

Věc C-562/23

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

11. září 2023

Předkládající soud:

Upravno sodišče Republike Slovenije (Slovinsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. srpna 2023

Žalobkyně:

T-2 družba za ustvarjanje, razvoj in trženje elektronskih komunikacij in opreme d.o.o.

Žalovaná:

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

Předmět původního řízení

Žaloba podaná ke správnímu soudu (Upravno sodišče, Slovinsko) znějící na zrušení rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o prodloužení platnosti rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí; evropský kodex pro elektronické komunikace; předvídatelnost právní úpravy pro držitele práv; jasná, přesná a bezpodmínečná povaha ustanovení unijního práva; přímá použitelnost ustanovení unijního práva

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

- 1) Jsou odstavce 1 a 2 článku 49 směrnice EECC [směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se

stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace) jasné, bezpodmínečné a dostatečně přesné, takže se jich jednotlivci mohou dovolávat v řízeních před vnitrostátními správními orgány a vnitrostátními soudy?

- 2) Musí se odstavce 1 a 2 článku 49 směrnice EECC použít rovněž na prodloužení individuálních práv na užívání RS [radiofrekvenční spektrum], která byla udělena před vstupem směrnice EECC v platnost, a jaká obecná kritéria se v tomto případě použijí pro určení, zda má být individuální právo prodlouženo?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou předběžnou otázku: je pro účely posouzení přiměřené doby platnosti individuálních práv na užívání RS, která byla udělena během platnosti „autorizační“ směrnice [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací], a tedy ve vztahu k možnosti jejich prodloužení, třeba uplatnit ustanovení čl. 5 odst. 2 autorizační směrnice nebo čl. 5 odst. 2 čtvrtého pododstavce směrnice, kterou se mění autorizační směrnice [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací], a jsou tato ustanovení pro tento účel dostatečně jasná, bezpodmínečná a přesná, takže je na jejich základě možné posoudit, zda je doba trvání individuálního práva na užívání RS přiměřená?
- 4) V případě kladné odpovědi na třetí předběžnou otázku: jaká kritéria by měla být použita pro posouzení přiměřenosti doby trvání individuálního práva na užívání RS nebo povinnosti jeho prodloužení?
- 5) V případě kladné odpovědi na první, druhou nebo třetí předběžnou otázku je třeba pro účely rozhodnutí o prodloužení zohlednit skutečnost, že možnost prodloužení na dobu delší než 15 let byla výslovně vyloučena vnitrostátními ustanoveními platnými v okamžiku zániku tohoto práva na užívání?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice), zejména článek 5;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném

propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (směrnice, kterou se mění autorizační směrnice), zejména článek 3;

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (směrnice EECC), zejména článek 49, čl. 50 odst. 1 a článek 124

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Článek 155 Ústavy Republiky Slovinsko (Ustava Republike Slovenije) stanoví následující:

„Zákony, jiná pravidla a akty obecné povahy nemohou mít zpětnou účinnost. Pouze zákon může stanovit, že některá jeho zvláštní ustanovení mají zpětnou účinnost, pokud to vyžaduje veřejný zájem a pokud tím nejsou dotčena nabytá práva“.

Zákon o elektronických komunikacích (Zakon o elektronskih komunikacijah) (ZEKom)

Článek 50 ZEKom stanovil následující:

„Rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí přijímá Agentura na dobu určitou, konkrétně na dobu nejvýše 15 let, s výjimkou udělení rádiových frekvencí pro služby mobilní letecké a námořní radiotelefonie.

[...]“.

Článek 51 ZEKom stanovil následující:

„Platnost rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí může být na žádost držitele prodloužena, pokud jsou splněny všechny podmínky, které jsou ke dni uplynutí jeho platnosti pro užívání těchto rádiových frekvencí vyžadovány.“

Zákon o elektronických komunikacích (Zakon o elektronskih komunikacijah) (ZEKom-1), který dne 15. ledna 2013 nahradil ZEKom a zůstal v platnosti do 9. listopadu 2022, neboť dne 10. listopadu 2022 nabyl účinnosti zákon o elektronických komunikacích (Zakon o elektronskih komunikacijah) (ZEKom-2), kterým byla do vnitrostátního právního řádu směrnice EECC.

