Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 30. júna 2016 [1]

Vec C-424/15

Xabier Ormaetxea Garai,
Bernardo Lorenzo Almendros
proti
Administración del Estado

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Smernica 2002/21/ES — Odvetvie telekomunikácií — Elektronické komunikačné siete a služby — Národné regulačné orgány — Požiadavka nezávislosti — Inštitucionálna autonómia členských štátov“

1. Súdny dvor má v predmetnej veci v prvom rade preskúmať otázku, akou mierou voľnej úvahy disponujú členské štáty na účely organizácie a reštrukturalizácie svojich národných regulačných orgánov (ďalej len „NRO“) s ohľadom na inštitucionálnu autonómiu, ktorú požívajú tieto štáty v danej oblasti. Súdnemu dvoru je tiež položená otázka, či odvolanie predsedu a člena rady NRO pred uplynutím ich funkčného obdobia v nadväznosti na inštitucionálnu reformu, ktorá viedla k zlúčeniu tohto NRO s inými regulačnými orgánmi, narušuje záruku nezávislosti tohto NRO.

2. Pokiaľ ide o predmetnú vec, španielska vláda uskutočnila rozsiahlu reformu s cieľom optimalizovať úspory z rozsahu a zabezpečiť koherentný prístup regulácie všetkých sieťových odvetví zlúčením rôznych regulačných orgánov do jedného viacodvetvového orgánu. Na základe inštitucionálnej reformy sa NRO vo veci samej, a síce Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Komisia pre telekomunikačný trh (CMT), Španielsko], zlúčila najmä s Comisión Nacional de la Competencia (Národná komisia pre hospodársku súťaž, Španielsko), Comisión Nacional del Sector Postal (Národná komisia pre poštový sektor, Španielsko) a Comisión Nacional de Energía (Národná komisia pre energetiku, Španielsko). Táto reforma mala za priamy následok najmä predčasné ukončenie funkčného obdobia predsedu tohto NRO a jedného z jeho poradcov bez toho, aby sa toto odvolanie zakladalo na taxatívne vymedzených dôvodoch stanovených španielskym zákonom.

3. V týchto návrhoch uvediem, že podľa môjho názoru treba smernicu 2002/21/ES [2] vykladať v tom zmysle, že nebráni zlúčeniu NRO v rámci inštitucionálnej reformy s inými regulačnými orgánmi, ako sú orgány pre hospodársku súťaž, poštový sektor alebo odvetvie energetiky, pokiaľ môžu byť úlohy, ktoré táto smernica zveruje NRO, vykonávané pri dodržiavaní požiadaviek a záruk ňou stanovených, čo prislúcha preveriť vnútroštátnemu súdu.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 33; Mim. vyd. 13/029, s. 349), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37, ďalej len „rámcová smernica“).

4. Potom uvediem dôvody, na základe ktorých sa domnievam, že článok 3 ods. 3a rámcovej smernice treba vykladať v tom zmysle, že odvolanie predsedu a člena rady NRO pred uplynutím ich funkčného obdobia v nadväznosti na inštitucionálnu reformu, ktorá viedla k zlúčeniu tohto NRO s inými regulačnými orgánmi, bez toho, aby boli stanovené prechodné ustanovenia umožňujúce zaručiť dodržanie dĺžky funkčného obdobia predsedu a prispôsobenie funkčného obdobia člena rady, narušuje nezávislosť tohto NRO.

I – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

5. Rámcová smernica zavádza regulačný rámec pre telekomunikácie na účely vytvorenia podmienok pre účinnú hospodársku súťaž v telekomunikačnom sektore. [3]

6. Rámcová smernica predovšetkým ustanovuje povinnosti NRO a základné zásady ich fungovania.

7. Článok 2 písm. g) rámcovej smernice definuje NRO ako „orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami“.

8. Článok 3 rámcovej smernice znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby každú úlohu uloženú [NRO] v tejto smernici alebo špecifických smerniciach vykonával príslušný orgán.

2. Členské štáty zaručia nezávislosť [NRO] tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby. Členské štáty, ktoré si ponechajú vlastnícke práva alebo kontrolu nad podnikmi poskytujúcimi elektronické komunikačné siete a/alebo služby, zabezpečia účinné štrukturálne oddelenie regulačnej funkcie od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo riadením.

3. Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] vykonávali svoje právomoci nestranne, transparentne a včas. Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] mali primerané finančné a ľudské zdroje na plnenie úloh, ktorými sú poverené.

3a. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odsekov 4 a 5, [NRO] zodpovedné za reguláciu trhu ex ante alebo za riešenie sporov medzi podnikmi podľa článku 20 alebo 21 tejto smernice konajú nezávisle a nesmú v súvislosti s výkonom týchto úloh, ktoré im ukladá vnútroštátne právo vykonávajúce právo Spoločenstva, žiadať ani prijímať pokyny od žiadneho iného orgánu. Nebráni to dohľadu nad nimi podľa vnútroštátneho ústavného práva. Právomoc pozastaviť výkon rozhodnutia alebo zmeniť rozhodnutie [NRO] majú iba odvolacie orgány zriadené podľa článku 4.

