

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

12 май 2011 година\*

По дело С-410/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Sąd Najwyższy (Полша) с акт от 28 октомври 2009 г., постъпил същия ден в Съда, в рамките на производство по дело

**Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o.**

срещу

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej,**

в присъствието на:

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,**

\* Език на производството: полски.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J.N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н Ал. Арабаджиев, г-н А. Rosas, г-н А. Ó Caoimh и г-жа P. Lindh (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,  
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 ноември 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o., от г-н M. Korcz и г-н S. Dudzik, radcy prawni,
- за Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, от г-н M. Kołtoński и г-жа D. Pawłowska, radcy prawni,
- за полското правителство, от г-н M. Szpunar, в качеството на представител,
- за чешкото правителство, от г-н M. Smolek, в качеството на представител,

— за Ирландия, от г-н D. O’Hagan, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-н G. Braun и г-жа K. Mojzesowicz, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 58 от Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33, наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. (наричано по-нататък „РТС“) и Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (председател на Службата за електронни съобщения, наричан по-нататък „Prezes“) по повод на регулаторни задължения, наложени от него на РТС.

## Правна уредба

*Актът за присъединяване от 2003 г.*

- 3 Съгласно член 2 от Акта за присъединяване от 2003 г.:

„От датата на присъединяване разпоредбите на Учредителните договори и актовете, приети от институциите и от Европейската централна банка преди присъединяването, са задължителни за новите държави членки и се прилагат в тези държави при условията, предвидени в посочените договори и в настоящия акт“.

- 4 Член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. гласи:

„Текстовете на актовете на институциите и на Европейската централна банка, приети преди присъединяването и изготвени от Съвета, Комисията или Европейската централна банка на езиците на Чешката република, Естония, Унгария, Латвия, Малта, Полша, Словашката република и Словения от датата на присъединяването, се считат за автентични при същите условия като текстовете, изготвени на настоящите единадесет езика. Те се обнародват в *Официален вестник на Европейските общности*, ако текстовете на настоящите езици също са били публикувани по този начин“.

*Регламент № 1*

- 5 Съгласно член 1 от Регламент № 1 на Съвета от 15 април 1958 година за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност (ОВ 17, 1958 г., стр. 385; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 3), изменен с Акта относно условията за присъединяване, официалните езици на Европейския съюз са:

„английски, гръцки, датски, естонски, испански, италиански, латвийски, литовски, малтийски, немски, нидерландски, полски, португалски, словашки, словенски, унгарски, фински, френски, чешки, шведски“.

- 6 Член 4 от Регламента разпорежда:

„Регламентите и другите документи с общо приложение се подготвят на двайсетте официални ези[ка]“.

- 7 Член 5 от Регламента гласи:

„Официален вестник на Европейския съюз се издава на двадесетте официални езика“.

- 8 Съгласно член 8 от същия регламент:

„Когато в държава членка има няколко официални езика, по искане на заинтересованата държава ще се използва езикът, определен съгласно общите правила, произтичащи от законодателството на тази държава“.

*Директива 2002/21/ЕО*

- 9 Член 1, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г, глава 13, том 35, стр. 195, наричана по-нататък „Рамковата директива“) има следното съдържание:

„Настоящата директива установява хармонизирана рамка за регулирането на електронните съобщителни услуги, електронните съобщителни мрежи, свързаните с тях съоръжения и услуги. Тя установява задачите на националните регулаторни [органи] и установява съвкупност от процедури за осигуряване на хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в целия [Съюз]“.

- 10 Член 15 от Директива 2002/21/ЕО, който се отнася до процедурата за определяне на пазар, предвижда в параграфи 1—3:

„1. След обществена консултация и консултация с националните регулаторни [органи], Комисията приема препоръка за релевантните пазари на стоки и услуги (наричана по-нататък „препоръката“). Препоръката определя, в съответствие с приложение I, онези пазари на стоки и услуги в сектор[а] на електронните съобщения, чиито характеристики могат да бъдат такива, че да оправдаят налагането на регулаторните задължения, определени в Специфичните директиви, без да се засягат пазарите, които могат да бъдат определени в специфични случаи съгласно правото за защита на конкуренцията. Комисията определя пазарите в съответствие с принципите на правото за защита на конкуренцията.

Комисията прави редовен преглед на препоръката.

