Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

19. října 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/21/ES — Článek 3 — Nestrannost a nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů — Institucionální reforma — Sloučení vnitrostátního regulačního orgánu s dalšími regulačními orgány — Odvolání předsedy a člena slučovaného vnitrostátního regulačního orgánu před uplynutím jejich mandátů — Důvod odvolání, který není stanoven vnitrostátním právem“

Ve věci C–424/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 3. července 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 31. července 2015, v řízení

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

proti

Administración del Estado,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za španělskou vládu A. Rubiem Gonzálezem, jako zmocněncem,

— za belgickou vládu J. Van Holm a M. Jacobs, jako zmocněnkyněmi,

— za nizozemskou vládu J. Langerem a M. Bulterman a M. de Ree, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi J. Riusem a G. Braunem a L. Nicolae, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: španělština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. června 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. 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“).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu, v němž proti sobě stojí Xabier Ormaetxea Garai a Bernardo Lorenzo Almendros na straně jedné a Administración del Estado (státní správa, Španělsko) na straně druhé ve věci královských nařízení, která ukončila funkční období prvně uvedené osoby ve funkci člena rady a druhé uvedené osoby ve funkci předsedy Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [Komise pro telekomunikační trh (dále jen „KTT“), Španělsko], která je vnitrostátním regulačním orgánem (dále jen „VRO“) ve smyslu rámcové směrnice.

Právní rámec

Unijní právo

Rámcová směrnice

3 Bod 11 odůvodnění rámcové směrnice uvádí:

„V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost [VRO], aby byla zajištěna nestrannost jejich rozhodnutí. Tímto požadavkem na nezávislost nejsou dotčeny institucionální autonomie a ústavní povinnosti členských států nebo zásada neutrality s ohledem na úpravu vlastnictví jednotlivých členských států, jak je stanovena v článku [345 SFEU]. [VRO] by měly mít přístupné všechny nezbytné zdroje, tj. pracovníky, odborné znalosti a finanční prostředky, k plnění svých úkolů.“

4 Podle článku 2 písm. g) rámcové směrnice se pojmem [VRO] rozumí „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“. V tomto článku 2 písm. l) je uveden výčet směrnic, které vedle rámcové směrnice utvářejí právní rámec, který se vztahuje na oblast elektronických komunikací, které jsou označovány pojmem „zvláštní směrnice“.

5 Směrnicí 2009/140 byly do článku 3 rámcové směrnice v původním znění vloženy nové odstavce 3 až 3c týkající se nezávislosti VRO. V bodě 13 odůvodnění směrnice 2009/140 je v tomto ohledu uvedeno následující:

„Měla by být posílena nezávislost [VRO], aby se zajistilo efektivnější uplatňování předpisového rámce a zvýšila se jejich autorita i předvídatelnost jejich rozhodnutí. Za tímto účelem by vnitrostátní právní předpisy měly obsahovat výslovné 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. [...] Za tímto účelem by měla být předem stanovena pravidla týkající se důvodů odvolání ředitele [VRO], aby byly rozptýleny jakékoli důvodné pochybnosti o neutrálnosti orgánu a jeho

neovlivnitelnosti vnějšími faktory. Je důležité, aby [VRO], odpovědné za regulaci trhu *ex ante*, měly svůj rozpočet, který by jim zejména umožnil přijmout dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků. Pro zajištění by měl být tento rozpočet každoročně zveřejňován."

6 V článku 3 rámcové směrnice, nadepsaném „[VRO]", se stanoví:

„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 [...] 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 vnitrostátního regulačního orgánu, 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.

Členské státy zajistí, aby [VRO] uvedené v prvním pododstavci měly samostatné roční rozpočty. Tyto rozpočty se zveřejňují. 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) [založeného na základě 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)].

[...]

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. [...]

5. [VRO] a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže si vzájemně poskytují informace nezbytné pro uplatňování ustanovení této směrnice a zvláštních směrnic. [...]

