Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

8. června 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Sítě a služby elektronických komunikací – Směrnice 2002/19/ES, 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Článek 56 SFEU – Volný pohyb služeb – Vnitrostátní právní úprava přiznávající vnitrostátnímu regulačnímu orgánu pravomoc uložit poskytovatelům telefonních služeb minimální frekvenci obnovování nabídek a minimální frekvenci vyúčtování – Ochrana spotřebitele – Zásada proporcionality – Zásada rovného zacházení“

Ve věci C-468/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 9. července 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 29. září 2020, v řízení

Fastweb SpA,

Tim SpA,

Vodafone Italia SpA,

Wind Tre SpA

proti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

za účasti:

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA,

Associazione Movimento Consumatori,

U.Di.Con – Unione per la Difesa dei Consumatori,

Wind Tre SpA,

Assotelecomunicazioni (Asstel),

* Jednací jazyk: italština.

Eolo SpA,

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),

Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A. U. S. TEL ONLUS,

Altroconsumo,

Federconsumatori,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, P. G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Fastweb SpA: F. Caliento, E. Cerchi, M. Contu, M. Merola a E. Pistis, avvocati,

– za Tim SpA: F. Cardarelli, A. Catricalà, C. Cazzato a F. Lattanzi, avvocati,

– za Vodafone Italia SpA: F. Cintioli a G. Lo Pinto, avvocati,

– za Wind Tre SpA: A. Cassano, M. Clarich, I. Perego, G. M. Roberti a M. Serpone, avvocati,

– za Associazione Movimento Consumatori: P. Fiorio a R. Viriglio, avvocati,

– za Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) a Associazione degli utenti per i diritti telefonici – A. U. S. TEL ONLUS: G. Giuliano a C. Rienzi, avvocati,

– za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: P. Palmieri, avvocato dello Stato, a M. Cherubini, procuratore dello Stato,

– za francouzskou vládu: C. Mosser, E. de Moustier a N. Vincent, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: G. Braun, L. Malferrari a A. Spina, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. prosince 2022,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 49 a 56 SFEU, 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. 2002, L 108, s. 7; Zvl. vyd. 13/29, s. 323), článku 3 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. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337), článku 8 odst. 2 a 4 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. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37) (dále jen „rámcová směrnice“), článků 20 až 22 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. 2002, L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 11) (dále jen „směrnice o univerzální službě“), jakož i zásad proporcionality a rovného zacházení.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporů mezi čtyřmi operátory pevných a mobilních telefonních sítí vykonávajícími činnost v Itálii, a sice společnostmi Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA a Wind Tre SpA, na straně jedné, a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřad pro dohled nad komunikacemi, Itálie) (dále jen „AGCOM“) na straně druhé ve věci rozhodnutí tohoto orgánu, kterým se stanoví minimální frekvence obnovování obchodních nabídek a minimální frekvence vyúčtování služeb pevné a mobilní telefonní sítě.

Právní rámec

Unijní právo

3 Společný předpisový rámec pro služby elektronických komunikací, sítě elektronických komunikací, jakož i přiřazená zařízení a doplňkové služby, platný v době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu v původním řízení (dále jen „společný předpisový rámec“), tvoří rámcová směrnice a čtyři zvláštní směrnice, které ji doprovázejí, mezi nimi mimo jiné přístupová směrnice, autorizační směrnice a směrnice o univerzální službě. Tyto směrnice byly zrušeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36).

Přístupová směrnice

4 Článek 1 odst. 1 přístupové směrnice stanovil:

„V rámci stanoveném [rámcovou směrnicí] harmonizuje tato směrnice způsob, kterým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení. […]“

Autorizační směrnice

5 Článek 1 odst. 2 autorizační směrnice stanovil:

„Tato směrnice se vztahuje na oprávnění pro zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací.“

Rámcová směrnice

6 Bod 16 odůvodnění rámcové směrnice uváděl:

„Vnitrostátní regulační orgány by měly sledovat harmonizovaný soubor cílů a zásad pro podepření svých opatření a měly by v případě nutnosti koordinovat opatření s vnitrostátními regulačními orgány jiných členských států při plnění svých úkolů podle tohoto předpisového rámce.“

7 Článek 1 odst. 1 této směrnice stanovil:

„Tato směrnice vytváří harmonizovaný rámec pro regulaci sítí a služeb elektronických komunikací, přiřazených zařízení a doplňkových služeb a určitých aspektů koncových zařízení, které usnadňují přístup pro zdravotně postižené uživatele. Stanoví úkoly vnitrostátních regulačních orgánů a zavádí soubor postupů s cílem zajistit harmonizované uplatňování předpisového rámce v [celé Evropské unii].“

8 Článek 8 rámcové směrnice stanovil:

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

[…]

2. 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, starších uživatelů a uživatelů se zvláštními sociálními potřebami, získali co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu;

[…]

4. Vnitrostátní regulační orgány 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;

[…]

d) podporují poskytování jasných informací, zejména požadováním průhlednosti sazeb a podmínek pro používání veřejně přístupných služeb elektronických komunikací;

[…]

5. Vnitrostátní regulační orgány při sledování cílů politik uvedených v odstavcích 2, 3 a 4 uplatňují objektivní, transparentní, nediskriminační a přiměřené regulační zásady, mimo jiné tím, že:

[…]

b) zajišťují, aby za podobných okolností nedocházelo k diskriminaci v přístupu k podnikům zajišťujícím sítě a poskytujícím služby elektronických komunikací;

[…]“

Směrnice o univerzální službě

9 Podle článku 20 směrnice o univerzální službě:

„1. Členské státy zajistí, aby spotřebitelé, kteří si objednají služby poskytující připojení k veřejné komunikační síti nebo veřejně dostupným službám elektronických komunikací, a jiní koncoví uživatelé, kteří o to požádají, měli právo uzavřít smlouvu s jedním nebo s více podniky, které takové služby nebo připojení poskytují. Ve smlouvě jsou srozumitelným, úplným a snadno přístupným způsobem uvedeny alespoň

[…]

2. Členské státy zajistí, aby v případě, že podniky zajišťující sítě nebo poskytující služby elektronických komunikací navrhnou změny smluvních podmínek, měli účastníci po oznámení takových změn právo odstoupit od smlouvy bez jakéhokoliv postihu. Nejpozději jeden měsíc před takovou změnou musí být účastníci odpovídajícím způsobem vyrozuměni a současně musí být informováni o svém právu odstoupit od smlouvy bez jakéhokoliv postihu, jestliže nové podmínky nepřijmou. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány mohly určit formát těchto oznámení.“

