



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 20 kwietnia 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Telekomunikacja – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/21/WE (dyrektywa ramowa) – Artykuł 4 ust. 1 – Dyrektywa 2002/20/WE (dyrektywa o zezwoleniach) – Artykuł 7 – Przyznawanie praw użytkowania częstotliwości radiowych – Postępowanie aukcyjne – Spółka holdingowa niezarejestrowana jako dostawca usług łączności elektronicznej w danym państwie członkowskim – Wykluczenie z postępowania w sprawie przyznania – Prawo odwołania się od decyzji o przyznaniu

W sprawie C-329/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) postanowieniem z dnia 18 maja 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 maja 2021 r., w postępowaniu:

DIGI Communications NV

przeciwko

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala,

przy udziale:

Magyar Telekom Nyrt.,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Gratsias (sprawozdawca), M. Ilešič, I. Jarukaitis i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: S. Beer, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 czerwca 2022 r.,

* Język postępowania: węgierski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu DIGI Communications NV – A. Keller i Gy. Wellmann, ügyvédek,
- w imieniu Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala – K. Géczi, A. Kovács i A. Lapsánszky, w charakterze pełnomocników, oraz G. Trinn, ügyvéd,
- w imieniu rządu węgierskiego – G. Koós, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Malferrari i K. Talabér-Ritz, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 października 2022 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37), (zwanej dalej „dyrektywą ramową”) oraz art. 7 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21), zmienionej dyrektywą 2009/140 (zwanej dalej „dyrektywą o zezwoleniach”), a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką DIGI Communications NV a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala (krajowym organem ds. komunikacji i mediów, Węgry, zwanym dalej „NMHH”) w przedmiocie wydanej przez ów organ, po zakończeniu postępowania aukcyjnego, decyzji o przyznaniu praw użytkowania częstotliwości w celu wsparcia wdrożenia 5G i dodatkowych bezprzewodowych usług szerokopasmowych (zwanej dalej „sporną decyzją o przyznaniu”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa ramowa

- 3 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, zatytułowanym „Prawo odwołania się”:
„Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub [świadczącym] usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny [zwany dalej »KOR«], korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego

niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone, oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych.

[...]”.

- 4 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Cele prowadzonej polityki oraz zasady [regulacji]”, stanowi w ust. 2 i 5:

„2. [KOR] będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług, m.in.:

- a) zapewniając, aby użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych, czerpali maksymalne korzyści z różnorodności, ceny i jakości usług;
- b) zapewniając, aby nie było zakłóceń lub ograniczeń konkurencji w sektorze łączności elektronicznej, w tym w dziedzinie transmisji treści;
- d) wspierając skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi.

[...]

5. W dążeniu do osiągnięcia założeń polityki, o których mowa w ust. 2, 3 i 4, [KOR] stosują obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne zasady regulacyjne, w tym celu między innymi:

[...]

- c) chroniąc konkurencję z korzyścią dla konsumentów oraz promując w odpowiednich przypadkach konkurencję opartą na infrastrukturze;

[...]”.

Dyrektywa o zezwoleniach

- 5 Artykuł 2 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„1. Dla celów niniejszej dyrektywy stosuje się definicje zawarte w art. 2 dyrektywy [ramowej].

2. Stosuje się również następującą definicję:

»ogólne zezwolenie« oznacza ramy prawne określone przez państwo członkowskie zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług łączności elektronicznej oraz określające szczególne obowiązki sektorowe, jakie mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich lub poszczególnych rodzajów sieci i usług łączności elektronicznej, zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

- 6 Artykuł 3 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Ogólne zezwolenie na sieci i usługi łączności elektronicznej”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie powinny zapewnić swobodę w zakresie dostępu do sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej, na warunkach określonych w niniejszej dyrektywie. W tym celu państwa członkowskie nie będą utrudniać przedsiębiorstwu dostępu do sieci ani świadczenia usług w zakresie łączności elektronicznej, chyba że jest niezbędne z przyczyn określonych w art. 46 ust. 1 traktatu.

2. Świadczenie dostępu do sieci oraz usług w zakresie łączności elektronicznej może być poddane jedynie wymogom związanym z ogólnym zezwoleniem, nie naruszając szczegółowych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2, lub praw, o których mowa w art. 5. Od danego przedsiębiorstwa można żądać dokonania notyfikacji, ale nie uzyskania jednoznacznej decyzji lub innego aktu administracyjnego od krajowego organu regulacyjnego przed rozpoczęciem wykonywania uprawnień, wynikających z zezwolenia. Po dokonaniu notyfikacji, jeżeli była ona wymagana, przedsiębiorca może rozpocząć działalność; w razie potrzeby może on być poddany obowiązkowi określonym w art. 5, 6 oraz 7, dotyczącym praw użytkowania.

[...].

3. Na notyfikację, o której mowa w ust. 2, składa się co najwyżej deklaracja osoby fizycznej lub prawnej o zamiarze rozpoczęcia świadczenia dostępu do sieci oraz usług w zakresie łączności elektronicznej, wraz z możliwie najkrótszą informacją wymaganą w celu umożliwienia [KOR] prowadzenia rejestru lub listy podmiotów świadczących dostęp do sieci i usługi w zakresie łączności elektronicznej. Taka informacja powinna ograniczać się do tego, co jest niezbędne dla identyfikacji podmiotu, tak więc numeru rejestracji spółki, danych osób kontaktowych, adresu, krótkiego opisu sieci i usług oraz planowanej daty rozpoczęcia działalności”.

