



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 19. októbra 2016 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Elektronické komunikačné siete a služby — Smernica 2002/21/ES — Článok 3 — Nestrannosť a nezávislosť národných regulačných orgánov — Inštitucionálna reforma — Zlúčenie národného regulačného orgánu s inými regulačnými orgánmi — Odvolanie predsedu a člena rady zlúčeného národného regulačného orgánu pred uplynutím ich funkčného obdobia — Dôvod odvolania, ktorý vnútroštátne právo neupravuje“

Vo veci C-424/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) z 3. júla 2015 a doručený Súdnemu dvoru 31. júla 2015, ktorý súvisí s konaním:

Xabier Ormaetxea Garai,

Bernardo Lorenzo Almendros

proti

Administración del Estado,

SÚDNY DVOR (druhá komora)

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, sudcovia A. Prechal, A. Rosas, C. Toader a E. Jarašiūnas (spravodajca),

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- španielska vláda, v zastúpení: A. Rubio González, splnomocnený zástupca,
- belgická vláda, v zastúpení: J. Van Holm a M. Jacobs, splnomocnené zástupkyne,
- holandská vláda, v zastúpení: J. Langer, M. Bulterman a M. de Ree, splnomocnení zástupcovia,
- Európska komisia, v zastúpení: J. Rius, G. Braun a L. Nicolae, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: španielčina.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. júna 2016,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES 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), zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/140/ES z 25. novembra 2009 (Ú. v. EÚ L 337, 2009, s. 37) (ďalej len „rámcová smernica“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Xabierom Ormaetxeaom Garaiom a Bernardom Lorenzom Almendrosom na jednej strane a Administración del Estado (Štátna správa, Španielsko) na druhej strane vo veci kráľovských dekrétov, na základe ktorých boli ukončené jednak funkčné obdobie člena rady a jednak funkčné obdobie predsedu Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Komisia pre telekomunikačný trh, Španielsko, ďalej len „CMT“), ktorá je národným regulačným orgánom (ďalej len „NRO“) v zmysle rámcovej smernice.

Právny rámec

Právo Únie

Rámcová smernica

- 3 Odôvodnenie 11 rámcovej smernice stanovuje:

„V súlade s princípom oddelenia regulačných a prevádzkových funkcií by mali členské štáty zaručovať nezávislosť [NRO] alebo orgánov s ohľadom na zabezpečenie neustrannosti ich rozhodnutí. Táto požiadavka nezávislosti nemá vplyv na inštitucionálnu nezávislosť a ústavné záväzky členských štátov, alebo na princíp neutrality[,] pokiaľ ide o pravidlá členských štátov týkajúce sa systému vlastníctva majetku stanoveného v článku [345 ZFEÚ]. [NRO] by mali vlastniť všetky potrebné prostriedky z hľadiska personálu, odbornosti a finančných prostriedkov na vykonávanie svojich úloh.“

- 4 Článok 2 písm. g) rámcovej smernice definuje pojem „[NRO]“ ako „orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými touto smernicou a špecifickými smernicami“. Tento článok 2 písm. l) uvádza smernice, ktoré spolu s rámcovou smernicou tvoria regulačný rámec uplatniteľný v oblasti elektronických komunikácií a na ktoré sa vzťahuje pojem „špecifické smernice“.
- 5 Smernicou 2009/140 boli do článku 3 pôvodného znenia rámcovej smernice vložené nové odseky 3 až 3c týkajúce sa nezávislosti NRO. Odôvodnenie 13 smernice 2009/140 v tejto súvislosti spresňuje:

„Mala by sa posilniť nezávislosť [NRO], aby sa zabezpečilo účinnejšie uplatňovanie regulačného rámca a zvýšila sa ich autorita a predvídateľnosť ich rozhodnutí. Na tento účel by vnútroštátne právo malo obsahovať výslovné ustanovenie, 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. ... Na tento účel by sa mali vopred ustanoviť pravidlá týkajúce sa dôvodov odvolania vedúceho [NRO], aby sa odstránili akékoľvek odôvodnené pochybnosti o neutralite takéhoto orgánu a o jeho neovplyvniteľnosti vonkajšími faktormi. Je dôležité, aby [NRO] zodpovedné za

reguláciu trhu *ex ante* mali vlastný rozpočet, ktorý by im umožnil najmä prijať dostatočný počet kvalifikovaných pracovníkov. Na zabezpečenie transparentnosti by sa tento rozpočet mal každoročne zverejňovať.“

6 Článok 3 rámcovej smernice, nazvaný [NRO], stanovuje:

„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... 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 [pokiaľ by k nemu nedošlo *ex offio* – *neoficiálny preklad*], ktoré sa v takomto prípade vykoná.