10 Článek 21 odst. 1 směrnice o univerzální službě stanovil:

„Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány mohly podnikům zajišťujícím veřejné sítě elektronických komunikací nebo poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací stanovit povinnost zveřejňovat transparentní, srovnatelné, odpovídající a aktuální informace o uplatňovaných cenách a sazbách a veškerých poplatcích účtovaných při ukončení smlouvy a informace o standardních podmínkách, které se týkají přístupu k jejich službám poskytovaným koncovým uživatelům a spotřebitelům a jejich využívání v souladu s přílohou II. Tyto informace jsou zveřejňovány ve srozumitelné, úplné a snadno přístupné podobě. Vnitrostátní regulační orgány mohou stanovit další požadavky týkající se způsobu, jakým se tyto informace mají zveřejňovat.“

11 Článek 22 odst. 1 a 3 této směrnice stanovil:

„1. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány mohly po zvážení názorů zainteresovaných subjektů požadovat od podniků zajišťujících veřejně přístupné sítě nebo poskytujících veřejně dostupné služby elektronických komunikací, aby zveřejňovaly srovnatelné, odpovídající a aktuální informace pro koncové uživatele o kvalitě svých služeb a o opatřeních přijatých s cílem zajistit rovnocenný přístup i pro zdravotně postižené koncové uživatele. […]

[…]

3. S cílem zabránit zhoršení kvality služeb nebo překážkám či zpomalování provozu v síti členské státy zajistí, aby vnitrostátní regulační orgány mohly pro podnik či podniky provozující veřejné komunikační sítě stanovit požadavky na minimální kvalitu služeb.

[…]“

Italské právo

12 Článek 1 odst. 1 legge n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (zákon č. 481 – Pravidla hospodářské soutěže a regulace veřejně prospěšných služeb. Zřízení regulačních orgánů pro veřejně prospěšné služby) ze dne 14. listopadu 1995 (GURI č. 270 ze dne 18. listopadu 1995, s. 1, dále jen „zákon č. 481/1995“) stanoví:

„Cílem ustanovení tohoto zákona je zajistit podporu hospodářské soutěže a efektivity v oblasti veřejně prospěšných služeb […], jakož i přiměřenou úroveň kvality těchto služeb, a to za podmínek hospodárnosti a návratnosti, zajištěním usnadnění jejich využívání a jednotného poskytování těchto služeb na celém území státu, stanovením jasného a transparentního systému cen založeného na předem stanovených kritériích, podporou ochrany zájmů uživatelů a spotřebitelů s přihlédnutím k příslušné právní úpravě [Unie] a k obecnému politickému směřování formulovanému vládou.

[…]“

13 Článek 2 odst. 12 písm. h) tohoto zákona stanoví:

„Za účelem dosažení cílů stanovených v článku 1 plní každý orgán následující úkoly:

[…]

h) vydává směrnice týkající se výroby a poskytování služeb subjekty poskytujícími tyto služby, definující obecné normy kvality pro služby jako celek a specifické normy kvality pro jednotlivé služby garantované uživatelům, po konzultaci s provozovateli služby a zástupci uživatelů a spotřebitelů, v případě potřeby s rozlišením podle odvětví a typu služby; tato rozhodnutí mají účinky uvedené v odstavci 37;

[…]

l) zveřejňuje a šíří informace o podmínkách poskytování služeb s cílem zajistit co největší transparentnost, konkurenceschopnost nabídky a možnost lepšího výběru pro zprostředkovatele nebo koncové uživatele“.

14 Článek 1 odst. 6 písm. b) bodu 2 legge n. 249 – Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zákon č. 249 – Zřízení regulačního orgánu pro komunikace a pravidla pro telekomunikační a vysílací systémy) ze dne 31. července 1997 (GURI č. 177 ze dne 31. července 1997, s. 3, dále jen „zákon č. 249/1997“) stanoví:

„Pravomoci [AGCOM] jsou vymezeny takto:

[…]

b) výbor pro služby a výrobky:

[…]
2) vydává směrnice týkající se obecné úrovně kvality služeb a přijetí, ze strany každého správce, charty služby zavádějící označení minimálních standardů pro každý obor činnosti“.

15 Články 13, 70 a 71 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (legislativní nařízení č. 259 – Kodex elektronických komunikací) ze dne 1. srpna 2003 (GURI č. 214 ze dne 15. září 2003, s. 3, dále jen „legislativní nařízení č. 259/2003“) provedly do italského právního řádu článek 8 rámcové směrnice, jakož i články 20 a 21 směrnice o univerzální službě.

16 Článek 13 tohoto legislativního nařízení stanoví:

„1. Při plnění regulačních úkolů uvedených v [tomto] kodexu a v souladu s postupy v něm obsaženými přijmou ministerstvo a [AGCOM] v rámci svých příslušných pravomocí veškerá přiměřená opatření k dosažení obecných cílů stanovených v článku 4 a v odstavcích 4, 5 a 6 tohoto článku.

[…]

4. Ministerstvo a [AGCOM] podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb tím, že:

a) zajišťují, aby uživatelé, včetně zdravotně postižených uživatelů, starších uživatelů a uživatelů se zvláštními sociálními potřebami, získali co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu;

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

[…]

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

[…]

6. Ministerstvo a [AGCOM] v rámci svých příslušných pravomocí prosazují zájmy občanů tím, že:

a) zajišťují, aby všichni měli přístup k univerzální službě definované v hlavě II kapitole IV;

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;

[…]

d) podporují poskytování jasných informací, zejména požadováním transparentnosti sazeb a podmínek pro používání veřejně přístupných služeb elektronických komunikací;

e) řeší potřeby určitých sociálních skupin, zejména zdravotně postižených uživatelů, starších uživatelů a uživatelů se zvláštními sociálními potřebami;

[…]

g) podporují možnost přístupu koncových uživatelů k informacím a možnost koncových uživatelů šířit informace a používat aplikace a služby podle svého výběru.

[…]“

17 Článek 70 uvedeného legislativního nařízení stanoví:

„1. […] spotřebitelé a jiní koncoví uživatelé, kteří o to požádají, mají právo na uzavření smlouvy s jedním nebo více podniky poskytujícími služby připojení k veřejné komunikační síti nebo veřejně dostupné služby elektronických komunikací. Ve smlouvě jsou srozumitelným, úplným a snadno přístupným způsobem uvedeny alespoň

a) označení a adresa podniku;

b) poskytované služby, zahrnující především

[…]
3) minimální nabízené úrovně kvality služeb, totiž lhůtu pro počáteční připojení a případně další parametry kvality služby, jak je vymezil [AGCOM],

[…]

2. [AGCOM] dbá na uplatňování opatření přijatých pro účely odstavce 1 a může rozšířit povinnosti stanovené v témže odstavci tak, aby platily i vůči jiným koncovým uživatelům.