- 7 Artykuł 6 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Wymogi związane z ogólnym zezwoleniem i prawami użytkowania radiowych częstotliwości i numerów oraz szczegółowe obowiązki”, stanowi w ust. 1:

„Ogólne zezwolenie na udostępnianie sieci lub świadczenie usług łączności elektronicznej oraz prawa użytkowania częstotliwości radiowych i prawa użytkowania numerów mogą być poddane jedynie wymogom określonym w załączniku. Takie wymogi powinny być niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste, a w przypadku praw użytkowania częstotliwości radiowych – zgodne z art. 9 dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywa ramowa)”.

- 8 Zgodnie z art. 7 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowanym „Procedura ograniczania liczby praw użytkowania, które mają zostać przyznane dla częstotliwości radiowych”:

„1. Państwo członkowskie rozważające, czy ograniczyć liczbę praw użytkowania, które mają zostać przyznane dla częstotliwości radiowych, lub czy wydłużyć okres obowiązywania istniejących praw inaczej niż zgodnie z określonymi w nich warunkami, powinno między innymi:

- a) rozważyć odpowiednio potrzebę zwiększenia korzyści dla użytkowników oraz umożliwić rozwój konkurencji;

[...].

3. W przypadku gdy należy ograniczyć przyznawanie praw użytkowania częstotliwości radiowych, państwa członkowskie przyznają takie prawa według kryteriów selekcji, które muszą być obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne oraz proporcjonalne. Każde takie kryterium wyboru musi przyznawać odpowiednią wagę celom określonym [w sposób odpowiedni uwzględniać cele określone] w art. 8 dyrektywy [ramowej] i wymaganiom zawartym w art. 9 tej dyrektywy.

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 9 W dniu 18 lipca 2019 r. NMHH wszczął postępowanie aukcyjne dotyczące przyznania praw użytkowania częstotliwości w celu wsparcia wdrożenia 5G, związanych z dodatkowymi bezprzewodowymi usługami szerokopasmowymi (zwane dalej „spornym postępowaniem aukcyjnym”) zgodnie ze szczegółowymi zasadami tego postępowania zawartymi w dokumentacji (zwanej dalej „dokumentacją”).
- 10 DIGI Communications, spółka utworzona w Niderlandach, która nie została zarejestrowana na Węgrzech jako dostawca usług łączności elektronicznej, złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w spornym postępowaniu aukcyjnym. NMHH uznał, że jej wniosek nie jest ważny pod względem formalnym nieważny, ponieważ zdaniem tego organu DIGI Communications nadużyła swego prawa do udziału w tym postępowaniu i dopuściła się zachowania mającego na celu obejście owego postępowania, usiłując wprowadzić wspomniany organ w błąd.
- 11 Zdaniem NMHH spółka DIGI Communications złożyła bowiem swój wniosek w miejsce węgierskiej spółki zależnej DIGI Távközlési és Szolgálatát Korlátolt Felelősségű Társaság – spółki zarejestrowanej na Węgrzech, która świadczy usługi łączności elektronicznej w tym państwie. Ewentualny wniosek tej spółki zależnej zostałby wykluczony ze spornego postępowania aukcyjnego na mocy podstawy wykluczenia przewidzianej w dokumentacji.
- 12 W następstwie decyzji o wykluczeniu spółki Digi Communications NMHH kontynuował sporne postępowanie aukcyjne.
- 13 Spółka ta zaskarżyła do sądu ową decyzję o wykluczeniu. Jej środek odwoławczy został oddalony w pierwszej instancji, a w drugiej instancji przez Kúria (sąd najwyższy, Węgry).
- 14 W międzyczasie NMHH wydał sporną decyzję o przyznaniu, na mocy której prawa użytkowania częstotliwości będące przedmiotem postępowania aukcyjnego zostały przyznane trzem głównym dostawcom usług łączności elektronicznej obecnym na rynku węgierskim.
- 15 W skardze wniesionej do Fővárosi Törvényszék (sądu dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry), który jest sądem odsyłającym, spółka DIGI Communications wniosła o stwierdzenie nieważności spornej decyzji o przyznaniu, opierając swoją legitymację procesową na jej statusie „przedsiębiorstwa, którego dotyczy dana decyzja” w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej.
- 16 Sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią tego przepisu, stwierdzając, że w dyrektywie ramowej brak jest definicji owego pojęcia „przedsiębiorstwa, którego dotyczy dana decyzja” i powołując się w szczególności na wyroki: z dnia 21 lutego 2008 r., Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103); z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria (C-282/13, EU:C:2015:24). Odnosi

się on w szczególności do trzech przesłanek zbadanych przez Trybunał w sprawach, w których zapadły te wyroki, w celu ustalenia, że odnośnego przedsiębiorstwa dotyczy dana decyzja w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej.