Členské štáty zabezpečia, aby vedúci [NRO] alebo prípadne členovia kolektívneho orgánu plniaceho túto úlohu v rámci [NRO] uvedeného v prvom pododseku, alebo ich náhradníci, mohli byť odvolaní z funkcie len v prípade, ak prestali spĺňať požiadavky kladené na plnenie ich povinností ustanovené vopred vo vnútroštátnom práve. Rozhodnutie o odvolaní z funkcie vedúceho dotknutého [NRO] alebo prípadne členov kolektívneho orgánu, ktorý plní túto úlohu, sa zverejní v čase odvolania z funkcie. Vedúci [NRO] alebo prípadne členovia kolektívneho orgánu, ktorý plní túto úlohu, odvolaní z funkcie, dostanú odôvodnenie, pričom majú právo požiadať o jeho uverejnenie, pokiaľ by sa inak nevykonalo, ktoré sa v takomto prípade vykoná.

3 — Pozri odôvodnenie 1 tejto smernice.

Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] uvedené v prvom pododseku mali samostatné ročné rozpočty. Tieto rozpočty sa zverejňujú. Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] mali dostatok finančných a ľudských zdrojov na vykonávanie úloh, ktoré im umožnia aktívne sa podieľať na činnosti Orgánu európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (Body of European Regulators for Electronic Communications – BEREC)[4].

3b. Členské štáty zabezpečia, aby jednotlivé [NRO] aktívne podporovali ciele BEREC súvisiace s podporou väčšej koordinácie a konzistentnosti pri regulácii.

3c. Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] pri prijímaní svojich rozhodnutí týkajúcich sa ich národných trhov v čo najväčšej miere zohľadňovali stanoviská a spoločné staviská prijaté BEREC.

4. Členské štáty zverejnia úlohy, ktoré majú vykonávať [NRO] v ľahko dostupnej forme, najmä ak sú takéto úlohy uložené viac ako jednému orgánu. Členské štáty zabezpečia v prípade potreby porady a spoluprácu medzi týmito orgánmi, a v záležitostiach spoločného záujmu medzi týmito orgánmi a národnými orgánmi poverenými vykonávaním práva hospodárskej súťaže a národnými orgánmi poverenými vykonávaním spotrebiteľského práva. Ak je viac ako jeden orgán príslušný riešiť tieto záležitosti, členské štáty zabezpečia, aby boli príslušné úlohy každého orgánu uverejnené v ľahko dostupnej forme.

5. [NRO] a národné orgány na ochranu hospodárskej súťaže si navzájom poskytnú informácie potrebné na uplatňovanie ustanovení tejto smernice a špecifických smerníc. V prípade poskytnutých informácií, prijímajúci orgán zabezpečí rovnakú úroveň dôvernosti ako poskytujúci orgán.

…“

9. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov[5] zavádza regulačný rámec na účely zabezpečenia rovnováhy medzi vysokou úrovňou ochrany súkromného života osôb a voľným pohybom osobných údajov v rámci Európskej únie.

10. Na tento účel článok 28 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Každý členský štát zabezpečí, aby jeden alebo viac štátnych orgánov bolo zodpovedných za monitorovanie uplatňovania ustanovení v rámci jeho územia, prijatých členskými štátmi v súlade s touto smernicou.

Tieto orgány konajú s úplnou nezávislosťou vo vykonávaní im zverených funkcií.“

B – *Španielske právo*

11. Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (kráľovský dekrét 6/1996 o liberalizácii telekomunikácií) zo 7. júna 1996[6] vytvoril CMT ako nezávislý orgán poverený dohľadom nad uplatňovaním zásad slobodnej hospodárskej súťaže, transparentnosti a rovnosti zaobchádzania, ako aj riešením sporov medzi hospodárskymi subjektmi daného odvetvia.

4 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1211/2009 z 25. novembra 2009, ktorým sa zriaďuje Orgán európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (BEREC) a jeho úrad (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 1).

5 — Ú. v. ES L 281, 1995, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355.

6 — BOE č. 139 z 8. júna 1996, s. 18973.

12. Článok 13 ods. 1 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (zákon č. 2/2011 o udržateľnom hospodárstve) zo 4. marca 2011 [7] stanovoval, že predseda a členovia rady CMT sú menovaní vládou na základe kráľovského dekrétu prijatého na návrh príslušného ministra. Boli vybraní spomedzi osôb, ktorých prestíž a odborné skúsenosti boli uznávané, po vypočutí ministra a osôb navrhnutých na miesto predsedu a členov rady príslušnou komisiou Congreso de los Diputados (Parlament, Španielsko), pričom tento pohovor sa musel týkať schopností uchádzačov. Vypočutie predsedu sa okrem toho muselo týkať jeho akčného plánu v rámci daného orgánu a regulovaného sektora.

