

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

21. února 2008*

Ve věci C-426/05,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Rakousko) ze dne 22. listopadu 2005, došlým Soudnímu dvoru dne 1. prosince 2005, v řízení

Tele2 Telecommunication GmbH, původně Tele2 UTA Telecommunication GmbH,

proti

Telekom-Control-Kommission,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, L. Bay Larsen, K. Schieman, P. Kūris (zpravodaj) a J.-C. Bonichot, soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: J. Swedenborg, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. prosince 2006,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Tele2 Telecommunication GmbH M. Parschalkem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu C. Pesendorfer a W. Bauer, jako zmocněnkyněmi,
- za belgickou vládu A. Hubert, jako zmocněnkyní,
- za dánskou vládu J. Moldem, jakož i N. Holst-Christensen a B. Weis Fogh, jako zmocněnci,
- za italskou vládu I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
- za slovinskou vládu T. Mihelič, jako zmocněnkyní,

– za Komisi Evropských společenství C. Ladenburgerem a M. Shotterem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. února 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 4 a 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349, dále jen „rámcová směrnice“).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Tele2 Telecommunication GmbH, původně Tele2 UTA Telecommunication GmbH, rakouským podnikem zajišťujícím sítě a poskytujícím služby elektronických komunikací (dále jen „Tele2“), a Telekom-Control-Kommission (komise pro kontrolu telekomunikací, dále jen „TCK“) z toho důvodu, že TCK odmítla Tele2 přiznat postavení strany v rámci správního postupu pro analýzu trhu.

Právní rámec

Právo Společenství

- 3 Podle dvanáctého bodu odůvodnění rámcové směrnice:

„Každá strana, která podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, by měla mít právo se odvolat k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tímto subjektem může být soud. [...]“

- 4 Článek 4 rámcové směrnice, nazvaný „Právo na opravný prostředek“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby existovaly na vnitrostátní úrovni účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující síť a/nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tento subjekt, kterým může být soud, musí mít příslušné odborné znalosti potřebné pro výkon svých funkcí. Členské státy zajistí, aby skutková podstata případu byla řádně posouzena a aby existoval účinný mechanismus pro opravné prostředky. Do rozhodnutí o takovém opravném prostředku zůstává v platnosti rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, pokud subjekt rozhodující o opravném prostředku nerozhodne jinak.“

2. Pokud subjekt rozhodující o opravném prostředku uvedený v odstavci 1 nemá charakter soudu, odůvodní vždy své rozhodnutí písemně. Navíc v takovém případě podléhá jeho rozhodnutí soudnímu přezkumu ve smyslu článku 234 Smlouvy.“

- 5 Článek 6 rámcové směrnice, nazvaný „Mechanismus konzultací a průhlednosti“, stanoví:

„S výjimkou případů, na které se vztahuje čl. 7 odst. 6, článek 20 nebo článek 21, zajistí členské státy, aby v případě, že mají vnitrostátní regulační orgány v úmyslu přijmout opatření podle této směrnice nebo podle zvláštních směrnic mající výrazný dopad na relevantní trh, byla zainteresovaným stranám poskytnuta příležitost předložit k návrhu opatření v přiměřené lhůtě připomínky. Vnitrostátní regulační orgány zveřejní vnitrostátní pravidla pro konzultační postupy. Členské státy zajistí zřízení jediného informačního místa, jehož prostřednictvím lze vstoupit do všech probíhajících konzultací. Výsledky konzultačního postupu vnitrostátní regulační orgán veřejně zpřístupní, s výjimkou případů důvěrných informací podle vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů Společenství o obchodním tajemství.“

- 6 Podle článku 7 rámcové směrnice, nazvaného „Upevnění vnitřního trhu elektronických komunikací“:

„[...]

3. Vedle konzultace uvedené v článku 6 dá vnitrostátní regulační orgán, pokud má v úmyslu přijmout opatření, která:

- a) spadají do oblasti působnosti článků 15 nebo 16 této směrnice, článků 5 nebo 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) [(Úř. věst. L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323, dále jen ‚přístupová směrnice‘)], nebo článku 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) [(Úř. věst. L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367, dále jen ‚směrnice o univerzální službě‘)], a

- b) mají dopad na obchod mezi členskými státy,

Komisi a vnitrostátním regulačním orgánům v ostatních členských státech [k dispozici] zároveň návrh opatření společně s odůvodněním, z něhož opatření vychází, podle čl. 5 odst. 3 a informuje o tom Komisi a ostatní vnitrostátní regulační orgány. Vnitrostátní regulační orgány a Komise mohou předložit připomínky dotýcnému vnitrostátnímu regulačnímu orgánu pouze do jednoho měsíce nebo ve lhůtě uvedené v článku 6, je-li tato lhůta delší. Lhůta jednoho měsíce nesmí být prodloužena.