- 17 Zdaniem tego sądu przesłanki te polegają na ustaleniu, po pierwsze, że dane przedsiębiorstwo udostępnia sieć lub świadczy usługi łączności elektronicznej i konkuruje z adresatem lub adresatami decyzji danego KOR, po drugie, że decyzja ta jest podejmowana w ramach postępowania zmierzającego do ochrony konkurencji, oraz po trzecie, że wspomniana decyzja może oddziaływać na pozycję rynkową tego przedsiębiorstwa.
- 18 W tych okolicznościach Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) a) Czy przedsiębiorstwo zarejestrowane i działające w innym państwie członkowskim, które samo nie świadczy usług łączności elektronicznej na rynku, którego dotyczy decyzja, może zostać uznane za konkurenta przedsiębiorstw będących adresatami decyzji [KOR] w rozumieniu art. 4 ust. 1 [dyrektywy ramowej], w przypadku gdy przedsiębiorstwo pozostające pod jego bezpośrednią kontrolą jest obecne na właściwym rynku jako dostawca usług i konkuruje na tym rynku z przedsiębiorstwami będącymi adresatami odnośnej decyzji?
- b) Czy w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze zawarte w lit. a) należy zbadać, czy spółka dominująca, która zamierza wnieść odwołanie, stanowi jednostkę gospodarczą wraz z kontrolowanym przez nią przedsiębiorstwem, które jest obecne jako konkurent na rynku właściwym?
- 2) a) Czy postępowanie aukcyjne prowadzone przez [KOR] w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej i art. 7 dyrektywy o zezwoleniach, dotyczące praw użytkowania częstotliwości w celu wsparcia wdrożenia 5G, związanych z dodatkowymi bezprzewodowymi usługami szerokopasmowymi, jest postępowaniem mającym na celu ochronę konkurencji? Czy decyzję [KOR] stwierdzającą wynik wspomnianego postępowania aukcyjnego należy również interpretować jako mającą na celu ochronę konkurencji w tym zakresie?
- b) W przypadku udzielenia przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie zawarte w lit. a), czy okoliczność że [KOR] odmówił, w drodze ostatecznej decyzji zawartej w odrębnym akcie, zarejestrowania wniosku przedsiębiorstwa, które wniosło odwołanie, w związku z czym przedsiębiorstwo to nie mogło uczestniczyć w postępowaniu aukcyjnym, a tym samym nie było adresatem decyzji stwierdzającej wynik postępowania, ma wpływ na cel decyzji polegający na ochronie konkurencji?
- 3) a) Czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on prawo odwołania się od decyzji [KOR] wyłącznie przedsiębiorstwu:
- na którego pozycję rynkową decyzja ma bezpośredni i rzeczywisty wpływ; lub
 - co do którego wykazano, że decyzja może z dużym prawdopodobieństwem wpłynąć na jego pozycję rynkową; lub
 - na którego pozycję rynkową decyzja ma bezpośredni i rzeczywisty wpływ?

- b) Czy o samym wpływie, o którym mowa w pytaniu trzecim zawartym w lit. a), może świadczyć okoliczność, że przedsiębiorstwo złożyło wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu aukcyjnym, to znaczy, że zamierzało ono w nim uczestniczyć, ale nie mogło tego uczynić, ponieważ nie spełniało wymogów, czy też sąd może zgodnie z prawem wymagać od owego przedsiębiorstwa, aby ponadto wykazało ów wpływ za pomocą dowodów?
- 4) Czy w świetle odpowiedzi udzielonych na pytania prejudycjalne od pierwszego do trzeciego art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 47 [karty] należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwem świadczącym usługi łączności elektronicznej, którego dotyczy decyzja [KOR] stwierdzająca wynik postępowania aukcyjnego dotyczącego praw użytkowania częstotliwości w celu wsparcia wdrożenia 5G, związanych z dodatkowymi bezprzewodowymi usługami szerokopasmowymi, i które w związku z tym ma prawo odwołania się, jest przedsiębiorstwo:
- a) które nie prowadzi działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług na właściwym rynku, lecz przedsiębiorstwo podlegające jego bezpośredniej kontroli świadczy usługi łączności elektronicznej na tym rynku, oraz
- b) któremu odmówiono rejestracji wniosku w postępowaniu aukcyjnym w drodze ostatecznej decyzji [KOR], zanim została wydana decyzja stwierdzająca wynik zaskarżonego postępowania aukcyjnego, co wykluczyło owo przedsiębiorstwo z dalszego udziału w postępowaniu aukcyjnym?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 19 W swoich uwagach NMHH podnosi, że pytania prejudycjalne nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Uważa on w istocie, że kwestia stosowania art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej nie powstaje w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę fakt, że węgierski porządek prawny przewiduje środki odwoławcze dostępne dla przedsiębiorstw, które – tak jak spółka DIGI Communications – są wykluczone z postępowania aukcyjnego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym i które, po skorzystaniu z tych środków odwoławczych, nie mogą już zostać uznane za przedsiębiorstwa, których dotyczy decyzja kończąca takie postępowanie.
- 20 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapaść rozstrzygnięcie, należy ustalenie, czy, w celu wydania rozstrzygnięcia i przy uwzględnieniu specyfiki danej sprawy, zachodzi potrzeba uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i zasadności zadawanych Trybunałowi pytań. W konsekwencji, jeżeli zadane pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (wyrok z dnia 2 października 2018 r., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 21 W niniejszej sprawie, jak wynika z postanowienia odsyłającego, przedstawione pytania dotyczą w szczególności wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej i art. 7 dyrektywy o zezwoleniach. Ponadto wnioskowana wykładnia wydaje się niezbędna dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, którego rzeczywisty charakter nie jest ponadto kwestionowany, a sąd odsyłający przedstawił w tym postanowieniu wystarczające informacje w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, aby umożliwić Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi na te pytania. Co więcej, argumenty przedstawione przez NMHH dotyczą w istocie zakresu stosowania i znaczenia, a tym samym wykładni przepisów prawa Unii, których dotyczą pytania prejudycjalne. Tego rodzaju argumenty, dotyczące istoty przedstawionych pytań, nie mogą prowadzić do ich niedopuszczalności [zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2022 r., Proximus (Publiczne spisy abonentów wydawane w formie elektronicznej), C-129/21, EU:C:2022:833, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 22 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że pytania te są dopuszczalne.

