Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 30. června 2016 [1]

Věc C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
proti
Administración del Estado

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko)]

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2002/21/ES — Odvětví telekomunikací — Sítě a služby elektronických komunikací — Vnitrostátní regulační orgány — Požadavek nezávislosti — Institucionální autonomie členských států“

1. V projednávané věci je Soudní dvůr zaprvé povolán k přezkumu otázky, jaký prostor pro volné uvážení s ohledem na institucionální autonomii, kterou požívají členské státy v dané oblasti, mají členské státy při organizaci a novém uspořádání svých vnitrostátních regulačních orgánů (dále jen „VRO“). Soudní dvůr je zadruhé tázán, zda odvolání předsedy a radního VRO před uplynutím jejich mandátu v návaznosti na institucionální reformu, v jejímž důsledku došlo ke sloučení tohoto VRO s dalšími regulačními orgány, porušuje záruku nezávislosti uvedeného VRO.

2. V projednávané věci provedla španělská vláda rozsáhlou reformu, jejímž cílem bylo optimalizovat úspory z rozsahu a zaručit konsistentní přístup k regulaci všech síťových průmyslových odvětví tím, že sdružila jednotlivé regulační orgány v jediný meziodvětvový orgán. Institucionální reformou se VRO dotčený ve věci v původním řízení, a sice Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Komise pro telekomunikační trh (dále jen „KTT“), Španělsko], sloučil zejména s Comisión Nacional de la Competencia (Národní komisí pro hospodářskou soutěž, Španělsko), Comisión Nacional del Sector Postal (Národní komisí pro poštovnictví, Španělsko) a Comisión Nacional de Energía (Národní komisí pro energetiku, Španělsko). Tato reforma měla za přímý následek zejména předčasné ukončení mandátu předsedy tohoto VRO a mandátu jednoho z jeho radních, aniž by tato odvolání byla založena na důvodech taxativně stanovených španělským zákonem.

3. V tomto stanovisku uvedu, že podle mého názoru směrnice 2002/21/ES [2] musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání sloučení VRO v rámci institucionální reformy s dalšími regulačními orgány, jako jsou orgány pro hospodářskou soutěž, poštovnictví nebo energetiku, pokud úkoly, které tato směrnice svěřuje VRO, mohou být vykonávány při respektování požadavků a záruk stanovených touto směrnicí, což přísluší přezkoumat vnitrostátnímu soudu.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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 a oprava Úř. věst. 2013, L 241, s. 8, dále jen „rámcová směrnice“).

4. Poté uvedu důvody, proč se domnívám, že čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že odvolání předsedy a radního VRO před uplynutím jejich mandátu v návaznosti na institucionální reformu – v jejímž důsledku došlo ke sloučení tohoto VRO s dalšími regulačními orgány, aniž by byla stanovena přechodná ustanovení, která by umožňovala zaručit dodržení délky mandátu předsedy a úpravu mandátu radního – narušuje nezávislost uvedeného VRO.

I – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

5. Rámcová směrnice zavádí předpisový rámec pro elektronické komunikace za účelem vytvoření podmínek pro účinnou hospodářskou soutěž v odvětví telekomunikací [3].

6. Rámcová směrnice zejména stanoví úkoly, které mají VRO, a zásady, které jsou základem pro jejich fungování.

7. Článek 2 písm. g) rámcové směrnice definuje VRO jako „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“.

8. Článek 3 rámcové směrnice zní takto:

„1. Členské státy zajistí, aby každý z úkolů, který je uložen [VRO] v této směrnici a ve zvláštních směrnicích, byl plněn příslušným subjektem.

2. Členské státy zaručí nezávislost [VRO] tím, že zajistí, aby byly právně odlišeny a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací. Členské státy, které si ponechají ve svém vlastnictví podniky, které zajišťují sítě a/nebo poskytují služby elektronických komunikací, a kontrolu nad nimi, zajistí účinné strukturální oddělení regulační funkce od činností spojených s vlastnictvím nebo kontrolou.

3. Členské státy zajistí, aby [VRO] vykonávaly své pravomoci nestranně, transparentně a včas. Členské státy zajistí, aby [VRO] měly k provádění svěřených úkolů dostatečné finanční a lidské zdroje.