4. Je-li cílem zamýšleného opatření podle odstavce 3:

- a) vymežit relevantní trh, který se liší od trhů, které jsou vymezeny v doporučení v souladu s čl. 15 odst. 1, nebo

- b) rozhodnout, zda označit[,] či neoznačit podnik jako mající buď samostatně[,] nebo společně s jinými významnou tržní sílu podle čl. 16 odst. 3, 4 nebo 5,

a opatření by mělo dopad na obchod mezi členskými státy a Komise naznačila vnitrostátnímu regulačnímu orgánu, že soudí, že návrh opatření by vytvořil překážku pro jednotný trh, nebo má-li Komise vážné pochybnosti o jeho slučitelnosti s právem Společenství a zejména s cíli uvedenými v článku 8, pak nebude návrh opatření přijat po dobu dalších dvou měsíců. Tato lhůta nesmí být prodloužena. Během této lhůty může Komise v souladu s postupem uvedeným v čl. 22 odst. 2 přijmout rozhodnutí, kterým požaduje, aby dotýčný vnitrostátní regulační orgán návrh opatření vzal zpět. K tomuto rozhodnutí připojí Komise podrobnou a objektivní analýzu, v níž předloží důvody pro svůj názor, že by návrh opatření neměl být přijat, a připojí konkrétní návrhy na změnu návrhu opatření.

5. Dotýčný vnitrostátní regulační orgán v co nejvyšší míře zohlední připomínky ostatních vnitrostátních regulačních orgánů a Komise a s výjimkou případů podle odstavce 4 může přijmout konečný návrh opatření; v takovém případě jej sdělí Komisi.

[...]“

7 Článek 8 rámcové směrnice, nazvaný „Cíle politiky a regulační zásady“, ve svém odstavci 2 uvádí:

„Vnitrostátní regulační orgány podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb mimo jiné tím, že:

- a) zajišťují, aby uživatelé, včetně zdravotně postižených uživatelů, získali maximální výhody z hlediska možnosti volby, ceny a kvality;

- b) zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací;

- c) podporují účinné investice do infrastruktury a podporují inovaci a

- d) podporují účinné používání rádiových frekvencí a zdrojů číslování a zajišťují jejich účinnou správu.“

8 Článek 16 rámcové směrnice, nazvaný „Postup pro analýzu trhu“, stanoví:

„1. Co nejdříve po přijetí doporučení nebo po jeho případné aktualizaci provedou vnitrostátní regulační orgány analýzu relevantních trhů, přičemž v co nejvyšší míře zohlední pokyny. Členské státy zajistí, aby tato analýza byla provedena popřípadě ve spolupráci s vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže.

2. Pokud je podle článků 16, 17, 18 nebo 19 [směrnice o univerzální službě] nebo podle článků 7 nebo 8 [přístupové směrnice] od vnitrostátních regulačních orgánů požadováno rozhodnutí, zda uložit, zachovat, změnit nebo zrušit povinnosti pro podniky, rozhodnou na základě vlastní analýzy trhu podle odstavce 1 tohoto článku, zda je relevantní trh účinně konkurenční.

3. Pokud vnitrostátní regulační orgán dospěje k závěru, že je trh účinně konkurenční, neuloží nebo nezachová žádné zvláštní regulační povinnosti uvedené v odstavci 2 tohoto článku. V případech, kdy zvláštní regulační povinnosti pro odvětví již existují, orgán takové povinnosti ukládané podnikům na relevantním trhu zruší. Strany dotčené zrušením těchto povinností o tom musí být v přiměřené lhůtě předem vyzooměny.

4. Pokud vnitrostátní regulační orgán zjistí, že relevantní trh není účinně konkurenční, určí podle článku 14 podniky s významnou tržní silou na daném trhu a uloží takovým podnikům vhodné zvláštní regulační povinnosti uvedené v odstavci 2 tohoto článku, nebo zachová či změni takové povinnosti, pokud již existují.

[...]