Co do istoty

- 23 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swym pytaniu (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie pytania drugiego

- 24 Poprzez pytanie drugie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 dyrektywy o zezwoleniach należy interpretować w ten sposób, że procedura selekcji dotycząca przyznania praw użytkowania częstotliwości i decyzja o przyznaniu, do której wydania doprowadziło to postępowanie, mają na celu ochronę konkurencji, a w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie – czy okoliczność, że taka procedura obejmuje etap badania zgodności ewentualnych wniosków ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, który może doprowadzić do ostatecznego wykluczenia wnioskodawcy z tego postępowania, może zostać uznana za sprzeczną z tym celem.
- 25 W pierwszej kolejności należy zauważyć, po pierwsze, że art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy o zezwoleniach nakłada na państwa członkowskie rozważające, czy ograniczyć liczbę praw użytkowania, które mają zostać przyznane dla częstotliwości radiowych, lub czy wydłużyć okres obowiązywania istniejących praw inaczej niż zgodnie z określonymi w nich warunkami, obowiązek odpowiedniego uwzględnienia potrzeby rozwoju konkurencji. Po drugie, w ust. 3 tego artykułu uściślono, że w przypadku gdy przyznawanie takich praw użytkowania musi być ograniczone, państwa członkowskie przyznają je na podstawie obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów selekcji, które muszą w sposób odpowiedni uwzględniać cele określone w art. 8 dyrektywy ramowej.

- 26 Jak orzekł już Trybunał, art. 8 dyrektywy ramowej nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, by KOR podejmowały wszelkie stosowne środki mające na celu wspieranie konkurencji w dziedzinie świadczenia usług łączności elektronicznej, zapewniając, aby nie było zakłóceń lub ograniczeń konkurencji w sektorze łączności elektronicznej, oraz usuwając ostatnie bariery rynkowe w zakresie świadczenia tych usług na poziomie Unii (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Ponadto ramy prawne mające zastosowanie w niniejszej sprawie są w szczególności oparte na celu polegającym na rzeczywistej i niezakłóconej konkurencji i zmierzają do jej rozwoju, przy poszanowaniu zwłaszcza zasad równości traktowania i proporcjonalności (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Persidera, C-112/16, EU:C:2017:597, pkt 42).
- 28 Z powyższego wynika, że postępowanie takie jak sporne postępowanie aukcyjne, a w konsekwencji decyzja o przyznaniu, do której wydania doprowadziło to postępowanie, mają na celu wspieranie i rozwój rzeczywistej i niezakłóconej konkurencji z poszanowaniem zasad równości traktowania i proporcjonalności.
- 29 W drugiej kolejności należy zauważyć, że sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy ów cel polegający na wspieraniu i rozwijaniu rzeczywistej i niezakłóconej konkurencji podważa okoliczność, że na mocy odrębnej decyzji dany KOR odmówił zarejestrowania wniosku przedsiębiorstwa, które z tego względu nie jest już adresatem decyzji kończącej dane postępowanie aukcyjne.
- 30 Co się tyczy procedur przydziału częstotliwości radiowych, ramy prawne mające zastosowanie w niniejszej sprawie zasadniczo pozwalają na ograniczenie podlegającej przyznaniu liczby praw użytkowania częstotliwości z powodu ich niedoboru oraz dla celów efektywnego zarządzania (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 73). Państwa członkowskie korzystają, w tym względzie w ramach przestrzegania celów i obowiązków określonych przez mające zastosowanie ramy prawne, z wolności wyboru między ustanowieniem procedur konkurencyjnych lub porównawczych, nieodpłatnych lub odpłatnych, przy czym sąd krajowy powinien sprawdzić, czy taka procedura selekcji jest zgodna z tymi celami i obowiązkami (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Europa Way i Persidera, C-560/15, EU:C:2017:593, pkt 65, 66).
- 31 Wynika z tego, że państwu członkowskiemu przysługuje zakres uznania w odniesieniu do charakteru i zasad procedur przyznawania częstotliwości, które organizują, i że co do zasady nic nie pozwala uznać, iż taka procedura nie może obejmować etapu badania zgodności ewentualnych wniosków ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia określoną przez KOR, wiążącego się w danym wypadku z wykluczeniem z tej procedury niektórych podmiotów, które złożyły wnioski, pod warunkiem że procedura ta, rozpatrywana jako całość, może zostać uznana za zgodną z wymogami i warunkami ustanowionymi w art. 7 dyrektywy o zezwoleniach.
- 32 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 7 dyrektywy o zezwoleniach należy interpretować w ten sposób, że procedura selekcji dotycząca przyznania praw użytkowania częstotliwości i decyzja o przyznaniu, do której wydania doprowadziło to postępowanie, mają na celu wspieranie i rozwój skutecznej i niezakłóconej konkurencji, z poszanowaniem zasad równego traktowania i proporcjonalności. Okoliczność, że taka procedura obejmuje etap badania zgodności ewentualnych wniosków z właściwą specyfikacją istotnych warunków zamówienia, nie jest sprzeczna z tym celem, pod warunkiem że wspomniana procedura jako całość jest zgodna z wymogami i warunkami przewidzianymi w art. 7 owej dyrektywy.