Článek 53 odst. 1 ZEKom-1 stanovil následující:

„Rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí Agentura přijme na dobu určitou, při dodržení přiměřené doby nezbytné pro amortizaci investic, a v každém případě na dobu nejvýše 15 let, s výjimkou udělení rádiových frekvencí pro služby mobilní letecké a námořní radiotelefonie.“

Článek 54 odst. 1, 5 a 6 výše uvedeného zákona stanovil následující:

„(1) Platnost rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí, s výjimkou rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí za účelem zajištění poskytování veřejných komunikačních služeb koncovým uživatelům, může být na žádost jeho držitele prodloužena, pokud jsou splněny všechny podmínky, které jsou ke dni uplynutí jeho platnosti pro užívání těchto rádiových frekvencí vyžadovány, a rovněž s ohledem na cíle stanovené v člancích 194, 195, 196 a 197 tohoto zákona.

[...]

(5) V případě prodloužení vydá Agentura nové rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí.

(6) Platnost rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí určených pro potřeby měření, certifikace a jiného ověřování rádiových zařízení, jakož i platnost rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí určených pro veřejné akce nelze prodloužit.“

Článek 240 ZEKom-1 stanovil, že rozhodnutí vydaná na základě ZEKom mohou být změněna, zrušena nebo ukončena za podmínek a způsobem stanoveným v ZEKom-1.

Článek 307 ZEKom-2 naproti tomu stanoví, že rozhodnutí vydaná na základě ZEKom-1 a týkající se lhůt, které v době nabytí účinnosti ZEKom-2 ještě neuplynuly, se mění, zruší nebo zanikají za podmínek a způsobem stanoveným v ZEKom-2.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Společnost T-2 d.o.o. [T-2 společnost pro tvorbu, vývoj a prodej elektronických komunikací a souvisejících zařízení s.r.o.], žalobkyně, byla držitelkou individuálního práva na užívání následujících rádiových frekvencí: 1935 MHz až 1950 MHz a v kombinaci 2125 MHz až 2140 MHz a 1910 MHz až 1915 MHz, které jí byly uděleny na období od 21. září 2006 do 21. září 2021 rozhodnutím, jehož účelem bylo zajistit koncovým uživatelům veřejné komunikační služby (dále jen „rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí“ nebo „RURF“). Žadostí ze dne 20. srpna 2021 žalobkyně požádala o prodloužení platnosti RURF v rozsahu, v němž se týká dvojice duplexních frekvencí od 1935 MHz do 1950 MHz a od 2125 MHz do 1950 MHz.
- 2 Dne 1. října 2021 Agentura pro komunikační sítě a služby Republiky Slovinsko (Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije), žalovaná, zamítla žádost o prodloužení RURF s odůvodněním, že podle ZEKom-1 není možné prodloužit platnost RURF určeného k zajištění komunikačních služeb koncovým uživatelům na dobu delší než 15 let. Podle žalované nelze článek 49 směrnice EECC, kterého se dovolává žalobkyně, použít v rámci rozhodnutí o prodloužení lhůty, neboť není z právního hlediska úplné. Toto ustanovení totiž představuje částečně otevřenou normu, neboť musí být doplněno konkrétním

obsahem, a rovněž ponechává členským státům prostor pro uvážení, jakým způsobem bude provedeno do vnitrostátního právního řádu. Republika Slovinsko například rozhodla, že vůbec neprovede čl. 49 odst. 2 směrnice EECC do nového zákona, ale již na počátku stanovila dobu trvání práv v délce dvaceti let.

- 3 Žalovaná tvrdí, že v článku 49 směrnice EECC není ani stanoveno automatické prodloužení práv na užívání radiofrekvenčního spektra (dále jen „RS“), jak navrhuje žalobkyně. Kromě toho bylo prodloužení doby trvání individuálních [práv na užívání], v souladu s čl. 49 odst. 3 směrnice EECC, za účelem zajištění dvacetileté předvídatelnosti právní úpravy stanoveno poprvé až v této směrnici. To však znamená, že podmínky prodloužení musí být známy již v době udělení práv na užívání rádiových frekvencí. Udělení dotčených rádiových frekvencí v roce 2006 nevyžadovalo splnění těchto podmínek.