[…]

4. Pokud smluvní strana nepřijme změny smluvních podmínek ze strany podniků zajišťujících sítě nebo poskytujících služby elektronických komunikací, má právo odstoupit od smlouvy bez jakéhokoliv postihu či poplatků za deaktivaci. Změny musí být sděleny smluvní straně včas, tj. nejméně 30 dnů předem, a musí obsahovat úplné informace o uplatnění práva na odstoupení od smlouvy. [AGCOM] může upřesnit formu těchto sdělení.

[…]“

18 Článek 71 legislativního nařízení č. 259/2003 stanoví:

„1. [AGCOM] stanoví podnikům zajišťujícím veřejné sítě elektronických komunikací nebo poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací povinnost zveřejňovat transparentní, srovnatelné, odpovídající a aktuální informace o uplatňovaných cenách a sazbách a veškerých poplatcích účtovaných při ukončení smlouvy a informace o standardních podmínkách, které se týkají přístupu k jejich službám poskytovaným koncovým uživatelům a spotřebitelům a jejich využívání v souladu s přílohou II. Tyto informace jsou zveřejňovány ve srozumitelné, úplné a snadno přístupné podobě. [AGCOM] může stanovit další požadavky týkající se způsobu, jakým se tyto informace mají zveřejňovat.

[…]

2. [AGCOM] podporuje poskytování srovnatelných informací s cílem umožnit koncovým uživatelům a spotřebitelům nezávisle posoudit náklady na alternativní způsoby využívání, a to i prostřednictvím interaktivních průvodců. V případě, že tyto služby nejsou na trhu dostupné bezplatně nebo za přiměřenou cenu, [AGCOM] zajistí, sám nebo prostřednictvím třetí osoby, jejich dostupnost. Třetí osoby mají právo bezplatně využívat informace zveřejněné podniky zajišťujícími sítě elektronických komunikací nebo poskytujícími veřejně dostupné služby elektronických komunikací za účelem prodeje nebo zpřístupnění těchto interaktivních průvodců či podobných technik.

[…]“

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

19 V průběhu roku 2016 zahájil úřad AGCOM veřejnou konzultaci v odvětví služeb elektronických komunikací v Itálii s ohledem na vnímanou potřebu zohlednit vývoj na trhu služeb pevných a mobilních telefonních sítí s cílem zajistit uživatelům transparentní, srovnatelné, přiměřené a aktuální informace o cenách za přístup k těmto službám a jejich využívání.

20 V průběhu této konzultace úřad AGCOM zejména poukázal na problémy týkající zaprvé možnosti uživatelů bezplatně zjistit zbývající kredit v rámci mobilních telefonních služeb a zadruhé frekvence vyúčtování v rámci pevné telefonní sítě.

21 Pokud jde o služby pevné telefonní sítě, AGCOM konstatoval, že někteří operátoři změnili podmínky svých obchodních nabídek tak, že zkrátili jejich interval obnovování na čtyři týdny namísto jednoho měsíce, což vedlo ke zvýšení cen a ztížilo uživatelům porovnání nabídek různých operátorů, jelikož spolu soutěžily nabídky s různými frekvencemi obnovování, což bylo v rozporu s požadavky transparentnosti a srovnatelnosti finančních podmínek nabídek, a tedy s právem uživatele na svobodnou volbu smlouvy, kterou uzavře. K řešení těchto problémů zamýšlel AGCOM stanovit frekvenci vyúčtování, s níž souvisí frekvence obnovování, v oblasti služeb pevných telefonních sítí a dalších s nimi spojených nabídek na měsíčním základě.

22 Pokud jde o mobilní telefonní služby, AGCOM konstatoval, že velká část operátorů již přijala nebo zamýšlí přijmout frekvenci obnovování svých nabídek po čtyřech týdnech, a srovnatelnost těchto nabídek tedy může být zajištěna stanovením frekvence jejich obnovování buď na měsíčním základě, nebo na základě čtyř týdnů, nebo povolením změny frekvence vyúčtování pouze za podmínky, že náklady se pro uživatele nezmění.

23 Po ukončení veřejné konzultace, kterou AGCOM zahájil, přijal tento úřad rozhodnutí č. 121/17/CONS (dále jen „dotčené rozhodnutí“), jež mimo jiné stanoví, že pro služby pevné telefonní sítě musí být frekvence obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích a pro mobilní telefonní služby nesmí být tato frekvence kratší než čtyři týdny. Podle tohoto rozhodnutí je v případě nabídek spojených se službami pevné telefonní sítě rozhodující frekvence týkající se těchto služeb. Uvedené rozhodnutí rovněž stanoví, že mobilní operátoři, kteří zvolí frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, musí neprodleně informovat uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS.

24 Čtyřmi samostatnými žalobami napadly společnosti Fastweb, Tim, Vodafone Italia a Wind Tre dotčené rozhodnutí u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie).

25 Vzhledem k tomu, že uvedený soud žaloby žalobkyň v původním řízení zamítl, podaly odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem, přičemž v podstatě tvrdí, zaprvé, že dotčené rozhodnutí postrádá právní základ, jelikož ani italský právní řád, ani unijní právní řád nesvěřuje AGCOM pravomoc regulovat frekvenci obnovování nabídek telefonních služeb a frekvenci vyúčtování těchto služeb. Zadruhé poukazují na to, že toto rozhodnutí porušuje zásadu proporcionality, jelikož dosažení cílů, které vedly k přijetí uvedeného rozhodnutí, umožňují opatření, jež méně zasahují do svobody poskytovatelů telefonních služeb. Zatřetí podle těchto žalobkyň porušují opatření obsažená v dotčeném rozhodnutí zásadu rovného zacházení, jelikož neexistuje žádný důvod pro rozdílné právní zacházení s mobilními operátory a poskytovateli služeb pevné telefonní sítě.