W przedmiocie pytań pierwszego, trzeciego i czwartego

- 33 Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż art. 4 dyrektywy ramowej stanowi wyraz zagwarantowanej w art. 47 karty zasady skutecznej ochrony sądowej, na mocy której sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawnych (wyrok z dnia 13 października 2016 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W przypadku, o którym mowa w art. 4 dyrektywy ramowej, wymóg przyznania skutecznej ochrony sądowej, który leży u podstaw wspomnianego artykułu, powinien znaleźć zastosowanie również w stosunku do użytkowników i przedsiębiorstw, którym mogą przysługiwać prawa wynikające z porządku prawnego Unii, w szczególności dyrektyw dotyczących łączności elektronicznej, i których prawa zostały naruszone w wyniku decyzji KOR (wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Ponadto, jak przypomniano w pkt 26 niniejszego wyroku, ze względu na to, iż na KOR spoczywa zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy ramowej obowiązek wspierania konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących, poprzez zapewnienie w szczególności, aby nie było zakłóceń lub ograniczeń w sektorze łączności elektronicznej, ścisła wykładnia art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, zgodnie z którą przepis ten nie przyznaje prawa odwołania się podmiotom innym niż adresaci decyzji KOR, byłaby trudna do pogodzenia z ogólnymi celami i zasadami prawnymi, które wynikają w odniesieniu do tych organów z art. 8 rzeczonej dyrektywy, a w szczególności z celem wspierania konkurencji (wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 I tak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej dotyczy zarówno adresatów danej decyzji, jak i innych przedsiębiorstw, które udostępniają sieć lub świadczą usługi łączności elektronicznej i które mogą konkurować z owymi adresatami, o ile decyzja ta może oddziaływać na ich pozycję rynkową (wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 37).
- 37 Jednakże wbrew temu, co wydaje się być założeniem sądu odsyłającego i jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 24 opinii, z orzecznictwa tego nie można wywieść, że zakres stosowania art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej jest ograniczony, poza rzeczonymi adresatami, wyłącznie do przedsiębiorstw konkurujących z takimi adresatami.
- 38 Z samego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek przyznania prawa odwołania użytkownikom lub przedsiębiorstwom, które, po pierwsze, „udostępniają sieci lub [świadczą] usługi łączności elektronicznej”, a po drugie, których „dotyczy” dana decyzja wydana przez KOR, którą zamierzają oni zakwestionować, nie ograniczając tego prawa wyłącznie do konkurentów adresata lub adresatów tej decyzji.

39 W świetle powyższych rozważań i biorąc pod uwagę orzecznictwo przypomniane w pkt 23 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że poprzez pytania pierwsze, trzecie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż przyznaje on prawo odwołania się przedsiębiorstwu:

- które uczestniczyło, poprzez złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału, w postępowaniu aukcyjnym w sektorze łączności elektronicznej prowadzonym przez KOR państwa członkowskiego innego niż to, w którym przedsiębiorstwo to ma siedzibę i prowadzi działalność,
- które samo nie świadczy usługi łączności elektronicznej na rynku państwa członkowskiego, którego dotyczy to postępowanie, ale sprawuje bezpośrednią kontrolę nad przedsiębiorstwem obecnym na tym rynku, oraz
- wobec którego KOR wydał decyzję odmawiającą zarejestrowania jego wniosku w ramach wspomnianego postępowania ze względu na to, że nie spełnia ono wymaganych warunków, która to decyzja stała się następnie ostateczna,

w celu zakwestionowania późniejszej decyzji, na mocy której wspomniany KOR udzielił zamówienia, którego dotyczy postępowanie aukcyjne, osobom trzecim.

40 W tym względzie należy podkreślić, że dokonana przez Trybunał wykładnia art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, która – jak przypomniano w pkt 33 niniejszego wyroku – stanowi wyraz zagwarantowanej w art. 47 karty zasady skutecznej ochrony sądowej, powinna uwzględniać znaczenie tego prawa podstawowego, w postaci wynikającej z systemu karty jako całości. W szczególności należy wziąć pod uwagę okoliczność, że choć art. 52 ust. 1 karty dopuszcza ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, to postanowienie to wymaga jednak, by każde ograniczenie szanowało zasadniczą treść danego prawa podstawowego, oraz by – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – było ono konieczne i rzeczywiście odpowiadało celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 51).

41 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi (wyrok z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W niniejszej sprawie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że ani dyrektywa ramowa, ani dyrektywa o zezwoleniach nie zawierają definicji pojęcia „dostawców usług łączności elektronicznej” (wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, pkt 55). W celu sprecyzowania zakresu tego pojęcia należy zatem odnieść się do ram prawnych ustanowionych przez dyrektywę o zezwoleniach, a także do celów realizowanych przez ogół właściwych przepisów.