6. Členské státy oznámí Komisi všechny [VRO], kterým byly svěřeny úkoly podle této směrnice a podle zvláštních směrnic, a jejich odpovídající povinnosti.“

7 V článku 4 uvedené rámcové směrnice, nadepsaném „Právo na opravný prostředek“, se v podstatě stanoví, že členské státy zajistí, aby existovaly na vnitrostátní úrovni účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik, který je dotčen rozhodnutím VRN, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách.“

Směrnice 95/46/ES

8 Článek 28 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 (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/015, s. 335) je nadepsán „Orgán dozoru“. V tomto článku se v odstavci 1 uvádí:

„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.“

Španělské právo.

9 Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (královské legislativní nařízení 6/1996, kterým se liberalizují telekomunikace) ze dne 7. června 1996 (BOE č. 139 ze dne 8. června 1996, s. 18973), zřídilo KTT jako nezávislý orgán pověřený dohledem nad uplatňováním zásad volné hospodářské soutěže, průhlednosti a rovného zacházení v odvětví telekomunikací, jakož i rozhodováním sporů mezi subjekty v tomto odvětví.

10 Ley 2/2011 de Economía Sostenible (zákon 2/2011 o udržitelném hospodářství) ze dne 4. března 2011 (BOE č. 55 ze dne 5. března 2011, s. 25033) má za cíl reformu postavení určitých stávajících regulačních orgánů a orgánů dozoru mimo jiné za účelem posílení jejich nezávislosti. V článku 13 uvedeného zákona se proto stanovují nová pravidla týkající se jmenování předsedy a členů rady těchto orgánů, délky jejich funkčního období a podmínek jeho obnovení. Tento článek, který se mimo jiné použije v případě KTT, stanoví:

„1. Předsedu a členy rady jmenuje vláda královským nařízením, které se přijímá na návrh příslušného ministra; jsou vybíráni z osob, které mají vynikající odbornou pověst a způsobilost, po slyšení u ministra a z osob navržených na funkci předsedy nebo členů příslušným výborem Congreso de los Diputados (Poslanecká sněmovna, Španělsko) [...]

2. Funkční období předsedy a členů rady je šestileté bez možnosti opětovného zvolení za člena rady. Členství v radě je obnovováno průběžně, aby se zajistila její stabilita a kontinuita.“

11 Článek 16 zákona 2/2011 stanoví:

Mandát předsedy a členů rady zaniká:

a) odstoupením;

b) uplynutím funkčního období;

c) neslučitelností z důvodu překážky vzniklé *ex post*;

d) odsouzením za úmyslný trestný čin;

e) z důvodu trvalé nezpůsobilosti;

f) ukončením služebního poměru na základě rozhodnutí vlády z důvodu závažného porušení povinností souvisejících s jejich úkoly nebo porušení jejich povinností stran neslučitelnosti, střetu zájmů nebo mlčenlivosti.[...]“

12 V devátém dodatkovém ustanovení zákona 2/2011 se stanoví přechodná opatření, která se týkají úpravy složení rad dotčených regulačních orgánů, orgánů dohledu a Comisión Nacional de la Competencia (Národní komise pro hospodářskou soutěž) v souvislosti s reformou, kterou uvedený zákon zavádí. Podle tohoto ustanovení je mimo jiné stanoveno, že ve lhůtě do dvou měsíců od vstupu uvedeného zákona v platnost musí vláda královským nařízením odvolat členy rad orgánů, jejichž funkční období uplynulo k okamžiku vstupu tohoto královského nařízení v platnost, a že ke jmenování nových předsedů těchto orgánů dochází po uplynutí funkčních období stávajících předsedů a noví členové rady jsou jmenováni od okamžiku, kdy počet členů, jejichž mandát má uplynout, je méně než šest. Toto ustanovení stran místopředsedů uvádí, že v okamžiku vstupu zákona 2/2011 v platnost budou tyto osoby nadále vykonávat funkci až do uplynutí jejich funkčního období, následně je funkce místopředsedy v každém z dotčených orgánů zrušena.