Členské štáty zabezpečia, aby [NRO] uvedené v prvom pododseku mali samostatné ročné rozpočty. Tieto rozpočty sa zverejňujú. Členské štáty zabezpečia, aby národné regulačné orgány 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) [zriadeného nariadením 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)].

...

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. ...

5. [NRO] a národné orgány na ochranu hospodárskej súťaže si navzájom poskytnú informácie potrebné na uplatňovanie ustanovení tejto smernice a špecifických smerníc. ...

6. Členské štáty oznámia Komisii všetky [NRO] poverené úlohami podľa tejto smernice a špecifických smerníc a ich príslušné povinnosti.“

- 7 Článok 4 rámcovej smernice, nazvaný „Právo odvolať sa [Právo podať odvolanie – *neoficiálny preklad*]“, v podstate stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby na vnútroštátnej úrovni existovali účinné mechanizmy, v rámci ktorých má každý užívateľ alebo podnik, ktorý je dotknutý rozhodnutím NRO, právo podať odvolanie proti tomuto rozhodnutiu odvolaciemu orgánu, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán.

Smernica 95/46/ES

- 8 Článok 28 smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 1995, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355) je nazvaný „Dozorný orgán“. Tento článok vo svojom odseku 1 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.“

Španielske právo

- 9 Na základe Real Decreto-Ley 6/1996 de Liberalización de las Telecomunicaciones (kráľovský dekrét 6/1996 o liberalizácii telekomunikácií) zo 7. júna 1996 (BOE č. 139 z 8. júna 1996, s. 18973) bola vytvorená CMT ako nezávislý orgán poverený dohľadom nad uplatňovaním zásad slobodnej hospodárskej súťaže, transparentnosti a rovnosti zaobchádzania v odvetví telekomunikácií, ako aj riešením sporov medzi hospodárskymi subjektmi tohto odvetvia.
- 10 Cieľom Ley 2/2011 de Economía Sostenible (zákon 2/2011 o udržateľnom hospodárstve) zo 4. marca 2011 (BOE č. 55 z 5. marca 2011, s. 25033) bola reforma štatútu niektorých existujúcich regulačných a kontrolných orgánov najmä na účely posilnenia ich nezávislosti. Jeho článok 13 tak stanovil nové pravidlá týkajúce sa vymenovania predsedu a členov rady týchto orgánov, dĺžky trvania ich funkčných období a spôsobov ich predĺženia. Tento článok, ktorý sa uplatňoval najmä na CMT, stanovoval:

„1. Predsedu a členov rady vymenuje vláda na základe kráľovského dekrétu prijatého na návrh príslušného ministra; predseda a členovia rady sú vybraní spomedzi osôb, ktorých autorita a odborné skúsenosti sú uznávané, po vypočutí ministra a osôb navrhnutých na miesto predsedu a členov rady príslušnou komisiou Congreso de los Diputados (Poslanecká snemovňa, Španielsko)...

2. Funkčné obdobie predsedu a členov rady je šesťročné bez možnosti opätovného zvolenia za člena rady. Funkcia členov rady sa obnovuje čiastočne s cieľom zabezpečiť stabilitu a kontinuitu rady.“

- 11 Článok 16 zákona 2/2011 stanovoval:

„Funkcia predsedu a členov rady zaniká:

- a) demisiou;
- b) uplynutím funkčného obdobia;
- c) zistením nezlučiteľnosti *ex post*;

