

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

11. března 2010*

Ve věci C-522/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polsko) ze dne 17. září 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 28. listopadu 2008, v řízení

Telekomunikacja Polska SA w Warszawie

proti

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, G. Arestis (zpravodaj) a D. Šváby, soudci,

* Jednací jazyk: polština.

generální advokát: N. Jääskinen,
vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. prosince 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Telekomunikacja Polska SA w Warszawie H. Romańczukem, P. Paśnikiem a A. Mednisem, advokaci,

- za Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej D. Dziejdzic-Chojnacka a H. Gruszecka, jako zmocněnkyněmi,

- za polskou vládu M. Dowgielewiczem, A. Kraińskou a S. Salou, jako zmocněnci,

- za italskou vládu I. Bruni, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,

- za Evropskou komisi W. Walsem a A. Nijenhuisem, jakož i K. Mojzesowicz, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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“) a 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“).
- ² Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Telekomunikacja Polska SA w Warszawie (dále jen „TP“) a Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (předseda úřadu pro elektronické komunikace, dále jen „předseda UKE“), ve věci zákazu vydaného

vůči TP podmiňovat uzavření smlouvy o poskytování služeb tím, že koncový uživatel uzavře smlouvu o poskytování dalších služeb.

Právní rámec

Právní úprava Unie

Rámcová směrnice a směrnice o univerzální službě

- 3 Článek 1 odst. 1 rámcové směrnice stanoví:

„Tato směrnice vytváří harmonizovaný rámec pro regulaci sítí a služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb. Stanoví úkoly vnitrostátních regulačních orgánů [dále jen ‚VRO‘] a zavádí soubor postupů s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v celé [Unii].“

- 4 Podle čl. 2 písm. g) rámcové směrnice se VRO „rozumí subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“.

5 Článek 8 rámcové směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů uvedených v této směrnici a ve zvláštních směrnících přijímaly [VRO] veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených v odstavcích 2, 3 a 4. Taková opatření musí být přiměřená daným cílům.

[...]

4. [VRO] prosazují zájmy občanů Evropské unie mimo jiné tím, že:

[...]

b) zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů při obchodních jednáních s dodavateli, zejména zajišťováním dostupnosti jednoduchých a nenákladných postupů pro řešení sporů, které provádí subjekt nezávislý na zúčastněných stranách;

[...]“

- 6 Článek 15 rámcové směrnice upravuje postup pro vymezení trhu. Jeho odstavec 3 stanoví:

„[VRO] vymezí relevantní trhy podle situace v konkrétním členském státě, zejména relevantní zeměpisné trhy na svém území, v souladu se zásadami práva hospodářské soutěže, přičemž v co nejvyšší míře zohlední doporučení a pokyny. Před vymezením trhů, které se liší od trhů, které jsou vymezeny v doporučení, použijí [VRO] postupy uvedené v člancích 6 a 7.“

- 7 Článek 16 rámcové směrnice, který se vztahuje na postup pro analýzu trhu, stanoví:

„1. Co nejdříve po přijetí doporučení nebo po jeho případné aktualizaci provedou [VRO] analýzu relevantních trhů, přičemž v co nejvyšší míře zohlední pokyny. Členské státy zajistí, aby tato analýza byla provedena popřípadě ve spolu práci 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 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‘)] od [VRO] 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.

[...]

4. Pokud [VRO] 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 změní takové povinnosti, pokud již existují.

[...]“

8 Podle čl. 10 odst. 1 směrnice o univerzální službě:

„Členské státy zajistí, aby určené podniky při poskytování doplňkových služeb a služeb překračujících rámec těch, které jsou uvedeny v člancích 4, 5, 6, 7 a v čl. 9 odst. 2, stanovovaly smluvní podmínky takovým způsobem, aby účastník nebyl povinen platit za doplňkové služby nebo služby, které pro požadovanou službu nejsou nezbytné nebo nejsou vyžadovány.“

- 9 Článek 17 směrnice o univerzální službě, nadepsaný „Kontroly regulace trhu služeb pro koncové uživatele“, ve svém odstavci 1 a 2 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby:

- a) v případě, že na základě výsledku analýzy trhu provedené v souladu s čl. 16 odst. 3 [VRO] stanoví, že daný trh pro koncové uživatele vymezený podle článku 15 [rámcové směrnice] není účinně konkurenční, a

- b) v případě, že [VRO] dospěje k závěru, že by povinnosti uložené podle [přístupové směrnice] nebo článku 19 této směrnice nevedly k dosažení cílů uvedených v článku 8 [rámcové směrnice],

[VRO] uložil podnikům označeným jako podniky s významnou tržní silou na daném trhu pro koncové uživatele odpovídající povinnosti regulace v souladu s článkem 14 [rámcové směrnice].