2. Комисията публикува, най-късно до датата, на която влиза в сила настоящата директива, насоки за анализ на пазара и оценката на значителната пазарна сила (наричани по-нататък „насоките“), които са в съответствие с принципите на правото за защита на конкуренцията.

3. Националните регулаторни [органи], отчитат максимално препоръката и насоките, определят релевантни пазари, отговарящи на националните условия, и по-специално релевантни териториални пазари на тяхна територия, в съответствие с принципите на правото за защита на конкуренцията. Националните регулаторни [органи] спазват процедурите, посочени в членове 6 и 7, преди да определят пазарите, които се различават от онези, определени в препоръката“.

<sup>11</sup> Член 16 от Директива 2002/21/ЕО, озаглавен „Процедура за анализ на пазара“, предвижда в параграфи 1—5:

„1. [Във възможно най-кратки срокове] след приемането на препоръката или всяка нейна актуализация, националните регулаторни [органи] провеждат анализ на релевантните пазари, съобразявайки се максимално с насоките. Държавите членки гарантират, че този анализ се провежда, когато е целесъобразно, в сътрудничество с националните [органи] за защита на конкуренцията.

2. Когато от [национален регулаторен орган] [наричан по-нататък „НРО“] се изисква съгласно членове 16, 17, 18 или 19 от Директива 2002/22/ЕО (Директива за универсалната услуга), или съгласно член 7 или 8 от Директива 2002/19/ЕО (Директива за достъпа), да определи дали да наложи, поддържа, измени или отмени задължения, наложени на дадени предприятия, той определя въз основа

на направения от него пазарен анализ, посочен в параграф 1 от настоящия член, дали релевантният пазар е ефективно конкурентен.

3. Когато [НРО] заключи, че пазарът е ефективно конкурентен, той не налага или поддържа нито едно от специфичните регулаторни задължения, посочени в параграф 2 от настоящия член. В случаи, когато специфични за сектора регулаторни задължения вече са налице, органът отменя тези задължения, наложени на предприятия в рамките на същия този релевантен пазар. Страните, засегнати от такава отмяна на задължения, получават подходящо предизвестие.

4. Когато [НРО] определи, че даден релевантен пазар не е ефективно конкурентен, той определя предприятията със значителна пазарна сила на този пазар в съответствие с член 14 и налага на такива предприятия целесъобразни специфични регулаторни задължения, посочени в параграф 2 от настоящия член или поддържа, или изменя такива задължения, когато такива вече съществуват.

5. За транснационални пазари, посочени в решението, посочено в член 15, параграф 4, заинтересованите [НРО] провеждат съвместно пазарния анализ, отчитайки в максимална степен насоките и решават съгласувано помежду си за прилагането, поддържането, изменението или отмяната на регулаторни задължения, посочени в параграф 2 от настоящия член“.

<sup>12</sup> В изпълнение на член 15, параграф 2 от Директива 2002/21 Комисията приема Насоки за анализ на пазара и оценката на значителната пазарна сила в изпълнение на общностната регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услугите и електронните съобщения (ОВ С 165, 2002 г., стр. 6, наричани по-нататък „Насоките от 2002 г.“).



## Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 13 РТС е един от основните далекосъобщителни оператори в Полша.
- 14 На 17 юли 2006 г. Prezes приема, че РТС има значителна пазарна сила на пазара на услугите за терминиране на гласови повиквания и решава да наложи на това предприятие определени регулаторни задължения.
- 15 Жалбата на РТС срещу това решение на Prezes е отхвърлена от първоинстанционната и апелативната юрисдикция. В производство по обжалване пред запитващата юрисдикция РТС поддържа, че Насоките от 2002 г., на които се основава споменатото решение, не могат да му бъдат противопоставени, тъй като те не са публикувани на полски език в *Официален вестник на Европейския съюз*.
- 16 Sąd Najwyższy има съмнения относно това какви следва да бъдат последиците от тази липса на публикация.
- 17 Запитващата юрисдикция припомня, че Съдът е постановил, че член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. не допуска задълженията, предвидени в общностна правна уредба, която не е публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* на езика на дадена нова държава членка, когато е един от официалните езици на Европейския съюз, да могат да се налагат на частноправни субекти в тази държава, дори когато лицата са могли да се запознаят с тази правна уредба по друг начин (Решение от 11 декември 2007 г. по дело Skoma-Lux, C-161/06, Recueil, стр. I-10841, точки 57—59 и Решение от 4 юни 2009 г. по дело Balbino, C-560/07, Recueil, стр. I-4447, точка 30).