Hlavní argumenty účastnic původního řízení

- 4 Žalobkyně podala žalobu na neplatnost rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla její žádost o prodloužení platnosti RURF. Ve své žalobě tvrdí, že žalovaná měla podle čl. 49 odst. 2 směrnice EECC v případě rozhodnutí o udělení rádiových frekvencí, pro něž je stanovena doba platnosti 15 let, umožnit jejich prodloužení o dalších 5 let před uplynutím doby jejich platnosti, jelikož právní úprava obsažená v ZEKom-1 je zjevně v rozporu se směrnicí EECC. Podle jejího názoru je ustanovení čl. 49 odst. 2 této směrnice jasné, přesné a bezpodmínečné, a proto je přímo použitelné a účinné. Účelem tohoto ustanovení je zajistit právní jistotu ve prospěch stávajících držitelů práv, jakož i předvídatelnost právní úpravy po dobu nejméně 20 let. Žalobkyně tvrdí, že z tohoto důvodu je regulační orgán povinen, pokud byla práva udělena na dobu 15 let, zahájit řízení o obnovení alespoň 2 roky před uplynutím doby platnosti. Žalobkyně zdůrazňuje, že směrnice EECC zavazuje Republiku Slovinsko ode dne svého vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tedy od prosince 2018. Kromě toho tvrdí, že tato směrnice neomezuje použití svého čl. 49 odst. 2 pouze na prodloužení těchto individuálních práv na užívání rádiových frekvencí, která byla udělena po vstupu uvedené směrnice v platnost, ale použije se rovněž na práva udělená před přijetím této směrnice, jejichž platnost v okamžiku jejího vstupu v platnost ještě neuplynula. Žalovaná tedy měla na základě výše uvedeného ustanovení směrnice EECC umožnit, počínaje 21. prosincem 2020, držitelům práv, která jim byla udělena na dobu kratší než 20 let, prodloužit jejich platnost až na 20 let. Totéž platí pro žalobkyni, jelikož období 15 let, pro které obdržela sporné rádiové frekvence, uplynulo dne 21. září 2021, takže její právo v okamžiku vstupu směrnice EECC v platnost nebo ke dni uplynutí lhůty pro její provedení ještě nezaniklo. Žalobkyně navrhuje, aby správní soud (Upravno sodišče) zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované Agentuře k novému rozhodnutí.
- 5 Žalovaná ve své žalobní odpovědi tvrdí, že čl. 49 odst. 2 směrnice EECC je pravidlem podmíněného použití a že ponechává členským státům prostor pro uvážení, neboť jim neukládá povinnost automaticky prodloužit platnost. Žalovaná

rovněž tvrdí, že prodloužení doby trvání individuálních [práv na užívání] pro služby bezdrátových širokopásmových elektronických komunikací je stanoveno za účelem zajištění předvídatelnosti právní úpravy pouze pro rádiové frekvence, které byly uděleny po vstupu směrnice EECC v platnost, a že toto ustanovení nelze použít se zpětnou účinností. Žalovaná zdůrazňuje, že podmínky poskytnutí prodloužení měly být známy již od udělení práva na užívání rádiových frekvencí, a tedy od 9. června 2006, kdy byla výzva k podávání nabídek týkající se dotčených frekvencí zveřejněna v Úředním věstníku Republiky Slovinsko. Vzhledem k tomu, že výše uvedená veřejná výzva k podávání nabídek a následně RURF nestanovily možnost prodloužení, nelze s ohledem na znění článku 49 směrnice EECC předmětné RURF prodloužit.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 6 V projednávané věci vyvstává otázka, zda je třeba zajistit plný účinek směrnice EECC prodloužením RURF, anebo zda se pravidla týkající se doby trvání individuálních práv na užívání RS stanovená touto směrnicí použijí pouze na práva udělená po vstupu uvedené směrnice v platnost. Pokud by tomu tak nebylo, vyvstává otázka, zda je třeba zajistit plný účinek autorizační směrnice tím, že se posoudí, zda je třeba prodloužit platnost dotčeného RURF.
- 7 V projednávané věci jsou z právního hlediska relevantní následující okolnosti:
 1. žalovaná přijala RURF dne 21. září 2006 na dobu 15 let, tedy do 21. září 2021;
 2. ke dni udělení práva, tedy ke dni 21. září 2006, byla v Evropské unii platná autorizační směrnice, která stanovila, že doba trvání práva na užívání, je-li uděleno na dobu určitou, musí být přiměřená dotčené službě; v Republice Slovinsko však platil ZEKom, který umožňoval prodloužení platnosti jakéhokoli RURF na dobu delší než 15 let, pokud byly splněny všechny podmínky, které byly v okamžiku uplynutí platnosti tohoto rozhodnutí pro užívání těchto rádiových frekvencí vyžadovány;
 3. ke dni 21. září 2021, kdy skončila platnost RURF, byla v Evropské unii platná směrnice EECC, která výslovně neukládá členským státům způsob, jakým mají upravit režim prodloužení pro individuální práva na užívání RS, která nebyla udělena v době platnosti této směrnice, ale před ní, a která byla platná v době, kdy tato směrnice vstoupila v platnost;
 4. ke dni 21. září 2021 bylo v Republice Slovinsko třeba použít ZEKom-1, který v případě individuálního práva na užívání RS uděleného za účelem zajištění veřejných komunikačních služeb koncovým uživatelům výslovně vylučoval možnost prodloužení na dobu delší než 15 let;