- d) odsúdením za úmyselný trestný čin;
 - e) v prípade trvalej práceneschopnosti;
 - f) odvolaním zo strany vlády v prípade závažného porušenia zverených povinností alebo nesplnenia povinností v oblasti nezlučiteľnosti, konfliktu záujmov a povinnosti zachovávať mlčanlivosť. ...“
- 12 Deviatym dodatkovým ustanovením zákona 2/2011 boli zavedené prechodné ustanovenia, ktorých cieľom bolo prispôbiť zloženie rád dotknutých regulačných a kontrolných orgánov a Comisión Nacional de la Competencia (Národná komisia pre hospodársku súťaž, Španielsko) reforme, ktorú tento zákon vykonával. Toto ustanovenie najmä stanovilo, že v lehote dvoch mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti uvedeného zákona mala vláda prostredníctvom kráľovského dekrétu odvolať členov rád orgánov, ktorých funkčné obdobie uplynulo ku dňu účinnosti tohto kráľovského dekrétu, že k vymenovaniu nových predsedov týchto orgánov malo dôjsť po uplynutí funkčného obdobia predtým vymenovaných predsedov a že noví členovia rád budú vymenovaní v prípade, ak bude počet členov rád, ktorých funkčné obdobie malo uplynúť, nižší ako šesť. Pokiaľ ide o podpredsedov, toto ustanovenie stanovilo, že ku dňu nadobudnutia účinnosti zákona 2/2011 budú podpredsedovia naďalej vykonávať svoju funkciu až do uplynutia ich funkčného obdobia, po ktorom bude funkcia podpredsedu každého orgánu zrušená.
- 13 Dňa 10. mája 2011 boli uverejnené Real Decreto 667/2011 por el que se nombra Presidente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Bernardo Lorenzo Almendros (kráľovský dekrét 667/2011 o vymenovaní pána Lorenza Almendrosa do funkcie predsedu Komisie pre telekomunikačný trh) z 9. mája 2011 (BOE č. 111 z 10. mája 2011, s. 47215), ako aj Real Decreto 669/2011 por el que se nombra Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a don Xabier Ormaetxea Garai (kráľovský dekrét 669/2011 o vymenovaní pána Ormaetxeu Garaia do funkcie člena rady Komisie pre telekomunikačný trh) z 9. mája 2011 (BOE č. 111 z 10. mája 2011, s. 47217). Tieto vymenovania boli vykonané v súlade s článkom 13 a deviatym dodatkovým ustanovením zákona 2/2011.
- 14 Na základe 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 (BOE č. 134 z 5. júna 2013, s. 42191) bol zrušený článok 13 zákona 2/2011.
- 15 Preambula zákona č. 3/2013 najmä spresňuje, že cieľom reformy stanovenej týmto zákonom a spočívajúcej vo vytvorení Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Národná komisia pre trhy a hospodársku súťaž, Španielsko, ďalej len „CNMC“), ktorá zlúči úlohy týkajúce sa riadneho fungovania trhov a odvetví, ktoré doposiaľ vykonávali rôzne regulačné orgány, je zvýšiť úspory z rozsahu a zabezpečiť koherenciu a účinnosť regulácie všetkých sieťových odvetví v prospech spotrebiteľov a užívateľov. Táto preambula takisto stanovuje, že CNMC má právnu subjektivitu a plnú spôsobilosť podľa verejného a súkromného práva a koná v plnom súlade so zákonom, a to na základe úplnej organickej a funkčnej autonómie a nezávislosti vo vzťahu k vláde, orgánom verejnej správy a podnikateľským a obchodným záujmom.
- 16 Podľa článku 6 zákona č. 3/2013 je CNMC poverená dohľadom a kontrolou riadneho fungovania trhov s elektronickými komunikáciami. Ďalšie články tohto zákona jej zverujú ďalšie úlohy, a to zachovávať a podporovať hospodársku súťaž na všetkých trhoch a vo všetkých výrobných odvetviach, ako aj vykonávať kontrolu a dohľad nad odvetvím s elektrickou energiou a plynom, poštovým trhom, trhom s audiovizuálnou komunikáciou a nad železničným odvetvím a kontrolovať ich.
- 17 Druhé dodatkového ustanovenie zákona č. 3/2013 vo svojom odseku 1 stanovuje, že vytvorením CNMC sa zrušujú Národná komisia pre hospodársku súťaž, Comisión Nacional de Energía (Národná komisia pre energetiku, Španielsko), CMT, Comisión Nacional del Sector Postal (Národná komisia pre poštový sektor, Španielsko), Comité de Regulación Ferroviaria (Úrad pre reguláciu železníc,

Španielsko), Comisión Nacional del Juego (Národná komisia pre peňažné a hazardné hry, Španielsko), Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (Komisia hospodárskej regulácie letísk, Španielsko) a Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Štátna rada pre audiovizuálne služby, Španielsko).

