádzkovateľov, ktorí sú držiteľmi práv na používanie kanálov CH 51 a 53 uvedených v písmene d), ktoré je potrebné vykonať pre ďalšie geografické oblasti uvedené v písmene a), v každom prípade v rámci prechodného obdobia od 1. januára 2020 do 31. decembra 2021, ako aj lehôt na uvoľnenie zostávajúcich frekvencií a aktiváciu frekvencií upravených v NPPF, ktoré sú predmetom zostávajúcich práv na používanie uvedených v písmenách b), c) a e). Minister pre hospodársky rozvoj aktualizuje dekrét podľa predchádzajúcej vety do 15. apríla 2019“.

Odsek 1037: „Súdne žaloby vo veci pridelovania práv na používanie frekvencií, výberového konania a ďalších postupov podľa odsekov 1026 až 1036, s osobitným odkazom na postupy uvoľňovania frekvencie pre službu digitálnej terestriálnej televízie, patria do výlučnej právomoci správnych súdov, pričom kauzálny príslušný je TAR Lazio (Administratívny správny súd Lazio, Taliansko). Z dôvodu prvoradého štátneho záujmu na urýchlenom uvoľňovaní a pridelovaní frekvencií nemá vyhlásenie neplatnosti aktov a opatrení prijatých v rámci postupov podľa odsekov 1026 až 1036 za následok obnovenie pôvodného stavu alebo výkon špecifickej povinnosti uloženej súdom, pričom náhradu prípadne spôsobenej škody možno priznať len v peňažnej forme. Ochrana zabezpečovacím opatrením spočíva len v zaplatení predbežnej zálohy“.

Pokiaľ ide o tri opatrenia talianskeho Úradu pre reguláciu a dohľad v oblasti komunikácií (ďalej len „AGCOM“ - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), na ktoré sa odkazuje v tretej a štvrtej prejudiciálnej otázke, ich obsah v podstate spočíva v novej formulácii usmernení stanovených vnútroštátnym zákonodarcom vo vyššie citovaných odsekoch zákona o štátnom rozpočte na rok 2018, pričom táto formulácia vychádza z podrobne identifikovaných technických údajov.

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania**

- 1 Konanie v prejednávanej veci predstavuje ďalšie pokračovanie série udalostí, ktorá sa začala pred rokom 2000 a v ktorej hlavnú úlohu zohrávali

prevádzkovatelia, ktorí sa tak, ako spoločnosť Cairo Network, neúspešne pokúsili spustiť službu celoštátneho analógového televízneho vysielania, keďže narazili na neprekonateľnú prekážku v problematickom kontexte, ktorý samotný taliansky Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko) označil za „jednoduché *de facto* obsadenie frekvencií (prevádzkovanie zariadení bez udelenia koncesíí a oprávnení) mimo akejkoľvek logiky zvyšovania plurality v distribúcii frekvencií a efektívneho plánovania rádiových vln. Toto faktické obsadenie bolo navyše pri viacerých príležitostiach [a] na dlhé obdobia *ex post* legitimizované a potvrdené, čím sa jednotlivým súkromným rozhlasovým a televíznym vysielateľom umožnilo pokračovať v ich činnosti“.

