



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

28. července 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Sítě a služby elektronických komunikací — Směrnice 2002/21/ES — Článek 3 — Neutrannost a nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů — Směrnice 2002/20/ES — Článek 12 — Správní poplatky — Uplatnění ustanovení použitelných v oblasti veřejných financí, jakož i ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy na vnitrostátní regulační orgán“

Ve věci C-240/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 15. května 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 22. května 2015, v řízení

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

proti

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

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

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni M. Clarichem, avvocato,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman a M. de Ree, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi V. Di Buccim a G. Braunem, jakož i L. Nicolae, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: italština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. dubna 2016,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 3 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, dále jen „rámcová směrnice v původním znění“), 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“), jakož i článku 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 21; Zvl. vyd. 13/29, s. 337).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Úřad pro komunikace, Itálie, dále jen „Úřad“) na jedné straně a Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (Národní statistický ústav, Itálie, dále jen „Ústav“), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Předsednictvo Rady ministrů, Itálie) a Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie) na druhé straně ohledně zařazení Úřadu na seznam orgánů veřejné správy zahrnutých do konsolidovaného výkazu zisku a ztráty orgánů veřejné moci.

Právní rámec

Unijní právo

Rámcová směrnice

- 3 V bodě 11 odůvodnění rámcové směrnice je uvedeno:
„V souladu se zásadou oddělení regulačních a provozních funkcí by měly členské státy zaručit nezávislost vnitrostátního regulačního orgánu nebo orgánů, 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]. Vnitrostátní regulační orgány by měly mít přístupné všechny nezbytné zdroje, tj. pracovníky, odborné znalosti a finanční prostředky, k plnění svých úkolů.“
- 4 Článek 2 písm. g) rámcové směrnice definuje „vnitrostátní regulační orgán“ (dále jen „VRO“) jako „subjekt nebo subjekty, které pověřuje členský stát jakýmikoli regulačními úkoly uloženými touto směrnicí a zvláštními směrnicemi“. Podle čl. 2 písm. l) této směrnice se mezi zvláštní směrnice řadí i autorizační 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 pře[d]kládány. Existence takového vnějšího vlivu na vnitrostátní zákonodárny orgán činí tento orgán nevhodným k plnění funkce [VRO] v rámci předpisového rámce. [...] 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 [transparentnosti] by měl být tento rozpočet každoročně zveřejňován.“

6 Článek 3 rámcové směrnice, nadepsaný „[VRO]“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby každý z úkolů, který je uložen [VRO] v této směrnici a ve zvláštních směrnících, 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. [...]

[...]

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)].

[...]“

Autorizační směrnice

7 V bodě 30 odůvodnění autorizační směrnice je uvedeno:

„Poskytovatelům služeb elektronických komunikací lze uložit správní poplatky, z nichž jsou financovány činnosti [VRO] spojené s řízením systému oprávnění a udělováním práv na užívání. Takové poplatky by se měly omezovat jen na pokrytí skutečných správních nákladů na tyto činnosti. Za tímto účelem by měla být zajištěna průhlednost příjmů a výdajů [VRO] prostřednictvím každoročního zveřejnění celkové částky vybraných poplatků a vzniklých správních nákladů. To umožní podnikům ověřit si, zda jsou správní náklady a poplatky v rovnováze.“

8 Článek 12 autorizační směrnice, nadepsaný „Správní poplatky“, stanoví:

„1. Jakékoli správní poplatky ukládané podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť podle obecného oprávnění nebo kterým bylo uděleno právo na užívání:

- a) souhrnně pokrývají jen ty správní náklady, které vzniknou při řízení, kontrole a prosazování systému obecného oprávnění, práv na užívání a zvláštních povinností [...], které mohou zahrnovat náklady na mezinárodní spolupráci, harmonizaci a normalizaci, analýzu trhu, sledování plnění a na další kontrolu trhu, jakož i na regulační činnost zahrnující přípravu a prosazování sekundárního práva a správních rozhodnutí, jako jsou rozhodnutí o přístupu a propojení, a
- b) jsou ukládány jednotlivým podnikům objektivním, průhledným a přiměřeným způsobem, který minimalizuje dodatečné správní náklady a související poplatky.