- 18 Článok 23 ods. 1 zákona č. 3/2013 v podstate stanovuje rovnaké dôvody zániku funkcií členov rady riadiacich CNMC, ako sú tie, ktoré boli predtým stanovené v 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 (kráľovský dekrét č. 657/2013, ktorým sa schvaľujú stanovy Národnej komisie pre trhy a hospodársku súťaž) bol prijatý 30. augusta 2013 (BOE č. 209 z 31. augusta 2013, s. 63623).
- 20 Dňa 10. septembra 2013 boli uverejnené kráľovské dekréty z 9. septembra 2013 o vymenovaní predsedu, podpredsedu a členov rady CNMC (BOE č. 217, s. 66444 a nasl.)
- 21 Dňa 11. októbra 2013 boli prijaté 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 (kráľovský dekrét 795/2013 o odvolaní pána Lorenza Almendrosa z funkcie predsedu Komisie pre telekomunikačný trh) (BOE č. 247 z 15. októbra 2013, s. 83736), 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 pána Ormaetxeu Garaia z funkcie člena rady Komisie pre telekomunikačný trh) (BOE č. 247 z 15. októbra 2013, s. 83741). Tieto kráľovské dekréty okrem toho stanovili, že odvolania majú spätnú účinnosť k 7. októbru 2013.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 22 Páni Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros spochybňujú pred Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko) kráľovské dekréty 795/2013 a 800/2013, na základe ktorých boli odvolaní v prvom prípade z funkcie člena Rady CMT a v druhom prípade z funkcie predsedu CMT. Na podporu svojich žalôb najmä tvrdia, že ich odvolanie je v rozpore s článkom 3 ods. 3a rámcovej smernice z dôvodu, že na základe týchto kráľovských dekrétov boli odvolaní zo svojich funkcií pred uplynutím ich funkčného obdobia bez toho, aby existoval zákonný dôvod na odvolanie, pričom tieto dôvody sú vo vnútroštátnom práve uvedené taxatívne. Takisto zdôrazňujú, že prijatiu uvedených kráľovských dekrétov nepredchádzalo nijaké disciplinárne konanie, že tieto dekréty nie sú odôvodnené a dôvody ich odvolania im neboli oznámené.
- 23 Vnútroštátny súd sa odkazom na článok 3 ods. 3a druhý pododsek rámcovej smernice, ako aj na rozsudky zo 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (C-82/07, EU:C:2008:143), zo 6. októbra 2010, Base a i. (C-389/08, EU:C:2010:584), a z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237), pýta, či vytvorenie jediného orgánu na kontrolu a reguláciu trhov a hospodárskej súťaže, ktorý zlučuje viacero národných regulačných orgánov zodpovedných za rôzne odvetvia, vrátane NRO v zmysle rámcovej smernice, je v súlade s ustanoveniami tejto smernice. Podľa tohto súdu by totiž bolo možné túto rámcovú smernicu vykladať v tom zmysle, že vyžaduje, aby na účely dostatočného zabezpečenia nezávislosti, ako aj technickej odbornosti NRO v zmysle uvedenej smernice mali NRO vlastnú štruktúru, ktorá nie je integrovaná do iného subjektu.
- 24 Vnútroštátny súd sa tiež pýta, či v rámci takejto inštitucionálnej reformy a za predpokladu, že by bola táto reforma platná z hľadiska rámcovej smernice, je možné nedodržať celkovú dĺžku trvania pôvodných funkčných období členov rady a predsedu predtým existujúceho NRO. V tejto súvislosti uvádza, že takáto reforma a odvolania z funkcií, ktoré z nej vyplývajú, by mohli spadať do voľnosti členských štátov určovať model svojich NRO. Skutočnosť, že na základe tejto reformy došlo k predčasnemu skončeniu funkčných období predtým vymenovaných členov rady, hoci nijaký

z dôvodov odvolania z funkcie, ktoré výslovne stanovuje článok 16 zákona 2/2011, nebol splnený, a to pri neexistencii prechodných ustanovení umožňujúcich skončenie týchto funkčných období, by podľa tohto súdu mohla byť považovaná za v rozpore s požiadavkou nezávislosti NRO, ktorú stanovuje článok 3 ods. 2 a 3a rámcovej smernice.

25 V tomto kontexte sa uvedený súd najmä pýta, či sa pojem „nezávislosť“ NRO uvedený v rámcovej smernice má vykladať vo svetle úvah rozvinutých v rozsudku z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko (C-288/12, EU:C:2014:237), v súvislosti s podmienkou nezávislosti dozorných orgánov na ochranu osobných údajov, ktorú stanovuje článok 28 smernice 95/46.

