



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

9. října 2014\*

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/22/ES — Článek 32 — Povinné doplňkové služby — Mechanismus náhrady nákladů spojených s poskytováním těchto služeb — Pojem ‚soud‘ ve smyslu článku 267 SFEU — Nepříslušnost Soudního dvora“

Ve věci C-222/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Teleklagenævnet (Dánsko) ze dne 22. dubna 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 25. dubna 2013, v řízení

**TDC A/S**

proti

**Erhvervsstyrelsen,**

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. března 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za TDC A/S O. Spiermannem, advokat,
- za Erhvervsstyrelsen J. Pinborgem, advokat,
- za dánskou vládu původně V. Pasternak Jørgensen, poté C. Thorningem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Pinborgem a P. Bieringem, advokater,
- za Evropskou komisi původně M. Simonsen, poté L. Nicolae a G. Contem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. června 2014,

vydává tento

\* Jednací jazyk: dánština.

## Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 32 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. L 108, s. 51), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/136/ES ze dne 25. listopadu 2009 (Úř. věst. L 337, s. 11, dále jen „směrnice o univerzální službě“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností TDC A/S (dále jen „TDC“) a Erhvervsstyrelsen (dánským úřadem pro podnikání), týkajícího se zamítnutí žádosti o náhradu nákladů spojených s poskytováním povinných doplňkových služeb.

### Právní rámec

#### *Unijní právo*

- 3 Článek 1 směrnice o univerzální službě, nadepsaný „Předmět a rozsah“, v odstavci 1 stanoví:  
„V rámci 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. L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349)] se tato směrnice týká zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací pro koncové uživatele. Cílem je zajistit přístup k veřejně dostupným službám v dobré kvalitě v celé [Evropské unii] prostřednictvím účinné hospodářské soutěže a možnosti výběru a řešit okolnosti, za nichž trh nenaplnuje uspokojivě potřeby koncových uživatelů. Směrnice rovněž obsahuje ustanovení týkající se některých aspektů koncových zařízení, včetně ustanovení pro usnadnění přístupu pro zdravotně postižené koncové uživatele.“
- 4 Článek 32 směrnice o univerzální službě, nadepsaný „Povinné doplňkové služby“, v odstavci 1 stanoví:  
„Kromě služeb zahrnutých v povinnostech univerzální služby definovaných v kapitole II se mohou členské státy rozhodnout zavést na svém vlastním území veřejně přístupné doplňkové služby, aniž by za těchto okolností mohl být předepsán mechanismus náhrad, na kterém by se podílely určité podniky.“

#### *Dánské právo*

- 5 Směrnice o univerzální službě byla provedena do dánského práva zákonem o hospodářské soutěži a spotřebitelích na telekomunikačním trhu (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet) použitelným na spor v původním řízení.
- 6 Podle Teleklagenævnet (odvolací komise v oblasti telekomunikací) stanovil čl. 16 odst. 2 tohoto zákona ve znění kodifikovaném vyhláškou č. 780 ze dne 28. června 2007 a pozměněném zákonem č. 1412 ze dne 27. prosince 2008 (dále jen „zákon z roku 2007“), že určením jednoho či několika poskytovatelů univerzální služby musí být zajištěny následující služby: pevná telefonní síť, služby digitální sítě integrovaných služeb, pronajímané okruhy, služby určené zdravotně postiženým osobám, informační služby o účastnických číslech a bezpečnostní služby.
- 7 Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že článek 20 zákona z roku 2007 obsahoval pravidla pro kompenzaci ztrát v rámci poskytování univerzální služby. Tato pravidla byla ve znění v podstatě totožném s tímto článkem převzata do zákona č. 169 ze dne 3. března 2011 o sítích a službách elektronických komunikací (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester) (dále jen „zákon č. 169“).