5. v okamžiku ukončení platnosti RURF (21. září 2021) Republika Slovinsko ještě neprovedla směrnici EECC do svého právního řádu, což měla učinit do 20. prosince 2020.
- 8 Rozhodnutí v projednávané věci tedy závisí výhradně na otázce, zda je přímo použitelný čl. 49 odst. 1 a 2 směrnice EECC, takže právo na užívání musí být po uplynutí lhůty 15 let zpravidla prodlouženo o dalších 5 let, a na otázce, zda se uvedené pravidlo vztahuje (také) na ta individuální práva na užívání RS, která vznikla před vstupem směrnice EECC v platnost a která v době vstupu této směrnice v platnost ještě nezanikla, anebo zda je článek 5 autorizační směrnice přímo použitelný na stále existující práva a je třeba v okamžiku zániku RURF posoudit přiměřenost doby jeho trvání nebo přiměřenou dobu amortizace investic, a to z toho důvodu, že toto ustanovení brání takové vnitrostátní úpravě, podle níž je vyloučeno prodloužení na dobu delší než 15 let bez ohledu na přiměřenost doby trvání nebo amortizace investic.
- 9 Je nesporné, že Republika Slovinsko neprovedla směrnici EECC do svého právního řádu včas. Z tohoto důvodu má správní soud (Upravno sodišče) pochybnosti o bezpodmínečné a přesné povaze ustanovení čl. 49 odst. 2 prvního, druhého, třetího a čtvrtého pododstavce směrnice EECC. Pro účely rozhodnutí v projednávané věci je rozhodující, jak je třeba vykládat pojem „předvídatelnost regulace pro držitele práv“. Žalobkyně jej vykládá v tom smyslu, že právo musí být přiznáno na dobu 15 let a že dvacetiletá předvídatelnost je však zaručena uznáním potřeby prodloužit toto právo o dalších 5 let v souladu s požadavky čl. 49 odst. 1 této směrnice, ledaže by bylo prokázáno, že takové prodloužení není v souladu s obecnými kritérii stanovenými v čl. 49 odst. 2 třetím pododstavci písm. a) nebo b) uvedené směrnice, anebo pokud příslušný orgán zahájil kontrolní akci pro nedodržení podmínek práv na užívání v souladu se čtvrtým pododstavcem uvedeného čl. 49 odst. 2.
- 10 Podle předkládajícího soudu není jasné, zda členské státy mohou svobodně určit, za jakých podmínek zaručí dvacetiletou předvídatelnost práva na užívání, tedy za jakých podmínek, pokud rozhodnou, že platnost tohoto práva je 15 let, zaručí prodloužení tohoto práva o dalších 5 let. Navíc si zdejší soud rovněž klade otázku, zda je směrnice EECC natolik přesná, že tento soud může na této směrnici založit své rozhodnutí.
- 11 Otázkou tedy je, zda uvedená směrnice opravňuje členské státy k tomu, aby rozhodly, jaké podmínky zohlední při prodloužení práva. V tomto smyslu hovoří především čl. 49 odst. 2 třetí pododstavec směrnice EECC, který stanoví, že členské státy před udělením práva zpřístupní všem dotčeným osobám obecná kritéria pro prodloužení doby platnosti práv na užívání, a dále upřesňuje požadavky, na které se taková obecná kritéria mohou vztahovat. Pokud by se totiž podmínky stanovené touto směrnicí použily přímo, nebylo by poskytnutí zvláštního přístupu k těmto kritériím nezbytné, jelikož kritéria, která jsou obsažena v již zveřejněné normě, jsou známá nebo musí být považována za známá osobám, kterým jsou určena.