2. Pokud [VRO] ukládají správní poplatky, zveřejní každoročně přehled svých správních nákladů a celkovou částku vybraných poplatků. Podle rozdílu mezi celkovou částkou poplatků a správními náklady budou provedeny odpovídající úpravy.“

Italské právo

- 9 Úřad byl zřízen legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (zákon č. 249 o zřízení úřadu pro komunikace a o telekomunikačních a televizních systémech) ze dne 31. července 1997 (běžný doplněk GURI č. 177 ze dne 31. července 1997). Článek 1 odst. 9 tohoto zákona stanoví, že Úřad „přijme předpis týkající se jeho organizace a fungování, rozpočtu, finančních výkazů a správy jeho výdajů, jež se může odchylovat od ustanovení upravujících obecná účetní pravidla státu, jakož i postavení zaměstnanců a podmínek jejich odměňování“.
- 10 Článek 7 odst. 2 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (legislativní nařízení č. 259 o zákoníku elektronických komunikací) ze dne 1. srpna 2003 (běžný doplněk GURI č. 214 ze dne 15. září 2003) přiznává Úřadu postavení VRO ve smyslu článku 3 rámcové směrnice.
- 11 Legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) [zákon č. 311 o sestavování ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon pro rok 2005)], ze dne 30. prosince 2004 (běžný doplněk GURI č. 306 ze dne 31. prosince 2004, dále jen „zákon č. 311“) zavádí omezení pro zvyšování výdajů orgánů veřejné správy. Jeho čl. 1 odst. 5 v této souvislosti stanoví:

„Za účelem dosažení cílů, které vytyčila Unie v oblasti veřejných financí [...], v rámci tříletého období 2005 až 2007 nesmí celkové výdaje orgánů veřejné správy zahrnutých do konsolidovaného výkazu zisku a ztráty orgánů veřejné moci, které jsou pro rok 2005 uvedeny v seznamu č. 1 v příloze tohoto zákona a pro následující roky v rozhodnutí [Ústavu] zveřejněném v [GURI] nejpozději 31. července každého roku, překročit o více než 2 % aktualizované odhady z předchozího roku, které vyplývají z Hospodářské, sociální a finanční zprávy.“

- 12 Legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [zákon č. 266 o sestavování ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon pro rok 2006)], ze dne 23. prosince 2005 (běžný doplněk GURI č. 302 ze dne 29. prosince 2005) přiznává některým nezávislým orgánům veřejné správy, včetně Úřadu, značnou finanční samostatnost. Článek 1 odst. 65 tohoto zákona konkrétně stanoví:

„Od roku 2007 jsou náklady na fungování [...] [Úřadu] v části, která není kryta financováním ze státního rozpočtu, financovány příslušným trhem podle pravidel stanovených platnými právními předpisy, přičemž výše příspěvku je stanovena rozhodnutím jednotlivých orgánů v souladu s maximálními limity stanovenými zákonem a příspěvky se vyplácejí přímo těmto orgánům. [...]“

- 13 Decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (nařízení s mocí zákona č. 223 o naléhavých opatřeních k hospodářské a sociální obnově, omezení a racionalizaci veřejných výdajů a opatřeních v oblasti daňových příjmů a boje proti daňovým únikům) ze dne 4. července 2006 (GURI č. 153 ze dne 4. července 2006, s. 4), které bylo po novelizaci přeměněno na zákon zákonem č. 248 ze dne 4. srpna 2006 (běžný doplněk GURI č. 186 ze dne 11. srpna 2006) (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 223“), obsahuje ustanovení, jejichž cílem je snížit náklady na financování orgánů veřejné správy a veřejných organizací, které nemají územní povahu. Článek 22 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Výše finančních prostředků přidělených pro rok 2006 na výdaje na mezispotřebu v rozpočtech orgánů veřejné správy a veřejných organizací, které nemají územní povahu [...], uvedených v čl. 1 odst. 5 a 6 [zákona č. 311] se [až na několik výjimek] snižuje o 10 % [...]“