26 Předkládající soud zaprvé podotýká, že články 13, 70 a 71 legislativního nařízení č. 259/2003 ve spojení s čl. 2 odst. 12 písm. h) a l) zákona č. 481/1995, jakož i s čl. 1 odst. 6 písm. b) bodem 2 zákona č. 249/1997 mohou zakládat pravomoc AGCOM stanovit frekvenci vyúčtování služeb pevné a mobilní telefonní sítě, jakož i frekvenci obnovování obchodních nabídek takových služeb, s cílem zajistit ochranu spotřebitelů, a to i přesto, že tato ustanovení takovou pravomoc výslovně neupravují.

27 Tato pravomoc je podle předkládajícího soudu v souladu se společným předpisovým rámcem, který definuje cíle sledované v oblasti služeb elektronických komunikací, sítí elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb a ponechává na vnitrostátních regulačních orgánech (dále jen „VRO“), aby určily regulační opatření, jež konkrétně považují za nejvhodnější pro dosažení těchto cílů.

28 Uvedená pravomoc je totiž v souladu s cíli sledovanými rámcovou směrnicí, která má zabezpečit podporu hospodářské soutěže při zajišťování sítí elektronických komunikací, mimo jiné zajištěním, jak je uvedeno v čl. 8 odst. 2 písm. a) této směrnice, toho, aby nejzranitelnější osoby získaly co největší prospěch, pokud jde o výběr, cenu a kvalitu. Taková pravomoc kromě toho umožňuje prosazovat zájmy občanů Unie zajištěním vysoké úrovně ochrany spotřebitelů a podporou poskytování jasných informací, zejména prostřednictvím požadavku průhlednosti sazeb a podmínek pro používání služeb elektronických komunikací v souladu s ustanoveními čl. 8 odst. 4 písm. b) a d) uvedené směrnice. Kromě toho ze znění těchto ustanovení vyplývá, že neobsahují vyčerpávající výčet prostředků umožňujících dosáhnout cíle prosazování zájmů občanů Unie. Pravomoci VRO se tedy neomezují na provádění opatření výslovně uvedených v uvedených ustanoveních.

29 Pravomoc AGCOM spočívající ve stanovení frekvence vyúčtování služeb pevné a mobilní telefonní sítě a frekvence obnovování obchodních nabídek takových služeb je podle předkládajícího soudu rovněž v souladu s požadavky kladenými na členské státy, jejichž cílem je zajistit, aby byly parametry kvality služby uvedeny ve smlouvě mezi spotřebitelem a podnikem poskytujícím elektronické připojení nebo takové služby, a dále požadovat, aby operátoři sítí elektronických komunikací nebo služeb elektronických komunikací zveřejňovali ve srozumitelné, úplné a snadno přístupné podobě transparentní, srovnatelné, odpovídající a aktuální informace mimo jiné o uplatňovaných cenách a sazbách, což jsou požadavky stanovené v čl. 20 odst. 1 písm. b) a v článku 21 směrnice o univerzální službě.

30 Podle předkládajícího soudu není tato pravomoc podle všeho ani v rozporu s články 49 a 56 SFEU, jelikož opatření, která může AGCOM přijmout v rámci výkonu uvedené pravomoci, neukládají poskytovatelům služeb pevné a mobilní telefonní sítě povinnost získat před výkonem své činnosti povolení a chrání svobodu těchto poskytovatelů vykonávat jejich činnost vymezením finančních prvků smluvního plnění.

31 Předkládající soud zadruhé poukazuje na to, že dotčené rozhodnutí je v souladu se zásadou proporcionality. Opatření stanovená tímto rozhodnutím totiž uživatelům umožňují porovnat jednotlivé obchodní nabídky, jelikož tato opatření vylučují riziko, že nabídky, které vyplynou z výpočtu provedeného na základě kratšího období, než je období zavedené v praxi, vypadají jako nabídky s nižšími cenami. Uvedené rozhodnutí rovněž umožňuje uživatelům služeb pevné a mobilní telefonní sítě kontrolovat výdaje za obdrženou službu.

32 Podle předkládajícího soudu by alternativní opatření, jako je poskytnutí interaktivních průvodců nebo kalkulačky sloužící ke srovnání obchodních nabídek na základě téhož časového parametru uživatelům telefonních služeb, byla neúčinná s ohledem na značný počet uživatelů v Itálii, kteří nemají chytrý telefon nebo nepoužívají internet. Opatření spočívající v uložení povinnosti zveřejnit projekci ceny rovněž na měsíčním základě by nadto mohlo poškodit ochranu spotřebitelů, jelikož taková povinnost by mohla vést k nejasnostem ohledně skutečného obsahu smluvních ujednání týkajících se frekvence.

33 Opatření stanovená dotčeným rozhodnutím nezasahují nepřiměřeně do práv a zájmů poskytovatelů služeb pevné a mobilní telefonní sítě, jelikož nemají dopad na jejich svobodu zvolit cenu svých služeb a nabízet obchodní nabídky s frekvencí delší než čtyři týdny.

34 Zatřetí má předkládající soud za to, že dotčené rozhodnutí je v souladu se zásadou rovného zacházení, jelikož různé frekvence vyúčtování stanovené pro služby pevné telefonní sítě a mobilní telefonní služby vyplývají z okolnosti, že tato dvě odvětví činnosti nejsou objektivně srovnatelná, a to z důvodu rozdílů v obchodních praktikách poskytovatelů těchto služeb a ve způsobech placení za tyto služby, které existovaly ke dni přijetí dotčeného rozhodnutí. Podle tohoto soudu se služby pevné telefonní sítě, na rozdíl od mobilních telefonních služeb, pro které byla charakteristická převážně frekvence obnovování obchodní nabídky a vyúčtování v délce čtyř týdnů, jakož i nákup předplacených služeb, vyznačovaly převážně měsíční frekvencí a byly placeny většinou po jejich poskytnutí inkasem z běžného účtu uživatele.

35 Podle předkládajícího soudu tudíž frekvence čtyř týdnů při obnovování obchodní nabídky a vyúčtování umožňuje uživatelům služeb mobilní telefonní sítě porovnat nabídky těchto služeb. Kromě toho sdělení informací týkajících se zbývajícího kreditu, jakož i frekvence obnovování obchodní nabídky a frekvence vyúčtování uživatelům uvedených služeb je dostatečné k tomu, aby uvedeným uživatelům umožnilo kontrolovat výdaje za obdrženou službu. Naopak vzhledem

k tomu, že platba služeb pevné telefonní sítě až po jejich poskytnutí činí kontrolu výdajů za tyto služby obtížnější, může být tato kontrola zajištěna stanovením smluvní frekvence obnovování k pevně danému dni, a to na měsíčním základě nebo jeho násobcích.