- 18 Въз основа на тази съдебна практика запитващата юрисдикция приема, че полските далекосъобщителни предприятия са в по-неблагоприятно положение от това на предприятията, установени в други, различни от Република Полша държави членки, които са в състояние да се запознаят с Насоките на официалния език на тези държави.
- 19 Запитващата юрисдикция се пита дали използваната в точка 51 от посоченото по-горе Решение по дело Skoma-Lux формулировка „задълженията, предвидени в общностна правна уредба“ се отнася само за регламентите и решенията, чиято същност е да създават задължения за частноправните субекти, или тя се отнася също и за други актове на институциите на Съюза, които се отразяват на правата и задълженията на частноправните субекти, които права са регламентирани от разпоредби на националното право за транспониране на общностните директиви. Тя отбелязва във връзка с това, че в Решение от 10 март 2009 г. по дело Heinrich (C-345/06, Recueil, стр. I-1659) Съдът изглежда тълкува разширително понятието „общностна правна уредба“, понятие, което може да включва всички актове на институциите на Съюза. Тя подчертава също, че като че ли от Решение от 21 юни 2007 г. по дело ROM-projecten (C-158/06, Сборник, стр. I-5103) следва, че не само правните актове на Съюза, които налагат задължения на частноправните субекти, трябва да бъдат публикувани, но че, за да се изисква такава публикация, е достатъчно даден акт да създава задължение за държава членка да предприеме конкретно действие по отношение на частноправните субекти.
- 20 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Насоките от 2002 г. създават оправдани правни очаквания у лицата, чието положение попада в тяхното приложно поле. Освен това, приемането на тези насоки от Комисията било пряка последица от предвидено в член 15, параграф 2 от Директива 2002/21 задължение. Член 15, параграф 3 и член 16, параграф 1 от тази директива предвиждали, че НРО трябва да се съобразяват „максимално“ с Насоките, както при определянето на релевантните пазари, така и за техния анализ.
- 21 При тези обстоятелства Sąd Najwyższy решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Могат ли [Насоките от 2002 г.], с които по силата на член 16, параграф 1 от [Директива 2002/21] [НРО] е длъжен да се съобразява максимално при анализа на релевантните пазари, да бъдат противопоставени на установените в държава членка частноправни субекти на основание член 58 от [Акта за присъединяване от 2003 г.], когато тези насоки не са били публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на езика на тази държава, въпреки че съответният език е официален език на Европейския съюз?“

### По преюдициалния въпрос

- 22 Със своя въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. следва да се тълкува в смисъл, че той не допуска НРО да може да се позове на Насоките от 2002 г. в решение, с което този орган налага определени регулаторни задължения на оператор на електронни съобщителни услуги, тъй като тези насоки не са били публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на езика на съответната държава членка, въпреки че този език е официален език на Европейския съюз.
- 23 За да бъде даден отговор на този въпрос, следва да се напомни, че според един основен принцип на правовия ред на Съюза правен акт на орган на публична власт не може да се противопоставя на субектите на правото, преди те да са имали възможност да се запознаят с него (Решение от 25 февруари 1979 г. по дело Raske, 98/78, Recueil, стр. 69, точка 15).
- 24 Освен това от член 2 от Акта за присъединяване от 2003 г. следва, че приетите от институциите актове преди присъединяването са задължителни за новите държави членки и се прилагат в тези държави от датата на присъединяването. Тяхната противопоставимост на физическите и юридическите лица от тези

държави обаче е подчинена на общите условия за прилагане на правото на Съюза в държавите членки, както са предвидени с първоначалните договори, а за новите държави членки — със самия акт за присъединяване от 2003 г. (Решение по дело Skoma-Lux, посочено по-горе, точка 32).