- 14 Legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (zákon č. 196 o účetnictví a veřejných financích) ze dne 31. prosince 2009 (běžný doplněk GURI č. 303 ze dne 31. prosince 2009), ve znění použitelném na skutkový stav věci v původním řízení (dále jen „zákon č. 196“), obsahuje novou vnitrostátní obecnou právní úpravu účetnictví a veřejných financí. Článek 1 odst. 2 tohoto zákona stanoví:

„Pro účely uplatnění ustanovení o veřejných financích se orgány veřejné správy rozumí pro rok 2011 subjekty a osoby uvedené pro statistické účely v seznamu obsaženém ve sdělení, které zveřejnil [Ústav] v [GURI] č. 171 dne 24. července 2010, a od roku 2012 i subjekty a osoby uvedené pro statistické účely v seznamu obsaženém ve sdělení, které zveřejnil [Ústav] v [GURI] č. 228 dne 30. září 2011, a následných doplněních ve smyslu odstavce 3 tohoto článku, která jsou založena na definicích uvedených v nařízeních Evropské unie vydaných v této oblasti, nezávislé orgány, jakož i správní orgány uvedené v čl. 1 odst. 2 legislativního nařízení č. 165 ze dne 30. března 2001, v pozměněném znění.“

- 15 Dne 28. září 2012 zveřejnil Ústav v GURI Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (seznam orgánů veřejné správy zahrnutých do konsolidovaného výkazu zisku a ztráty orgánů veřejné moci ve smyslu čl. 1 odst. 3 zákona č. 196, GURI č. 227 ze dne 28. září 2012, s. 92, dále jen „seznam Ústavu“). Na tomto seznamu je uveden i Úřad.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 16 Úřad, který v postavení VRO ve smyslu rámcové směrnice vykonává činnosti spočívající v regulaci trhu *ex ante* a řešení sporů mezi podniky, podal u Tribunale amministrativo regionale del Lazio (krajský správní soud v Laziu, Itálie) žalobu, kterou zpochybnil zejména rozhodnutí italského zákonodárce uplatňovat na nezávislé orgány ustanovení o veřejných financích a konkrétně nesouhlasil s tím, že se na něj uplatní některá ustanovení o omezování a racionalizaci veřejných výdajů.