36 Za těchto okolností se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vyžaduje správný výklad článku 267 SFEU, aby vnitrostátní soud, proti jehož rozhodnutím nelze podat opravný prostředek v rámci vnitrostátního práva, podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázky výkladu [unijního] práva, která je relevantní v rámci původního sporu, i když lze vyloučit výkladovou pochybnost o významu, který má být přisouzen relevantnímu unijnímu ustanovení – s přihlédnutím k terminologii a významu vlastním [unijnímu] právu, které lze přičíst znění příslušného ustanovení, unijnímu právnímu rámci, do kterého toto ustanovení spadá, a cílům ochrany, které jsou jeho základem, a to s ohledem na stadium vývoje unijního práva v okamžiku, kdy má být příslušné ustanovení uplatněno v rámci vnitrostátního soudního řízení – ale ze subjektivního hlediska není s ohledem na postup jiných soudů možné zevrubným způsobem ověřit, že výklad podaný předkládajícím soudem bude stejný jako výklad, který by mohly podat soudy jiných členských států a Soudní dvůr, kdyby jim byla položena tatáž otázka?

2) Brání správný výklad článků 49 a 56 SFEU, jakož i harmonizovaného normativního rámce vyjádřeného [přístupovou směrnicí], [autorizační směrnicí], [rámcovou směrnicí] a [směrnicí o univerzální službě], a zejména čl. 8 odst. 2 a 4 [rámcové] směrnice, článkem 3 [autorizační] směrnice a články 20, 21 a 22 směrnice [o univerzální službě], takovému vnitrostátnímu pravidlu, které vyplývá z ustanovení článků 13, 70 a 71 legislativního nařízení č. 259/03 ve spojení s čl. 2 odst. 12 písm. h) a l) zákona č. 481/1995 a s čl. 1 odst. 6 [písm. b)] bodem 2 zákona č. 249/1997, které přiznává vnitrostátnímu regulačnímu orgánu v odvětví elektronických komunikací pravomoc uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích uplatnění frekvence týkající se těchto služeb?

3) Brání správný výklad a použití zásady proporcionality ve spojení s články 49 a 56 SFEU a harmonizovaným normativním rámcem vyjádřeným [přístupovou směrnicí], [autorizační směrnicí], [rámcovou směrnicí] a [směrnicí o univerzální službě], a zejména čl. 8 odst. 2 a 4 [rámcové] směrnice, článkem 3 [autorizační] směrnice a články 20, 21 a 22 směrnice [o univerzální službě], přijetí regulačních opatření stanovených vnitrostátním regulačním orgánem v odvětví elektronických komunikací, jejichž cílem je uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které přijmou frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích uplatnění frekvence týkající se těchto služeb?

4) Brání správný výklad a použití zásad zákazu diskriminace a rovného zacházení ve spojení s články 49 a 56 SFEU a harmonizovaným normativním rámcem vyjádřeným [přístupovou směrnicí], [autorizační směrnicí], [rámcovou směrnicí] a [směrnicí o univerzální službě], a zejména čl. 8 odst. 2 a 4 [rámcové] směrnice, článkem 3 [autorizační] směrnice a články 20, 21 a 22 směrnice [o univerzální službě], přijetí regulačních opatření stanovených vnitrostátním regulačním orgánem v odvětví elektronických komunikací, jejichž cílem je uložit: i) u mobilních telefonních služeb frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování nejméně čtyři týdny se současným stanovením povinnosti pro příslušné hospodářské subjekty, které zvolí frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na jiném než měsíčním základě, aby neprodleně informovaly uživatele o obnovení nabídky zasláním SMS; ii) u telefonních služeb poskytovaných v pevných sítích frekvenci obnovování nabídek a vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích; iii) v případě balíčků obsahujících telefonní služby poskytované v pevných sítích uplatnění frekvence týkající se těchto služeb?“

37 Sdělením ze dne 25. října 2021 předal Soudní dvůr předkládajícímu soudu kopii rozsudku ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), a vyzval tento soud, aby uvedl, zda s ohledem na uvedený rozsudek trvá na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Usnesením ze dne 23. listopadu 2021 uvedený soud rozhodl o zpětvzetí první předběžné otázky a zachování ostatních otázek.

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

38 Italská vláda tvrdí, že předběžné otázky jsou nepřípustné.

39 Tyto otázky jsou totiž čistě hypotetické a abstraktní a představují žádost o stanovisko formulovanou bez ohledu na specifika sporu v původním řízení.

40 Cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nadto není rozptýlit pochybnosti předkládajícího soudu o správném výkladu unijních pravidel použitelných na tento spor, ale potvrdit přesvědčení tohoto soudu o způsobu, jakým mají být tato pravidla vykládána.

41 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy založené článkem 267 SFEU pouze věcí vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout [rozsudek ze dne 7. února 2023, Confédération paysanne a další (Náhodná mutageneze *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, bod 32 a citovaná judikatura].

42 Odmítnutí Soudního dvora rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [rozsudek ze dne 7. února 2023, Confédération paysanne a další (Náhodná mutageneze *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, bod 33 a citovaná judikatura].

43 Z předkládacího rozhodnutí v podstatě vyplývá, že druhá až čtvrtá otázka vycházejí zejména z argumentace žalobkyň v původním řízení, podle níž dotčené rozhodnutí, přijaté v souladu s použitelnou vnitrostátní právní úpravou, jehož legalita je v rámci sporu v původním řízení zpochybňována, porušuje unijní právo, jelikož žádné unijní pravidlo neumožňuje přiznat AGCOM pravomoc stanovit frekvenci smluvního obnovování služeb mobilní a pevné telefonní sítě a frekvenci vyúčtování těchto služeb, a toto rozhodnutí porušuje zásady proporcionality a rovného zacházení.

44 Nelze tedy mít za to, že tyto otázky nemají žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, ani že jsou hypotetické.

45 Pokud jde o skutečnost, že předkládající soud ve svém rozhodnutí ze dne 9. července 2020 upřesnil, že nemá pochybnosti o tom, jak je třeba vykládat unijní pravidla, která považuje za relevantní pro řešení sporu v původním řízení, stačí připomenout, že i za předpokladu, že je správný výklad těchto pravidel natolik zjevný, že neponechává prostor pro žádné důvodné pochybnosti, nemůže tato okolnost dokládat nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ale může nanejvýš zprostit předkládající soud povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která mu přísluší na základě čl. 267 třetího pododstavce SFEU [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. února 2023, Confédération paysanne a další (Náhodná mutageneze *in vitro*), C-688/21, EU:C:2023:75, bod 35].