13. Článok 13 ods. 2 zákona 2/2011 stanovoval, že funkčné obdobie predsedu a členov rady bolo šesťročné bez možnosti opätovného zvolenia za člena rady. Členovia rady boli obnovovaní čiastočne s cieľom zabezpečiť stabilitu a kontinuitu rady.

14. V súlade s článkom 16 tohto zákona bolo možné predsedu a členov rady regulačného orgánu odvolať len z obmedzeného počtu dôvodov, a síce v prípade demisie, uplynutia funkčného obdobia, zistenia nezlučiteľnosti ex post, odsúdenia za úmyselný trestný čin, trvalej práceneschopnosti alebo odvolaním zo strany vlády v prípade závažného porušenia zverených povinností alebo nesplnenia povinností v oblasti nezlučiteľnosti, konfliktu záujmov a povinnosti zachovávať mlčanlivosť. V tomto ohľade o odvolaní rozhodovala vláda nezávisle od režimu sankcie, ktorá mohla byť prípadne uplatnená po preskúmaní spisu vedúcim príslušného ministerstva.

15. V rámci reformy, ktorú zaviedol zákon 2/2011 na účely prispôsobenia počtu členov rady regulačných orgánov a Národnej komisie pre hospodársku súťaž, deviate dodatkové ustanovenie tohto zákona zaviedlo prechodné ustanovenia. Týmito ustanoveniami sa najmä stanovilo, že k voľbe nového predsedu týchto orgánov dôjde po uplynutí funkčného obdobia predsedu a že noví členovia rady budú zvolení v prípade, ak bude počet členov rady, ktorých funkčné obdobie malo uplynúť, nižší ako šesť.

16. V preambule zákona Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (zákon č. 3/2013 o vytvorení Národnej komisie pre trhy a hospodársku súťaž) zo 4. júna 2013 [8] sa uvádza, že tento zákon smeruje k vytvoreniu Národnej komisie pre trhy a hospodársku súťaž (ďalej len „CNMC“), ktorá zlúči rôzne regulačné orgány, a síce Národnú komisiu pre energetiku, CMT, Národnú komisiu pre hospodársku súťaž, Comité de Regulación Ferroviaria (Úrad pre reguláciu železníc, Španielsko), Národnú komisiu pre poštový sektor, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Komisia hospodárskej regulácie letísk, Španielsko) a Consejo Audiovisual del Estado (Štátna rada pre audiovizuálne služby, Španielsko). Tento zákon ruší článok 13 zákona 2/2011.

17. V súlade s článkom 6 zákona č. 3/2013 je CNMC poverená dohľadom a kontrolou riadneho fungovania trhov elektronických komunikácií. Ďalšie ustanovenia tohto zákona ju poverujú najmä zachovaním a všeobecnou podporou účinnej hospodárskej súťaže na všetkých trhoch a výrobných odvetviach, ako aj dohľadom a kontrolou trhov s elektrinou a plynom, poštového sektora, audiovizuálnej komunikácie a železničného sektora.

18. Článok 23 zákona č. 3/2013 stanovuje rovnaké dôvody odvolania z funkcie členov rady ako sú tie, ktoré sú uvedené v článku 16 zákona 2/2011.

19. Podľa druhého dodatkového ustanovenia zákona č. 3/2013 vytvorenie CNMC vedie k zrušeniu Národnej komisie pre hospodársku súťaž, Národnej komisie pre energetiku, CMT, Národnej komisie pre poštový sektor, Národnej komisie pre reguláciu železníc, Comisión Nacional del Juego (Národná komisia pre hry, Španielsko), Komisie hospodárskej regulácie letísk a Štátnej audiovizuálnej rady.

7 — BOE č. 55 z 5. marca 2011, s. 25033, ďalej len „zákon 2/2011“.

8 — BOE č. 134 z 5. júna 2013, s. 42191, ďalej len „zákon č. 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 (kráľovský dekrét č. 657/2013, ktorým sa schvaľujú stanovy Národnej komisie pre trhy a hospodársku súťaž) z 30. augusta 2013 [9] bol uverejnený 31. augusta 2013. Kráľovskými dekrétmi uverejnenými 10. septembra 2013 bol vymenovaný predseda a členovia rady CNMC.

21. Napokon Real Decreto 795/2013 por el que se dispone el cese de don Bernardo Lorenzo Almendros como Presidente de la Comisón del Mercado de las Telecomunicaciones (kráľovský dekrét 795/2013 o odvolaní p. Bernardo Lorenzo Almendrosa z funkcie predsedu Komisie pre telekomunikačný trh) z 11. októbra 2013 [10], ako aj 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 (kráľovský dekrét 800/2013 o odvolaní p. Xabier Ormaetxea Garaia z funkcie člena rady Komisie pre telekomunikačný trh) z 11. októbra 2013 [11], ukončili funkčné obdobie predsedu a člena rady CMT. Tieto dva kráľovské dekréty okrem toho stanovili, že odvolania majú spätnú účinnosť k 7. októbru 2013.