- 17 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (krajský správní soud v Laziu) rozsudkem ze dne 12. června 2013 tuto žalobu zamítl.
- 18 Úřad podal proti tomuto rozsudku odvolání u Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie). V řízení před tímto orgánem tvrdil, že vzhledem k tomu, že se na něj na základě čl. 1 odst. 2 zákona č. 196 bezpodmínečně vztahují vnitrostátní ustanovení o veřejných financích, jakož i zvláštní ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů a nákladů na fungování orgánů veřejné správy na základě čl. 1 odst. 5 zákona č. 311 a čl. 22 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 223, dopadají na něj organizační a finanční omezení, která mohou snížit účinnost jeho regulační činnosti v odvětví telekomunikací. Tvrdil, že italský zákonodárce měl v jeho prospěch přijmout příznivější ustanovení obdobná těm, která jsou stanovena ve vztahu k Banca d'Italia (Italská národní banka), nebo měl alespoň omezit snížení výdajů pouze na tu část rozpočtu Úřadu, která je financována státem.
- 19 Ústav, předsednictvo Rady ministrů a ministerstvo hospodářství a financí navrhuje, aby bylo odvolání podané Úřadem zamítnuto.
- 20 Předkládající soud předně uvádí, že čl. 1 odst. 5 zákona č. 311 sleduje specifické cíle spočívající především v omezování výdajů „širšího veřejného sektoru“, a za tímto účelem stanoví, že správní orgány uvedené na seznamu Ústavu musí respektovat určitá ustanovení o snižování veřejných výdajů.
- 21 Poznává, že k vyřešení sporu, jenž mu byl předložen, musí rozhodnout, zda předmětná vnitrostátní právní úprava neporušuje zásady nestrannosti a nezávislosti, které musí členské státy zaručit VRO, a to i z finančního a organizačního hlediska, a zásadu, podle níž si VRO z velké části samy financují činnosti spočívající v řízení, kontrole a prosazování systému obecného oprávnění ve smyslu článku 12 autorizační směrnice. I když předkládajícímu soudu nepřipadá stanovisko Úřadu zjevně neopodstatněné, domnívá se, že unijní právo předmětné vnitrostátní právní úpravě spíše nebrání.
- 22 Předkládající soud je v tomto ohledu zaprvé toho názoru, že i když VRO požívají zvláštních výsad nezávislosti a nestrannosti, jejich postavení se v tomto směru neliší od postavení všech ostatních orgánů veřejné správy natolik, že by uplatnění ustanovení – týkajících se veřejných financí a omezování a racionalizace veřejných výdajů, které se vztahují na všechny orgány veřejné správy – na tyto subjekty bylo automaticky protiprávní. Rozpor s unijním právem by podle předkládajícího soud nastal pouze tehdy, kdyby se prokázalo, že stanovené omezení v důsledku jeho rozsahu či povahy skutečně a konkrétně brání VRO v nakládání se všemi zdroji nezbytnými k plnění jeho úkolů, tj. pracovníky, odbornými znalostmi a finančními prostředky. Existenci takové překážky nicméně nelze presumovat a Úřad v tomto ohledu nepředložil žádný důkaz.
- 23 Předkládající soud se zadruhé domnívá, že nelze akceptovat tvrzení Úřadu, že je třeba mu stanovit pouze takové cíle a uložit takové povinnosti dosáhnout určitého výsledku, jaké má Italská národní banka, a to zejména proto, že Úřad neprokázal, že jej lze v souvislosti s předmětnou otázkou přirovnat k tomuto orgánu. Obě ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů, na která poukazuje Úřad, mu nadto ponechávají značný rozhodovací prostor.
- 24 Předkládající soud je zatřetí toho názoru, že z ustanovení autorizační směrnice nelze vyvodit, že vnitrostátní zákonodárce nemůže uložit VRO opatření zaměřená na omezování a racionalizaci výdajů v souvislosti s touto částí výdajů, kterou si VRO financuje sám, což platí u více než 90 % výdajů Úřadu, a to zejména s ohledem na skutečnost, že správní poplatky, které Úřad vybírá, jsou podle italské judikatury daňové povahy, a tudíž se na ně vztahuje obecná zdaňovací pravomoc daného státu.

- 25 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady uvedené v článku 3 rámcové směrnice, podle nichž musí členské státy zaručit nestrannost a nezávislost VRO, a to i z finančního a organizačního hlediska, a zásada uvedená v článku 12 autorizační směrnice, podle které se VRO z velké části samostatně financují, vnitrostátní právní úpravě (jako je právní úprava relevantní v posuzované věci), která stanoví, že se na tyto VRO obecně vztahují i ustanovení o veřejných financích, a konkrétně zvláštní ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy?“