46 S ohledem na výše uvedené je třeba žádost o rozhodnutí o předběžné otázce prohlásit za přípustnou.

K předběžným otázkám

47 Úvodem je třeba uvést, že přístupová a autorizační směrnice harmonizují v souladu se svými články 1 způsob, jakým členské státy regulují přístup k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a jejich vzájemné propojení, a dále pravidla a podmínky pro udělování oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací. Nejsou tedy relevantní pro řešení sporu v původním řízení, jelikož pravomoci AGCOM dotčené v tomto sporu zjevně nespadají do jejich věcné působnosti.

48 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda články 49 a 56 SFEU, jakož i ustanovení rámcové směrnice a směrnice o univerzální službě, zejména čl. 8 odst. 2 a 4 rámcové směrnice a články 20 až 22 směrnice o univerzální službě, ve spojení se zásadami proporcionality a rovného zacházení, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která přiznává VRO pravomoc přijmout rozhodnutí ukládající mobilním operátorům frekvenci obnovování obchodních nabídek a frekvenci vyúčtování, jež nesmí být kratší než čtyři týdny, a poskytovatelům služeb pevné telefonní sítě a služeb, které jsou s nimi spojeny, frekvenci obnovování takových nabídek a frekvenci vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích.

49 Na úvod je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být každé vnitrostátní opatření týkající se oblasti, která je předmětem úplné harmonizace na unijní úrovni, posuzováno ve vztahu k ustanovením tohoto harmonizačního opatření, a nikoli ve vztahu k ustanovením primárního práva (rozsudek ze dne 17. září 2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, bod 25 a citovaná judikatura).

50 Naproti tomu není-li provedená harmonizace úplná, musí být vnitrostátní opatření, který provádějí harmonizační opatření, posuzována nejen z hlediska těchto harmonizačních opatření, ale i z hlediska relevantních ustanovení primárního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. listopadu 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, bod 48; ze dne 8. března 2017, Euro Park Service, C-14/16, EU:C:2017:177, bod 26, a ze dne 7. září 2017, Eqiom a Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, bod 18).

51 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že ani rámcová směrnice, ani směrnice o univerzální službě nestanoví úplnou harmonizaci aspektů týkajících se ochrany spotřebitelů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, bod 32 a citovaná judikatura). Z toho plyne, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení musí být posouzena jak z hlediska těchto směrnic, tak z hlediska článků 49 a 56 SFEU, pokud jde o aspekty, na které se tyto směrnice nevztahují (rozsudek ze dne 11. prosince 2019, TV Play Baltic, C-87/19, EU:C:2019:1063, bod 33 a citovaná judikatura).

K rámcové směrnici a směrnici o univerzální službě

52 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba při výkladu ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 17. listopadu 2022, TOYA, C-243/21, EU:C:2022:889, bod 36 a citovaná judikatura).

53 Pokud jde o článek 8 rámcové směrnice, je třeba připomenout, že podle jeho odst. 1 prvního pododstavce musí členské státy zajistit, aby VRO přijímaly veškerá přiměřená opatření, která směřují k dosažení cílů stanovených mimo jiné v odstavcích 2 a 4 tohoto článku, přičemž tato opatření musí být přiměřená daným cílům.

54 Článek 8 odst. 2 písm. a) této směrnice konkrétně stanoví, že VRO podporují hospodářskou soutěž při zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací a přiřazených zařízení a doplňkových služeb tím, že zajišťují, aby koncoví uživatelé získali maximální výhody, zejména pokud jde o výběr a cenu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, bod 35).

55 Dále podle čl. 8 odst. 4 písm. b) a d) uvedené směrnice VRO prosazují zájmy občanů Unie mimo jiné tím, že zajišťují vysokou úroveň ochrany spotřebitelů při obchodních jednáních s dodavateli a podporují poskytování jasných informací, zejména požadováním průhlednosti sazeb a podmínek pro používání veřejně přístupných služeb elektronických komunikací.

56 Z těchto ustanovení sice nevyplývá, že VRO musí mít pravomoc upravit frekvenci obnovování obchodních nabídek a frekvenci vyúčtování, kterou uplatňují poskytovatelé telefonních služeb, avšak z použití výrazů „mimo jiné“ nebo „zejména“ v čl. 8 odst. 2 a 4 rámcové směrnice vyplývá, že opatření, která mohou VRO přijmout za účelem plnění úkolů svěřených těmito ustanoveními a sledování cílů uvedených v těchto ustanoveních, nejsou taxativním výčtem.

57 Pokud jde o cíle společného předpisového rámce, je třeba uvést, že podle čl. 1 odst. 1 rámcové směrnice ve spojení s bodem 16 jejího odůvodnění 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 společného předpisového rámce v celé Unii. Rámcová směrnice tedy VRO svěřuje zvláštní úkoly regulace trhů elektronických komunikací (rozsudek ze dne 11. března 2010, Telekomunikacja Polska, C-522/08, EU:C:2010:135, bod 21).

58 Z toho vyplývá, že účelem této směrnice, která neprovádí, jak bylo připomenuto v bodě 51 tohoto rozsudku, úplnou harmonizaci, není sestavit zvláštní a taxativní výčet pravomocí, jež mohou členské státy svěřit VRO za účelem zajištění plnění těchto úkolů, jakož i dosažení uvedených cílů.

59 V tomto kontextu Soudní dvůr rozhodl, že VRO mají při výkonu svých regulačních funkcí širokou pravomoc k tomu, aby mohly posoudit potřebu regulace trhu podle každé situace případ od případu (rozsudky ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další, C-28/15, EU:C:2016:692, bod 36, jakož i ze dne 19. října 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 48).

60 Za těchto podmínek vnitrostátní právní úprava, která podobně jako vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení přiznává VRO, za účelem ochrany koncových uživatelů, pravomoc přijmout rozhodnutí zaručující zejména lepší transparentnost a srovnatelnost obchodních nabídek a vyúčtování telefonních služeb, přispívá k dosažení cílů uvedených v článku 8 rámcové směrnice, zejména pak cíle ochrany zájmů těchto uživatelů, zmíněného v čl. 8 odst. 2 písm. a) této směrnice, jakož i cílů zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů při obchodních jednáních s dodavateli a podpory poskytování jasných informací mimo jiné o sazbách za veřejně přístupné služby elektronických komunikací, což jsou cíle zmíněné v čl. 8 odst. 4 písm. b) a d) této směrnice.