- 8 Poté, co byla Dánskému království oznámena výzva dopisem a odůvodněné stanovisko Evropské komise, byl zákon č. 169 pozměněn zákonem č. 250 ze dne 31. března 2012 a stanoví nyní možnost, aby byly dotyčnému podniku pokryty ztráty vzniklé po 1. dubnu 2012 v rámci poskytování bezpečnostních a tísňových radiokomunikačních služeb na moři, a to aniž by byly odečítány zisky dosažené při poskytování jiných služeb, na něž se vztahuje povinnost univerzální služby této společnosti.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 9 TDC, která byla až do své privatizace v roce 1997 vlastněna státem, je v Dánsku hlavním poskytovatelem služeb elektronických komunikací.
- 10 Od roku 1998 byla TDC na svém území, včetně Grónska, pověřena zajišťováním bezpečnostních a tísňových radiokomunikačních služeb na moři umožňujících námořním plavidlům požádat o pomoc v případě nouze. Kromě toho zajišťuje TDC na území vlastního Dánska služby plynoucí z povinností univerzální služby ve smyslu kapitoly II směrnice o univerzální službě, zejména základní telefonní služby.
- 11 Podle zákona z roku 2007 mohla být společnosti TDC státem poskytnuta náhrada čistých nákladů spojených s uvedenými bezpečnostními a tísňovými radiokomunikačními službami na moři pouze v případě, že by všechny povinné univerzální služby a povinné doplňkové služby byly ztrátové.
- 12 TDC podala ke Komisi stížnost, v níž tvrdila, že tento zákon není v souladu s článkem 32 směrnice o univerzální službě. Po opakované výměně stanovisek s dánskými orgány a společností TDC zaslala Komise Dánskému království dne 27. ledna 2011 výzvu dopisem a dne 29. září 2011 odůvodněné stanovisko.
- 13 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, Dánské království se rozhodlo svou spornou právní úpravu novelizovat s účinností k 1. dubnu 2012. Počínaje tímto dnem musí stát nést náklady na bezpečnostní a tísňové radiokomunikační služby na moři na svém území včetně Grónska. Komise proto nakonec nepodala na tento členský stát žalobu pro nesplnění povinnosti.
- 14 Po uvedených změnách počítá dánská právní úprava s náhradou čistých nákladů na poskytování bezpečnostních a tísňových radiokomunikačních služeb na moři státem nezávisle na tom, zda jsou ostatní povinnosti univerzální služby ziskové či ztrátové.
- 15 Dne 29. července 2011 TDC požádala Erhvervsstyrelsen o náhradu výdajů souvisejících s poskytováním bezpečnostních a tísňových radiokomunikačních služeb na moři vynaložených za rok 2010. Dne 26. září 2011 tato společnost předložila totožnou žádost za roky 2007–2009.
- 16 Dne 24. listopadu 2011 Erhvervsstyrelsen tyto žádosti o náhradu zamítl zejména proto, že nárok za rok 2007 byl promlčený, že uplynula lhůta pro podání žádostí o náhradu za roky 2008 a 2009 a že tehdy platný zákon z roku 2007 neumožňoval vyhovět žádosti o náhradu za rok 2010, aniž by byl odečten zisk ze služeb, na něž se vztahovaly povinnosti univerzální služby ve smyslu kapitoly II směrnice o univerzální službě.
- 17 TDC se proti rozhodnutí Erhvervsstyrelsen zamítajícím její žádosti odvolala k Teleklagenævnet, která rozhodnutím ze dne 17. září 2012 potvrdila rozhodnutí Erhvervsstyrelsen týkající se žádostí o náhradu za roky 2007–2009.

18 Pokud jde o žádost o náhradu týkající se roku 2010, Teleklagenævnet se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání směrnice [o univerzální službě] a zejména její článek 32 tomu, aby členský stát stanovil pravidla, která podniku neumožňují uplatnit vůči členskému státu nárok na zvláštní náhradu čistých nákladů na poskytování povinných doplňkových služeb, na něž se nevztahuje kapitola II této směrnice, jestliže zisk podniku z poskytování dalších služeb, na něž se vztahuje povinnost univerzální služby ve smyslu kapitoly II směrnice, převyšuje ztráty vzniklé v souvislosti s poskytováním povinných doplňkových služeb?
- 2) Brání směrnice o univerzální službě členskému státu v tom, aby stanovil pravidla, která podnikům umožňují uplatnit vůči členskému státu nárok na náhradu čistých nákladů na poskytování povinných doplňkových služeb, na něž se nevztahuje kapitola II této směrnice, pouze pokud čisté náklady představují nespravedlivou zátěž pro tento podnik?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku, může členský stát rozhodnout, že poskytování povinných doplňkových služeb, na něž se nevztahuje kapitola II směrnice [o univerzální službě], nepředstavuje nespravedlivou zátěž, jestliže podnik dosáhl celkového zisku z poskytování všech služeb, pro které má povinnost univerzální služby, zejména pak z poskytování služeb, které by podnik zajišťovat, i kdyby nebyl vázán povinností univerzální služby?
- 4) Brání směrnice o univerzální službě členskému státu, aby zavedl pravidla, podle kterých se čisté náklady určeného podniku na poskytování univerzální služby podle kapitoly II této směrnice stanoví na základě všech příjmů a nákladů souvisejících s poskytováním dotčené služby, včetně příjmů a nákladů, jež by podniku vznikly, i kdyby nebyl poskytovatelem univerzální služby?
- 5) Ovlivňuje odpovědi na první čtyři otázky skutečnost, že povinná doplňková služba má být poskytována v Grónsku, které je podle přílohy II [Smlouvy o FEU] zámořskou zemí či územím, přičemž dánské orgány její poskytování uložily podniku se sídlem v Dánsku, který v Grónsku neprovozuje jinou činnost?
- 6) Jaký význam pro odpovědi na prvních pět otázek má čl. 107 odst. 1 [SFEU], čl. 108 odst. 3 SFEU a rozhodnutí Komise [2012/21/EU] ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 [SFEU] na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby přiznané určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu [(Úř. věst. 2012, L 7, s. 3)]?
- 7) Jaký význam pro odpovědi na prvních pět otázek má zásada co nejmenšího narušení trhu obsažená zejména v čl. 1 odst. 2, čl. 3 odst. 2 a v bodech 4, 18, 23 a 26 odůvodnění směrnice o univerzální službě, jakož i v části B její přílohy IV?
- 8) V případě, že ustanovení směrnice o univerzální službě brání vnitrostátním opatřením uvedeným v první, druhé a čtvrté otázce, mají tato ustanovení nebo omezení přímý účinek?“