3a. Aniž jsou dotčena ustanovení odstavců 4 a 5, jednají [VRO] odpovědné za regulaci trhu ex ante nebo řešení sporů mezi podniky podle článku 20 nebo 21 této směrnice nezávisle a nevyžadují ani nepřijímají pokyny od jiného orgánu v souvislosti s plněním úkolů, jež jsou jim svěřeny podle vnitrostátních právních předpisů provádějících právo Společenství. To nebrání dohledu v souladu s vnitrostátním ústavním právem. Pravomoc pozastavit platnost rozhodnutí nebo změnit rozhodnutí [VRO] mají pouze subjekty rozhodující o opravném prostředku zřízené v souladu s článkem 4.

Členské státy zajistí, aby ředitel [VRO], či případně členové kolektivního orgánu plnící jeho funkce, uvedeného v prvním pododstavci nebo jeho zástupce mohl být odvolán pouze tehdy, pokud již nesplňuje vnitrostátními právními předpisy předem stanovené podmínky pro výkon svých povinností. Rozhodnutí o odvolání ředitele [VRO], či případně členů kolektivního orgánu plnícího jeho funkce, se zveřejňuje v okamžiku odvolání. Odvolaný ředitel [VRO], případně členové kolektivního orgánu plnící jeho funkce, obdrží odůvodnění rozhodnutí a mají právo požadovat jeho zveřejnění, a pokud by jinak toto odůvodnění zveřejněno nebylo, zveřejní se.

3 — Viz bod 1 odůvodnění této směrnice.

Členské státy zajistí, aby [VRO] uvedené v prvním pododstavci měly samostatné roční rozpočty. Členské státy rovněž zajistí, aby [VRO] měly odpovídající finanční a lidské zdroje, jež jim umožní aktivně se účastnit a přispívat k činnosti Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC)[4].

3b. Členské státy zajistí, aby cíle BEREC spočívající v podpoře větší koordinace a soudržnosti v oblasti regulace byly aktivně podporovány příslušnými [VRO].

3c. Členské státy zajistí, aby [VRO] při přijímání svých vlastních rozhodnutí pro své vnitrostátní trhy v nejvyšší míře zohlednily stanoviska a společné postoje vydané BEREC.

4. Členské státy zveřejní úkoly, které mají plnit [VRO], ve snadno přístupné formě, zejména pokud jsou úkoly uloženy několika subjektům. Členské státy popřípadě zajistí, aby ve věcech společného zájmu probíhaly konzultace a uskutečňovala se spolupráce mezi těmito orgány, a mezi těmito orgány a vnitrostátními orgány, kterým je uloženo uplatňování právních předpisů na ochranu hospodářské soutěže, a vnitrostátními orgány, kterým je uloženo uplatňování právních předpisů na ochranu spotřebitele. Jestliže je k řešení takových záležitostí zmocněno více orgánů, zajistí členské státy, aby příslušné úkoly každého orgánu byly zveřejněny ve snadno přístupné formě.

5. [VRO] a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže si vzájemně poskytují informace nezbytné pro uplatňování ustanovení této směrnice a zvláštních směrnic. U předávaných informací zajistí přijímající orgán stejnou úroveň důvěrnosti jako orgán, který informaci poskytl.

[...]“

9. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů[5] zavádí předpisový rámec za účelem stanovení rovnováhy mezi vysokou úrovní ochrany soukromí osob a volným pohybem osobních údajů v rámci Evropské unie.

10. Za tímto účelem čl. 28 odst. 1 této směrnice stanoví následující:

„Každý členský stát pověří jeden nebo několik orgánů veřejné moci na svém území dohledem nad dodržováním předpisů přijatých členskými státy na základě této směrnice.

Tyto orgány plní úkoly, kterými jsou pověřeny, zcela nezávisle.“

B – *Španělské právo*

11. Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (královské legislativní nařízení 6/1996, kterým se liberalizují telekomunikace) ze dne 7. června 1996[6] zřídilo KTT jako nezávislý orgán pověřený dohledem nad uplatňováním zásad volné hospodářské soutěže, průhlednosti a rovného zacházení, jakož i rozhodováním sporů mezi subjekty v daném odvětví.

4 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1211/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Úřadu (Úř. věst. 2009, L 337, s. 1).

5 — Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355.

6 — BOE č. 139, 8. června 1996, s. 18973.