61 Z toho vyplývá, že pravomoc regulovat frekvenci obnovování obchodních nabídek a frekvenci vyúčtování telefonních služeb může v zásadě patřit mezi pravomoci, které musí mít VRO, aby mohly plnit úkoly stanovené rámcovou směrnicí a dosáhnout jí stanovených cílů.

62 To však nic nemění na tom, že k tomu, aby byl výkon této pravomoci v souladu s touto směrnicí, musí být zejména přiměřený takto sledovaným cílům v souladu s čl. 8 odst. 1 prvním pododstavcem uvedené směrnice a musí respektovat zásadu rovného zacházení, jak v podstatě vyžaduje čl. 8 odst. 5 písm. b) téže směrnice.

63 Je věcí předkládajícího soudu, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkové okolnosti sporu v původním řízení a vyložit relevantní vnitrostátní právní úpravu, aby určil, zda a v jakém rozsahu dotčené rozhodnutí odpovídá těmto požadavkům. Soudní dvůr, který má tomuto soudu dát užitečnou odpověď, má nicméně pravomoc poskytnout mu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných vyjádření, jež mu byla předložena, vodítka, která uvedenému soudu umožní rozhodnout (rozsudky ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, body 72 a 73, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 2. února 2023, Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland, C-372/21, EU:C:2023:59, bod 38).

64 Pokud jde o zásadu proporcionality, jejímž konkrétním vyjádřením v rámcové směrnici je čl. 8 odst. 1 první pododstavec, je třeba připomenout, že její dodržení znamená zejména, že dotčené opatření musí být způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaných cílů a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení, přičemž pokud se nabízí volba mezi více vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům

(v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 46 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 2. března 2023, PrivatBank a další, C-78/21, EU:C:2023:137, bod 70).

65 V tomto ohledu se ve světle informací poskytnutých předkládajícím soudem především jeví, že uplatnění pravomoci uložit minimální frekvenci jak pro obnovování obchodních nabídek, tak pro vyúčtování služeb elektronických komunikací, kterou italské právo přiznává AGCOM, může napravit problémy zjištěné tímto úřadem při veřejné konzultaci, jež předcházela dotčenému rozhodnutí. Stanovení jednotné frekvence totiž umožňuje koncovým uživatelům porovnat jednotlivé obchodní nabídky a to s plnou znalostí finančních nákladů vyplývajících ze smluv, které jsou jim nabízeny, vyhnout se vytvoření zdání nižších cen vyplývajícího z výpočtu provedeného na základě kratšího časového údaje, než je údaj zavedený v praxi, a kontrolovat výdaje za obdrženou službu, zejména pokud jde o mobilní telefonní služby v Itálii, u nichž jde většinou o předplacené služby. Vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení je tedy podle všeho způsobilá zaručit dosažení sledovaného cíle.

66 Dále sám předkládající soud v podstatě upřesňuje, že opatření, která jsou předmětem dotčeného rozhodnutí, přijatá v souladu s použitelnou právní úpravou, jsou ta nejméně omezující k účinnému zajištění ochrany spotřebitelů s ohledem na problémy, jež identifikoval AGCOM. Taková alternativní opatření, jako je poskytnutí interaktivních průvodců nebo kalkulačky sloužící ke srovnání obchodních nabídek na základě téhož časového parametru, by se totiž mohla jevit jako neúčinná s ohledem na značný počet uživatelů v Itálii, kteří nemají chytrý telefon nebo nepoužívají internet. Uložení povinnosti zveřejnit projekci ceny rovněž na měsíčním základě by nadto mohlo poškodit ochranu spotřebitelů, jelikož taková povinnost by mohla vést k nejasnostem ohledně skutečného obsahu smluvních ujednání týkajících se frekvence vyúčtování.

67 A konečně, nezdá se, že by opatření, která jsou předmětem dotčeného rozhodnutí, nepřiměřeně zasahovala do práv a zájmů poskytovatelů telefonních služeb, jelikož se nedotýkají, jak vyplývá ze spisu, jež má k dispozici Soudní dvůr, zejména jejich svobody stanovit cenu svých služeb a nabízet obchodní nabídky s frekvencí delší než čtyři týdny. Tato opatření tedy podle všeho nezpůsobují nepříznivé následky, které jsou nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům.

68 Pokud jde o dodržování zásady rovného zacházení, jejímž konkrétním vyjádřením v rámcové směrnici je čl. 8 odst. 5 písm. b), je třeba uvést, že podle ustálené judikatury tato zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudek ze dne 15. září 2022, Brown v. Komise a Rada, C-675/20 P, EU:C:2022:686, bod 66 a citovaná judikatura).

69 V tomto ohledu předkládající soud upřesňuje, že rozdílné zacházení s mobilními telefonními službami a službami pevné telefonní sítě, o které se jedná v původním řízení, vyplývá z okolnosti, že tyto dvě kategorie služeb se ke dni přijetí dotčeného rozhodnutí nenacházely ve srovnatelných situacích.

70 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že srovnatelnost situací za účelem určení existence porušení zásady rovného zacházení musí být posouzena s ohledem na předmět a cíl dotčené vnitrostátní právní úpravy [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, body 25 a 26; ze dne 9. března 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, body 56 a 57, a ze dne 26. června 2018, MB (Změna pohlaví a starobní důchod), C-451/16, EU:C:2018:492, bod 42].

71 Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě má dotčená vnitrostátní právní úprava umožnit VRO zajistit ochranu spotřebitelů tím, že zejména zajistí jednotný základ pro srovnání obchodních nabídek a umožňuje lepší kontrolu výdajů za obdrženou službu, svědčí podle všeho rozdíly související s charakteristikami různých kategorií dotčených služeb, zejména ty, které se týkají převahy určitých frekvencí obnovování těchto nabídek a vyúčtování na jednotlivých trzích, jakož i rozdíly týkající se způsobů platby za tyto služby, uvedené v bodě 34 tohoto rozsudku, o tom, že situace těchto kategorií služeb nejsou srovnatelné.

72 Za těchto podmínek se jeví, že dotčené rozhodnutí zachází s odlišnými situacemi odlišně.

73 Z toho vyplývá, s výhradou ověření, které musí provést předkládající soud, že výkon pravomocí, jež vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení svěřuje AGCOM, při přijetí dotčeného rozhodnutí je přiměřený sledovaným cílům a dodržuje zásadu rovného zacházení.

74 Je třeba připomenout, že v případě minimální harmonizace mohou členské státy ponechat v platnosti nebo přijmout v dané oblasti přísnější ustanovení, pokud však tato ustanovení nemohou vážně ohrozit výsledek stanovený dotčenými směrnicemi (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. července 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, bod 43).