6. Opatření přijatá podle odstavců 3, 4 a 5 tohoto článku podléhají postupům uvedeným v člancích 6 a 7.“

Vnitrostátní právo

Obecný zákon o správním řízení z roku 1991

- 9 Ustanovení § 8 obecného zákona o správním řízení z roku 1991 (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl., 51/1991), ve znění zveřejněném během roku 2004 (BGBl. I, 10/2004), stanoví:

„Osoby, které využívají činnosti orgánu nebo na které se tato činnost vztahuje, jsou zúčastněnými; v rozsahu, v němž se účastní věci na základě právního nároku nebo právního zájmu, jsou stranami.“

Zákon o telekomunikacích z roku 2003

- 10 Cílem § 37 zákona o telekomunikacích z roku 2003 (Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I, 70/2003, dále jen „TKG“), nazvaného „Postup pro analýzu trhu“, je provedení článku 16 rámcové směrnice. Podle uvedeného § 37:

„1. Regulační orgán provádí z úřední povinnosti v pravidelných intervalech nepřesahujících dva roky s přihlédnutím k ustanovením práva Evropských společenství analýzu relevantních trhů vymezených nařízením uvedeným v § 36 odst. 1. Cílem tohoto postupu je poté, co bylo zjištěno, že na určitém relevantním trhu je jeden či více podniků s významnou tržní silou nebo že je tento trh účinně konkurenční, zrušit, zachovat, změnit nebo uložit zvláštní regulační povinnosti.

2. Pokud regulační orgán v rámci tohoto postupu zjistí, že na relevantním trhu je jeden či více podniků s významnou tržní silou, a že tudíž tento trh není účinně konkurenční, je povinen uložit tomuto podniku (těmto podnikům) vhodné zvláštní regulační povinnosti uvedené v § 38 až 46 nebo v § 47 odst. 1. Týkají-li se zvláštní regulační povinnosti již uložené podnikům relevantního trhu, regulační orgány je podle výsledků postupu a s ohledem na cíle právní úpravy změny nebo nově uloží.

3. Pokud regulační orgán na základě postupu zjistí, že relevantní trh je účinně konkurenční, a že na něm tudíž žádný podnik nemá významnou tržní sílu, nemůže uložit regulační povinnosti uvedené v odstavci 2, s výhradou § 47 odst. 2; v tomto případě se postup ohledně tohoto trhu odloží rozhodnutím regulačního orgánu, které se zveřejní. Pokud jsou na tomto trhu podnikům ještě uloženy zvláštní regulační povinnosti, rozhodnutím se tyto povinnosti zruší. Toto rozhodnutí rovněž stanoví přiměřenou lhůtu, v maximální délce šesti měsíců, pro nabytí účinnosti tohoto zrušení.

[...]

5. Postavení stran řízení mají pouze podniky, kterým byly uloženy, změněny nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti.

[...]“

11 Ustanovení § 128 TKG, nazvaného „Konzultační postup“, stanoví:

„1. Spolkový ministr dopravy, inovací a technologie, jakož i regulační orgán poskytnou zúčastněným osobám příležitost předložit v přiměřené lhůtě vyjádření k návrhu prováděcích aktů předvídaných podle tohoto spolkového zákona, které mají významný dopad na relevantní trh. Toto ustanovení se nepoužije na opatření stanovená v § 91 odst. 4, § 122 a § 130. Konzultační postup, jakož i jeho výsledky jsou dotčeným orgánem zveřejněny, pokud § 125 nestanoví jinak

[...]

4. Spolkový ministr dopravy, inovací a technologie, jakož i regulační orgán poskytnou zúčastněným osobám příležitost předložit v přiměřené lhůtě vyjádření k otázkám týkajícím se práv konečných uživatelů nebo spotřebitelů ve vztahu ke službám veřejných komunikací. Řádně zohlední tato vyjádření, zejména pokud lze předpokládat významný dopad na trh.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 V rámci správního postupu pro analýzu trhu vedeného TCK požádala Tele2 dne 16. července 2004 TCK, aby jí bylo přiznáno postavení strany řízení, jakož i právo na přístup do spisu na základě § 37 TKG.

13 Rozhodnutím ze dne 6. září 2004 TCK tuto žádost zamítla z důvodu, že v souladu s odstavcem 5 uvedeného § 37 pouze podniky, kterým byly uloženy, změněny nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti, mohou být stranami postupů pro analýzu trhu, s vyloučením všech ostatních. Podle jejího názoru toto však není případ Tele2.

14 Tele2 podala proti tomuto rozhodnutí odvolání k Verwaltungsgerichtshof (správní soud), neboť má za to, že rozhodnutí přijaté TCK v rámci postupu pro analýzu trhu představuje rozhodnutí ve smyslu rámcové směrnice, kterým je dotčen nejen podnik, jemuž byly uloženy, změněny nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti, ale rovněž jeho soutěžitelé. Podle Tele2 výsledek této analýzy trhu totiž přímo podmiňuje práva, která může soutěžitel dominantního podniku proti tomuto podniku uplatňovat.