K předběžné otázce

- 26 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 3 rámcové směrnice a článek 12 autorizační směrnice vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že se na VRO ve smyslu rámcové směrnice vztahují vnitrostátní ustanovení uplatnitelná v oblasti veřejných financí a konkrétně ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy, o která se jedná v původním řízení.
- 27 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v původním řízení se v podstatě jedná o tato ustanovení: zaprvé čl. 1 odst. 2 zákona č. 196, podle kterého se na orgány veřejné správy vyjmenované Ústavem vztahuje obecná italská právní úprava použitelná v oblasti účetnictví a veřejných financí, zadruhé čl. 1 odst. 5 zákona č. 311, podle kterého v letech 2005 až 2007 nesmí celkové výdaje orgánů veřejné správy, které jsou vyjmenovány Ústavem a zahrnuty do konsolidovaného výkazu zisku a ztráty orgánů veřejné moci, překročit o více než 2 % aktualizované odhady z předchozího roku, a zatřetí čl. 22 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 223, podle kterého se výše finančních prostředků přidělených pro rok 2006 na výdaje na mezispotřebu v rozpočtech orgánů veřejné správy a veřejných organizací, které nemají územní povahu a jsou uvedeny zejména v čl. 1 odst. 5 zákona č. 311, snižuje o 10 %.
- 28 Nejprve je třeba uvést, že s ohledem na znění dvou posledně uvedených ustanovení, jak jsou vyložena v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, není zjevné, do jaké míry se uplatní na Úřad. Úřad totiž v řízení před předkládajícím soudem zpochybnil své zařazení na seznam Ústavu, který byl zveřejněn dne 28. září 2012; první z těchto ustanovení však bylo podle všeho použitelné pouze pro roky 2005 až 2007 a druhé pro rok 2006.
- 29 V písemném vyjádření, které předložil v řízení před Soudním dvorem, Úřad nadto uvedl, že se na něj kromě ustanovení citovaných předkládajícím soudem uplatní i další zvláštní ustanovení o veřejných financích, která podle jeho názoru omezují jeho nezávislost nad rámec toho, co již vyplývá z ustanovení, na něž konkrétně poukázal předkládající soud.
- 30 V rámci řízení podle článku 267 SFEU však Soudnímu dvoru nepřísluší, aby rozhodoval o použitelnosti vnitrostátních právních předpisů nebo zjišťoval skutečnosti rozhodné pro řešení sporu v původním řízení. Soudní dvůr má naopak zohlednit skutkový a právní kontext předběžné otázky, jak je vymezen v předkládacím rozhodnutí (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 13. listopadu 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, body 34 a 35, jakož i ze dne 30. června 2005, *Tod's a Tod's France*, C-28/04, EU:C:2005:418, bod 14).
- 31 Soudní dvůr tedy nemůže svým posouzením nahrazovat posouzení předkládajícího soudu, pokud jde o otázku, zda se posledně dvě uvedená ustanovení vztahovala na Úřad i v době, kdy byl tomuto soudu předložen spor v původním řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. září 1999, Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, bod 19), a musí mít za prokázané, že tomu tak bylo. Kromě toho je třeba podotknout, že Soudní dvůr musí odpovědět na položenou otázku pouze s ohledem na ustanovení, na která poukázal předkládající soud.