13 Dne 10. května 2011 bylo zveřejněno Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (královské nařízení 667/2011, kterým byl Lorenzo Almendros jmenován do funkce předsedy Komise pro telekomunikační trh) ze dne 9. května 2011 (BOE č. 111 ze dne 10. května 2011, s. 47215) a Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (královské nařízení 669/2011, kterým byl za člena rady Komise pro telekomunikační trh jmenován Ormaetxea Garai) ze dne 9. května 2011 (BOE č. 111, ze dne 10. května 2011, s. 47217). Tato jmenování byla provedena v souladu s článkem 13 a devátým dodatkovým ustanovením zákona 2/2011.

14 Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (zákonem 3/2013 o vytvoření Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž) ze dne 4. června 2013 (BOE č. 134 ze dne 5. června 2013, s. 42191) byl zrušen článek 13 zákona 2/2011.

15 V preambuli zákona 3/2013 se mimo jiné uvádí, že cílem reformy, kterou tento zákon zavádí a jež spočívá ve zřízení Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Národní komise pro trhy a hospodářskou soutěž, Španělsko, dále jen „NKTHS“), v níž se soustřeďují úkoly spojené s řádným fungováním trhů a odvětví, nad nimiž je vykonáván dohled, které do té doby podléhaly různým regulačním orgánům, je zvýšit úspory z rozsahu a zaručit soudržnost a účinnost regulace všech síťových odvětví ve prospěch spotřebitelů a uživatelů. V této preambuli se rovněž uvádí, že NKTHS má vlastní právní osobnost a plnou veřejnoprávní i soukromoprávní způsobilost, jedná plně v souladu se zákonem a je zcela organizačně a funkčně samostatná a plně nezávislá na vládě, státní správě a podnikatelských a obchodních zájmech.

16 Podle článku 6 zákona 3/2013 je NKTHS pověřena dohledem a kontrolou nad řádným fungováním trhů elektronických komunikací. Podle dalších článků tohoto zákona je pověřena dalšími úkoly, jako je zachovávání a podporování hospodářské soutěže na všech trzích a ve všech výrobních odvětvích, jakož i prováděním dohledu a kontroly v případě odvětví elektřiny a plynu, trhu s poštovními službami, trhu audiovizuálních sdělovacích prostředků a v odvětví železnic.

17 Odstavec 1 druhého dodatkového ustanovení zákona 3/2013 stanoví, že se zřízením NKTHS zrušuje Národní komise pro hospodářskou soutěž, Národní komise pro energetiku, KTT, Comisión Nacional del Sector Postal (Národní komise pro odvětví poštovních služeb, Španělsko), Comité de Regulación Ferroviaria (Výbor pro regulaci železnic, Španělsko), Comisión Nacional del Juego (Národní komise

pro hazardní hry, Španělsko), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Komise pro letištní hospodářskou regulaci, Španělsko) a Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Státní rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Španělsko).

18 V článku 23 odst. 1 zákona 3/2013 se stanoví důvody pro zánik mandátu členů řídicí rady NKTHS, které jsou v zásadě stejné, jako důvody dříve stanovené podle článku 16 zákona 2/2011.

19 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) bylo přijato dne 30. srpna 2013 (BOE č. 209 ze dne 31. srpna 2013, s. 63623).

20 Dne 10. září 2013 byla zveřejněna královská nařízení ze dne 9. září 2013 o jmenování předsedy, místopředsedy a členů rady NKTHS (BOE č. 217, s. 66444 a násl.).

21 Dne 11. října 2013 bylo přijato 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 Lorenzo Almendros odvolán z funkce předsedy Komise pro telekomunikační trh) (BOE č. 247 ze dne 15. října 2013, s. 83736), 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 člena rady Komise pro telekomunikační trh) (BOE č. 247 ze dne 15. října 2013, s. 83741). Obě tato královská nařízení stanoví, že odvolání nabývá účinnosti zpětně k 7. říjnu 2013.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

22 Lorenzo Almendros a Ormaetxea Garai napadli u Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) královská nařízení 795/2013 a 800/2013, kterými byli odvolání z funkce předsedy KTT v případě prvně uvedené osoby a člena rady KTT v případě druhé osoby. Na podporu žaloby zejména uvádějí, že jejich odvolání je v rozporu s čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice, neboť tato královská nařízení ukončila jejich funkční období před uplynutím jejich mandátu, a to bez zákonného důvodu pro zánik mandátu, jelikož tyto důvody jsou taxativně stanoveny vnitrostátními právními předpisy. Rovněž tvrdí, že přijetí uvedených královských nařízení nepředcházelo žádné kázeňské řízení, tato nařízení nejsou odůvodněna a nebyly jim sděleny důvody pro jejich odvolání.