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

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

27 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa rámcová smernica má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá spočíva v zlúčení jedného NRO v zmysle tejto smernice s ďalšími národnými regulačnými orgánmi, ako sú orgány pre hospodársku súťaž, poštový sektor a odvetvie energetiky, s cieľom vytvoriť jeden viacodvetvový regulačný orgán poverený najmä úlohami, ktoré sú zverené NRO v zmysle uvedenej smernice.

28 Podľa článku 2 písm. g) rámcovej smernice pojem „NRO“ označuje orgán alebo orgány, ktoré členský štát poveril regulačnými úlohami stanovenými rámcovou smernicou a špecifickými smernicami. Ako však už uviedol Súdný dvor, ani rámcová smernica ani špecifické smernice neurčujú orgány členských štátov, ktorým majú členské štáty zveriť regulačné úlohy ukladané ich NRO (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2010, Base a i., C-389/08, EU:C:2010:584, bod 23).

29 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že z článku 288 ZFEÚ vyplýva, že členské štáty majú pri preberaní smernice povinnosť zabezpečiť jej úplnú účinnosť, pričom však disponujú širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu spôsobov a prostriedkov určených na zabezpečenie jej prebratia. Táto sloboda nemá

žiadny dosah na povinnosť uloženú všetkým členským štátom, ktorým je smernica určená, a to prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku dotknutej smernice v súlade s cieľom, ktorý smernica sleduje (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2010, Base a i., C-389/08, EU:C:2010:584, body 24 a 25, ako aj citovanú judikatúru).

- 30 V dôsledku toho, hoci za týchto podmienok majú členské štáty inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a štruktúry svojich NRO v zmysle článku 2 písm. g) rámcovej smernice, pri jej vykonávaní musia v celom rozsahu dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v tejto smernici (rozsudky zo 6. marca 2008, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, bod 24; zo 6. októbra 2010, Base a i., C-389/08, EU:C:2010:584, bod 26, ako aj zo 17. septembra 2015, KPN, C-85/14, EU:C:2015:610, bod 53).
- 31 V rámci takej inštitucionálnej reformy, o akú ide vo veci samej, tak členský štát môže zveriť viacodvetvovému regulačnému orgánu úlohy, ktoré prináležia NRO podľa rámcovej smernice a špecifických smerníc, iba vtedy, ak pri plnení týchto úloh tento orgán vyhovuje podmienkam organizácie a fungovania, ktoré uvedené smernice ukladajú NRO (pozri analogicky rozsudok zo 6. októbra 2010, Base a i., C-389/08, EU:C:2010:584, bod 27).
- 32 V tejto súvislosti z článku 3 ods. 1 až 3 rámcovej smernice vyplýva, že členské štáty musia dbať na to, aby každú úlohu uloženú NRO vykonával príslušný orgán, že nezávislosť týchto NRO musia zaručiť tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich siete, zariadenia alebo elektronické komunikačné služby, a že musia dbať na to, aby uvedené NRO vykonávali svoje právomoci nestranne, transparentne a vo vhodnom čase a mali finančné a ľudské zdroje potrebné na plnenie úloh, ktorými sú poverené.
- 33 Navyše podľa článku 3 ods. 3a rámcovej smernice bez toho, aby boli dotknuté prípady porady a spolupráce s inými vnútroštátnymi orgánmi stanovené v odsekoch 4 a 5 tohto článku, NRO zodpovedné za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi konajú nezávisle a nesmú v súvislosti s výkonom týchto úloh, ktoré sú im uložené, žiadať ani prijímať pokyny od žiadneho iného orgánu. Podľa toho istého článku 3 ods. 3a členské štáty zabezpečia, aby takéto NRO disponovali oddelenými ročnými rozpočtami, ktoré sa zverejňujú, a aby tieto NRO mali dostatok finančných a ľudských zdrojov na vykonávanie úloh, ktoré im umožnia aktívne sa podieľať na činnosti BEREC.
- 34 Článok 3 ods. 4 a 6 rámcovej smernice okrem iného stanovuje, že členské štáty zverejňujú úlohy, ktoré majú vykonávať NRO, v ľahko dostupnej forme a že oznámia Komisii všetky NRO poverené úlohami podľa rámcovej smernice a špecifických smerníc, ako aj ich príslušné povinnosti.
- 35 Navyše v súlade s článkom 4 tej istej smernice proti rozhodnutiam NRO musí byť možné podať účinné opravné prostriedky na orgáne nezávislom od zúčastnených strán.
- 36 Je preto potrebné konštatovať, že rámcová smernica v zásade nebráni tomu, aby sa NRO v zmysle tejto smernice zlúčil s inými národnými regulačnými orgánmi a spoločne s nimi vytvoril jeden viacodvetvový regulačný orgán pod podmienkou, že v rámci plnenia úloh, ktoré rámcová smernica a špecifické smernice ukladajú NRO, tento orgán vyhovuje podmienkam odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanoveným v rámcovej smernici a že rozhodnutia, ktoré prijme, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán (pozri analogicky 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).
- 37 Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či CNMC vyhovuje týmto podmienkam, keď vstupuje do oblasti elektronických komunikácií ako NRO. V tejto súvislosti však možno uviesť, že zo zákona č. 3/2013 vyplýva, že tento zákon obsahuje nevyhnutné ustanovenia na zabezpečenie, aby CNMC vykonávala úlohy zverené NRO podľa rámcovej smernice a špecifických smerníc, že CNMC disponuje štruktúrou