12. Článek 13 odst. 1 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (zákon 2/2011 o udržitelném hospodářství) ze dne 4. března 2011 [7] stanovil, že předseda a radní KTT byli jmenováni vládou královským nařízením přijatým na návrh příslušného ministra. Byli vybíráni z osob, jejichž prestiž a odborná způsobilost byly uznávány, po slyšení ministra a osob navržených na předsedu a radní odpovídající komisí Congreso de los Diputados [Poslanecká sněmovna, Španělsko], přičemž toto slyšení se muselo týkat způsobilosti kandidátů. Slyšení předsedy se musí mimo jiné týkat jeho plánu činnosti v rámci orgánu a regulovaného odvětví.

13. Článek 13 odst. 2 zákona 2/2011 stanovil, že mandát předsedy a radních byl šestiletý bez možnosti znovuzvolení za člena rady. Mandát radních byl obnovován částečně k zajištění stability a kontinuity rady.

14. V souladu s článkem 16 tohoto zákona mohli být předseda a radní regulačního orgánu odvoláni pouze z omezeného počtu důvodů, a sice demise, uplynutí mandátu, vznik neslučitelnosti *ex post*, odsouzení za úmyslný trestný čin, trvalá neschopnost nebo odejmutí zaměstnání rozhodnutím vlády v případě závažného porušení úkolů spojených s plněním nebo neplněním povinností v oblasti neslučitelnosti, střetu zájmů nebo povinnosti výhrady. V tomto ohledu o odejmutí zaměstnání rozhodovala vláda bez ohledu na režim sankce, který se případně mohl použít po přezkumu spisu příslušným ministerstvem.

15. V rámci reformy, kterou provedl zákon 2/2011 za účelem přizpůsobení počtu radních regulačního orgánu a Národní komise pro hospodářskou soutěž, stanovilo deváté dodatkové ustanovení tohoto zákona přechodná ustanovení. Těmito ustanoveními bylo stanoveno zejména, že ke jmenování nových předsedů těchto orgánů dojde po uplynutí mandátu stávajících předsedů a že noví radní budou jmenováni od okamžiku, kdy bude počet radních, jejichž mandát měl uplynout, nižší než šest.

16. V preambuli Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (zákon 3/2013 o vytvoření Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž) ze dne 4. června 2013 [8] je stanoveno, že jeho cílem je zřízení Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž (dále jen „NKTHS“), která sdruží jednotlivé regulační orgány, a sice Národní komisi pro energetiku, KTT, Národní komisi pro hospodářskou soutěž, Comité de Regulación Ferroviaria (Komise pro regulaci železnice, Španělsko), Národní komisi pro poštovnictví, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Komise pro letištní hospodářskou regulaci, Španělsko) a Consejo Audiovisual del Estado (Státní rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Španělsko). Tento zákon ruší článek 13 zákona 2/2011.

17. V souladu s článkem 6 zákona 3/2013 je NKTHS pověřena dohledem a kontrolou nad řádným fungováním trhů s elektronickými komunikacemi. Další ustanovení tohoto zákona ji pověřují zejména zachováváním a obecně podporováním účinné hospodářské soutěže na všech trzích a ve všech výrobních odvětvích, jakož i prováděním dohledu a kontrolou trhů s elektřinou a plynem, poštovnictví, rozhlasového a televizního vysílání a odvětví železnic.

18. Článek 23 zákona 3/2013 stanoví stejné důvody pro odvolání členů rady, jaké byly obsaženy v článku 16 zákona 2/2011.

19. Na základě druhého dodatkového ustanovení zákona 3/2013 se zřízením NKTHS zrušuje Národní komise pro hospodářskou soutěž, Národní komise pro energetiku, KTT, Národní komise pro poštovnictví, Komise pro regulaci železnice, Comisión Nacional del Juego (Národní herní komise, Španělsko), Komise pro letištní hospodářskou regulaci a Státní rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

7 — BOE č. 55, 5. března 2011, s. 25033, dále jen „zákon 2/2011“.

8 — BOE č. 134, 5. června 2013, s. 42191, dále jen „zákon 3/2013“.

20. Real Decreto 657/2013 por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (královské nařízení 657/2013, kterým se schvalují stanovy Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž) ze dne 30. srpna 2013 [9] bylo vyhlášeno dne 31. srpna 2013. Královskými nařízeními vyhlášenými dne 10. září 2013 byli jmenováni předseda a radní NKTHS.

21. A konečně Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (královské nařízení 795/2013, kterým byl Bernardo Lorenzo Almendros odvolán z funkce předsedy Komise pro telekomunikační trh) ze dne 11. října 2013 [10], jakož i Real Decreto 800/2013 por el que se dispone el cese de don Xabier Ormaetxea Garai como Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (královské nařízení 800/2013, kterým byl Xabier Ormaetxea Garai odvolán z funkce radního Komise pro telekomunikační trh) ze dne 11. října 2013 [11], ukončila mandát předsedy a radního KTT. Obě tato královská nařízení mimoto stanoví, že odvolání nabývá účinnosti zpětně k 7. říjnu 2013.