15 Za těchto podmínek se Verwaltungsgerichtshof rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru dvě následující předběžné otázky:

„1) Musí být články 4 a 16 rámcové směrnice vykládány tak, že za ‚dotčené‘ [(betroffenen)] strany je nutno považovat také takové konkurenční podniky přítomné na relevantním trhu, kterým v postupu pro analýzu trhu nebyly uloženy, zachovány nebo změněny zvláštní regulační povinnosti?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Brání článek 4 rámcové směrnice vnitrostátnímu ustanovení, které stanoví, že v postupu pro analýzu trhu má postavení strany v řízení jen ten podnik, kterému jsou uloženy, změněny nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti?“

K předběžným otázkám

K první otázce

¹⁶ Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda pojem uživatele nebo podniku „dotčeného“ [(betroffen)] ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, jakož i pojem strany „dotčené“ [(betroffene)] ve smyslu čl. 16 odst. 3 této směrnice musí být vykládány tak, že se mohou vztahovat nejen na podnik s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, který podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu přijatému v rámci postupu pro analýzu trhu upraveného v článku 16 téže směrnice a který je jeho adresátem, ale rovněž na uživatele a podniky konkurující takovému podniku s (dříve) významnou silou, kteří nejsou sami adresáty tohoto rozhodnutí, ale jejichž práva jsou tímto rozhodnutím nepříznivě dotčena.

¹⁷ Úvodem je třeba konstatovat, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, že se ve věci v původním řízení jedná o právo být stranou nesporného správního řízení, v tomto případě postupu pro analýzu trhu vedeného TCK na základě § 37 TKG, který provádí článek 16 rámcové směrnice. Naproti tomu článek 4 uvedené směrnice, na který

předkládající soud rovněž odkazuje, právně upravuje otázku sporného správního práva, neboť tento článek 4 stanoví, že členské státy zajistí, aby existovaly na vnitrostátní úrovni účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující síť a/nebo poskytující služby elektronických komunikací, který je dotčen rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu nezávislému na zúčastněných stranách, kterým může být soud. Pokud subjekt rozhodující o opravném prostředku nemá charakter soudu, odůvodní vždy svá rozhodnutí písemně, a navíc v takovém případě podléhá jeho rozhodnutí soudnímu přezkumu ve smyslu článku 234 ES.

18 Z předkládacího rozhodnutí krom toho vyplývá, že v souladu s rakouským procesním právem přiznává postavení strany v rámci postupu pro analýzu trhu práva účasti na uvedeném postupu, jako právo nahlížet do spisu správního řízení, právo být vyslechnut, právo seznámit se s výsledky provádění důkazů, předložit k nim vyjádření, jakož i právo uplatnit opravné prostředky proti rozhodnutí přijatému po ukončení takového postupu.

19 S přihlédnutím ke znění článku 4 rámcové směrnice, jak bylo připomenuto v bodě 17 tohoto rozsudku, je za účelem odpovědi na první otázku položenou předkládajícím soudem třeba posoudit význam pojmu uživatel nebo podnik „dotčený“ rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu ve smyslu uvedeného článku 4.

20 Nejprve je třeba konstatovat, že rámcová směrnice tento pojem nedefinuje.

- 21 Podle belgické vlády, skutečnost, že v anglické a německé verzi této směrnice se v čl. 4 odst. 1 a čl. 16 odst. 3 používá totožný výraz, a sice „affected“ (dotčený) a „betroffen“ (dotčený), naznačuje, že obě tato ustanovení se týkají téhož, a že v důsledku toho nizozemské formulace „getroffen“ (dotčený), nacházející se ve výše uvedeném čl. 4 odst. 1, a „die gevolgen ondervinden“ (nesoucí důsledky), nacházející se v čl. 16 odst. 3, mají tentýž význam.
- 22 Předkládající soud má rovněž za to, že jelikož je v čl. 4 odst. 1 a čl. 16 odst. 3 rámcové směrnice použit v německé verzi tentýž výraz „betroffenen“, musí jim být přiznán stejný význam.
- 23 Nicméně z těchto zjištění nelze vyvodit odpověď na otázku položenou předkládajícím soudem.
- 24 Řada jazykových verzí rámcové směrnice, a sice anglická, bulharská, česká, dánská, italská, litevská, lotyšská, německá, polská, řecká, slovenská, španělská a švédská verze, užívají v čl. 4 odst. 1 a v čl. 16 odst. 3 této směrnice jeden a tentýž výraz, zatímco v jiných jazykových verzích těchto ustanovení se nacházejí dvě různá slova, jako ve francouzské verzi „affecté“ (dotčený) uživatel nebo podnik a „concernées“ (dotčené) strany.
- 25 Podle ustálené judikatury musí být však jednotlivé jazykové verze textu Společenství vykládány jednotně, a tedy v případě rozdílů mezi těmito verzemi musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří (rozsudky ze dne 13. dubna 2000, W. N., C-420/98, Recueil, s. I-2847, bod 21, a ze dne 14. června 2007, Euro Tex, C-56/06, Sb. rozh. s. I-4859, bod 27).