2. Povinnosti uložené podle odstavce 1 musí vycházet z povahy zjištěného problému a musí být přiměřené a odůvodněné z hlediska cílů stanovených v článku 8 [rámcové směrnice]. Uložené povinnosti mohou zahrnovat požadavky, aby stanovené podniky neúčtovaly neúměrně vysoké ceny, nebránily vstupu na trh nebo neomezovaly hospodářskou soutěž stanovením dravých cen, neoprávněně neupřednostňovaly určité koncové uživatele nebo neodůvodněně vázaly služby. Na ochranu zájmů koncových uživatelů při současné podpoře účinné hospodářské soutěže mohou [VRO] u takových podniků uplatňovat odpovídající opatření na dodržování horních cenových

rozsahů pro koncové uživatele, opatření na kontrolu jednotlivých sazeb nebo opatření s ohledem na orientaci sazeb podle nákladů nebo cen na srovnatelných trzích.“

- 10 Článek 20 odst. 1 směrnice o univerzální službě upřesňuje, že pokud jde o smlouvy, směrnice se použije, aniž by tím byla dotčena pravidla Unie na ochranu spotřebitele a vnitrostátní pravidla, která jsou v souladu s právními předpisy Unie.

Směrnice 2005/29/ES

- 11 Článek 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách) (Úř. věst. L 149, s. 22) stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- d) ‚obchodními praktikami vůči spotřebiteli‘ [...] jednání, opomenutí, chování nebo prohlášení, obchodní komunikace včetně reklamy a uvedení na trh ze strany obchodníka přímo související s propagací, prodejem nebo dodáním produktu spotřebiteli;

[...]“

12 Podle článku 4 této směrnice:

„Členské státy neomezí svobodu poskytování služeb ani volný pohyb zboží z důvodů spadajících do oblasti, kterou tato směrnice sbližuje.“

Vnitrostátní právní úprava

13 Článek 46 odst. 2 zákona o telekomunikacích (ustawa – Prawo telekomunikacyjne) ze dne 16. července 2004 (Dz. U. č. 171, položka 1800) ve svém znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení (dále jen „zákon o telekomunikacích“) stanoví:

„2. Předseda [UKE] může telekomunikačnímu podniku s významnou tržní silou na trhu služeb koncovým uživatelům uložit za účelem ochrany koncového uživatele rozhodnutím následující povinnosti:

[...]

5) nezavázat koncového uživatele, aby čerpal služby, které nepotřebuje.

[...]“

14 Článek 57 odst. 1 zákona o telekomunikacích stanoví:

„1. Poskytovatel služeb nemůže podmínit uzavření smlouvy o poskytování veřejně přístupných telekomunikačních služeb včetně poskytování připojení k veřejné telefonní síti tím, že

- 1) koncový uživatel uzavře smlouvu o poskytování dalších služeb nebo u určitého dodavatele koupí zařízení.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 15 Rozhodnutím ze dne 28. prosince 2006 předseda UKE uložil TP ukončit zjištěná protiprávní jednání, která spočívala v tom, že uzavření smlouvy o poskytování přístupu k širokopásmovému internetu „neostrada tp“ bylo podmíněno uzavřením smlouvy o telefonních službách. Poté, co TP podala žádost o přezkoumání věci, předseda UKE rozhodnutím ze dne 14. března 2007 potvrdil rozhodnutí ze dne 28. prosince 2006.

- 16 Žalobou podanou dne 13. dubna 2007 u Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (vojvodský správní soud ve Varšavě) TP navrhla zrušit obě tato rozhodnutí předsedy UKE a tvrdila, že čl. 57 odst. 1 bod 1 zákona o telekomunikacích byl i přes svoji neslučitelnost se směrnicí o univerzální službě neoprávněně použit. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie tuto žalobu zamítl a rozhodl, že předseda UKE uvedený článek použil správně.
- 17 Dne 8. ledna 2008 podala TP proti posledně uvedenému rozhodnutí kasační opravný prostředek u Naczelny Sąd Administracyjny, který se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Dovoluje právo Společenství členským státům zavést pro všechny podniky, které poskytují telekomunikační služby, zákaz podmínit uzavření smlouvy o poskytování služeb zakoupením jiné služby (vázaný prodej) a zejména, nejde takovéto opatření nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů sledovaných balíčkem směrnic o telekomunikacích [přístupová směrnice, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), rámcová směrnice a směrnice o univerzální službě]?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku: má [VRO] podle práva Společenství pravomoc k tomu, aby kontroloval dodržování zákazu stanoveného v čl. 57 odst. 1 bodu 1 [zákona o telekomunikacích]?”