II – **Skutkový základ sporu v původním řízení a předběžné otázky**

22. Dne 10. března 2011 byli Bernardo Lorenzo Almendros a Xavier Ormaetxea Garai (dále jen „žalobci“) jmenováni v prvním případě předsedou a v druhém případě radním KTT. Po reformě provedené španělskou vládou byla dne 15. října 2013 vyhlášena královská nařízení 795/2013 a 800/2013, kterými byli žalobci odvoláni s účinností k 7. říjnu 2013.

23. Žalobci tedy podali žalobu proti těmto královským nařízením. Domnívají se, že tato nařízení ukončila jejich funkce před uplynutím doby jejich mandátu, aniž existoval zákonný důvod pro jejich odvolání. Uvádějí rovněž, že jejich přijetí nepředcházelo žádné disciplinární řízení, dokonce ani sdělení důvodů žalobcům, a to v rozporu s čl. 3 odst. 3a druhým pododstavcem rámcové směrnice.

24. Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) rovněž upřesňuje, že dopisem ze dne 4. listopadu 2013 byla jedním z žalobců podána stížnost pro porušení tohoto ustanovení u Evropské komise, která byla zaregistrována.

25. Tribunual Supremo (Nejvyšší soud), který vyjádřil pochybnosti, pokud jde o výklad unijního práva, se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je skutečnost, že vnitrostátní zákonodárce vytvořil regulační a kontrolní orgán obecné působnosti bez specializace, který v jediném orgánu slučuje mimo jiné doposud existující kontrolní orgány v odvětví energetiky, odvětví telekomunikací a odvětví hospodářské soutěže, slučitelná [s rámcovou směrnicí] z pohledu účinné ochrany obecných zájmů, jež v této oblasti přísluší vnitrostátnímu regulačnímu orgánu [v odvětví sítí a služeb elektronických komunikací]?

2) Platí podmínka ‚nezávislosti‘ [VRO] v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, na kterou odkazuje čl. 3 odst. 2 a 3a [rámcové směrnice], obdobně pro vnitrostátní kontrolní orgány na ochranu osobních údajů podle článku 28 směrnice 95/46[...]?

3) Uplatní se právní nauka obsažená v rozsudku […] ze dne 8. dubna 2014 [Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237)] v případě, kdy jsou osoby ve vedoucích funkcích [VRO] pro oblast telekomunikací odvolány před uplynutím svého mandátu z důvodu nového právního rámce, který vytvořil nový kontrolní orgán zahrnující různé [VRO] pro regulovaná odvětví? Lze toto předčasné

9 — BOE č. 209, 31. srpna 2013, s. 63623.

10 — BOE č. 247, 15. října 2013, s. 83736.

11 — BOE č. 247, 15. října 2013, s. 83741.

odvolání z funkce pouze z důvodu vstupu v platnost nového zákona, a nikoli z důvodu zákonem stanoveného nesplnění osobních podmínek pro výkon funkce *ex post* považovat za slučitelné s ustanoveními čl. 3 odst. 3a [rámcové směrnice]?“

III – **Má analýza**

26. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je třeba rámcovou směrnici vykládat v tom smyslu, že sloučení VRO v rámci institucionální reformy s dalšími regulačními orgány, jako je orgán pro hospodářskou soutěž, poštovnictví nebo energetiku, je v rozporu s požadavky ustanovení této směrnice týkajícími se zejména nezávislosti, způsobilosti a technické odbornosti tohoto VRO.

27. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba podle mého názoru přezkoumat společně, je, zda je čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice třeba vykládat v tom smyslu, že odvolání předsedy a radního VRO před uplynutím jejich mandátu v návaznosti na institucionální reformu, v jejímž důsledku došlo ke sloučení tohoto VRO s dalšími regulačními orgány, porušuje záruku nezávislosti uvedeného VRO.

28. První otázka položená předkládajícím soudem ve skutečnosti vede k přezkumu otázky, jaký prostor pro volné uvážení s ohledem na institucionální autonomii, kterou požívají členské státy v dané oblasti, mají členské státy při organizaci a novém uspořádání svých VRO.