26 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že z požadavků jak jednotného použití práva Společenství, tak zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení práva Společenství, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celém Společenství, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím k souvislostem tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (viz zejména rozsudky ze dne 18. ledna 1984, Ekro, 327/82, Recueil, s. 107, bod 11; ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 43, a ze dne 18. října 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Sb. rozh. s. I-8817, bod 24).

27 Tudíž význam, který zákonodárce Společenství chtěl přiznat pojmu uživatel nebo podnik „dotčený“ rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, musí být posuzován s ohledem na cíl sledovaný uvedeným článkem 4 v kontextu této směrnice.

28 Je však třeba konstatovat, že i kdybychom připustili, že na podnik nacházející se v takové situaci jako žalobkyně v původním řízení se vztahuje čl. 16 odst. 3 rámcové směrnice, automaticky z toho nevyplývá, že tento podnik může spadat do působnosti čl. 4 odst. 1 této směrnice. Jak uvedl generální advokát v bodě 19 svého stanoviska, uvedený čl. 4 odst. 1 sleduje zcela odlišné cíle, než jsou cíle sledované výše uvedeným čl. 16 odst. 3.

29 Následkem toho, že podnik spadá pod prvně uvedené ustanovení, je totiž to, že je mu přiznáno právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému vnitrostátním regulačním orgánem, kterým je dotčen, zatímco ustanovení uvedené na druhém místě mu přiznává právo, v případě rozhodnutí o zrušení povinností uložených podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, být o tomto zrušení vyrozuměn v přiměřené lhůtě.

- 30 Jak to uvedl generální advokát v bodě 22 svého stanoviska, článek 4 rámcové směrnice představuje výraz zásady účinné soudní ochrany, která je obecnou zásadou práva Společenství vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, která byla zakotvena v člancích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 37 a citovaná judikatura), podle níž přísluší soudům členských států zajistit soudní ochranu práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství (výše citovaný rozsudek Unibet, bod 38 a citovaná judikatura).
- 31 V případě uvedeném v článku 4 rámcové směrnice jsou členské státy povinny stanovit opravný prostředek k soudnímu orgánu za účelem ochrany práv, která pro uživatele a podniky vyplývají z právního řádu Společenství.
- 32 Z toho vyplývá, že požadavek přiznat účinnou soudní ochranu, který upravuje článek 4 rámcové směrnice, se musí rovněž použít na uživatele a podniky, kterým mohou vyplývat práva z právního řádu Společenství, zejména ze směrnic o telekomunikacích, a jejichž práva jsou dotčena rozhodnutím vnitrostátního regulačního orgánu.
- 33 Je tedy třeba určit, zda uživatelům a podnikům konkurujícím podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu mohou vyplývat práva z právního řádu Společenství, zejména ze směrnic o telekomunikacích, a zda mohou být tato práva dotčena v důsledku rozhodnutí přijatého vnitrostátním regulačním orgánem, jehož nejsou adresáty, tedy situace, z níž by jim mělo vyplývat právo na opravný prostředek za účelem podrobení tohoto rozhodnutí soudnímu přezkumu.

34 Jak to uvedl generální advokát v bodě 29 svého stanoviska a jak to tvrdí žalobkyně v původním řízení, jakož i Komise, některé zvláštní povinnosti uložené podniku s významnou silou na relevantním trhu v souladu s čl. 16 odst. 3 a 4 rámcové směrnice, jakož i s ustanoveními přístupové směrnice, která jsou zde citována, představují ochranná opatření stanovená v zájmu uživatelů a podniků konkurujících tomuto podniku s významnou tržní silou, která jim tedy mohou přiznávat práva. Mezi tato ochranná opatření patří zejména ta, která mohou být vydána vnitrostátním regulačním orgánem v souladu s článkem 8 přístupové směrnice, jakož i povinnost nediskriminace mezi soutěžiteli upravená v článku 10 přístupové směrnice a povinnost poskytnout soutěžitelům přístup k síťovým zařízením a jejich využívání upravená v článku 12 přístupové směrnice.