K předběžným otázkám

K první otázce

- 18 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je nutno směrnice společného předpisového rámce pro elektronické komunikace vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která zakazuje podmínit uzavření smlouvy o poskytování služeb tím, že koncový uživatel uzavře smlouvu o poskytování dalších služeb.
- 19 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že důvodem sporu v původním řízení jsou tvrzení společnosti TP, podle nichž je čl. 57 odst. 1 bod 1 zákona o telekomunikacích neslučitelný zejména s články 15 a 16 rámcové směrnice a s články 10 a 17 směrnice o univerzální službě. Žalobkyně v původním řízení totiž tvrdí, že posledně uvedená ustanovení brání vnitrostátní právní úpravě, která všem subjektům – bez posouzení úrovně hospodářské soutěže na trhu a nezávisle na jejich postavení na trhu – zakazuje vázané poskytování jejich služeb.
- 20 Z toho plyne, že za účelem zodpovězení předložené otázky je nutno vyložit příslušná ustanovení rámcové směrnice a směrnice o univerzální službě.
- 21 Podle čl. 1 odst. 1 rámcové směrnice je cílem této směrnice vytvořit harmonizovaný rámec pro regulaci sítí a služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb. Uvedená směrnice stanoví úkoly VRO a zavádí soubor postupů

s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v celé Unii. Rámcová směrnice tedy VRO svěřuje zvláštní úkoly regulace trhů elektronických komunikací.

- 22 Podle článku 15 rámcové směrnice, a zejména podle jeho odstavce 3, mají VRO povinnost vymezit v úzké spolupráci s Evropskou komisí relevantní trhy v odvětví elektronických komunikací. Podle článku 16 této směrnice VRO provedou analýzu takto vymezených trhů a posoudí, zda tyto trhy jsou účinně konkurenční. Pokud trh není účinně konkurenční, dotýčný VRO uloží *ex ante* podnikům s významnou tržní silou na tomto trhu regulační povinnosti.
- 23 Pokud jde o směrnici o univerzální službě, je nutno připomenout, že její čl. 1 odst. 1 stanoví, že v rámci rámcové směrnice se směrnice o univerzální službě týká zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací pro koncové uživatele. Cílem je zajistit dostupnost veřejně přístupných služeb v dobré kvalitě v celém Společenství prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru a řešit okolnosti, za nichž trh nenaplňuje uspokojivě potřeby koncových uživatelů. Směrnice o univerzální službě zakládá práva koncových uživatelů a odpovídající povinnosti podniků zajišťujících veřejně přístupné sítě a poskytujících veřejně přístupné služby elektronických komunikací.
- 24 Podle čl. 10 odst. 1 směrnice o univerzální službě členské státy zajistí, aby určené podniky při poskytování doplňkových služeb a služeb překračujících rámec těch, které jsou uvedeny v člincích 4, 5, 6, 7 a v čl. 9 odst. 2 této směrnice, stanovovaly smluvní podmínky takovým způsobem, aby účastník nebyl povinen platit za doplňkové služby nebo služby, které pro požadovanou službu nejsou nezbytné nebo nejsou vyžadovány.
- 25 Článek 17 uvedené směrnice se týká kontroly regulace trhu služeb pro koncové uživatele. Podle odstavce 1 tohoto článku VRO uloží podnikům označeným jako podniky

s významnou tržní silou na trhu odpovídající regulační povinnosti, pokud na základě výsledku analýzy tohoto trhu stanoví, že daný trh není účinně konkurenční a pokud VRO dospěje k závěru, že by povinnosti uložené podle přístupové směrnice nebo podle článku 19 směrnice o univerzální službě nevedly k dosažení cílů uvedených v článku 8 rámcové směrnice.