II – **Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky**

22. Dňa 10. marca 2011 boli páni Bernardo Lorenzo Almendros a Xabier Ormaetxea Garai (ďalej len „žalobcovia“) menovaní, prvý za predsedu CMT a druhý za člena rady CMT. V nadväznosti na reformu, ktorú uskutočnila španielska vláda, boli 15. októbra 2013 uverejnené kráľovské dekréty 795/2013 a 800/2013 o odvolaní žalobcov s účinnosťou od 7. októbra 2013.

23. Žalobcovia podali proti týmto kráľovským dekrétom žalobu. Domnievajú sa, že tieto dekréty ukončili ich funkcie pred uplynutím ich funkčného obdobia bez toho, aby vznikol akýkoľvek zákonný dôvod odvolania. Poukazujú tiež na skutočnosť, že ich prijatiu nepredchádzalo žiadne disciplinárne konanie, ani len oznámenie dôvodov žalobcom, a to v rozpore s článkom 3 ods. 3a druhého pododseku rámcovej smernice.

24. Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) tiež spresňuje, že jeden zo žalobcov podal listom zo 4. novembra 2013 Európskej komisii sťažnosť týkajúcu sa porušenia tohto ustanovenia, ktorá bola zaregistrovaná.

25. Vzhľadom na to, že Tribunal Supremo (Najvyšší súd) má pochybnosti o výklade práva Únie, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Umožňuje výklad [rámcovej smernice] považovať z hľadiska účinnej ochrany všeobecných záujmov, ktorá prislúcha národnému regulačnému orgánu [v oblasti elektronických komunikačných sietí a služieb], za zlučiteľné s touto smernicou, ak vnútroštátny zákonodarca vytvorí regulačný a dozorný orgán, ktorý zodpovedá nešpecializovanému inštitucionálnemu modelu a ktorý zlučuje dozorné orgány okrem iného v oblasti energetiky, telekomunikácií a hospodárskej súťaže, ktoré dovtedy existovali, do jedného orgánu?

2. Majú byť podmienky ‚nezávislosti‘ [NRO] v oblasti elektronických komunikačných sietí a služieb, ktoré sú uvedené v článku 3 ods. 2 a 3a [rámcovej smernice], podobné ako podmienky stanovené pre vnútroštátne dozorné orgány na ochranu osobných údajov podľa článku 28 smernice 95/46…?

9 — BOE č. 209 z 31. augusta 2013, s. 63623.

10 — BOE č. 247 z 15. októbra 2013, s. 83736.

11 — BOE č. 247 z 15. októbra 2013, s. 83741.

3. Možno judikatúru obsiahnutú v rozsudku… z 8. apríla 2014 [Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237)] uplatniť na prípad, keď dôjde k odvolaniu vedúcich telekomunikačného [NRO] z funkcie pred uplynutím ich funkčného obdobia vzhľadom na novú právnu úpravu, ktorou sa vytvorí dozorný orgán zlučujúci rôzne [NRO] pre regulované odvetvia? Možno toto odvolanie z funkcie vyplývajúce len z nadobudnutia účinnosti nového vnútroštátneho zákona, a nie z dodatočného nesplnenia osobných predpokladov osôb zastávajúcich túto funkciu, ktoré boli vopred stanovené vo vnútroštátnom práve, považovať za zlučiteľné s článkom 3 ods. 3a [rámcovej smernice]?“

III – **Moja analýza**

26. Vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou v podstate pýta, či rámcovú smernicu treba vykladať v tom zmysle, že zlúčenie NRO v rámci inštitucionálnej reformy s inými regulačnými orgánmi, akými sú regulačné orgány pre hospodársku súťaž, poštový sektor alebo odvetvie energetiky, porušuje požiadavky stanovené v ustanoveniach tejto smernice týkajúce sa najmä nezávislosti, schopnosti a technickej odbornosti tohto NRO.

27. Svojou druhou a treťou otázkou, ktoré podľa môjho názoru treba posúdiť spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 3 ods. 3a rámcovej smernice treba vykladať v tom zmysle, že odvolanie predsedu a člena rady NRO pred uplynutím ich funkčného obdobia v nadväznosti na inštitucionálnu reformu, ktorá viedla k zlúčeniu tohto NRO s inými regulačnými orgánmi, narušuje záruky nezávislosti tohto NRO.

28. Prvá otázka položená zo strany vnútroštátneho súdu nás v skutočnosti vedie k preskúmaniu otázky – s ohľadom na inštitucionálnu autonómiu, ktorú požívajú členské štáty v predmetnej oblasti – akou mierou voľnej úvahy disponujú tieto členské štáty na účely organizácie a reštrukturalizácie ich NRO.