43 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 dyrektywy o zezwoleniach państwa członkowskie powinny zapewnić swobodę w zakresie dostępu do sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej, na warunkach określonych w tej dyrektywie. Udostępnianie sieci łączności oraz świadczenie usług w zakresie łączności elektronicznej mogą, zgodnie z art. 3 ust. 2, być poddane jedynie wymogom związanym z ogólnym zezwoleniem, które stanowi zgodnie z art. 2 ust. 2 tej

dyrektywy ramy prawne określone przez państwo członkowskie zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług łączności elektronicznej oraz określające szczególne obowiązki sektorowe, jakie mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich lub poszczególnych rodzajów sieci i usług łączności elektronicznej, zgodnie z niniejszą dyrektywą.

- 44 Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach ogólne zezwolenie na udostępnianie sieci i świadczenie usług łączności elektronicznej może być poddane jedynie wymogom określonym w załączniku do dyrektywy, które muszą być niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste.
- 45 Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 zdanie drugie wspomnianej dyrektywy „[o]d danego przedsiębiorstwa można żądać dokonania notyfikacji, ale nie uzyskania jednoznacznej decyzji lub innego aktu administracyjnego od [KOR] przed rozpoczęciem wykonywania uprawnień, wynikających z zezwolenia”. W ust. 3 tego artykułu uściślono w tym względzie, że na notyfikację, o której mowa w ust. 2, składa się co najwyżej deklaracja osoby fizycznej lub prawnej [złożona w KOR] „o zamiarze rozpoczęcia świadczenia dostępu do sieci oraz usług w zakresie łączności elektronicznej”.
- 46 Z powyższego wynika, że w państwie członkowskim takim jak Węgry, które – zgodnie z informacjami przekazanymi na rozprawie przez NMHH – nakłada na zainteresowane przedsiębiorstwa obowiązek dokonania notyfikacji w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach, przedsiębiorstwa te powinny dokonać tej notyfikacji dopiero przed rozpoczęciem działalności w zakresie rzeczywistego udostępniania sieci lub świadczenia usług łączności elektronicznej. Nie można zatem wykluczyć, że przedsiębiorstwo, które zamierza rozpocząć taką działalność, może uczestniczyć w postępowaniu takim jak sporne postępowanie aukcyjne przed dokonaniem owej notyfikacji odnośnemu KOR.
- 47 W świetle tego stwierdzenia przyznanie wyłącznie przedsiębiorstwom, które już dokonały notyfikacji właściwemu KOR, statusu przedsiębiorstwa, które „udostępnia sieci lub [świadczy] usługi łączności elektronicznej” do celów stosowania art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, sprowadzałoby się co do zasady do wyłączenia spod gwarantowanej w tym przepisie ochrony sądowej wszystkich nowych podmiotów zamierzających wejść na rynek, w tym podmiotów gospodarczych, które podjęły inicjatywę uczestniczenia, poprzez złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu aukcyjnym, w celu rzeczywistego wejścia na ten rynek. Tymczasem taka wykładnia art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z wyżej wymienionymi przepisami dyrektywy o zezwoleniach nie przestrzegałaby istoty podstawowego prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 47 karty, ponieważ pozbawiałaby ona te podmioty gospodarcze wszelkiej możliwości zakwestionowania decyzji, która może być dla nich niekorzystna, i byłaby sprzeczna zarówno z celami przypomnianymi w pkt 26 niniejszego wyroku, jak i z orzecnictwem przytoczonym w pkt 33–36 tego wyroku.
- 48 W związku z tym, aby można było uznać, że przedsiębiorstwo ma status przedsiębiorstwa, które „udostępnia sieci lub [świadczy] usługi łączności elektronicznej” w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, dane przedsiębiorstwo niekoniecznie musi dokonać formalnej notyfikacji właściwemu organowi danego państwa członkowskiego, w przypadku gdy dokonanie takiej notyfikacji jest wymagane przez prawo tego państwa członkowskiego na podstawie art. 3 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach, ani ogólniej, być już obecne na rynku tego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przedsiębiorstwo to spełnia obiektywne warunki, jakim podlega w tym państwie członkowskim ogólne zezwolenie, o którym mowa w tym ostatnim przepisie, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