75 V tomto ohledu i za předpokladu, že by bylo třeba mít za to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení stanoví v oblasti ochrany spotřebitele přísnější ustanovení, než jsou ustanovení uvedená v rámcové směrnici a směrnici o univerzální službě, je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co uvedla společnost Fastweb ve svém písemném vyjádření, nelze mít za to, že tato právní úprava tím, že omezuje možnost poskytovatelů telefonních služeb upravit frekvenci jejich obchodních nabídek, omezuje hospodářskou soutěž mezi poskytovateli telefonních služeb v Itálii, jelikož ti se mohou nadále této hospodářské soutěže účastnit zejména prostřednictvím ceny a kvality nabízených služeb.

76 Kromě toho, pokud jde o články 20 a 21 směrnice o univerzální službě, je třeba mít za to, že uvedená právní úprava není s těmito články v rozporu. Tyto články se totiž týkají, jak vyplývá z jejich znění, informací, které musí obsahovat smlouvy o poskytování služeb připojení k veřejné komunikační síti nebo veřejně dostupných služeb elektronických komunikací, a práva účastníků odstoupit od smlouvy v případě změny, jakož i povinností transparentnosti a zveřejňování informací, které mohou být uloženy podnikům zajišťujícím veřejné sítě elektronických komunikací nebo poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací. Uvedená ustanovení se naproti tomu netýkají podmínek plnění smluv o poskytování služeb elektronických komunikací, k nimž patří otázka frekvence obnovování obchodních nabídek a frekvence vyúčtování.

77 Totéž platí pro článek 22 této směrnice, který se týká informací o kvalitě služeb, jež mohou být povinny zveřejňovat podniky zajišťující veřejně přístupné sítě nebo poskytující veřejně dostupné služby elektronických komunikací, jakož i požadavků na kvalitu služeb, jež mohou VRO stanovit.

78 Nelze tedy mít za to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení může vážně ohrozit výsledek stanovený rámcovou směrnicí a směrnicí o univerzální službě.

79 Z výše uvedených úvah vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, je podle všeho v souladu s uvedenými směrnicemi.

K článkům 49 a 56 SFEU

80 Předkládající soud se rovněž táže, zda je uvedená vnitrostátní právní úprava slučitelná s články 49 a 56 SFEU.

81 Je třeba připomenout, že jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobod zaručených články 49 a 56 SFEU, musí být považována za omezení svobody usazování anebo volného pohybu služeb (rozsudek ze dne 22. ledna 2015, Stanley International Betting a Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, bod 45).

82 Pojem „omezení“ zahrnuje opatření přijatá členským státem, která, byť používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup hospodářských subjektů z jiných členských států na trh (rozsudky ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie, C-565/08, EU:C:2011:188, bod 46, a ze dne 14. února 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, bod 64).

83 Ve věci v původním řízení je nesporné, že opatření obsažená v dotčeném rozhodnutí, přijatá v souladu s relevantní vnitrostátní právní úpravou, se použijí bez ohledu na místo usazení poskytovatelů telefonních služeb.

84 Společnost Fastweb nicméně tvrdí, že tato opatření představují omezení svobody usazování a volného pohybu služeb z toho důvodu, že Italská republika je jediným členským státem, ve kterém má VRO pravomoc stanovit minimální frekvenci vyúčtování, a proto poskytovatel usazený v jiném členském státě musí zejména přijmout odlišný systém řízení a vyúčtování, aby se přizpůsobil italskému právnímu rámci, což jej vystavuje dodatečným administrativním nákladům.

85 V tomto ohledu je třeba připomenout, že právní úprava členského státu nepředstavuje omezení ve smyslu Smlouvy o FEU pouze z toho důvodu, že jiné členské státy používají pro poskytovatele podobných služeb usazené na jejich území méně přísná nebo hospodářsky zajímavější pravidla (rozsudek ze dne 12. září 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, bod 47 a citovaná judikatura).

86 Z toho vyplývá, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 50 a 51 svého stanoviska, že existenci omezení ve smyslu Smlouvy o FEU nelze dovodit z pouhé skutečnosti, že omezení zavedená dotčeným rozhodnutím neexistují v jiných členských státech.

87 V projednávané věci ze spisu, jenž má k dispozici Soudní dvůr, nevyplývá, že by údajné dodatečné administrativní náklady, kterých se dovolává společnost Fastweb, mohly samy o sobě odradit hospodářské subjekty z jiných členských států od výkonu svobod zaručených články 49 a 56 SFEU.

88 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou až čtvrtou otázku odpovědět tak, že články 49 a 56 SFEU, jakož i čl. 8 odst. 1 první pododstavec, odst. 2 písm. a), odst. 4 písm. b) a d) a odst. 5 písm. b) rámcové směrnice a články 20 až 22 směrnice o univerzální službě, ve spojení se zásadami proporcionality a rovného zacházení, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která přiznává VRO pravomoc přijmout rozhodnutí ukládající mobilním operátorům frekvenci obnovování obchodních nabídek a frekvenci vyúčtování, jež nesmí být kratší než čtyři týdny, a poskytovatelům služeb pevné telefonní sítě a služeb, které jsou s nimi spojeny, frekvenci obnovování takových nabídek a frekvenci vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích, pod podmínkou, že se obě kategorie dotčených služeb nacházejí s ohledem na předmět a cíl této vnitrostátní právní úpravy v odlišných situacích.

K nákladům řízení

89 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 (první senát) rozhodl takto:

Články 49 a 56 SFEU, jakož i čl. 8 odst. 1 první pododstavec, odst. 2 písm. a), odst. 4 písm. b) a d) a odst. 5 písm. b) 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), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES ze dne 25. listopadu 2009, a články 20 až 22 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), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009, ve spojení se zásadami proporcionality a rovného zacházení,

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která přiznává vnitrostátnímu regulačnímu orgánu pravomoc přijmout rozhodnutí ukládající mobilním operátorům frekvenci obnovování obchodních nabídek a frekvenci vyúčtování, jež nesmí být kratší než čtyři týdny, a poskytovatelům služeb pevné telefonní sítě a služeb, které jsou s nimi spojeny, frekvenci obnovování takových nabídek a frekvenci vyúčtování na měsíčním základě nebo jeho násobcích, pod podmínkou, že se obě kategorie dotčených služeb nacházejí s ohledem na předmět a cíl této vnitrostátní právní úpravy v odlišných situacích.

Podpisy