### **K příslušnosti Soudního dvora**

19 Povaha Teleklagenævnet jako soudu ve smyslu článku 267 SFEU byla zpochybněna Komisí, která tvrdí, že tento orgán nesplňuje všechna kritéria zakotvená judikaturou Soudního dvora k tomu, aby mohl být kvalifikován jako soud. Komise zdůrazňuje, že předložení věci tomuto orgánu není nutné, jelikož opravné prostředky proti rozhodnutím Erhvervsstyrelsen mohou být podány k Teleklagenævnet, nebo přímo k soudům. Dále podle Komise dánská právní úprava nestanoví zvláštní záruky týkající se odvolávání členů Teleklagenævnet nebo zrušení jejich jmenování, v důsledku čehož nemůže zabránit neoprávněným zásahům nebo tlakům ze strany výkonné moci ve vztahu k členům tohoto orgánu.

- 20 V předkládacím rozhodnutí má Teleklagenævnet za to, že splňuje všechna kritéria zakotvená judikaturou Soudního dvora k tomu, aby mohl být určitý orgán členského státu považován za soud ve smyslu článku 267 SFEU.
- 21 Zprvė Teleklagenævnet uvádí, že je stálým veřejným orgánem pověřeným řešením sporů, který byl zřízen zákonem č. 169, a že pravidla jeho fungování jsou stanovena vyhláškou č. 383 ze dne 21. dubna 2011.
- 22 Zadruhé upřesňuje, že vydává konečná správní rozhodnutí o odvoláních podaných proti rozhodnutím přijatým Erhvervsstyrelsen a že tato rozhodnutí jsou pro účastníky řízení závazná, není-li podána žaloba k obecnému soudu ve lhůtě osmi týdnů. Erhvervsstyrelsen v zásadě nemůže podat žalobu proti rozhodnutím Teleklagenævnet k obecnému soudu.
- 23 Zatřetí Teleklagenævnet uvádí, že jeho členové jsou jmenováni ministrem pro podnikání a hospodářský růst na dobu čtyř let s tím, že jejich funkční období může být prodlouženo. Tento ministr může jmenovat právníka, který je členem orgánu, jeho místopředsdou, který může v případě překážky na straně předsedy nebo jeho vyloučení pro podjatost posledně uvedeného nahradit. Uvedení členové jsou osobně i profesně nezávislí na státní správě a ministru pro obchod, průmysl a hospodářský růst nejsou podřízeni. Teleklagenævnet je složen z předsedy, kterým musí být právník, a čtyř až šesti dalších členů. Rozhoduje prostou většinou hlasů a v případě jejich rovnosti rozhoduje hlas předsedy.
- 24 Začtvrté Teleklagenævnet uvádí, že řízení před ní má pouze písemnou formu, avšak že se musí dbát na to, aby účastníci mohli v souladu se zásadou kontradiktornosti předložit vyjádření, a objasnit tak všechny relevantní okolnosti věci.
- 25 Teleklagenævnet byla zřízena na základě zákona, je zřízena jako stálý orgán, její členové skýtají veškeré záruky nezávislosti, její jurisdikce je obligatorní, aplikuje právní předpisy a řízení je obdobné řízení před obecnými soudy, přičemž splňuje zásadu kontradiktornosti.
- 26 Dánská vláda v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem tvrdí, že Teleklagenævnet musí být považována za soud ve smyslu článku 267 SFEU. Zdůrazňuje, že tento orgán splňuje kritéria týkající se zřízení na základě zákona, stálosti a aplikace právních předpisů. Mimoto uvádí, že i když podmínky odvolávání členů tohoto orgánu nejsou dánskou právní úpravou specificky upraveny, jsou tyto členové chráněni proti svévolnému a protiprávnímu odvolání v souladu s obecnými pravidly správního a pracovního práva. Na jednání tato vláda zdůraznila, že pravomoc odvolávat tyto členy přísluší též osobě jako jmenovací pravomoc, tedy ministru pro podnikání a hospodářský růst.
- 27 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora pro posouzení toho, zda je předkládající orgán svou povahou „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, což je otázka, která je upravena výlučně unijním právem, přihlíží Soudní dvůr k souboru faktorů, například zda je daný orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (viz zejména rozsudek Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 38, a usnesení Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, bod 16).
- 28 Nejprve je třeba zkoumat kritérium týkající se nezávislosti Teleklagenævnet.
- 29 Pojem „nezávislost“, který je inherentní poslání rozhodovat jako soud, znamená především to, že dotyčný orgán má vlastnost třetí strany v poměru k orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek (rozsudek RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, bod 38 a citovaná judikatura).