- 32 Co se zaprvé týče článku 3 rámcové směrnice, je třeba uvést, že toto ustanovení 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 (rozsudek ze dne 6. března 2008, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 13).
- 33 V bodě 11 odůvodnění rámcové směrnice v původním znění bylo již tehdy uvedeno, že „[VRO] by měly mít přístupné všechny nezbytné zdroje, tj. pracovníky, odborné znalosti a finanční prostředky, k plnění svých úkolů“. V samotných člancích směrnice však tento cíl výslovně uveden nebyl – tedy kromě ustanovení uvedeného v čl. 3 odst. 1 této směrnice v původním znění, podle něhož členské státy zajistí, aby každý z úkolů, který je uložen VRO v této směrnici a ve zvláštních směrnicích, byl plněn příslušným subjektem, a ustanovení uvedeného v odstavci 3 téhož článku, podle něhož členské státy zajistí, aby VRO vykonávaly své pravomoci nestranně a průhledně.
- 34 Jak vyplývá z bodu 13 odůvodnění směrnice 2009/140, unijní normotvůrce chtěl prostřednictvím této právní úpravy posílit nezávislost VRO, aby se zajistilo efektivnější uplatňování předpisového rámce a zvýšila se jejich autorita i předvídatelnost jejich rozhodnutí. Článek 3 odst. 3 rámcové směrnice v této souvislosti výslovně stanoví, že členské státy zajistí, aby VRO vykonávaly své pravomoci nestranně, transparentně a včas a aby měly k provádění svěřených úkolů dostatečné finanční a lidské zdroje.
- 35 Článek 3 odst. 3a první pododstavec rámcové směrnice nadto 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 podle vnitrostátních právních předpisů provádějících unijní právo, s tím, že „[t]o nebrání dohledu v souladu s vnitrostátním ústavním právem“. V třetím pododstavci téhož odstavce je uvedeno, že členské státy zajistí, aby VRO uvedené v prvním pododstavci této směrnice měly samostatné roční rozpočty, které se zveřejňují, a odpovídající finanční a lidské zdroje, jež jim umožní aktivně se účastnit a přispívat k činnosti BEREC.
- 36 Z těchto ustanovení vyplývá, že rámcová směrnice napříště vyžaduje, aby členské státy za účelem zaručení nezávislosti a nestrannosti VRO v podstatě zajistily, aby všechny VRO měly dostatečné finanční a lidské zdroje k provádění svěřených úkolů a aby VRO odpovědné za regulaci trhu *ex ante* nebo řešení sporů mezi podniky jednaly nezávisle. Nic v těchto ustanoveních ovšem nenaznačuje, že by dodržení těchto požadavků v zásadě vylučovalo, aby se na VRO vztahovala vnitrostátní ustanovení uplatnitelná v oblasti veřejných financí a konkrétně ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy, o která se jedná v původním řízení.
- 37 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že čl. 3 odst. 3a první pododstavec druhá věta rámcové směrnice výslovně stanoví, že i když 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, „nebrání [to] dohledu v souladu s vnitrostátním ústavním právem“.
- 38 Jak přitom v podstatě uvedl generální advokát v bodech 43 a 44 svého stanoviska, z tohoto ustanovení plyne, že je přípustné, aby se na VRO podle článku 3 rámcové směrnice vztahovala určitá pravidla rozpočtové kontroly ze strany vnitrostátního parlamentu, která zahrnuje i *ex ante* uplatnění opatření zaměřených na omezování veřejných výdajů.
- 39 Bylo by možné se domnívat, že taková opatření ohrožují nezávislost a nestrannost VRO, které jsou zaručeny rámcovou směrnicí, a jsou tak neslučitelná s článkem 3 této směrnice, pouze tehdy, pokud by bylo možno konstatovat, že mohou bránit tomu, aby dotčené VRO uspokojivě plnily úkoly, jež jim svěřuje uvedená směrnice a zvláštní směrnice, nebo že porušují podmínky, které musí členské státy splňovat na základě rámcové směrnice, aby byl naplněn požadavek určité míry nezávislosti a nestrannosti VRO, který tato směrnice stanoví.