29. Rámcová smernica nestanovuje žiadnu požiadavku, pokiaľ ide o formu, ktorú má mať NRO. Článok 2 písm. g) tejto smernice sa obmedzuje na definíciu NRO ako „orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami“. Okrem toho, hoci podľa ustálenej judikatúry majú členské štáty v danej oblasti inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a štrukturalizácie svojich NRO v zmysle tohto ustanovenia, pri jej vykonávaní však musia úplne dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v rámcovej smernici. [12]

30. Súdny dvor tým pripustil, že smernica 2002/22/ES [13] sama osebe v zásade nebráni tomu, aby vnútroštátny zákonodarca vystupoval ako NRO v zmysle rámcovej smernice alebo aby členský štát poveril úlohami vyplývajúcimi z uplatňovania regulačného rámca uplatniteľného na elektronické komunikačné služby viaceré orgány pod podmienkou, že pri výkone svojich funkcií budú tieto orgány spĺňať podmienky odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti, ktoré sú stanovené v týchto smerniciach a že rozhodnutia, ktoré prijmú v rámci svojich funkcií, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zúčastnených strán. [14] Rovnako funkcie prideľovania národných číslovacích zdrojov, ako aj funkcie správy národných číslovacích plánov, teda funkcie zverené NRO, môžu byť rozdelené medzi viaceré nezávislé regulačné orgány, vrátane ministerských orgánov, pod podmienkou, že rozdelenie ich úloh bude zverejnené, ľahko prístupné a oznámené Komisii. [15]

12 — Pozri rozsudok zo 17. septembra 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, bod 53 a citovanú judikatúru).

13 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 51; Mim. vyd. 13/029, s. 367), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/136/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 11).

14 — Pozri rozsudky zo 6. októbra 2010, Base a i. (C-389/08, EU:C:2010:584, bod 30), ako aj zo 17. septembra 2015, KPN (C-85/14, EU:C:2015:610, bod 57).

15 — Pozri rozsudok zo 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143, body 25 až 27).

31. Z tejto judikatúry vyplýva, že členské štáty disponujú v rámci svojej inštitucionálnej autonómie širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o organizáciu a štrukturalizáciu svojich NRO, ktorej hranicu predstavuje dodržiavanie požiadaviek a záruk stanovených rámcovou smernicou.

32. Podľa článku 3 ods. 2 rámcovej smernice tak musí byť vnútroštátny orgán, ktorý je poverený plnením úloh, ktoré táto smernica ukladá NRO, právne oddelený a musí fungovať nezávisle od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby a členský štát musí prípadne dohliadnuť na účinné štrukturálne oddelenie regulačnej funkcie od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo riadením podnikov poskytujúcich elektronické komunikačné siete a/alebo služby.

33. Okrem toho na účely splnenia požiadaviek stanovených v článku 3 ods. 3 rámcovej smernice musí tento orgán môcť vykonávať právomoci zverené touto smernicou NRO nestranne, transparentne a včas a musí tiež disponovať finančnými a ľudskými zdrojmi primeranými na plnenie týchto úloh.

34. Domnievam sa preto, že v zásade nič nebráni tomu, aby právna úprava členského štátu stanovovala, že NRO sa zlúči s inými regulačnými orgánmi a že spolu budú tvoriť jeden orgán, ako to stanovuje španielsky zákon. Vnútroštátny súd však musí overiť, či sú úlohy, ktoré rámcová smernica zverila NRO, vykonávané pri dodržiavaní požiadaviek a záruk stanovených touto smernicou.

35. Napokon španielsky model nepredstavuje v rámci Únie výnimočný prípad. Luxemburské veľkovojvodstvo a Holandské kráľovstvo majú totiž tiež jediný orgán poverený reguláciou rôznych odvetví, ako je doprava, plyn, energetika, poštové služby alebo elektronické komunikácie. V Spojenom kráľovstve má úrad pre komunikácie za úlohu dohliadať na trh sektora televízie, rádia a elektronických komunikácií. V Belgicku, Grécku, Francúzsku, na Slovensku a vo Švédsku je jediný orgán poverený reguláciou odvetvia pôšt a telekomunikácií. [16]

36. Z tohto dôvodu sa domnievam, že vzhľadom na vyššie uvedené treba rámcovú smernicu vykladať v tom zmysle, že nebráni zlúčeniu NRO v rámci inštitucionálnej reformy s inými regulačnými orgánmi, ako sú v predmetnom prípade orgány z poštového sektora alebo odvetvia energetiky, pokiaľ úlohy, ktoré táto smernica zveruje NRO, môžu byť vykonávané pri dodržiavaní požiadaviek a záruk stanovených touto smernicou, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

37. Vzhľadom na to treba teraz preskúmať otázku, či v nadväznosti na túto inštitucionálnu reformu má odvolanie predsedu a člena rady NRO pred uplynutím ich funkčného obdobia za následok narušenie záruky nezávislosti tohto NRO.