na účely zohľadnenia jednotlivých úloh, ktoré sú jej zverené, že jej vedúce orgány sa skladajú z členov, ktorých autorita a odborné skúsenosti boli uznané v oblastiach, za ktoré je CNMC zodpovedná, a že disponuje vlastným majetkom, ktorý je nezávislý od majetku španielskej všeobecnej správy, ako aj dostatočnou autonómiou a právnou subjektivitou nevyhnutnou na riadenie svojich zdrojov. Zo znenia zákona č. 3/2013 tiež vyplýva, že upravuje opravné prostriedky proti rozhodnutia CNMC.

- 38 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že rámcová smernica sa má vykladať v tom zmysle, že v zásade nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá spočíva v zlúčení jedného NRO v zmysle tejto smernice s ďalšími národnými regulačnými orgánmi, ako sú regulačné orgány pre hospodársku súťaž, poštový sektor a odvetvie energetiky, s cieľom vytvoriť jeden viacodvetvový regulačný orgán poverený najmä úlohami, ktoré sú zverené NRO v zmysle uvedenej smernice, pod podmienkou, že v rámci plnenia týchto úloh tento orgán vyhovuje podmienkam odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanoveným v tejto rámcovej smernici a že rozhodnutia, ktoré prijme, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.

O druhej a tretej otázke

- 39 Svojou druhou a treťou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 3 ods. 3a rámcovej smernice má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby len z dôvodu inštitucionálnej reformy spočívajúcej v zlúčení jedného NRO, ktorý je zodpovedný za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi, s ďalšími národnými regulačnými orgánmi s cieľom vytvoriť jeden viacodvetvový regulačný orgán poverený najmä úlohami, ktoré sú zverené NRO v zmysle tejto smernice, boli predseda a člen rady zlúčeného NRO odvolaní pred uplynutím ich funkčného obdobia.
- 40 Článok 3 ods. 3a druhý pododsek rámcovej smernice v podstate stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby vedúci NRO, ktorý je zodpovedný za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi, alebo prípadne členovia kolektívneho orgánu plniaceho túto úlohu v rámci NRO mohli byť odvolaní z funkcie len v prípade, ak prestali spĺňať požiadavky nevyhnutné na plnenie ich povinností, ktoré boli vopred stanovené vo vnútroštátnom práve. Okrem toho podľa tohto ustanovenia musí byť rozhodnutie o odvolaní z funkcie zverejnené a dôvody tohto odvolania musia byť oznámené odvolanému vedúcemu a odvolaným členom kolektívneho orgánu, ktorý plní túto úlohu, pričom majú právo požadovať zverejnenie tohto rozhodnutia, ak nebolo zverejnené *ex offio*.
- 41 V prejednávanej veci treba uviesť, že na jednej strane je nepochybné, že CMT, ktorá bola zodpovedná najmä za riešenie sporov medzi podnikmi v sektore telekomunikácií, bola riadená kolektívnym orgánom, a na druhej strane že odvolanie predsedu a člena rady CMT, ktorí sú žalobcami vo veci samej, ku ktorému došlo pred uplynutím ich príslušných funkčných období, nevyplýva z uplatnenia dôvodov skončenia ich funkcií, ktoré stanovoval článok 16 zákona 2/2011, ale z inštitucionálnej reformy, o ktorú ide vo veci samej, na základe ktorej došlo k zrušeniu CMT a preneseniu jej úloh NRO v zmysle rámcovej smernice na CNMC.
- 42 Takisto je nepochybné, že hoci v rámci reformy vyplývajúcej zo zákona 2/2011 boli stanovené prechodné opatrenia, o takýto prípad nešlo pri reforme vyplývajúcej zo zákona č. 3/2013, v dôsledku ktorej došlo k predčasnému ukončeniu funkcií predsedu a člena rady CMT, ktoré vykonávali žalobcovia vo veci samej.
- 43 Vzhľadom na znenie článku 3 ods. 3a druhého pododseku rámcovej smernice je teda potrebné konštatovať, že odvolanie z funkcie, o ktoré ide vo veci samej, nevyhovuje podmienkam stanoveným v tomto ustanovení, keďže k nemu došlo z iného dôvodu, než je skutočnosť, že by uvedení žalobcovia prestali spĺňať požiadavky nevyhnutné na plnenie ich povinností, ktoré boli vopred stanovené vo vnútroštátnom práve.