35 Pokud jde zejména o uvedené povinnosti týkající se přístupu k síťovým zařízením a jejich využívání, čl. 12 odst. 1 přístupové směrnice stanoví, že „[v]nitrostátní regulační orgán může v souladu s článkem 8 ukládat operátorům povinnost vyhovět oprávněným žádostem o přístup k určitým síťovým prvkům a přiřazeným zařízením a o jejich využívání, mimo jiné v situacích, v nichž se vnitrostátní regulační orgán domnívá, že by odmítnutí přístupu nebo nepřiměřené smluvní podmínky a podmínky s podobným účinkem bránily vývoji trvalého konkurenčního prostředí pro koncové uživatele, nebo že by byly v rozporu se zájmy koncových uživatelů“. Cílem povinností týkajících se přístupu soutěžitelů k určitým síťovým zařízením a jejich využívání, stejně jako zásady nediskriminace upravené v článku 10 téže směrnice je umožnit zúčastněným soutěžitelům využívat tento přístup.

36 Z toho vyplývá, že uživatelé nebo podniky konkurující podniku s významnou silou na relevantním trhu musí být považováni za potenciální osoby, kterým svědčí práva odpovídající zvláštním regulačním povinnostem uloženým vnitrostátním regulačním orgánem tomuto podniku s významnou tržní silou na základě článku 16 rámcové směrnice a směrnic o telekomunikacích v něm citovaných. Tito uživatelé a tyto

podniky tedy mohou být považováni za „dotčené“ rozhodnutími tohoto orgánu, které mění nebo ruší uvedené povinnosti, ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice.

37 Dále je třeba podotknout, že v souladu s čl. 8 odst. 2 rámcové směrnice vnitrostátní regulační orgány podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb zejména tím, že zajišťují, aby nedocházelo k narušování nebo omezování hospodářské soutěže v odvětví elektronických komunikací.

38 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 24 svého stanoviska a jak to tvrdí rovněž dánská vláda, striktní výklad čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice v tom smyslu, že nepřiznává právo na opravný prostředek jiným osobám než adresátům rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů, by byl ztěží slučitelný s obecnými cíli a právními zásadami vyplývajícími pro tyto orgány z článku 8 uvedené směrnice, zejména pak s cílem podpory hospodářské soutěže.

39 Z toho vyplývá, že čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že jeho cílem je přiznat právo na opravný prostředek také jiným osobám než adresátům rozhodnutí přijatého vnitrostátním regulačním orgánem v rámci analýzy trhu. Je tedy třeba považovat za „dotčené“ ve smyslu tohoto ustanovení uživatele a podniky konkurující podniku s (dříve) významnou silou na dotčeném trhu, jsou-li jejich práva potenciálně dotčena takovým rozhodnutím.

40 Pokud jde dále o čl. 16 odst. 3 třetí větu rámcové směrnice, toto ustanovení stanoví, že strany „dotčené“ zrušením regulačních povinností pro odvětví o tom musí být v přiměřené lhůtě předem vyrozuměny. Podnik s (dříve) významnou silou na

dotčeném trhu je adresátem rozhodnutí o zrušení takových povinností, takže je evidentní, že mu toto rozhodnutí musí být doručeno. To samé platí pro rozhodnutí ukládající tyto povinnosti k tíži takového podniku, nezávisle na neexistenci výslovné zmínky v tomto smyslu v čl. 16 odst. 4 uvedené směrnice. Naproti tomu vyrozumění, které stanoví čl. 16 odst. 3 téže směrnice, nabývá plného významu, pokud jde o konkurenční podniky, které by měly prospěch z povinností, o jejichž zrušení bylo rozhodnuto. Z toho vyplývá, že zákonodárce Společenství tím, že stanovil povinnost takového vyrozumění, zamýšlel chránit zejména soutěžitele podniku s (dříve) významnou tržní silou jakožto „dotčené“ strany. Krom toho je třeba podotknout, že v opačném případě by zákonodárce Společenství v tomto ustanovení nepoužil pojem „dotčené“ strany, ale pojem „podniky“ nacházející se ve druhé větě téhož odstavce.

41 Práva konkurentů podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu jsou tudíž pokryta čl. 16 odst. 3 rámcové směrnice, a tito soutěžitelé tedy spadají jak pod toto ustanovení, tak pod čl. 4 odst. 1 téže směrnice.

42 Krom toho je třeba připomenout, že na základě čl. 16 odst. 6 rámcové směrnice opatření přijatá podle tohoto ustanovení podléhají postupům uvedeným zejména v článku 6 této směrnice a že toto poslední uvedené ustanovení stanoví zejména právo zainteresovaných stran předložit k návrhu opatření v přiměřené lhůtě připomínky.