29. Rámcová směrnice nestanoví žádný požadavek ohledně formy, kterou musí mít VRO. Článek 2 písm. g) této směrnice pouze definuje VRO jako „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými [uvedenou] směrnicí a zvláštními směrnicemi“. Kromě toho na základě ustálené judikatury sice členské státy požívají institucionální autonomii v rámci organizace a uspořádání svých VRO ve smyslu tohoto ustanovení, avšak tato institucionální autonomie může být vykonávána pouze při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených rámcovou směrnicí [12].

30. Soudní dvůr tak připustil, že směrnice 2002/22/ES [13] nebrání sama o sobě v zásadě tomu, aby vnitrostátní zákonodárce vystupoval jako VRO ve smyslu rámcové směrnice nebo aby úkoly vyplývajícími z uplatňování předpisového rámce použitelného na služby elektronických komunikací pověřil členský stát více subjektů za předpokladu, že při výkonu svých funkcí bude každý z těchto subjektů splňovat podmínky odborné způsobilosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené uvedenými směrnicemi a že rozhodnutí, které každý z těchto subjektů přijme v rámci svých funkcí, budou moci být předmětem účinného opravného prostředku před subjektem nezávislým na zúčastněných stranách [14]. Stejně tak funkce přidělení národních číslovacích zdrojů a funkce správy národních číslovacích plánů, funkce svěřené VRO, mohou být sdíleny několika nezávislými regulačními orgány, včetně ministerských orgánů, s výhradou, že rozdělení úkolů je zveřejněno, snadno přístupné a oznámeno Komisi [15].

31. Z této judikatury vyplývá, že v rámci své institucionální autonomie mají členské státy široký prostor pro volné uvážení ohledně organizace a uspořádání svých VRO, jehož meze se nachází v dodržování požadavků a záruk stanovených rámcovou směrnicí.

12 — Viz rozsudek ze dne 17. září 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, bod 53 a citovaná judikatura).

13 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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. 13/029, s. 367), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. 2009, L 337, s. 11).

14 — Viz rozsudky ze dne 6. října 2010, Base a další (C-389/08, EU:C:2010:584, bod 30), a ze dne 17. září 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, bod 57).

15 — Viz rozsudek ze dne 6. března 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, body 25 až 27).

32. V souladu s čl. 3 odst. 2 rámcové směrnice musí být vnitrostátní orgán pověřený plněním úkolů svěřených touto směrnicí VRN právně odlišen a funkčně nezávislý na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací, a případně musí členský stát zajistit účinné strukturální oddělení regulační funkce na jedné straně od činností spojených s vlastnictvím nebo řízením podniků, které zajišťují poskytování sítí nebo služeb elektronických komunikací na straně druhé.

33. Mimoto pro účely respektování požadavků stanovených v čl. 3 odst. 3 rámcové směrnice musí tento subjekt moci vykonávat úkoly svěřené rámcovou směrnicí VRO nestranně, transparentně a včas a musí rovněž mít k provádění těchto úkolů dostatečné finanční a lidské zdroje.

34. Domnívám se tudíž, že nic nebrání v zásadě tomu, aby právní předpisy členského státu stanovily, že se VRO sloučí s dalšími regulačními orgány, a aby celek byl tvořen pouze jednou entitou, jak stanoví španělský zákon. Vnitrostátní soud musí však přezkoumat, že úkoly svěřené rámcovou směrnicí VRO jsou vykonávány při respektování požadavků a záruk stanovených touto směrnicí.

35. Ostatně španělský model není v rámci Unie výjimkou. Lucemburské velkovévodství a Nizozemské království mají totiž rovněž jediný subjekt, jehož posláním je regulace různých odvětví, jako je odvětví dopravy, plynu, energetiky, poštovních služeb nebo elektronických komunikací. Ve Spojeném království má úřad pro komunikace za poslání dohled nad trhem odvětví televizního vysílání, rozhlasového vysílání a elektronických komunikací. V Belgii, v Řecku, ve Francii, na Slovensku a ve Švédsku je jediný subjekt pověřen regulací odvětví poštovnictví a telekomunikací [16].

36. Vzhledem k výše uvedenému se tedy domnívám, že rámcová směrnice musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání sloučení VRO v rámci institucionální reformy s dalšími regulačními orgány, jako jsou orgány pro hospodářskou soutěž, poštovnictví nebo energetiku, pokud mohou být úkoly, které tato směrnice svěřuje VRO, vykonávány při respektování požadavků a záruk stanovených touto směrnicí, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

37. Přesto je však nyní třeba přezkoumat, zda v návaznosti na takovou institucionální reformu může mít odvolání předsedy a radního VRO před uplynutím jejich mandátu za následek porušení záruky nezávislosti tohoto VRO.