23 Předkládající soud, který odkazuje na čl. 3 odst. 3a druhý pododstavec rámcové směrnice, na rozsudek ze dne 6. března 2008 Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), na rozsudek ze dne 6. října 2010, Base a další (C-389/08, EU:C:2010:584) a na rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237), má pochybnosti o tom, zda zřízení jediného orgánu dohledu a regulačního orgánu pro trhy a hospodářskou soutěž, který slučuje několik vnitrostátních regulačních orgánů, které plnily úkoly v rozličných odvětvích, tedy VRO ve smyslu rámcové směrnice, je v souladu s ustanoveními rámcové směrnice. Podle předkládajícího soudu lze totiž posledně uvedenou směrnici chápat v tom smyslu, že z důvodu zajištění dostatečné nezávislosti a odborné způsobilosti VRO ve smyslu uvedené směrnice vyžaduje, aby tyto orgány měly vlastní strukturu, která není součástí jiného subjektu.

24 Předkládající soud se rovněž táže, zda je v případě takové institucionální reformy, pokud by mohla být podle rámcové směrnice považována za platnou, možné, aby nebyla dodržena celková délka funkčního období mandátů členů rady a předsedy KTT, kteří byli jmenováni dříve. V této souvislosti předkládající soud uvádí, že taková reforma a odvolání, která jsou jejím důsledkem, mohou vyplývat z oprávnění členských států vymezit podobu svých VRO. Podle předkládajícího soudu by ovšem mohla být skutečnost, že v důsledku této reformy došlo k zániku mandátů členů rady, kteří byli jmenováni dříve, aniž byl splněn některý z výslovně stanovených důvodů pro odvolání podle článku 16 zákona 2/2011

a aniž existovala přechodná ustanovení, která by umožňovala zánik těchto mandátů, považována za stav, který je v rozporu s požadavkem nezávislosti VRO, který je stanoven v čl. 3 odst. 2 a 3a rámcové směrnice.

25 V této souvislosti si uvedený soud zejména klade otázku, zda musí být pojem ‚nezávislosti' VRO, který je stanoven rámcovou směrnicí, vykládán s ohledem na úvahy vyjádřené v rámci rozsudku ze dne 8. dubna 2014, Komise v. Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237) stran podmínky nezávislosti orgánů dozoru nad ochranou osobních údajů, která je stanovena v článku 28 směrnice 95/46.

26 Za těchto podmínek se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je skutečnost, že vnitrostátní zákonodárce vytvořil regulační a kontrolní orgán odpovídající institucionálnímu modelu 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, kterou v této oblasti zajišťuje vnitrostátní regulační orgán [v odvětví sítí a služeb elektronických komunikací]?

2) Musí být podmínky ‚nezávislosti' [VRO], na které odkazuje čl. 3 odst. 2 a 3a [rámcové směrnice], obdobné jako podmínky, které platí pro vnitrostátní kontrolní orgány na ochranu osobních údajů podle článku 28 směrnice 95/46?

3) Uplatní se právní nauka obsažená v rozsudku [Soudního dvora] ze dne 8. dubna 2014 [Komise v. Maďarsko (C–288/12, EU:C:2014:237)] v případě, kdy jsou osoby ve vedoucích funkcích [VRO] odvolány před uplynutím svého funkčního období z důvodu nového právního rámce, který spočívá ve vytvoření nového kontrolního orgánu zahrnujícího různé vnitrostátní regulační orgány pro různá [...] odvětví? Lze toto předčasné odvolání z funkce pouze z důvodu vstupu v platnost nového zákona, a nikoli z důvodu nesplnění *ex post* osobních podmínek pro výkon funkce členů uvedených orgánů, kteréžto podmínky byly stanoveny předem vnitrostátním právem, považovat za slučitelné s ustanoveními čl. 3 odst. 3a [rámcové směrnice]?" "

K předběžným otázkám

K první otázce

27 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být rámcová směrnice vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, na základě nichž se VRO ve smyslu uvedené směrnice slučuje s dalšími vnitrostátními regulačními orgány, jako jsou orgány příslušné pro hospodářskou soutěž, odvětví pošt a energetiky, za účelem vytvoření víceodvětvového regulačního orgánu, který je mimo jiné pověřen úkoly, které jsou svěřeny VRO ve smyslu uvedené směrnice.