- 26 V tomto ohledu čl. 17 odst. 2 směrnice o univerzální službě stanoví zejména to, že povinnosti uložené podle odstavce 1 tohoto článku mohou zahrnovat požadavek, aby stanovené podniky neodůvodněně nevázaly své služby. Toto ustanovení tedy VRO dovoluje, aby poté, co konstatovaly, že trh není konkurenční, uložily podnikům s významnou tržní silou na tomto trhu regulační povinnost neodůvodněně nevázat poskytování svých služeb.
- 27 Je tedy třeba přezkoumat, zda taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, zasahuje do pravomocí, které pro dotýčný VRO vyplývají z výše uvedených ustanovení rámcové směrnice a směrnice o univerzální službě.
- 28 V tomto ohledu je třeba zaprvé konstatovat, že taková právní úprava, která obecně a nediskriminačním způsobem zakazuje vázané prodeje, nezasahuje do pravomocí dotýčného VRO provádět vymezení a analýzu jednotlivých trhů elektronických komunikací podle ustanovení článků 15 a 16 rámcové směrnice. Nezasahuje rovněž do pravomoci uvedeného VRO uložit – po provedení analýzy trhu – *ex ante* podnikům s významnou tržní silou na tomto trhu regulační povinnosti podle článku 16 rámcové směrnice a článku 17 směrnice o univerzální službě.
- 29 Zadruhé, jak zdůraznil předseda UKE a polská vláda, zákaz uvedený v čl. 57 odst. 1 bodu 1 zákona o telekomunikacích má za cíl vyšší ochranu spotřebitelů v jejich

vztazích s poskytovateli telekomunikačních služeb. VRO jsou sice při výkonu svých úkolů podle čl. 8 odst. 4 písm. b) rámcové směrnice povinny prosazovat zájmy občanů Unie tím, že zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, nicméně rámcová směrnice a směrnice o univerzální službě nestanoví úplnou harmonizaci aspektů týkajících se ochrany spotřebitelů. Článek 20 směrnice o univerzální službě, který se týká smluv uzavřených mezi spotřebiteli a poskytovateli služeb elektronických komunikací, totiž uvádí, že se použije, aniž by tím byla dotčena pravidla Unie na ochranu spotřebitele a příslušná vnitrostátní pravidla, která jsou v souladu s právem Unie.

- 30 Z toho vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která za účelem ochrany koncových uživatelů zakazuje podniku podmínit uzavření smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb tím, že koncový uživatel uzavře smlouvu o poskytování dalších služeb, nemůže být rámcovou směrnicí a směrnicí o univerzální službě zakázána.
- 31 Pokud jde o soulad takové vnitrostátní právní úpravy, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, s právní úpravou Unie týkající se ochrany spotřebitele, je nutno připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že směrnice 2005/29 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která až na určité výjimky a aniž by zohledňovala konkrétní okolnosti projednávané věci zakazuje jakoukoli vázanou nabídku učiněnou prodávajícím spotřebiteli (rozsudek ze dne 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea, C-261/07 a C-299/07, Sb. rozh. s. I-2949, bod 68).
- 32 V projednávaném případě je nutno upřesnit, že vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí napadená ve věci v původním řízení byla vydána před datem, kdy uplynula lhůta pro provedení směrnice 2005/29, se tato směrnice na věc v původním řízení vztahuje až od tohoto data, to znamená od 12. prosince 2007.

- 33 Z těchto úvah vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět, že rámcová směrnice a směrnice o univerzální službě musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 57 odst. 1 bod 1 zákona o telekomunikacích, která zakazuje podmínit uzavření smlouvy o poskytování služeb tím, že koncový uživatel uzavře smlouvu o poskytování dalších služeb. Nicméně směrnice 2005/29 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která až na určité výjimky a aniž by zohledňovala konkrétní okolnosti projednávané věci zakazuje jakoukoli vázanou nabídku učiněnou prodávajícím spotřebiteli.

Ke druhé otázce

- 34 S ohledem na odpověď na první předběžnou otázku není třeba odpovědět na otázku druhou.

K nákladům řízení

- 35 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 (třetí senát) rozhodl takto:

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) a 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) musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 57 odst. 1 bod 1 zákona o telekomunikacích (ustawa – Prawo telekomunikacyjne) ze dne 16. července 2004, ve znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení, která zakazuje podmínit uzavření smlouvy o poskytování služeb tím, že koncový uživatel uzavře smlouvu o poskytování dalších služeb.

Nicméně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách) musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která až na určité výjimky a aniž by zohledňovala konkrétní okolnosti projednávané věci zakazuje jakoukoli vázanou nabídku učiněnou prodávajícím spotřebiteli.

Podpisy.