38. Konkrétně si předkládající soud klade otázku, zda lze použít na projednávanou věc judikaturu Soudního dvora týkající se směrnice 95/46. Ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237), byl Soudní dvůr v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti totiž povolán zejména k přezkoumání, zda požadavek stanovený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci této směrnice, podle něhož je třeba zaručit, že orgán dozoru příslušný dohlížet na ochranu osobních údajů plní úkoly, kterými je pověřen, zcela nezávisle, s sebou nese povinnost dotčeného členského státu respektovat délku mandátu takového orgánu, jak byla původně stanovena [17].

39. Soudní dvůr v tomto rozsudku připomíná, že orgány dozoru příslušné dohlížet na ochranu osobních údajů musí požívat nezávislosti, která jim umožní plnit jejich úkoly bez vnějšího vlivu, s vyloučením jakýchkoli příkazů a jakýchkoli jiných vnějších vlivů v jakékoliv podobě, ať již přímých či nepřímých, které by mohly usměrňovat jejich rozhodnutí, a ohrozit tak plnění úkolu, který spočívá v zajištění spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práva na soukromí a volným pohybem osobních

16 — Viz internetová stránka Úřadu pro regulaci elektronických komunikací a pošt na následující adrese: http://www.arcep.fr/index.php?id= 11270#c21478

17 — Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, bod 50).

údajů, uvedenými orgány [18]. Podle Soudního dvora pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů, jelikož by to podle Soudního dvora mohlo vést k „předem dané poslušnosti“ těchto orgánů a k podezření z podjatosti [19].

40. To je důvod, proč Soudní dvůr v uvedeném rozsudku rozhodl, že „kdyby členský stát mohl libovolně ukončit mandát orgánu dozoru před uplynutím původně stanoveného funkčního období a nedodržet pravidla a záruky předem stanovené za tím účelem použitelnými právními předpisy, mohla by hrozba takového ukončení, která by se nad tímto orgánem vznášela po celou dobu výkonu jeho mandátu, vést k určité poslušnosti vůči politickým orgánům, která je neslučitelná s uvedeným požadavkem nezávislosti […]. To platí i tehdy, když je předčasné ukončení mandátu důsledkem reorganizace nebo změny modelu, které je třeba provést tak, aby byly dodrženy požadavky nezávislosti stanovené použitelnými právními předpisy“ [20].

41. Podle španělské, belgické a nizozemské vlády, jakož i podle Komise základní rozdíly mezi úkoly svěřenými jednak orgánům příslušným dohlížet na ochranu osobních údajů a jednak VRO odůvodňují, aby byl pojem nezávislosti vymezen v projednávané věci odlišně od vymezení stanoveného Soudním dvorem ve výše uvedené judikatuře.

42. Je sice pravda, že úloha svěřená orgánům příslušným dohlížet na ochranu osobních údajů a úloha svěřená VRO sleduje odlišné cíle, avšak to nemění nic na tom, že dodržování záruky nezávislosti je rovněž zásadní podmínkou pro řádné fungování VRO. Nevidím tedy žádný důvod pro uplatnění řešení odlišného od řešení, které bylo přijato v rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Nesmí být minimalizován význam regulace služeb elektronických telekomunikací, která se zejména dotýká přímo svobody komunikace a ochrany spotřebitele. Nezávislost VRO tak musí být účinná nejen vůči hospodářským subjektům, ale i vůči politickým subjektům. To ostatně jasně vyplývá ze samotných norem unijního práva.

44. Článek 3 odst. 2 rámcové směrnice totiž stanoví, že členské státy musí zaručit nezávislost VRO tím, že zajistí, aby byly právně odděleny od všech organizací, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací. Ohledně čl. 3 odst. 3a této směrnice, který byl vložen směrnicí 2009/140/ES [21], z bodu 13 odůvodnění této směrnice vyplývá, že tímto vložením hodlal unijní normotvůrce posílit nezávislost VRO „[stanovením] výslovného ustanovení, které by zajistilo, aby byl [VRO], odpovědný za ex ante regulaci trhu nebo za řešení sporů mezi podniky, při plnění svých úkolů *chráněn před vnějšími zásahy nebo politickým tlakem*, jež by mohly ohrozit jeho nezávislé posuzování záležitostí, které mu jsou předkládány“ [22]. A unijní normotvůrce vysvětlil, že „[e]xistence takovéhoto vnějšího vlivu na vnitrostátní zákonodárný orgán činí tento orgán nevhodným k plnění funkce [VRO] v rámci předpisového rámce“.