- 49 Uważa się zatem, że przedsiębiorstwo, które mimo że nie weszło jeszcze na rynek, uczestnicząc jednocześnie – poprzez złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału – w postępowaniu takim jak sporne postępowanie aukcyjne, spełnia powyższe wymogi, pod warunkiem spełnienia tych obiektywnych warunków, i to niezależnie od tego, czy posiada ono spółkę zależną, która jest obecna na rynku.
- 50 Co się tyczy, w drugiej kolejności, warunku określonego w art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, zgodnie z którym decyzja wydana przez KOR, którą przedsiębiorstwo zamierza zaskarżyć, musi „dotyczyć” owego przedsiębiorstwa, warunek ten należy uznać za spełniony, o ile decyzja ta może oddziaływać na pozycję rynkową tego przedsiębiorstwa lub jeżeli decyzja ta potencjalnie oddziałuje na prawa tego przedsiębiorstwa wynikające z prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lutego 2008 r., *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, pkt 32, 39; a także z dnia 22 stycznia 2015 r., *T-Mobile Austria*, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 37). Warunek ten jest zatem spełniony, jeżeli decyzja danego KOR potencjalnie oddziałuje na prawa danego przedsiębiorstwa ze względu, po pierwsze, na jej treść, a po drugie, na działalność prowadzoną lub planowaną przez to przedsiębiorstwo (zob. podobnie wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r., *Arcor*, C-55/06, EU:C:2008:244, pkt 176).
- 51 W związku z tym decyzja wydana przez KOR po zakończeniu tego postępowania dotyczy w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał w orzecznictwie przypomnianym w poprzednim punkcie, przedsiębiorstwa, które uczestniczyło, poprzez złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału, w postępowaniu takim jak sporne postępowanie aukcyjne.
- 52 Konkretny krok podjęty przez takie przedsiębiorstwo, polegający na złożeniu wniosku o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu aukcyjnym w celu rzeczywistego wejścia na rynek, którego dotyczy to postępowanie, wystarcza bowiem co do zasady do wykazania, że decyzja, na mocy której KOR zamyka to postępowanie, przyznając osobom trzecim prawa użytkowania częstotliwości radiowych, które wspomniane przedsiębiorstwo zamierzało uzyskać, ma, ze względu na swoją treść, wpływ na działalność planowaną przez owo przedsiębiorstwo i w konsekwencji potencjalnie oddziałuje na jego prawa w rozumieniu rzeczzonego przepisu.
- 53 Sama okoliczność, że takie przedsiębiorstwo zostało wykluczone z postępowania aukcyjnego, które doprowadziło do wydania decyzji o przyznaniu kończącej to postępowanie, która stała się ostateczna, jak miałoby to miejsce w niniejszej sprawie, czego zbadanie należy jednak do sądu odsyłającego, nie może pozbawiać tego przedsiębiorstwa jego statusu przedsiębiorstwa, którego dotyczy decyzja o przyznaniu, w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej.
- 54 Należy dodać, że prawdą jest, iż Trybunał orzekł już w kontekście zamówień publicznych objętych dyrektywą Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. 1989, L 395, s. 33), że interes prawny oferenta wykluczonego z postępowania o udzielenie zamówienia w odniesieniu do decyzji o udzieleniu tego zamówienia nie może wynikać z tego, że wspomnianemu oferentowi mogłoby zostać ewentualnie udzielone zamówienie, w przypadku gdyby w wyniku uchylenia tej decyzji instytucja zamawiająca postanowiła o wszczęciu nowego postępowania o udzielenie zamówienia (postanowienie z dnia 17 maja 2022 r., *Estaleiros Navais de Peniche*, C-787/21, niepublikowane, EU:C:2022:414, pkt 27).

- 55 Jednakże dyrektywa ta stanowi w istocie w jej art. 2a ust. 2, że oferenci i kandydaci powinni mieć prawo odwołania się od decyzji o przyznaniu, jeżeli są „zainteresowani” w tym znaczeniu, że „nie zostali jeszcze ostatecznie wykluczeni”. W wyroku z dnia 21 grudnia 2021 r., *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 72, 75), Trybunał stwierdził zatem brak interesu prawnego po stronie takich wykluczonych oferentów na podstawie tego przepisu.
- 56 Należy zaś stwierdzić, że dyrektywa ramowa nie zawiera żadnego przepisu analogicznego do art. 2a ust. 2 dyrektywy 89/665. W związku z tym, co się tyczy przepisu ograniczającego podstawowe prawo do skutecznej ochrony sądowej, oraz biorąc pod uwagę orzecznictwo przypomniane w pkt 40 niniejszego wyroku, które podkreśla znaczenie zasady proporcjonalności w tym kontekście, nie należy stosować tego samego podejścia przez analogię do celów dokonania wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej, ponieważ prawodawca nie uznał za konieczne włączenia takiego przepisu do tej dyrektywy.
- 57 Należy zatem uznać, że w kontekście odwołania wniesionego na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej przez przedsiębiorstwo w celu zakwestionowania decyzji o przyznaniu kończącej postępowanie aukcyjne, w jakim uczestniczyło – poprzez złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału – to przedsiębiorstwo, które jednak zostało wykluczone na mocy wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna, interes prawny tego przedsiębiorstwa można wywieść w szczególności z tego, że mogłoby ono ewentualnie uczestniczyć w nowym postępowaniu aukcyjnym dotyczącym przyznania tych samych praw użytkowania częstotliwości radiowych i, w stosownym przypadku, otrzymać je, w przypadku gdyby w wyniku uchylenia tej decyzji, instytucja zamawiająca postanowiła o wszczęciu takiego postępowania.
- 58 W trzeciej kolejności należy jednak przypomnieć znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. W rzeczywistości bowiem dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, nie podlegały już zaskarżeniu (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 185 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 W związku z tym w przypadku gdy przedsiębiorstwo, które zostało wykluczone z postępowania takiego jak sporne postępowanie aukcyjne w drodze decyzji KOR, która stała się ostateczna, w następstwie orzeczenia sądowego, wnosi odwołanie na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w celu zakwestionowania decyzji o przyznaniu kończącej to postępowanie, odwołanie to nie może naruszać powagi rzeczy osądzonej przysługującej temu orzeczeniu sądowemu.
- 60 Należy podkreślić w tym względzie, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału powaga rzeczy osądzonej obejmuje kwestie faktyczne i prawne, które rzeczywiście zostały rozstrzygnięte lub które musiały zostać rozstrzygnięte w orzeczeniu sądowym (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., *Komisja/Schneider Electric*, C-440/07 P, EU:C:2009:459, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo). Zastosowanie zasady powagi rzeczy osądzonej w niniejszej sprawie zależy zatem co do zasady od zakresu odwołania wniesionego przez spółkę DIGI Communications w celu zakwestionowania spornej decyzji o przyznaniu, a zatem od ewentualnego pokrywania się tego zakresu z zakresem orzeczenia sądowego, na mocy którego jej odwołanie od decyzji o wykluczeniu jej z udziału w spornym postępowaniu aukcyjnym zostało ostatecznie oddalone. Konkretniej rzecz ujmując, jak podnosi w istocie rzecznik generalny w pkt 86 opinii, zależy ono od tego, czy spółka DIGI Communications zaskarżyła sporną decyzję o przyznaniu w celu