- 12 Zadruhé se tento soud táže, zda samotná směrnice stanoví obecné podmínky, které musí být dodrženy při prodloužení (záruka hospodářské soutěže, účinné využívání RS, stimulace inovací a investic, investovaný kapitál). Především se však zdejšímu senátu zdá, že není jasné, zda stát může na základě vlastního uvážení rozhodnout, že prodloužení závisí na rozsahu investic do infrastruktury, anebo zda již samotná směrnice stanoví, že tato podmínka, a tedy amortizace investovaného kapitálu, je pro prodloužení nezbytná, neboť tento názor vyplývá jak z čl. 49 odst. 1, tak z odst. 2; tento senát si rovněž klade otázku ohledně vztahu mezi jednotlivými kritérii, tedy které kritérium by mělo mít přednost před ostatními, nebo zda naopak členské státy mohou toto hledisko určit (pouze) při provádění směrnice.
- 13 V případě, že by Soudní dvůr odpověděl kladně na otázku, zda čl. 49 odst. 1 a 2 směrnice EECC má přímý účinek ve vertikálních právních vztazích, správní soud (Upravno sodišče) se rovněž táže, zda tato směrnice ukládá dvacetiletou předvídatelnost nebo prodloužení práva v délce trvání 15 let o dalších 5 let (za určitých podmínek) rovněž pro individuální práva na užívání RS, která byla udělena před vstupem uvedené směrnice v platnost. Článek 124 směrnice EECC nestanoví přechodnou právní úpravu pro tato práva, avšak tento soud nemůže vyvodit účel této směrnice ohledně těchto vztahů ani z bodů odůvodnění samotné směrnice. Skutečnost, že se tato směrnice nepoužije se zpětnou účinností, může vyplývat nanejvýš z čl. 49 odst. 2 třetího pododstavce uvedené směrnice, který stanoví, že kritéria pro prodloužení musí být známa před udělením práv, jakož i ze čtvrtého pododstavce téhož ustanovení, podle kterého je postup pro prodloužení zahájen nejpozději dva roky před uplynutím doby platnosti. U práv, která uplynou dříve než dva roky po vstupu směrnice EECC v platnost, totiž není možné tuto lhůtu zaručit.
- 14 Kromě toho si tento soud klade otázku, zda ve světle čl. 50 odst. 1 směrnice EECC může mít rozhodnutí o prodloužení vliv na to, že možnost prodloužení práva byla výslovně vyloučena zákonem platným ke dni zániku tohoto práva.
- 15 V případě záporné odpovědi na otázku, zda se směrnice EECC použije na prodloužení individuálních práv na užívání RS udělených před vstupem uvedené směrnice v platnost, si správní soud (Upravno sodišče) klade otázku, zda je případně třeba zajistit stejný účinek, jaký stanoví tato směrnice, na základě pravidla platného v okamžiku udělení práva, jak je uvedeno v čl. 5 odst. 3 autorizační směrnice, podle kterého musí být doba trvání práva přizpůsobena dotčené službě, anebo s ohledem na to, že je nezbytná přiměřená doba k amortizaci investic, pokud je toto ustanovení bezpodmínečné a jasné a není vyžadován žádný akt ze strany orgánů Unie nebo členských států. Správní soud (Upravno sodišče) je totiž obeznámen s judikaturou Soudního dvora, který ve věci C-205/20 rozhodl, že článek 20 směrnice 2014/67, podle kterého stanovené peněžité sankce musí být účinné, přiměřené [sorazmerne ve slovinštině] a odrazující, má přímý účinek. Přiměřenost [primernost] a přiměřenost [sorazmernost] jsou srovnatelné pojmy z hlediska jasnosti a absence podmíněnosti. V případě, že by se měla použít výše uvedená ustanovení

autorizační směrnice nebo směrnice, kterou se mění autorizační směrnice, si předkládající soud klade otázku, jaká kritéria je třeba použít pro prodloužení individuálního práva na užívání RS.

PRACOVNÍ DOKUMENT