- 25 Когато става въпрос за регламентите на Съвета и на Комисията, както и за директивите на тези институции, чиито адресати са всички държави членки, от разпоредбите на член 254, параграф 2 ЕО следва, че тези актове могат да произведат правни последици само ако са били публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* (вж. в този смисъл Решение по дело Skoma-Lux, посочено по-горе, точка 33).
- 26 Освен това посочените актове не могат да бъдат противопоставени на физическите и юридическите лица в дадена държава членка, преди те да са имали възможност да се запознаят с тях чрез редовно публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* (Решение по дело Raske, посочено по-горе, точка 15 и Решение по дело Skoma-Lux, посочено по-горе, точка 37).
- 27 Съобразяването с тези принципи се налага и има същите последици, когато правна уредба на Съюза задължава държавите членки с оглед на прилагането ѝ да приемат мерки, с които се налагат задължения на частноправните субекти. Поради това национални мерки, които при прилагането на правна уредба на Съюза налагат задължения на частноправните субекти, трябва да бъдат публикувани, за да могат те да се запознаят с тях (вж. в този смисъл Решение от 20 юни 2002 г. по дело Mulligan и др., C-313/99, Recueil, стр. I-5719, точки 51 и 52). В такава ситуация заинтересуваните лица трябва също да имат възможност да се осведомят за източника на националните мерки, с които са им наложени тези задължения. Ето защо трябва да се публикува не само националната правна уредба, но също и актът от правото на Съюза, който, когато случаят е такъв, задължава държавите членки да предприемат мерки, с които се налагат задължения на частноправните субекти (вж. в този смисъл Решение по дело Heinrich, посочено по-горе, точки 45—47).

- 28 Освен това от разпоредбите на член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г., както и от членове 4, 5 и 8 от Регламент № 1, взети заедно, следва, че по отношение на държава членка, чийто език е един от официалните езици на Съюза, за редовно публикуване на регламент на Съюза трябва да се счита публикуването на този акт на съответния език в *Официален вестник на Европейския съюз* (Решение по дело Skoma-Lux, посочено по-горе, точка 34).
- 29 Така Съдът е постановил, че член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. не допуска задълженията, предвидени в правна уредба на Съюза, която не е публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* на езика на нова държава членка, когато той е един от официалните езици на Съюза, да могат да се налагат на частноправни субекти в тази държава, макар лицата да са могли да се запознаят с тази правна уредба по друг начин (Решение по дело Skoma-Lux, посочено по-горе, точка 51 и Решение по дело Balbino, посочено по-горе, точка 30).
- 30 В светлината на припомнената в точки 23—29 от настоящото решение съдебна практика, която се ръководи от принципите на правна сигурност и на недопускане на дискриминация, следва да се провери дали съдържанието на Насоките от 2002 г. налага задължения на частноправните субекти. Ако това е така, тези насоки няма да могат да се противопоставят на частноправните субекти в Полша поради липсата на публикация на полски език в *Официален вестник на Европейския съюз*.
- 31 Членове 15 и 16 от Директива 2002/21, които са адресирани изрично до НРО, съставляват правната основа на Насоките от 2002 г. Последните ориентират НРО при определянето и анализа на релевантните пазари, за да се установи дали последните трябва да бъдат подложени на регулиране ex ante. Всъщност съгласно точка 1 от тези насоки, те прогласяват принципите, върху които НРО трябва да основават своя анализ на пазарите и на ефективната конкуренция съгласно общата регулаторна рамка за електронните съобщения. В точка 6 от тези насоки се посочва също, че те имат за цел да направляват НРО при изпълнението на новите им отговорности във връзка с определяне на пазарите и преценка

на значителната пазарна сила на тези пазари (Решение от 3 декември 2009 г. по дело Комисия/Германия, С-424/07, Сборник, стр. I-11431, точки 75 и 76).

- 32 В първите три раздела от Насоките от 2002 г. се съдържа синтезирано изложение на методите и критериите, които са полезни за определянето на пазара, за оценяването на значителната пазарна сила на този пазар и определянето на предприятията със значителна пазарна сила на пазара. Това е преди всичко обобщение на съдебната практика по тези въпроси, допълнена с преглед на три известия на Комисията, които са публикувани на полски език в *Официален вестник на Европейския съюз*, а именно, известие на Комисията относно определянето на съответния пазар по смисъла на общностното право на конкуренция (ОВ С372, 1997 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 3, стр. 60, както и специално издание на *Официален вестник на Европейския съюз* на полски език, глава 8, том 1, стр. 155), Насоките относно прилагането на общностните правила на конкуренцията в далекосъобщителния сектор (ОВ С233, 1991 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 3, стр. 5, както и специално издание на *Официален вестник на Европейския съюз* на полски език, глава 8, том 1, стр. 43) и Известие на Комисията относно прилагането на правилата за конкуренция по отношение на споразуменията за достъп в далекосъобщителния сектор (ОВ С265, 1998 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 3, стр. 124, както и специално издание на полски език на *Официален вестник на Европейския съюз*, глава 8, том 1, стр. 255).
- 33 Трите последни раздела са по-пряко свързани с прилагането на Директива 2002/21. Четвъртият раздел, озаглавен „Данъчно облагане, оставяне в сила, изменение или премахване на задължения въз основа на правната уредба“, има за цел да даде на НРО указания относно мерките, които трябва да се вземат въз основа на анализа на конкурентния характер на пазара. Петият и шестият раздел се отнасят, от една страна, до правата на разследване и процедурите за сътрудничество за нуждите на анализа на пазара, и от друга страна, до процедурите за допитване и публикуване, свързани с проекторешенията на НРО. Освен припомняне на релевантните разпоредби от приложимата правна уредба, тези три раздела имат за цел да уточнят действието на механизмите на сътрудничество между НРО, националните органи за защита на конкуренцията и Комисията.