18 — Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, bod. 51).

19 — Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, bod 53).

20 — Rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, bod. 54).

21 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. listopadu 2009, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst. 2009, L 337, s. 37).

22 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

45. S přihlédnutím k regulační funkci přiznané VRO a pravomocem, které jsou jim za tímto účelem poskytnuty, není vůle unijního normotvůrce posílit záruku nezávislosti VRO překvapující. Připomínám totiž, že VRO v rámci úkolů, které jsou jim svěřeny rámcovou směrnicí, zejména přiznávají individuální práva [23] a rozhodují spory mezi podniky s možností ukládání povinností [24]. Mají rovněž určitou regulační pravomoc, jelikož mohou regulovat ceny [25] nebo dále přijímat nápravná opatření, pokud se domnívají, že trh není konkurenční, tím, že uloží podnikům s významnou tržní silou na tomto trhu povinnosti [26]. Mají tedy širokou pravomoc, jak Soudní dvůr připomněl ve svém rozsudku ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Německo (C-424/07, EU:C:2009:749) [27].

46. Zdá se tedy zásadní, aby byla záruka nezávislosti dodržena a aby VRO mohly vykonávat své funkce nestranně a bez vnějšího vlivu, a to tím více, pokud si členský stát zachoval vlastnictví nebo kontrolu nad podniky, které zajišťují poskytování sítí nebo služeb elektronických komunikací. Soudní dvůr to již zdůraznil ve svém rozsudku ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo (C-518/07, EU:C:2010:125), ve kterém uvedl, že takové nezávislé orgány – v dané věci měl Soudní dvůr na mysli nejen německé orgány příslušné dohlížet na ochranu osobních údajů, ale rovněž další správní orgány existující v německém právním systému – mají často regulační funkce nebo plní úkoly, které musí být uchráněny od politického vlivu, a současně musí podléhat, pokud jde o dodržování práva, přezkumu příslušných soudů [28].

47. Z tohoto titulu představuje složení VRO, délka mandátu jeho členů a zvláště jejich neodvolatelnost z důvodů jiných, než jsou důvody stanovené zákonem, záruky proti případným vnějším vlivům. Unijní normotvůrce stanovením v čl. 3 odst. 3a druhém pododstavci rámcové směrnice, že ředitel VRO nebo jeho zástupce nebo případně členové kolektivního orgánu plnícího tuto funkci v rámci VRO nebo jejich zástupci nemohou být odvoláni z důvodů jiných, než jsou důvody stanovené zákonem, a proto, že již nesplňují podmínky vyžadované pro výkon jejich funkcí, cílil na posílení záruky nezávislosti VRO tím, že členy s rozhodovací pravomocí uchrání před jakýmkoliv vnějším vlivem, a zejména vlivem, který spočívá ve zmínce – byť nevýslovné – o hrozbě předčasného ukončení mandátu z důvodů jiných než stanovených zákonem.

48. Předčasné odvolání ředitele VRO, jako v projednávané věci, a potenciálně odvolání jednoho z radních pouze z toho důvodu, že se členský stát rozhodl změnit institucionální model tohoto VRO, tedy může představovat porušení záruky nezávislosti tohoto VRO.

49. Jak v tomto případě lze nalézt rovnováhu mezi institucionální autonomií, kterou má každý členský stát, a zárukou nezávislosti?

50. Ve svém rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237), Soudní dvůr uvedl, že předčasné ukončení mandátu kontrolního orgánu porušuje záruku nezávislosti, což „platí i tehdy, když je [toto] ukončení mandátu důsledkem reorganizace nebo změny modelu, *které je třeba provést tak, aby byly dodrženy požadavky nezávislosti stanovené použitelnými právními předpisy*“ [29]. Z toho vyvozuji, že nové uspořádání nebo změna modelu kontrolního orgánu nebo, v tomto případě, VRO, tedy nejsou nutně neslučitelné s dodržením nezávislosti tohoto VRO.

23 — Viz zejména články 9 až 11 rámcové směrnice. Viz rovněž 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), ve znění směrnice 2009/140.

24 — Viz článek 20 rámcové směrnice.