43 Z předcházejícího vyplývá, že pojem uživatele nebo podniku „dotčeného“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, jakož i pojem strany „dotčené“ ve smyslu čl. 16 odst. 3 této směrnice musí být vykládány tak, že se mohou vztahovat nejen na podnik s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, který podléhá rozhodnutí

vnitrostátního regulačního orgánu přijatému v rámci postupu pro analýzu trhu upraveného v článku 16 téže směrnice a který je jeho adresátem, ale rovněž na uživatele a podniky konkurující takovému podniku, kteří nejsou sami adresáty tohoto rozhodnutí, ale jejichž práva jsou tímto rozhodnutím nepříznivě dotčena.

44 Nelze tedy přijmout tezi podporovanou rakouskou a slovinskou vládou, podle níž výklad čl. 4 odst. 1 ve vzájemném spojení s dvanáctým bodem odůvodnění rámcové směrnice sám umožňuje dospět k závěru, že tato směrnice upravuje možnost podání opravného prostředku výlučně pro osobu, která skutečně podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu a která je jeho adresátem.

45 Uvedený bod odůvodnění nepochybně stanoví, že „[k]aždá strana, která podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, by měla mít právo se odvolat k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách. Tímto subjektem může být soud“. Tento bod odůvodnění se tak omezuje na to, že zmiňuje možnost kohokoliv, na něhož se vztahuje rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí. Přitom pouhá zmínka možnosti adresáta rozhodnutí podat opravný prostředek v tomto bodě odůvodnění vůbec neznámá, že tento opravný prostředek by byl vyloučen, pokud jde o jiné podniky, jako podniky konkurující uvedenému adresátu.

46 Rakouská a slovinská vláda rovněž tvrdí, že při výkladu ustanovení, kterých se týká tato předběžná otázka, je třeba zohlednit zásadu efektivity inherentní právu Společenství, která také zahrnuje aspekt rychlosti provedení specifických regulačních rozhodnutí. Jak se zdá, tyto vlády tímto chtějí dokázat, že možnost přiznání práv

vyhrazených „stranám“ „zúčastněným osobám“ ve smyslu § 8 obecného zákona o správním řízení z roku 1991, ve znění zveřejněném během roku 2004, může značně prodloužit celkové trvání postupu pro analýzu trhu, zatímco vnitrostátní regulační orgán musí reagovat co nejdříve, aby vyvážil nerovnováhu, která se může projevit na trzích, jejichž podmínky se mohou rychle měnit.

47 Tato argumentace nemůže být přijata. Jak bylo totiž připomenuto v bodě 17 tohoto rozsudku, článek 4 rámcové směrnice stanoví povinnost poskytnout právo na soudní opravný prostředek, ale nijak se netýká nesporného správního řízení, které předchází podání tohoto opravného prostředku.

48 S přihlédnutím ke všem předcházejícím úvahám je třeba na první položenou otázku odpovědět tak, že pojem uživatele nebo podniku „dotčeného“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, jakož i pojem strany „dotčené“ ve smyslu čl. 16 odst. 3 této směrnice musí být vykládány tak, že se mohou vztahovat nejen na podnik s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, který podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu přijatému v rámci postupu pro analýzu trhu upraveného v článku 16 téže směrnice a který je jeho adresátem, ale rovněž na uživatele a podniky konkurující takovému podniku, kteří nejsou sami adresáty tohoto rozhodnutí, ale jejichž práva jsou tímto rozhodnutím nepříznivě dotčena.

Ke druhé otázce

49 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda z článku 4 rámcové směrnice vyplývá, že takovému podniku, jakým je žalobkyně v původním řízení, má-li právo podat opravný prostředek proti rozhodnutím přijatým vnitrostátním regulačním

orgánem po správním postupu pro analýzu trhu, musí být z důvodu této skutečnosti přiznáno postavení strany v nesporném postupu pro analýzu trhu.

50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 4 rámcové směrnice neupravuje otázku, kdo je stranou nesporného správního řízení upraveného v článku 16 této směrnice. Znění tohoto posledně uvedeného ustanovení rovněž nenasvědčuje tomu, že by žalobkyně v původním řízení měla mít právo účastnit se jako strana uvedeného postupu pro analýzu trhu. Článek 16 odst. 3 třetí věta rámcové směrnice totiž pouze uvádí, že strany dotčené zrušením zvláštních regulačních povinností musí být v přiměřené lhůtě předem vyrozuměny.

51 Při neexistenci právní úpravy Společenství v této oblasti tak přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z přímého účinku práva Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck, C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 12 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 24. září 2002, Grundig Italiana, C-255/00, Recueil, s. I-8003, bod 33 a citovaná judikatura).