28 Podle znění čl. 2 písm. g) rámcové směrnice se pojmem „VRO" rozumí subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými rámcovou směrnicí a zvláštními směrnicemi. Jak ovšem již uvedl Soudní dvůr, rámcová směrnice ani zvláštní směrnice neurčují orgány členských států, jimž by členské státy musely svěřit regulační úkoly uložené jejich VRO (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2010, Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 23).

29 V tomto ohledu je nutno připomenout, že z článku 288 SFEU vyplývá, že členské státy mají při provádění směrnice povinnost zajistit úplnou účinnost směrnice, přičemž mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby způsobů a prostředků určených k jejímu provedení. Tato svoboda volby přitom nemá žádný dopad na povinnost uloženou všem členským státům přijmout veškerá opatření

nezbytná k zajištění plné účinnosti dotyčné směrnice v souladu s cílem, který sleduje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2010, Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, body 24 a 25 a citovaná judikatura).

30 Z toho vyplývá, že i když za těchto podmínek členské státy požívají institucionální autonomii v rámci organizace a uspořádání svých VRO ve smyslu čl. 2 písm. g) rámcové směrnice, může být tato institucionální autonomie vykonávána pouze při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v této směrnici (viz rozsudek ze dne 6. března 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 24, rozsudek ze dne 6. října 2010, Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 26, rozsudek ze dne 17. září 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 53).

31 Členský stát tedy v rámci takové institucionální reformy, která je dotčená ve věci v původním řízení, smí víceoborovému regulačnímu orgánu přidělit úkoly, které podle rámcové směrnice a podle směrnice 2002/22 přísluší VRO, pouze pokud takový subjekt při plnění těchto úkolů splňuje organizační podmínky a podmínky fungování, které podle uvedených směrnic platí pro VRO (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2010, Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 27).

32 V této souvislosti z čl. 3 odst. 1 až 3 rámcové směrnice vyplývá, že členské státy mají zajistit, aby každý z úkolů, který je uložen VRO, byl plněn příslušným subjektem, musí zaručit nezávislost těchto VRO tím, že zajistí, aby byly právně odlišeny a funkčně nezávislé na všech organizacích, které zajišťují sítě, zařízení nebo poskytují služby elektronických komunikací, a dále musí zajistit, aby uvedené VRO vykonávaly své pravomoci nestranně, transparentně a včas a aby měly k provádění svěřených úkolů dostatečné finanční a lidské zdroje.

33 Kromě toho se v čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice, aniž jsou dotčeny případy konzultací a spolupráce s ostatními vnitrostátními orgány, které jsou stanoveny v odstavcích 4 a 5 uvedeného článku, stanoví, že VRO odpovědné za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky jednají nezávisle a nevyžadují ani nepřijímají pokyny od jiného orgánu v souvislosti s plněním úkolů, jež jsou jim svěřeny. V článku 3 odst. 3a se rovněž stanoví, že členské státy zajistí, aby takové VRO měly samostatné roční rozpočty, které se zveřejňují, a odpovídající finanční a lidské zdroje, jež jim umožní aktivně se účastnit a přispívat k činnosti BEREC.

34 V článku 3 odst. 4 a 6 rámcové směrnice se mimo jiné stanoví, že členské státy zveřejní ve snadno přístupné formě úkoly, které mají plnit VRO, a oznámí Komisi všechny VRO, kterým byly svěřeny úkoly podle rámcové směrnice a podle zvláštních směrnic, a jejich odpovídající povinnosti.

35 Dále podle článku 4 téže směrnice musí být umožněno podat proti rozhodnutím VRO účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách.