25 — Viz článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 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), ve znění směrnice 2009/140.

26 — Viz článek 17 směrnice 2002/22, v pozměněném znění.

27 — Viz bod 61 a citovaná judikatura.

28 — Viz bod 42.

29 — Bod 54. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

51. V tomto ohledu se s přihlédnutím k výše uvedené judikatuře domnívám, že členský stát musí při přípravě nového uspořádání VRO přijmout přechodná ustanovení, která umožní zajistit dodržení záruky nezávislosti VRO.

52. V projednávané věci podotýkám, že španělská vláda v roce 2011 stanovila taková ustanovení do té doby, než byla zrušena zákonem 3/2013. Deváté dodatkové ustanovení zákona 2/2011 o úpravě složení počtu členů rad regulačních orgánů a Národní komise pro hospodářskou soutěž totiž stanovilo přechodná opatření umožňující přesně připravit reformu, kterou tento zákon prováděl, s tím, že zaručuje délku mandátu dotčených předsedů. Podle uvedeného zákona tak mělo dojít ke jmenování nových předsedů po uplynutí mandátu stávajících předsedů a noví radní měli být jmenovaní od okamžiku, kdy byl počet radních, jejichž mandát měl uplynout, nižší než šest. Stejně tak bylo stanoveno, že vstupem zákona 2/2011 v platnost budou místopředsedové rady regulačních orgánů nadále vykonávat svou funkci až do uplynutí jejich mandátu a poté bude funkce místopředsedy každého orgánu zrušena.

53. I když, jak uvádí španělská vláda, zachování mandátu všech radních VRO, jakož i dalších regulačních orgánů dotčených reformou může vytvořit novou nákladnou a neúčinnou entitu, domnívám se, že přechodná ustanovení stanovící, že mandát ředitele VRO nebo případně mandát členů kolektivního orgánu plnícího v jeho rámci tuto funkci bude zachován, umožňují zaručit nezávislost tohoto VRO.

54. Stejně tak, i když se funkce radního VRO odlišuje od funkce ředitele tohoto orgánu, nic to nemění na tom, že jako člen tohoto orgánu musí tento radní moci jednat rovněž zcela nezávisle a nesmí vyžadovat ani přijímat příkazy z vnějšku [30]. Vzhledem k tomu, že španělský zákon stanovil u radních stejný omezený počet důvodů, jež mohly vést k odvolání, změna institucionálního modelu zamýšlená španělskou vládou nemůže mít bez přechodných ustanovení za následek prosté ukončení jejich mandátu. V tomto ohledu mám za to, že řešení původně přijaté zákonem 2/2011 by bývalo umožnilo dodržet záruku nezávislosti VRO. Vnitrostátní soud tedy musí podle mého názoru přezkoumat, v jakém rozsahu mohla být zavedena úprava mandátu těchto radních přechodnými ustanoveními.

55. S přihlédnutím k těmto skutečnostem se domnívám, že čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že odvolání předsedy a radního VRO před uplynutím jejich mandátu v návaznosti na institucionální reformu, v jejímž důsledku došlo ke sloučení tohoto VRO s dalšími regulačními orgány, aniž byla stanovena přechodná ustanovení, která by umožňovala zajistit dodržení délky mandátu předsedy a úpravu mandátu radního, narušuje nezávislost uvedeného VRO.

IV – **Závěry**

56. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) odpověděl následujícím způsobem:

„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, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání sloučení vnitrostátního regulačního orgánu v rámci institucionální reformy s dalšími regulačními orgány, jako jsou orgány pro hospodářskou soutěž, poštovnictví nebo energetiku, pokud mohou být úkoly, které směrnice 2002/21 ve znění změn svěřuje vnitrostátním regulačním orgánům, vykonávány při respektování požadavků a záruk stanovených touto směrnicí, což přísluší přezkoumat vnitrostátnímu soudu.

30 — Viz čl. 3 odst. 3a první pododstavec rámcové směrnice.

Článek 3 odst. 3a směrnice 2002/21 ve znění změn musí být vykládán v tom smyslu, že odvolání předsedy a radního vnitrostátního regulačního orgánu před uplynutím jejich mandátu v návaznosti na institucionální reformu, v jejímž důsledku došlo ke sloučení tohoto orgánu s dalšími regulačními orgány, aniž byla stanovena přechodná ustanovení, která by umožňovala zajistit dodržení délky mandátu předsedy a úpravu mandátu radního, narušuje nezávislost uvedeného orgánu.“