38. Vnútroštátny súd sa predovšetkým pýta, či v predmetnej veci možno uplatniť judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa smernice 95/46. Totiž vo veci, v ktorej boli vydaný rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237), mal Súdny dvor v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti najmä preskúmať, či požiadavka stanovená v článku 28 ods. 1 druhom pododseku tejto smernice, podľa ktorej treba zabezpečiť, aby dozorný orgán zodpovedný za dohľad nad spracovaním osobných údajov vykonával s úplnou nezávislosťou úlohy, ktoré sú mu zverené, zahŕňa povinnosť dotknutého členského štátu rešpektovať dĺžku funkčného obdobia tohto orgánu tak, ako bola pôvodne stanovená. [17]

39. Súdny dvor v tomto rozsudku pripomína, že dozorným orgánom povereným dohľadom nad spracovaním osobných údajov musí byť priznaná nezávislosť, ktorá im umožní vykonávať ich úlohy bez vonkajšieho vplyvu, vylúčiac tým akýkoľvek príkaz či iný vonkajší vplyv v akejkoľvek forme, či už priamy alebo nepriamy, ktorý by mohol ovplyvniť ich rozhodnutia a tým spochybniť vykonávanie úloh

16 — Pozri internetovú stránku Úradu pre reguláciu elektronických komunikácii a pôšt na http://www.arcep.fr/index.php?id=11270#c21478.

17 — Rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237, bod 50).

uvedenými orgánmi, ktoré spočívajú v zabezpečení spravodlivej rovnováhy medzi ochranou základného práva na súkromie a voľným pohybom osobných údajov.[18] Podľa Súdneho dvora už samotné riziko, že orgány štátneho dohľadu budú môcť politicky ovplyvňovať rozhodnutia dozorných orgánov, postačuje na narušenie nezávislého plnenia úloh týchto orgánov v rozsahu, v akom by to podľa Súdneho dvora mohlo viesť k „predpokladanej poslušnosti“ týchto orgánov a podozrenia zo zaujatosti.[19]

40. To je dôvod, pre ktorý Súdny dvor v tomto rozsudku rozhodol, že „keby každý členský štát mohol ukončiť funkčné obdobie dozorného orgánu pred ukončením jeho vopred určenej dĺžky bez toho, aby rešpektoval pravidlá a záruky stanovené na tieto účely uplatniteľnou právnou úpravou, hrozba takéhoto predčasného ukončenia, ktorej by tento orgán musel čeliť počas celého svojho funkčného obdobia, by mohla viesť k určitej forme poslušnosti tohto orgánu voči politickej moci, ktorá je s uvedenou požiadavkou nezávislosti nezlučiteľná… To platí aj v prípade, keď predčasné ukončenie funkčného obdobia vyplýva z reštrukturalizácie alebo zmeny modelu, ktoré musia byť organizované tak, aby boli dodržané požiadavky nezávislosti stanovené uplatniteľnou právnou úpravou“.[20]

41. Podľa španielskej, belgickej a holandskej vlády, ako aj podľa Komisie základné rozdiely medzi úlohami zverenými na jednej strane dozorným orgánom pre ochranu osobných údajov a na druhej strane NRO odôvodňujú, že pojem nezávislosť má v predmetnej veci odlišnú definíciu než je tá, ktorú uviedol Súdny dvor vo vyššie citovanej judikatúre.

42. Hoci je pravda, že úloha zverená dozorným orgánom pre ochranu osobných údajov a úloha zverená NRO sleduje odlišné ciele, skutočnosťou zostáva, že dodržiavanie záruky nezávislosti je tiež základnou podmienkou riadneho fungovania NRO. Nevidím preto žiaden dôvod uplatniť iné riešenie než to, ktoré bolo uvedené v rozsudku z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237).

43. Netreba minimalizovať význam regulácie služieb elektronických komunikácií, ktorá sa priamo týka najmä slobody komunikácie a ochrany spotrebiteľov. Nezávislosť NRO tým musí byť účinná nielen vo vzťahu k hospodárskym subjektom, ale aj politickým subjektom. To napokon jasne vyplýva zo samotných právnych predpisov Únie.

44. Článok 3 ods. 2 rámcovej smernice totiž stanovuje, že členské štáty zaručia nezávislosť NRO tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby. Pokiaľ ide o článok 3 ods. 3a tejto smernice, ktorý bol dodaný smernicou 2009/140/ES[21], z odôvodnenia 13 smernice 2009/140/ES vyplýva, že normotvorca Únie chcel týmto dodaním práve posilniť nezávislosť NRO „[stanovením] výslovného ustanovenia, ktorým sa zabezpečí, aby bol [NRO], ktorý je zodpovedný za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi, pri plnení svojich úloh *chránený pred zásahmi zvonka alebo politickým tlakom*, ktoré by mohli ohroziť jeho nezávislosť pri posudzovaní vecí, ktoré sa mu predkladajú“.[22] Normotvorca Únie vysvetľuje, že „z dôvodu týchto vonkajších zásahov sa vnútroštátne legislatívne orgány nehodia na vykonávanie činností [NRO] podľa regulačného rámca“.

18 — Tamže, bod 51.

19 — Tamže, bod 53.

20 — Tamže, bod 54.