36 Je tudíž třeba konstatovat, že rámcová směrnice v zásadě nebrání, aby byl VRO ve smyslu této směrnice sloučen s dalšími vnitrostátními regulačními orgány a aby tento celek tvořil jediný víceodvětvový regulační subjekt, pokud tento subjekt při plnění úkolů, které rámcová směrnice a zvláštní směrnice svěřují VRO, splňuje podmínky stran odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené v rámcové směrnici, a pokud lze proti jeho rozhodnutím podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách (obdobně viz rozsudek ze dne 6. října 2010, Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 30 a rozsudek ze dne 17. září 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 57).

37 Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda NKTHS při plnění úkolů v oblasti elektronických komunikací, které jí byly svěřeny jakožto VRO, tyto podmínky splňuje. V této souvislosti lze nicméně poznamenat, že ze zákona 3/2013 je podle všeho patrné, že obsahuje nezbytná ustanovení, jejichž účelem je zajistit, aby NKTHS vykonávala úkoly svěřené VRO rámcovou směrnicí a zvláštními směrnice, že struktura NKTHS umožňuje zohlednit rozdílné úkoly, které jsou jí svěřeny, že se řídicí

orgány skládají z členů, kteří mají vynikající odbornou pověst a způsobilost v oblastech, za které NKTHS nese odpovědnost, a že disponuje vlastním majetkem odděleným od obecných španělských správních orgánů, jakož i dostatečnou autonomií a právní způsobilostí nezbytnou k řízení svých zdrojů. Ze zákona 3/2013 rovněž vyplývá, že jsou stanoveny opravné prostředky, které lze podat proti rozhodnutím NKTHS.

38 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba na první otázku odpovědět tak, že rámcová směrnice musí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání vnitrostátním právním předpisům, podle nichž je VRO ve smyslu této směrnice sloučen s dalšími vnitrostátními regulačními orgány, jako jsou orgány příslušné pro hospodářskou soutěž, odvětví pošt a energetiky, za účelem vytvoření jediného víceodvětvového regulačního subjektu, který je mimo jiné pověřen plněním úkolů, které jsou ve smyslu uvedené směrnice svěřeny VRO, pokud tento subjekt při plnění těchto úkolů splňuje podmínky stran odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené touto směrnicí a pokud lze proti jeho rozhodnutím podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách, což musí ověřit předkládající soud.

Ke druhé a třetí otázce

39 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, jež je vhodné posoudit společně, je, zda má být čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice vykládán v tom smyslu, že brání v tom, aby předseda a člen rady VRO byli odvoláni před uplynutím svého funkčních období pouze z důvodu institucionální reformy, jež spočívá ve sloučení VRO, jenž odpovídá za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky, s dalšími vnitrostátními regulačními orgány za účelem vytvoření víceodvětvového regulačního orgánu, který je mimo jiné pověřen plněním úkolů, které jsou ve smyslu uvedené směrnice svěřeny VRO.

40 Podle čl. 3 odst. 3a druhého pododstavce rámcové směrnice se v zásadě stanoví, že členské státy zajistí, aby ředitel VRO, jenž odpovídá za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky, či případně členové kolektivního orgánu plnící tuto funkci v rámci VRO, mohli být odvoláni pouze, pokud již nesplňují podmínky pro výkon svých povinností, které byly předem stanoveny vnitrostátními právními předpisy. Kromě toho musí být podle tohoto ustanovení rozhodnutí o odvolání zveřejněno a důvody pro odvolání musí být sděleny odvolanému řediteli nebo odvolaným členům kolektivního orgánu, kteří vykonávají jeho funkce, přičemž tyto osoby mají právo požadovat jeho zveřejnění, není-li jinak stanoveno jeho zveřejnění.

41 V projednávané věci je třeba uvést, že je nesporné, že KTT, která odpovídala mimo jiné za řešení sporů mezi podniky v odvětví telekomunikací, byla řízena kolektivním orgánem, a že odvolání předsedy a člena rady KTT, kteří jsou žalobci v původním řízení, ke kterému došlo před uplynutím jejich funkčních období, není založeno na důvodech pro zánik jejich mandátů, které jsou stanoveny v článku 16 zákona 2/2011, ale došlo k němu v důsledku institucionální reformy dotčené v původním řízení, jejíž součástí je zrušení KTT a přenesení úkolů VRO, které vykonávala posledně uvedená ve smyslu rámcové směrnice, na NKTHS.