52 Z toho vyplývá, že právo Společenství *a priori* neukládá členským státům, aby připustily účast všech uživatelů a podniků konkurujících podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu na postupu pro analýzu trhu upraveném v článku 16 rámcové směrnice jakožto stran ve smyslu použitelného rakouského procesního práva, které obsahuje výsady popsané v bodě 18 tohoto rozsudku. Vnitrostátnímu zákonodárci tak přísluší upřesnit, zda takový podnik jako žalobkyně v původním řízení má postavení strany v tomto nesporném správním řízení, a pokud ano, rozhodnout, zda

tomuto podniku mohou být přiznána jiná procesní práva než ta, která jsou výslovně stanovena v uvedeném článku 16, jakož i práva inherentní konzultačnímu postupu, která jsou výslovně stanovena v článku 6 téže směrnice.

53 V důsledku toho ustanovení vnitrostátního práva, které v rámci takového řízení přiznává postavení strany pouze podnikům s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, jimž byly uloženy, změněny nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti, není v zásadě v rozporu s článkem 4 rámcové směrnice.

54 Je však třeba připomenout, že vnitrostátní procesní podmínky řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z přímého účinku práva Společenství, nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity) (viz v tomto smyslu zejména výše citované rozsudky *Peterbroeck*, bod 12 a citovaná judikatura, jakož i *Grundig Italiana*, bod 33 a citovaná judikatura).

55 Pokud jde o zásadu efektivity, které se žalobkyně v původním řízení dovolává za účelem domoci se práva na účast v dotčeném správním postupu pro analýzu trhu, je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je nutno každý případ, kdy vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení činí výkon práv přiznaných jednotlivcům právním řádem Společenství nemožným nebo jej nadměrně ztěžuje, analyzovat s ohledem na postavení tohoto ustanovení v celém řízení, průběh řízení a jeho zvláštnosti před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je namístě případně zohlednit základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například zásadu ochrany práv obhajoby, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení (v tomto smyslu viz výše citovaný rozsudek *Peterbroeck*, bod 14, a rozsudek ze dne 7. června 2007, *van der Weerd* a další, C-222/05 až C-225/05, Sb. rozh. s. I-4233, bod 33).

56 Předkládajícímu soudu tudíž přísluší se ujistit, že vnitrostátní procesní právo zajišťuje ochranu práv, která uživatelům a podnikům konkurujícím podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu vyplývají z právního řádu Společenství, způsobem, který není méně příznivý než v případě ochrany srovnatelných vnitrostátních práv a který nepoškozuje účinnost právní ochrany uvedených uživatelů a podniků zaručenou v článku 4 rámcové směrnice.

57 Za těchto podmínek je na druhou položenou otázku třeba odpovědět tak, že ustanovení vnitrostátního práva, které v rámci nesporného postupu pro analýzu trhu přiznává postavení strany pouze podnikům s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, jimž jsou uloženy, změněny, nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti, není v zásadě v rozporu s článkem 4 rámcové směrnice. Předkládajícímu soudu však přísluší ověřit, že vnitrostátní procesní právo zajišťuje ochranu práv, která uživatelům a podnikům konkurujícím podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu vyplývají z právního řádu Společenství, způsobem, který není méně příznivý než v případě ochrany srovnatelných vnitrostátních práv a který nepoškozuje účinnost právní ochrany uvedených uživatelů a podniků zaručené v článku 4 rámcové směrnice.

K nákladům řízení

58 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Pojem uživatele nebo podniku „dotčeného“ 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), jakož i pojem strany „dotčené“ ve smyslu čl. 16 odst. 3 této směrnice musí být vykládány tak, že se mohou vztahovat nejen na podnik s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, který podléhá rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu přijatému v rámci postupu pro analýzu trhu upraveného v článku 16 téže směrnice a který je jeho adresátem, ale rovněž na uživatele a podniky konkurující takovému podniku, kteří nejsou sami adresáty tohoto rozhodnutí, ale jejichž práva jsou tímto rozhodnutím nepříznivě dotčena.

- 2) Ustanovení vnitrostátního práva, které v rámci nesporného postupu pro analýzu trhu přiznává postavení strany pouze podnikům s (dříve) významnou silou na relevantním trhu, jimž jsou uloženy, změněny, nebo zrušeny zvláštní regulační povinnosti, není v zásadě v rozporu s článkem 4 rámcové směrnice 2002/21. Předkládajícímu soudu však přísluší ověřit, že vnitrostátní procesní právo zajišťuje ochranu práv, která uživatelům a podnikům konkurujícím podniku s (dříve) významnou silou na relevantním trhu vyplývají z právního řádu Společenství, způsobem, který není méně příznivý než v případě ochrany srovnatelných vnitrostátních práv a který nepoškozuje účinnost právní ochrany uvedených uživatelů a podniků zaručené v článku 4 směrnice 2002/21.

Podpisy.