- 44 Vnútroštátny súd sa však pýta, či z dôvodu inštitucionálnej autonómie priznanej členským štátom v rámci organizácie a štruktúry ich NRO by taká inštitucionálna reforma, o akú ide vo veci samej, mohla teda predstavovať náležitý dôvod predčasného odvolania bez toho, aby tým bola dotknutá nezávislosť NRO, tak ako je zaručená v rámcovej smernici.
- 45 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že hoci účelom článku 3 rámcovej smernice v jej pôvodnom znení bolo v podstate v súlade s odôvodnením 11 tejto smernice zabezpečiť nezávislosť a nestrannosť NRO tým, že zaručuje oddelenie regulačných a prevádzkových funkcií, zámerom normotvorcu Únie bolo na základe smernice 2009/140, ako uvádza aj jej odôvodnenie 13, posilniť nezávislosť NRO s cieľom zabezpečiť účinnejšie uplatnenie regulačného rámca a posilniť ich autoritu a predvídateľnosť ich rozhodnutí (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júla 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, C-240/15, EU:C:2016:608, body 32 a 34).
- 46 Odôvodnenie 13 smernice 2009/140 tak uvádza, že na tento účel by vnútroštátne právo malo obsahovať výslovné ustanovenie, 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, a že na tento účel by sa mali vopred stanoviť pravidlá týkajúce sa dôvodov odvolania vedúceho NRO, aby sa odstránili akékoľvek odôvodnené pochybnosti o neutralite takéhoto orgánu a o jeho neovplyvniteľnosti vonkajšími faktormi.
- 47 Tento cieľ spočívajúci v posilnení nezávislosti a nestrannosti NRO, ktorý sleduje rámcová smernica a ktorý je vyjadrený v článku 3 ods. 3a tejto smernice, by však bol ohrozený, ak by len z dôvodu takej inštitucionálnej reformy, o akú ide vo veci samej, bolo možné predčasne a okamžite ukončiť funkčné obdobie jedného alebo viacerých členov kolektívneho orgánu zodpovedného za vedenie dotknutého NRO. Ak by totiž bola takáto situácia možná, riziko okamžitého ukončenia funkcie z iného dôvodu, než sú dôvody, ktoré predtým stanovil zákon, ktorému by tak čelil aj jediný člen takéhoto kolektívneho orgánu, by mohlo viesť k vzniku odôvodnenej pochybnosti o neutralite dotknutého NRO a jeho neovplyvniteľnosti vonkajšími faktormi a mohlo by narušiť jeho nezávislosť, nestrannosť a autoritu.
- 48 Takisto treba zdôrazniť, ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 45 svojich návrhov, že NRO v rámci úloh, ktoré im boli zverené rámcovou smernicou a špecifickými smernicami, sú vedené najmä k priznávaniu individuálnych práv a riešeniu sporov medzi podnikmi, disponujú určitou regulačnou právomocou najmä v oblasti kontroly cien a môžu ukladať povinnosti podnikom s významným vplyvom na danom trhu. Navyše Súdny dvor už konštatoval, že NRO majú pri výkone regulačných funkcií na trhoch s elektronickými komunikáciami, ktoré im zveruje rámcová smernica, širokú právomoc, aby mohli posúdiť potrebu regulácie trhu v závislosti od situácie v jednotlivých prípadoch (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. decembra 2009, *Komisija/Nemecko*, C-424/07, EU:C:2009:749, body 55 až 61).
- 49 V tomto kontexte treba pripomenúť, že hoci posilnenie nezávislosti NRO bolo vykonané prostredníctvom smernice 2009/140, ako už bolo uvedené v bode 45 tohto rozsudku, s cieľom zabezpečiť účinnejšie uplatňovanie regulačného rámca a posilniť ich autoritu a predvídateľnosť ich rozhodnutí, platí, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora pripomenutou v bode 30 tohto rozsudku, členské štáty v rozsahu úplného dodržiavania cieľov a povinností stanovených rámcovou smernicou disponujú inštitucionálnou autonómiou v rámci organizácie a štruktúry svojich NRO.
- 50 Potreba dodržiavať nestrannosť a nezávislosť vedúceho NRO, ktorý je zodpovedný za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi, alebo prípadne členov kolektívneho orgánu plniaceho túto úlohu, tak nemôže brániť tomu, aby ešte počas ich funkčného obdobia bola vykonaná taká inštitucionálna reforma, o akú ide vo veci samej.