- 2 Taliansky Corte costituzionale (Ústavný súd) sa k danej záležitosti viackrát vyjadril, pričom konštatoval nesúlad s ústavou vo vzťahu k radu ustanovení, ktoré *de facto* bránili efektívnemu uplatňovaniu princípu plurality informácií, čím zakaždým prinútil zákonodarcu zmeniť existujúcu právnu úpravu, ktorej skresľujúce účinky sa však vždy dočasne predĺžili, takže nebolo možné daný problém definitívne vyriešiť.
- 3 Táto anomálna situácia pokračovala aj vo fáze prechodu z analógového na digitálne vysielanie, keďže taliansky zákonodarca pri regulácii tohto prechodu považoval za východiskový bod práve ten kontext, z ktorého sa ešte v skutočnosti neodstránili nedostatky, na ktoré upozornil jednak taliansky Corte costituzionale (Ústavný súd), ako aj Súdny dvor EÚ (pozri tri vyššie uvedené rozsudky Súdneho dvora).
- 4 Do situácie, ktorá ešte nebola jednoznačne vymedzená, zasiahol zákon o štátnom rozpočte na rok 2018, ktorého cieľom je popri mnohých iných opatreniach jednak prideliť frekvencie v pásme 700 MHz (MHz 694 až 790) terestriálnym systémom schopným poskytovať bezdrôtové širokopásmové elektronické komunikačné služby, jednak vytvoriť novú štruktúru rozhlasového a televízneho systému na digitálnej terestriálnej platforme (celoštátnej a lokálnej) vo vzťahu k frekvenciám, ktoré zostali dostupné pre prenosovú službu (od MHz 174 do 230 a od MHz 470 do 694).
- 5 Príslušné opatrenia sa prijali na úrovni vnútroštátnych orgánov, ktoré priznali AGCOM právomoc prijať nový NPPF, ako aj kritériá konverzie práv na používanie frekvencií prevádzkovateľov celoštátnych sietí, ktorí už boli držiteľmi takýchto práv, na práva na používanie prenosovej kapacity, pričom sa zabezpečil prechod z celoštátnych multiplexov s technológiou DVB-T na nové celoštátne multiplexy s technológiou DVB-T2. Predmetná právna úprava navyše poverila Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministerstvo pre podnikanie a značku Made in Italy, Taliansko) stanovením harmonogramu implementácie rozhodnutia EÚ/2017/899 a úlohou zorganizovať odplatný postup bez možnosti ďalšieho zvyšovania ponúk na účely pridelenia zostávajúcej prenosovej kapacity. V súlade s týmito ustanoveniami regulátor zostavil NPPF 2019 (schválený rozhodnutím AGCOM č. 39/19/CONS), ktorým sa vytvoril plán pre celkovo 12 nových celoštátnych frekvencií DVB-T2 a nastavili sa konfiguračné parametre, na základe

ktorých sa stanovila konverzia/priame pridelenie len 10 multiplexov DVB-T2 pri konverzii 20 celoštátnych sietí DVB-T.

- 6 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že následný NPPF sa pripravoval so značnými ťažkosťami pri určovaní konverzného faktora, ktorý mal slúžiť na reguláciu prechodu z predchádzajúcich prenosových kapacít prevádzkovateľov na nové kapacity: hoci sa totiž AGCOM usiloval vyhnúť nadmernej fragmentácii trhu, nedokázal rozhodnúť o tomto faktore výlučne na základe technických dôvodov, pretože ak by tak urobil, nemohol by zákonodarcovi sprístupniť tento balík frekvencií („digitálnu dividendu“), ktorý sa mal prideliť prostredníctvom odplatného postupu, podľa výslovného ustanovenia zákona o štátnom rozpočte na rok 2018.
- 7 Plán vypracovaný za týchto okolností preto obsahuje niekoľko kritických aspektov, ktoré sú základom prejudiciálnych otázok skúmaných v prejednávanej veci. Zdá sa totiž, že nová právna úprava, ktorá nezohľadňuje nezrovnalosti predtým konštatované vnútroštátnymi súdmi a súdmi Únie, z tohto dôvodu nevedie k štrukturálnej náprave uvedených anomálií; nevenuje osobitnú pozornosť prevádzkovateľom, ktorí už získali frekvenciu odplatne, pričom sa spoliehali na právo na jej zachovanie; vylučuje postupy bezodplatnej konverzie a naopak ukladá odplatný postup a núti príslušného prevádzkovateľa, aby s ohľadom na už nadobudnuté práva znášal ďalšie náklady; podľa všetkého príliš obmedzuje diskrečnú autonómiu orgánu zodpovedného za riadenie rozhlasového a televízneho systému, ktorý by mal namiesto toho pôsobiť v podmienkach absolútnej nezávislosti; a, napokon, prostredníctvom ujmu spôsobujúcej právnej úpravy obmedzuje kompenzačné účinky prípadných žalôb o neplatnosť.

### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 8 Vnútroštátny súd sa zameriava výlučne na výhrady prednesené spoločnosťou Cairo Network, ktorá považuje za nezákonné akty vydané orgánom verejnej moci v rámci postupu týkajúceho sa „refarmingu“, a to z dôvodu, že: predmetné akty nezaručili konverziu práv, ktoré nadobudla predtým, čo viedlo k porušeniu zásady rovnosti; poškodili legitímnu dôveru, ktorú Cairo Network nadobudla v dôsledku predchádzajúceho pridelenia práv; odporovali ustanoveniam predchádzajúceho opatrenia z roku 2013, ktorým sa vyhlásil postup pridelenia užívacieho práva na dvadsať rokov; porušili ústavné zásady a zásady práva Únie týkajúce sa autonómie a nezávislosti nezávislých správnych orgánov, keďže zákon č. 205/2017 ovplyvnil určenie kritérií, ktoré mal stanoviť výlučne regulátor; porušili tiež: článok 4 ZEÚ, pričom boli v rozpore so zásadami potvrdenými Európskou komisiou v rámci konania o porušení povinnosti začatom proti Talianskej republike z dôvodu, že televízny systém nezodpovedá pravidlám práva Únie; zásadu efektívnosti televízneho spektra vyplývajúcu z práva Únie; právo na opätovné prerokovanie podmienok pridelenia a, napokon, zásady voľnej hospodárskej súťaže a rovnakého zaobchádzania stanovené právom Únie.

- 9 Odvolateľka uvádza podrobné kritické výhrady voči technickým aspektom postupu vo veci „refarmingu“ stanoveného prostredníctvom NPPF, pričom poukazuje na tieto údajné prvky nezákonnosti: vyhotovenie plánu pre službu digitálnej terestriálnej televízie pre 10 celoštátnych multiplexov (v pásme UHF) a 4 lokálne multiplexy (v pásme UHF), ako aj jedného regionálneho multiplexu v pásme VHF, čo by v rozpore so zásadou efektívnosti televízneho spektra viedlo k prudkému zníženiu počtu súčasných celoštátnych multiplexov o 50 % (z 20 na 10); neexistencia povinnosti vyhradiť siete pre lokálnych vysielateľov; nesprávnosť technického vyhodnotenia.

### Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 Pokiaľ ide o **prvú prejudiciálnu otázku**, vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či voľba vykonaná zákonodarcom prostredníctvom článku 1 odseku 1037 zákona o štátnom rozpočte na rok 2018 zodpovedá zásade účinnej súdnej ochrany, ktorú musí v zmysle článku 47 Charty požívať každý občan Únie. Vylúčením akejkoľvek formy obnovenia pôvodného stavu alebo výkonu špecifickej povinnosti uloženej súdom ako podôb náhrady škody, ktorú by bolo možné prípadne priznať dotknutému prevádzkovateľovi (v rozpore s tým, čo bežne stanovuje občiansky zákonník a správny súdny poriadok; pozri vyššie), a obmedzením takejto náhrady škody len na peňažnú formu zákonodarcu zaviedol ochranu, ktorá nie je spôsobilá kompenzovať danému hospodárskemu subjektu škodu vzniknutú v dôsledku nezákonných opatrení. Plnenie, o ktoré sa takéto prevádzkovateľ usiluje, totiž spočíva v pridelení práv na používanie frekvencií, t. j. ide o situáciu vyžadujúcu použitie obrovských ekonomických zdrojov a vytvorenie zložitých podnikových štruktúr vybavených konkrétnymi technologickými nástrojmi. Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či ujmu spôsobenú nezákonne uloženými prekážkami, pokiaľ ide o užívanie výsledkov takéhoto úsilia, možno uspokojiť jednoduchým odškodnením v peňažnej forme. Príslušná právna úprava navyše prehliadala skutočnosť, že predmetnými činnosťami sa okrem záujmu prevádzkovateľa dosahuje aj všeobecný záujem komunity zaručujúci tak sociálnu súdržnosť, ako aj kultúrny pokrok spoločnosti. Odvolávať sa na účely odôvodnenia takejto ujmu spôsobujúcej legislatívnej voľby na „prvoradý štátny záujem na urýchlenom uvoľňovaní a pridelení frekvencií“, ako sa to uvádza v dotknutej vnútroštátnej právnej úprave, sa zdá byť podľa úsudku vnútroštátneho súdu neprimerané.
- 11 Pokiaľ ide o **druhú prejudiciálnu otázku**, Consiglio di Stato (Štátna rada) odkazuje na vysvetlenia, ktoré si osobitne vyžiadala od AGCOM, aby objasnil rozhodnutia tohto úradu týkajúce sa kritérií konverzie práv na používanie starých frekvencií na zodpovedajúce práva na nové frekvencie. Hoci tieto vysvetlenia na jednej strane potvrdzujú nesporný fakt, že technické riešenia, ktoré bolo potrebné v tomto ohľade prijať, sú extrémne zložité, na druhej strane poukazujú na rozhodujúci vplyv, ktoré mali v tejto súvislosti politické rozhodnutia prijaté zákonodarcom, a to najmä prostredníctvom článku 1 ods. 1031 a 1031a zákona o štátnom rozpočte na rok 2018 (citovaného vyššie). Vnútroštátny súd má