- 30 Tento pojem zahrnuje dva aspekty. První, vnější aspekt předpokládá, že je orgán chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů ve sporech, které jim jsou předloženy (v tomto smyslu viz rozsudky *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, bod 51, jakož i *Torresi*, C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 18).
- 31 Druhý, vnitřní aspekt, souvisí s pojmem „nestrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu. Tento aspekt vyžaduje objektivitu a absenci jakéhokoliv zájmu na výsledku sporu nad rámec striktního použití právního předpisu (rozsudek *Wilson*, EU:C:2006:587, bod 52 a citovaná judikatura).
- 32 Tyto záruky nezávislosti a nestrannosti vyžadují existenci pravidel, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci (rozsudek *Wilson*, EU:C:2006:587, bod 53 a citovaná judikatura). Aby mohla být podmínka nezávislosti předkládajícího orgánu považována za splněnou, judikatura vyžaduje zejména to, aby případy odvolávání členů tohoto orgánu byly určeny výslovnými ustanoveními právních předpisů (rozsudek *D. a A.*, C-175/11, EU:C:2013:45, bod 97, a usnesení *Pilato*, C-109/07, EU:C:2008:274, bod 24 a citovaná judikatura).
- 33 V projednávaném případě je třeba ohledně pravidel pro jmenování členů *Teleklagenævnet* uvést, že z vyjádření dánské vlády zejména plyne, že uvedení členové jsou jmenováni ministrem pro podnikání a hospodářský růst na dobu čtyř let s tím, že jejich funkční období může být prodlouženo.
- 34 Pokud jde o otázku odvolávání členů *Teleklagenævnet*, na jednání dánská vláda potvrdila, že mohou být odvoláni z funkcí ministrem, který má pravomoc k jejich jmenování.
- 35 Z předkládacího rozhodnutí a z vyjádření předložených dánskou vládou přitom plyne, že zatímco dánská právní úprava stanoví zvláštní postup pro odvolávání soudců obecných soudů, odvolávání členů *Teleklagenævnet* a podmínky tohoto odvolávání nejsou předmětem zvláštní právní úpravy, přičemž na případy protiprávního odvolání se uplatní obecná pravidla správního a pracovního práva.
- 36 Nejeví se tedy, že by odvolávání členů *Teleklagenævnet* podléhalo zvláštním zárukám umožňujícím rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti o nezávislosti tohoto orgánu (obdobně viz usnesení *Pilato*, EU:C:2008:274, bod 28).
- 37 Kromě toho, jak vyplývá ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, proti rozhodnutí *Teleklagenævnet* lze podat opravný prostředek k obecnému soudu. V případě takové žaloby má *Teleklagenævnet* postavení žalované. Tato účast *Teleklagenævnet* na řízení, v němž je zpochybňováno její vlastní rozhodnutí, znamená, že při přijímání uvedeného rozhodnutí nemá *Teleklagenævnet* ve vztahu k zájmům, o něž se jedná, postavení třetí osoby a nevykazuje požadovanou nestrannost (v tomto smyslu viz rozsudek *RTL Belgium*, C-517/09, EU:C:2010:821, bod 47). Tento systém opravných prostředků proti rozhodnutí *Teleklagenævnet* zdůrazňuje mimosoudní povahu rozhodnutí vydávaných tímto orgánem (obdobně viz usnesení *MF 7*, C-49/13, EU:C:2013:767, bod 19).
- 38 Z výše uvedeného tedy plyne, že je třeba konstatovat, že Soudní dvůr není příslušný na položené otázky odpovědět, aniž je třeba zkoumat, zda *Teleklagenævnet* splňuje ostatní kritéria umožňující posoudit, zda má tento orgán povahu soudu ve smyslu článku 267 SFEU.

### **K nákladům řízení**

- <sup>39</sup> 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 (třetí senát) rozhodl takto:

**Soudní dvůr Evropské unie není příslušný odpovědět na otázky položené Teleklagenævnet (Dánsko) v jejím rozhodnutí ze dne 22. dubna 2013.**

Podpisy.