- 51 Na to, aby dotknutý členský štát splnil povinnosti stanovené v článku 3 ods. 3a rámcovej smernice, prináleží mu stanoviť pravidlá, ktoré zabezpečia, aby odvolanie z funkcií pred uplynutím ich funkčných období neohrozilo nezávislosť a nestrannosť dotknutých osôb.
- 52 Z uvedených úvah vyplýva, že na druhú a tretiu otázku treba odpovedať tak, že článok 3 ods. 3a rámcovej smernice sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby len z dôvodu inštitucionálnej reformy spočívajúcej v zlúčení jedného NRO, ktorý je zodpovedný za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi, s ďalšími národnými regulačnými orgánmi s cieľom vytvoriť jeden viacodvetvový regulačný orgán poverený najmä úlohami, ktoré sú zverené NRO v zmysle tejto smernice, boli predseda a člen rady, ktorí sú členmi kolektívneho orgánu zodpovedného za vedenie zlúčeného NRO, odvolaní pred uplynutím ich funkčného obdobia, pokiaľ nie sú stanovené pravidlá, ktoré zabezpečujú, aby takéto odvolanie neohrozilo ich nezávislosť a nestrannosť.

O trovách

- 53 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

1. **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 v zásade nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá spočíva v zlúčení jedného národného regulačného orgánu v zmysle smernice 2002/21, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140, s ďalšími národnými regulačnými orgánmi, ako sú regulačné orgány pre hospodársku súťaž, poštový sektor a odvetvie energetiky, s cieľom vytvoriť jeden viacodvetvový regulačný orgán poverený najmä úlohami, ktoré sú zverené národným regulačným orgánom v zmysle uvedenej smernice v znení zmien a doplnení, pod podmienkou, že v rámci plnenia týchto úloh tento orgán vyhovuje podmienkam odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanoveným v tejto rámcovej smernici a že rozhodnutia, ktoré prijme, budú môcť byť predmetom účinného opravného prostriedku pred orgánom nezávislým od zainteresovaných strán, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.**
2. **Článok 3 ods. 3a smernice 2002/21, zmenenej a doplnenej smernicou 2009/140, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby len z dôvodu inštitucionálnej reformy spočívajúcej v zlúčení jedného národného regulačného orgánu, ktorý je zodpovedný za reguláciu trhu *ex ante* alebo za riešenie sporov medzi podnikmi, s ďalšími národnými regulačnými orgánmi s cieľom vytvoriť jeden viacodvetvový regulačný orgán poverený najmä úlohami, ktoré sú zverené národným regulačným orgánom v zmysle tejto smernice v znení zmien a doplnení, boli predseda a člen rady, ktorí sú členmi kolektívneho orgánu zodpovedného za vedenie zlúčeného národného regulačného orgánu, odvolaní pred uplynutím ich funkčného obdobia, pokiaľ nie sú stanovené pravidlá, ktoré zabezpečujú, aby takéto odvolanie neohrozilo ich nezávislosť a nestrannosť.**

Podpisy