pochybnosti o tom, či mimoriadna presnosť obsahu týchto ustanovení je v podstatnom súlade so základnými výsadami AGCOM, ktoré by mal ako NRO s ohľadom na právo Únie za každých okolností požívať (pozri najmä rámcovú smernicu a európsky kódex elektronických komunikácií uvedené vyššie), spočívajúcimi v širokej autonómii a nezávislosti práve vo vzťahu k zákonodarnej moci, aby tak mohol prispieť k účinnému vytvoreniu takého druhu „hospodárskej demokracie“, ktorá je nevyhnutná na to, aby každý prevádzkovateľ mohol využívať rovnaké možnosti súťažiť na voľnom trhu. Vnútroštátny súd má obavu, že v dôsledku skutočnosti, že samotné príslušné ustanovenia určujú veľkosť blokov, ktoré sa majú prideliť, ako aj súvisiace procesné pravidlá, došlo k nezákonnému obmedzeniu diskrečnej právomoci AGCOM.

- 12 V súvislosti s **tretou prejudiciálnou otázkou** vnútroštátny súd zdôrazňuje, že politické rozhodnutia zákonodarcu formulované prostredníctvom ustanovení zahrnutých v zákone o štátnom rozpočte na rok 2018 v znení neskorších predpisov (pozri vyššie, najmä článok 1 ods. 1031a), ktoré od AGCOM vyžadujú, aby reorganizoval plán pridelenia frekvencií takým spôsobom, aby sa nedosiahla úplná konverzia predtým vydaných koncesií, ale aby sa z nich vyhradil významný podiel, ktorý sa má prideliť „odplatným postupom bez možnosti ďalšieho zvyšovania ponuky“, viedli z hľadiska hospodárskeho subjektu, ktorý už má v držbe digitálne terestriálne prenosové frekvencie, za pridelenie ktorých musel v minulosti vynaložiť značné výdavky, k potlačeniu predchádzajúcich práv a k nutnosti zaplatiť finančné prostriedky len preto, aby si zachoval rovnocennú prenosovú kapacitu, akú mal už predtým. Uvedená skutočnosť nie je podľa názoru Consiglio di Stato (Štátna rada) v súlade ani s právom Únie v danej oblasti (najmä s príslušnými ustanoveniami rámcovej smernice a smernice o povolení), ani so zásadami rovnosti zaobchádzania, nediskriminácie, ochrany hospodárskej súťaže a legitímnej dôvery. V odpovedi vnútroštátnemu súdu na konkrétnu otázku týkajúcu sa tejto problematiky AGCOM napokon uviedol, že „odborná diskrečná právomoc, ktorú AGCOM vykonáva prostredníctvom rozhodnutí uvedených v tretej prejudiciálnej otázke pri identifikácii konverzného faktora medzi [starými a novými digitálnymi] sieťami, [bola] nevyhnutne podmienená a obmedzená ustanoveniami zákona o štátnom rozpočte na rok 2018“.
- 13 Pokiaľ ide o **štvrtú prejudiciálnu otázku**, vnútroštátny súd opisuje zložité a nikdy nie úplne objasnené udalosti, ktorými sa vyznačoval vývoj regulácie trhu s frekvenciami televízneho vysielania v Taliansku v posledných desaťročiach (na oboznámenie sa s týmito udalosťami pozri vyššie uvedené rozsudky vo veciach C-380/05, C-560/15, C-112/16). Talianskej vláde, ktorej vnútroštátne súdy, ako aj súdy Únie opakovane pripomínali jej povinnosť regulovať predmetný trh v súlade s objektívnymi, transparentnými a nediskriminačnými kritériami, sa v skutočnosti nikdy nepodarilo napraviť všetky neregulárne aspekty, ktoré sú výsledkom realizácie predchádzajúcich politických rozhodnutí, a podľa názoru vnútroštátneho súdu nedokázala ani využiť príležitosť, ktorá sa jej na tieto účely ponúkala vzhľadom na potrebu reorganizácie uvedeného trhu s cieľom uskutočniť prechod zo starých na nové prenosové technológie. Vnútroštátny súd totiž v skratke uvádza, že: na základe článku 1 ods. 1031a zákona o štátnom rozpočte