- 40 Je však na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda vnitrostátní ustanovení, o která se jedná v původním řízení, mohou bránit tomu, aby měl Úřad dostatečné finanční a lidské zdroje k uspokojivému provádění svěřených úkolů a – zejména jako VRO odpovědný za regulaci trhu *ex ante* a řešení sporů mezi podniky – k aktivní účasti a přispívání k činnosti BEREC. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že Úřad v tomto směru nepředložil žádný důkaz a omezil se pouze na obecné tvrzení, že ustanovení dotčená v původním řízení ohrožují jeho finanční samostatnost, a tedy i jeho nezávislost.
- 41 Rovněž je třeba uvést, že jak plyne z předkládacího rozhodnutí a bodu 27 tohoto rozsudku, zvláštní ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy, o něž jde v původním řízení, se omezují na to, že v prvním případě zavádí omezení pro zvyšování výdajů, o němž může rozhodnout Úřad, a ve druhém případě stanoví snižování pouze v případě „výdajů na mezispotřebu“. Jak kromě toho uvedl předkládající soud, obě tato ustanovení mají obecnou povahu, a přiznávají tak Úřadu značný rozhodovací prostor při jejich uplatňování. Nadto se jedná o ustanovení, která se uplatní na všechny orgány veřejné správy a veřejné organizace.
- 42 Ve sporu v původním řízení nadto není sporné, že Úřad má i nadále samostatný roční rozpočet, který se v souladu s čl. 3 odst. 3a třetím pododstavcem rámcové směrnice zveřejňuje.
- 43 Kromě toho je třeba podotknout, že jak v podstatě uvedl i generální advokát v bodech 48 až 50 svého stanoviska, s ohledem na jejich zásadně odlišné úkoly, Úřad nemůže s úspěchem tvrdit, že rámcová směrnice ukládá členským státům, aby VRO zaručily stejný režim nezávislosti, jaký stanoví unijní právo pro centrální banky.
- 44 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že – s výhradou ověření předkládajícím soudem – článek 3 rámcové směrnice nemůže bránit tomu, aby se na VRO ve smyslu této směrnice vztahovala vnitrostátní ustanovení o veřejných financích, jakož i konkrétně ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy, o která se jedná v původním řízení.
- 45 Co se zadruhé týče článku 12 autorizační směrnice, je třeba připomenout, že správní poplatky, které mohou členské státy podle tohoto článku uložit podnikům, které poskytují službu nebo zajišťují síť podle obecného oprávnění nebo kterým bylo uděleno právo na užívání, z nichž jsou financovány činnosti VRO, musejí být určeny výhradně k souhrnnému pokrytí správních nákladů, které vzniknou při činnostech uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice. Nemohou být tedy určeny k pokrytí nákladů, které souvisejí s jinými úkoly než těmi, jež jsou vyjmenovány v tomto ustanovení; zejména se nemůže jednat o jakékoliv správní náklady VRO (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Vodafone Omnitel a další, C-228/12 až C-232/12 a C-254/12 až C-258/12, EU:C:2013:495, body 38 až 40 a 42).
- 46 Z článku 12 odst. 2 autorizační směrnice, ve spojení s bodem 30 odůvodnění této směrnice kromě toho vyplývá, že zmíněné poplatky musí pokrývat skutečné správní náklady na činnosti uvedené v odstavci 1 písm. a) tohoto článku a být s těmito náklady v rovnováze. Celková výše příjmů z předmětného poplatku tedy nesmí překračovat celkovou výši nákladů spojených s těmito činnostmi (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Vodafone Omnitel a další, C-228/12 až C-232/12 a C-254/12 až C-258/12, EU:C:2013:495, body 41 a 42).
- 47 I když tedy článek 12 autorizační směrnice umožňuje VRO financovat část svých činností z vybraných správních poplatků, nelze mít za to, že toto ustanovení přiznává Úřadu absolutní pravomoc k určení jejich výše, aniž zohledňuje vnitrostátní ustanovení uplatnitelná v oblasti veřejných financí, jejichž cílem je snížit a omezit veřejné výdaje. Jak totiž plyne z předkládacího rozhodnutí, uvedené poplatky jsou daňové povahy a vztahuje se na ně obecná zdaňovací pravomoc italského státu. Nelze tedy připustit, aby na určení jejich výše Úřadem taková ustanovení nedopadala, pokud tato ustanovení mimo jiné nejsou – podle toho, co je uvedeno v bodě 39 tohoto rozsudku – v rozporu s článkem 3 rámcové směrnice.

- 48 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 3 rámcové směrnice a článek 12 autorizační směrnice musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že se na VRO ve smyslu rámcové směrnice vztahují vnitrostátní ustanovení uplatnitelná v oblasti veřejných financí, a konkrétně ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy, o která se jedná v původním řízení.

K nákladům řízení

- 49 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem 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:

Článek 3 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, a článek 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že se na vnitrostátní regulační orgán ve smyslu směrnice 2002/21, ve znění směrnice 2009/140, vztahují vnitrostátní ustanovení uplatnitelná v oblasti veřejných financí, a konkrétně ustanovení o omezování a racionalizaci výdajů orgánů veřejné správy, o která se jedná v původním řízení.

Podpisy.