21 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 25. novembra 2009, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2002/21/ES, 2002/19/ES o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a príslušných zariadení a 2002/20/ES o povolení na elektronické komunikačné sieťové systémy a služby (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37).

22 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

45. So zreteľom na regulačnú funkciu priznanú NRO a právomoci, ktoré im boli na tento účel zverené, snaha normotvorcu Únie posilniť záruku nezávislosti NRO nie je prekvapujúca. Pripomínam totiž, že NRO v rámci úloh, ktoré im boli zverené rámcovou smernicou, sú vedené najmä k priznávaniu individuálnych práv [23] a riešeniu sporov medzi podnikmi s možnosťou uložiť povinnosti. [24] Disponujú tiež istou regulačnou právomocou v rozsahu, v akom môžu kontrolovať ceny [25] alebo prijať nápravné opatrenia, ak sa domnievajú, že na trhu neexistuje hospodárska súťaž, uložením povinností podnikom s významným vplyvom na danom trhu. [26] Disponujú teda širokou právomocou, ako to Súdny dvor pripomenul vo svojom rozsudku z 3. decembra 2009, Komisia/Nemecko (C-424/07, EU:C:2009:749). [27]

46. Zdá sa teda podstatné, aby bola záruka nezávislosti rešpektovaná a aby NRO mohli vykonávať svoje funkcie nestranným spôsobom a bez vonkajšieho tlaku, a to o to viac v prípade, keď si členský štát ponechal vlastnícke práva alebo kontrolu nad podnikmi, ktoré zabezpečujú dodávku elektronických komunikačných sietí a/alebo služieb. Súdny dvor to už zdôraznil vo svojom rozsudku z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125), v ktorom uviedol, že tieto nezávislé orgány – v danom prípade sa Súdny dvor vyjadroval nielen k nemeckým dozorným orgánom príslušným pre dohľad na spracovaním osobných údajov, ale aj k správnym orgánom existujúcim v nemeckom právnom systéme – často plnia regulačné funkcie alebo vykonávajú úlohy, ktoré musia byť uchránené od politického vplyvu, pričom však naďalej podliehajú kontrole dodržiavania zákona zo strany príslušných súdov. [28]

47. Z tohto dôvodu zloženie NRO, dĺžka funkčného obdobia ich členov a predovšetkým ich neodvolateľnosť z iných dôvodov než tých, ktoré stanovuje zákon, sú zárukami proti prípadným vonkajším tlakom. Stanovením v článku 3 ods. 3a druhom pododseku rámcovej smernice, že vedúci NRO alebo jeho náhradník, prípadne členovia kolektívneho orgánu plniaceho túto úlohu v rámci NRO alebo ich náhradníci nemôžu byť odvolaní z funkcie z iných dôvodov než tých, ktoré sú stanovené zákonom a preto, že prestali spĺňať podmienky požadované na výkon ich funkcií, normotvorca Únie sleduje posilnenie záruky nezávislosti NRO chránením rozhodujúceho člena alebo členov pred akýmkoľvek vonkajším tlakom, a najmä pred tlakom, ktorý pozostáva v používaní – dokonca aj nevýslovným spôsobom – hrozby predčasného odvolania z funkcie z iných dôvodov, než ktoré stanovuje zákon.

48. Predčasné odvolanie predsedu NRO z funkcie, tak ako v prejednávanej veci, a prípadne odvolanie jedného z členov rady iba z dôvodu, že členský štát sa rozhodol zmeniť inštitucionálny model tohto NRO, môže teda predstavovať narušenie záruky jeho nezávislosti.

49. Ako v tomto prípade zlúčiť inštitucionálnu autonómiu, ktorou disponuje každý členský štát, so zárukou nezávislosti?

23 — Pozri najmä články 9 až 11 rámcovej smernice. Pozri tiež smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/20/ES zo 7. marca 2002 o povolení na elektronické komunikačné siete a služby (smernica „o povolení“), (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 21; Mim. vyd. 13/029, s. 337), zmenenú a doplnenú smernicou 2009/140.

24 — Pozri článok 20 rámcovej smernice.

25 — Pozri článok 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/19/ES zo 7. marca 2002 o prístupe a prepojení elektronických komunikačných sietí a pridružených prostriedkov („prístupová“ smernica) (Ú. v. ES L 108, 2002, s. 7; Mim. vyd. 13/029, s. 323), zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140.

26 — Pozri článok 17 smernice 2002/22 v znení zmien a doplnení.

27 — Pozri bod 61 a citovanú judikatúru.

28 — Pozri bod 42.

50. Súdny dvor vo svojom rozsudku z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237) uviedol, že predčasné ukončenie funkčného obdobia dozorného orgánu narušuje záruku nezávislosti a „to platí aj v prípade, keď [toto] ukončenie… vyplýva z reštrukturalizácie alebo zmeny modelu, *ktoré musia byť organizované tak, aby boli dodržané požiadavky nezávislosti stanovené uplatniteľnou právnou úpravou*“.[29] Vyvodzujem z toho, že reštrukturalizácia alebo zmena modelu dozorného orgánu, alebo, pokiaľ ide o náš prípad, NRO, nie sú teda nevyhnutne nezlučiteľné s rešpektovaním nezávislosti tohto NRO.