na rok 2018 a následne prijatých rozhodnutí AGCOM došlo k neúplnej konverzii predchádzajúcich práv, aby sa vytvoril balík frekvencií určených na pridelenie prostredníctvom odplatného postupu; aj od prevádzkovateľa, ktorý už získal práva na používanie frekvencií, sa vyžadovalo, aby podstúpil postup konverzie/pridelenia, ktorý v praxi potlačil predtým získané práva; ako opatrenie na účely opätovného vyváženia rôznych pozícií sa použil len odplatný postup, pričom sa prijali asymetrické pravidlá, ktoré prinútili menej konsolidovaných prevádzkovateľov na trhu, aby znášali ďalšie náklady na získanie minima potrebného na zachovanie postavenia, ktoré sa im predtým podarilo získať.

- 14 Pokiaľ ide o **piatu prejudiciálnu otázku**, Consiglio di Stato (Štátna rada) rekapituluje predovšetkým odplatný postup, ktorý spoločnosti Cairo Network umožnil riadne získať v roku 2014 právo na používanie multiplexu zodpovedajúceho dvom kanálom, ktoré sa v dôsledku postupu týkajúceho sa „refarmingu“ neoprávnenne zredukovali len na jeden. Podľa názoru vnútroštátneho súdu tak došlo k neodôvodnenému poškodeniu legitímnej dôvery spoločnosti, ktorá je žalobkyňou, pričom táto dôvera si zasluhuje osobitnú pozornosť, pretože jej základom je výslovné verejné vyhlásenie o nahradení pridelennej frekvencie obdobnou frekvenciou; spoločnosť Cairo Network získala multiplex na základe odplatného súťažného postupu, čiže výrazne iným spôsobom než ostatní prevádzkovatelia; v každom prípade vynaložila náklady a podstúpila podnikateľské riziko, aby získala užívacie práva a na vytvorenie a technickú správu multiplexu a siete; bolo by správne považovať tento subjekt za nového prevádzkovateľa na trhu, ktorý od júla 2014 začal vytvárať televíznu sieť vysokej kvality a s teritoriálnym šírením, pričom vybudoval 820 prenosových zariadení dokončených v prvých mesiacoch roku 2017, v dôsledku čoho čelil značným ekonomickým obetám s cieľom vstúpiť na trh, ktorý už po desaťročia ovládajú omnoho silnejší prevádzkovatelia, ktorí, ako sa už uviedlo vyššie (pozri bod 1) už konsolidovali svoje postavenie v podmienkach nízkej transparentnosti.