- 34 От описаните разпоредби се установява, че в Насоките от 2002 г. няма никакво задължение, което да може да бъде пряко или непряко наложено на частноправни субекти. При това положение липсата на публикация на тези насоки на полски език в *Официален вестник на Европейския съюз* не е пречка НРО на Република Полша да се позове на тях в решение, адресирано до частноправен субект.
- 35 Следва да се отбележи освен това, че тези насоки са публикувани през 2002 г. в серия „С“ на *Официален вестник на Европейския съюз*. За разлика от неговата серия „L“ обаче, серия „С“ има за цел да публикува не задължителни правни актове, а само информации, препоръки и становища относно Съюза.
- 36 РТС обаче смята, че след като тези насоки са публикувани през 2002 г. в *Официален вестник на Европейските общности*, съгласно член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. те е трябвало да бъдат публикувани също и на официалните езици на новите държави членки, по-специално на полски.
- 37 Следва да се отбележи обаче, че член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. не изисква от Съвета, Комисията или Европейската централна банка да преведат на изброените в този член девет нови езика всички актове на институциите и на Европейската централна банка, приети преди присъединяването на новите държави членки. Този текст, който регламентира езиковия режим и условията за публикуване на актовете, приети от институциите и Европейската централна банка преди присъединяването, всъщност се ограничава до това да предвиди, че от тези актове автентични са само тези, чиито текстове са били изготвени на езиците на новите държави членки, които са официални езици на Съюза, веднага след присъединяването, при същите условия като текстовете, съставени на другите официални езици и се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз* в случаите, когато последните са били предмет на такава публикация. Така посоченият член предполага, че държавите членки и институциите правят подбор на актовете, които трябва да бъдат предмет на публикация в *Официален вестник на Европейския съюз* и не изключва възможността някои от тези

актове да не бъдат публикувани. Следователно член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. не изисква публикацията на Насоките от 2002 г. на полски език в посочения Официален вестник.

- 38 Впрочем следва да се подчертае, че Съдът вече е отрекъл съществуването на общ принцип на правото на Съюза, по силата на който всичко, което би могло да засегне интересите на гражданин на Съюза, би трябвало при всички обстоятелства да бъде съставено на неговия език (вж. в този смисъл Решение от 9 септември 2003 г. по дело Kik/СХВП, С-361/01 P, Recueil, стр. I-8283, точки 82 и 83).
- 39 С оглед на изложеното по-горе на поставения въпрос следва да се отговори, че член 58 от Акта за присъединяване от 2003 г. следва да се тълкува в смисъл, че той не е пречка НРО да може да се позове на Насоките от 2002 г. в решение, с което този орган налага регулаторни задължения на оператор на електронни съобщителни услуги, и то независимо от факта, че Насоките не са били публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на езика на въпросната държава членка, въпреки че той е официален език на Европейския съюз.

### **По съдебните разноски**

- 40 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.



По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

**Член 58 от Акта относно условията на присъединяване на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че той не е пречка национален регулаторен орган да може да се позове на Насоките на Комисията относно анализа на пазара и оценяването на значителната пазарна сила в съответствие с общностната регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги и електронните съобщения в решение, с което този орган налага регулаторни задължения на оператор на електронни съобщителни услуги, и то независимо от факта, че Насоките не са били публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на езика на въпросната държава членка, въпреки че той е официален език на Европейския съюз.**

Подписи