42 Dále je nesporné, že i když přechodná ustanovení byla stanovena v případě reformy na základě zákona 2/2011, reforma na základě zákona 3/2013 taková ustanovení neobsahovala, tudíž došlo k předčasnému zániku mandátů předsedy a členů rady KTT, které vykonávali žalobci v původním řízení.

43 S ohledem na znění čl. 3 odst. 3a druhého pododstavce je tedy nutné konstatovat, že odvolání z funkce dotčené ve věci v původním řízení nesplňuje podmínky podle tohoto ustanovení, neboť k němu došlo na základě jiného důvodu, než že by uvedení žalobci v původním řízení nadále nesplňovali podmínky požadované pro výkon jejich povinností, které byly předem stanoveny vnitrostátními právními předpisy.

44 Předkládající soud se ovšem zabývá otázkou, zda z důvodu institucionální autonomie, která je přiznána členským státům k tomu, aby mohly organizovat a upravovat své VRO, by taková institucionální reforma, jako je reforma dotčená ve věci v původním řízení, mohla být nicméně považována za oprávněný důvod k předčasnému odvolání, kterým by nebyla ohrožena nezávislost VRO, jež je zaručena podle rámcové směrnice.

45 V této souvislosti je třeba připomenout, že i když ustanovení článku 3 rámcové směrnice v původním znění mělo v souladu s bodem 11 odůvodnění této směrnice v zásadě zaručit nezávislost a nestrannost VRO, a to oddělením regulačních a provozních funkcí, úmyslem unijního normotvůrce bylo prostřednictvím směrnice 2009/140, jak vyplývá z jejího bodu 13 odůvodnění, posílit nezávislost VRO, aby se zajistilo efektivnější uplatňování předpisového rámce a zvýšila se jejich autorita i předvídatelnost jejich rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, body 32 a 34).

46 V bodě 13 odůvodnění směrnice 2009/140 se přitom uvádí, že za tímto účelem by vnitrostátní právní předpisy měly obsahovat výslovné ustanovení, které by zajistilo, aby byl VRO odpovědný za regulaci trhu *ex ante* nebo za řešení sporů mezi podniky, při plnění svých úkolů chráněn před jakýmikoli vnějšími zásahy nebo politickým tlakem, jež by mohly ohrozit jeho nezávislé posuzování záležitostí, které mu jsou předkládány, a že za tímto účelem by měla být předem stanovena pravidla týkající se důvodů odvolání ředitele VRO, aby byly rozptýleny jakékoli důvodné pochybnosti o neutrálnosti orgánu a jeho neovlivnitelnosti vnějšími faktory.

47 Tento cíl posílit nezávislost a nestrannost VRO sledovaný rámcovou směrnicí, který je vyjádřen v jejím čl. 3 odst. 3a, by byl ovšem ohrožen, pokud by bylo možné pouze z důvodu takové institucionální reformy, jako je reforma dotčená ve věci v původním řízení, ukončit předčasně a okamžitě mandát jednoho či více z členů kolektivního orgánu, který řídí dotčený VRO. Pokud by to totiž možné bylo, riziko okamžitého odvolání na základě jiných důvodů, než byly předem stanoveny zákonem, které by mohlo postihnout byť jediného z členů takového kolektivního orgánu, by mohlo zakládat důvodné obavy ohledně neutrality dotčeného VRO a jeho neovlivnitelnosti vnějšími faktory a ohrožovat jeho nezávislost, nestrannost a autoritu.

48 Rovněž je třeba zdůraznit, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, že VRO v rámci úkolů, které jsou jim svěřeny rámcovou směrnicí a zvláštními směrnicemi, zejména přiznávají individuální práva a rozhodují spory mezi podniky s možností ukládání povinností, mají určitou regulační pravomoc, zejména ve věci regulace cen a mohou ukládat povinnosti podnikům, které mají významnou tržní sílu na určitém trhu. Soudní dvůr mimoto již konstatoval, že VRO mají v rámci plnění svých regulačních úkolů týkajících se trhů elektronických komunikací, které jsou jim svěřeny rámcovou směrnicí, širokou pravomoc, aby mohly posoudit potřebu regulace tohoto trhu v každé situaci dle konkrétních okolností (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. prosince 2009, Komise v. Německo, C-424/07, EU:C:2009:749, body 55 až 61).