podważenia jej wykluczenia z tego postępowania aukcyjnego, kwestionując zastosowanie wobec niej niezgodnego z prawem kryterium wykluczenia, czy też kwestionuje ona zgodność z prawem przyznania praw do użytkowania częstotliwości z powodów innych niż te, które uzasadniały jej wykluczenie z tego postępowania.

61 W świetle całości powyższych rozważań na pytania pierwsze, trzecie i czwarte trzeba odpowiedzieć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż przyznaje on prawo odwołania się przedsiębiorstwu:

- które uczestniczyło, poprzez złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału, w postępowaniu aukcyjnym w sektorze łączności elektronicznej prowadzonym przez KOR państwa członkowskiego innego niż to, w którym przedsiębiorstwo to ma siedzibę i prowadzi działalność,
- które samo nie świadczy usługi łączności elektronicznej na rynku państwa członkowskiego, którego dotyczy to postępowanie, lecz które spełnia obiektywne warunki, jakim podlega w tym państwie członkowskim ogólne zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach, i to niezależnie od faktu, że kontroluje ono w danym przypadku inne przedsiębiorstwo obecne na tym rynku, oraz
- wobec którego KOR wydał decyzję odmawiającą zarejestrowania jego wniosku w ramach wspomnianego postępowania ze względu na to, że nie spełnia ono wymaganych warunków, która to decyzja stała się ostateczna w następstwie orzeczenia sądowego oddalającego odwołanie od tej decyzji,

w celu zakwestionowania późniejszej decyzji, na mocy której odnośny KOR udzielił zamówienia, którego dotyczy postępowanie aukcyjne, osobom trzecim, pod warunkiem że odwołanie wniesione przez to przedsiębiorstwo nie narusza powagi rzeczy osądzonej tego orzeczenia sądowego.

W przedmiocie kosztów

62 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 7 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r.,

należy interpretować w ten sposób, że:

- **procedura selekcji dotycząca przyznania praw użytkowania częstotliwości i decyzja o przyznaniu, do której wydania doprowadziło to postępowanie, mają na celu**

wspieranie i rozwój rzeczywistej i niezakłóconej konkurencji z poszanowaniem zasad równości traktowania i proporcjonalności;

- okoliczność, że taka procedura obejmuje etap badania zgodności ewentualnych wniosków z właściwą specyfikacją istotnych warunków zamówienia, nie jest sprzeczna z tym celem, pod warunkiem że wspomniana procedura jako całość jest zgodna z wymogami i warunkami przewidzianymi w art. 7 owej dyrektywy.

2) Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, zmienionej dyrektywą 2009/140, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,

należy interpretować w ten sposób, iż przyznaje on prawo odwołania się przedsiębiorstwu:

- które uczestniczyło, poprzez złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału, w postępowaniu aukcyjnym w sektorze łączności elektronicznej prowadzonym przez krajowy organ regulacyjny państwa członkowskiego innego niż to, w którym przedsiębiorstwo to ma siedzibę i prowadzi działalność,
- które samo nie świadczy usługi łączności elektronicznej na rynku państwa członkowskiego, którego dotyczy to postępowanie, lecz które spełnia obiektywne warunki, jakim podlega w tym państwie członkowskim ogólne zezwolenie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2002/20, zmienionej dyrektywą 2009/140, i to niezależnie od faktu, że kontroluje ono w danym przypadku inne przedsiębiorstwo obecne na tym rynku, oraz
- wobec którego krajowy organ regulacyjny wydał decyzję odmawiającą zarejestrowania jego wniosku w ramach wspomnianego postępowania ze względu na to, że nie spełnia ono wymaganych warunków, która to decyzja stała się ostateczna w następstwie orzeczenia sądowego oddalającego odwołanie od tej decyzji,

w celu zakwestionowania późniejszej decyzji, na mocy której odnośny krajowy organ regulacyjny udzielił zamówienia, którego dotyczy postępowanie aukcyjne, osobom trzecim, pod warunkiem że odwołanie wniesione przez to przedsiębiorstwo nie narusza powagi rzeczy osądzonej tego orzeczenia sądowego.

Podpisy