51. Vzhľadom na vyššie uvedenú judikatúru sa v tomto smere domnievam, že dotknutý členský štát musí prijať pri príprave reštrukturalizácie NRO prechodné ustanovenia umožňujúce zabezpečiť dodržiavanie záruky nezávislosti tohto orgánu.

52. V prejednávanej veci uvádzam, že španielska vláda prijala v roku 2011 takéto ustanovenia, predtým, než boli zrušené zákonom č. 3/2013. Deviate dodatkové ustanovenie zákona 2/2011 o prispôsobení počtu členov rady regulačných orgánov a Národnej komisie pre hospodársku súťaž totiž stanovilo prechodné opatrenia umožňujúce konkrétne pripraviť reformu, ktorú tento zákon zavádzal a zároveň zabezpečiť dĺžku funkčného obdobia dotknutých predsedov. Podľa tohto zákona tak k voľbe nového predsedu dôjde po uplynutí funkčného obdobia predsedu a noví členovia rady budú zvolení v prípade, ak bude počet členov rady, ktorých funkčné obdobie malo uplynúť, nižší ako šesť. Stanovoval tiež, že nadobudnutím účinnosti zákona 2/2011 budú podpredsedovia rady regulačných orgánov naďalej vykonávať svoju funkciu až do skončenia ich funkčného obdobia, po ktorom bude funkcia podpredsedu každého orgánu zrušená.

53. Ako uvádza španielska vláda, hoci by zachovanie funkčného obdobia všetkých členov rady NRO, ako aj iných regulačných orgánov dotknutých reformou mohlo viesť k vytvoreniu nového, nákladného a neefektívneho orgánu, napriek tomu sa domnievam, že prechodné ustanovenia, podľa ktorých sa funkčné obdobie predsedu NRO, alebo prípadne členov kolektívneho orgánu plniacich úlohu v rámci NRO, zachová až do jeho uplynutia, by umožnili zaručiť nezávislosť tohto NRO.

54. Rovnako, hoci sa funkcia člena rady NRO líši od funkcie predsedu tohto orgánu, zostáva však skutočnosťou, že ako člen tohto orgánu musí tento člen rady tiež konať úplne nezávisle a nesmie žiadať ani prijímať žiadne externé pokyny.[30] Keďže španielsky zákon stanovil pre členov rady rovnaký obmedzený počet dôvodov, ktoré môžu viesť k odvolaniu, inštitucionálna zmena modelu presadzovaná španielskou vládou nemôže mať, bez prechodných ustanovení, za následok jednoduché ukončenie ich funkčného obdobia. V tomto smere sa mi zdá, že riešenie, pôvodne prijaté zákonom 2/2011, by umožnilo dodržať záruku nezávislosti NRO. Podľa môjho názoru musí vnútroštátny súd teda preskúmať, v akej miere mohlo byť prechodnými ustanoveniami zavedené prispôsobenie funkčného obdobia týchto členov rady.

55. So zreteľom na všetky tieto skutočnosti sa domnievam, že článok 3 ods. 3a rámcovej smernice treba vykladať v tom zmysle, že odvolanie predsedu a člena rady NRO pred uplynutím ich funkčného obdobia v nadväznosti na inštitucionálnu reformu, ktorá viedla k zlúčeniu tohto NRO s inými regulačnými orgánmi, bez toho, aby boli prijaté prechodné ustanovenia umožňujúce zabezpečiť dodržanie dĺžky funkčného obdobia predsedu a prispôsobenie funkčného obdobia člena rady, narušuje nezávislosť tohto NRO.

29 — Bod 54. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

30 — Pozri článok 3 ods. 3a prvý pododsek rámcovej smernice.

IV – **Návrh**

56. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko), odpovedal takto:

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni zlúčeniu, v rámci inštitucionálnej reformy, národného regulačného orgánu s inými regulačnými orgánmi, napríklad z odvetvia hospodárskej súťaže, poštového sektora alebo sektora energetiky, pokiaľ úlohy, ktoré smernica 2002/21 v znení zmien a doplnení zveruje národným regulačným orgánom, môžu byť vykonávané pri dodržaní požiadaviek a záruk stanovených touto smernicou, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.

Článok 3 ods. 3a smernice 2002/21 v znení zmien a doplnení sa má vykladať v tom zmysle, že odvolanie predsedu a člena rady národného regulačného orgánu pred uplynutím ich funkčného obdobia v nadväznosti na inštitucionálnu reformu, ktorá viedla k zlúčeniu tohto orgánu s inými regulačnými orgánmi, bez toho, aby boli prijaté prechodné ustanovenia umožňujúce zabezpečiť dodržanie dĺžky funkčného obdobia predsedu a prispôsobenie funkčného obdobia člena rady, narušuje nezávislosť tohto orgánu.