49 V tomto kontextu je třeba připomenout, že i když byla směrnicí 2009/140 posílena nezávislost VRO, jak již bylo uvedeno v bodě 45 tohoto rozsudku, aby se zajistilo efektivnější uplatňování předpisového rámce a zvýšila se jejich autorita i předvídatelnost jejich rozhodnutí, nic to nemění na tom, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, která byla uvedena v bodě 30 tohoto rozsudku, členské státy požívají institucionální autonomii v rámci organizace a uspořádání svých VRO, dodržují-li v plném rozsahu cíle a povinnosti stanovené rámcovou směrnicí.

50 Nezbytnost dodržovat nestrannost a nezávislosti předsedy VRO, jenž odpovídá za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky, či případně členů kolektivního orgánu plnícího tuto funkci v rámci VRO, tudíž nebrání v tom, aby byly v důsledku takové institucionální reformy, jako je reforma dotčená ve věci v původním řízení, změněny jejich mandáty před řádným uplynutím jejich funkčního období.

51 K tomu, aby splnil povinnosti, které jsou stanoveny podle čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice, musí ovšem dotčený členský stát stanovit pravidla, která zaručí, že odvoláním před uplynutím funkčního období dotčených osob není ohrožena jejich nezávislost a nestrannost.

52 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že na druhou a třetí otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 3 odst. 3a rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání v tom, aby předseda a člen rady, kteří jsou členy kolektivního orgánu, jenž řídí VRO, byli odvoláni před uplynutím svých funkčních období pouze z důvodu institucionální reformy, jež spočívá ve sloučení VRO, jenž odpovídá za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky, s dalšími vnitrostátními regulačními orgány za účelem vytvoření víceodvětvového regulačního orgánu, který je mimo jiné pověřen plněním úkolů, které jsou ve smyslu uvedené směrnice svěřeny VRO, pokud nejsou stanovena pravidla, která zajišťují, že takovým odvoláním nebude ohrožena jejich nezávislost a nestrannost.

K nákladům řízení

53 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **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 v zásadě nebrání vnitrostátním právním předpisům, podle nichž je vnitrostátní regulační orgán ve smyslu směrnice 2002/21, ve znění směrnice 2009/140, sloučen s dalšími vnitrostátními regulačními orgány, jako jsou orgány příslušné pro hospodářskou soutěž, odvětví pošt a energetiky, za účelem vytvoření jediného víceodvětvového regulačního subjektu, který je mimo jiné pověřen plněním úkolů, které jsou ve smyslu uvedené směrnice v pozměněném znění svěřeny vnitrostátním regulačním orgánům, pokud tento subjekt při plnění těchto úkolů splňuje podmínky odborných znalostí, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené touto směrnicí, a pokud lze proti jeho rozhodnutím podat účinný opravný prostředek k subjektu, který je nezávislý na zúčastněných stranách, což musí ověřit předkládající soud.**

2) **Článek 3 odst. 3a směrnice 2002/21, ve znění směrnice 2009/140, musí být vykládán v tom smyslu, že brání v tom, aby předseda a člen rady, kteří jsou členy kolektivního orgánu, jenž řídí vnitrostátní regulační orgán, byli odvoláni před uplynutím svých funkčních období pouze z důvodu institucionální reformy, jež spočívá ve sloučení vnitrostátního regulačního orgánu, jenž odpovídá za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky, s dalšími vnitrostátními regulačními orgány za účelem vytvoření víceodvětvového regulačního orgánu, který je mimo jiné pověřen plněním úkolů, které jsou ve smyslu uvedené směrnice svěřeny vnitrostátním regulačním orgánům, pokud nejsou stanovena pravidla, která zajišťují, že takovým odvoláním nebude ohrožena jejich nezávislost a nestrannost.**

Podpisy.