

## **POŽIADAVKY NA INŠTITUCIONÁLNU NEZÁVISLOSŤ TRHOVÝCH REGULÁTOROV A ÚRADU PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE Z POHĽADU PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE<sup>1</sup>**

*doc. JUDr. Ing. Ondrej Blažo, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Ústav európskeho práva  
ondrej.blazo@flaw.uniba.sk

### **Požiadavky na inštitucionálnu nezávislosť trhových regulátorov a Úradu pre verejné obstarávanie z pohľadu práva Európskej únie**

Príspevok sa zameriava na základné ústavno-právne východiská trhovej regulácie ako predpokladu pre inštitucionálny rámec takejto regulácie. Podrobnejšie sa zameriava na otázku nezávislosti trhových regulátorov, vrátane orgánov ochrany hospodárskeho súťaže a dohľadu nad verejným obstarávaním z pohľadu práva Európskej únie. Na základe jednotlivých parciálnych pravidiel a judikatúry Súdneho dvora Európskej únie vytvára postupne mozaiku pravidiel nezávislosti, ktoré by sa mali ekvivalentne vzťahovať na všetkých trhových regulátorov vrátane orgánu dohľadu nad verejným obstarávaním.

### **Requisitos para la independencia institucional de los reguladores del mercado y la Oficina de Contratación Pública desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea**

El artículo se centra en la base legal constitucional básica de la regulación del mercado como requisito previo para el marco institucional de dicha regulación. Se centra con más detalle en el tema de la independencia de los reguladores del mercado, incluidas las autoridades de competencia y las autoridades de la supervisión de la contratación pública desde la perspectiva de la legislación de la Unión Europea. Basado en las reglas parciales individuales de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de

---

<sup>1</sup> Príspevok spracovaný v rámci projektu APVV č. APVV-17-0641: „Zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva Európskej únie“.

la Unión Europea, está creando gradualmente un mosaico de reglas de independencia que deberían aplicarse por igual a todos los reguladores del mercado, incluida la autoridad de supervisión de la contratación pública.

**Requirements for an institutional independence of market regulators and the Office of Public Procurement from the point of view of EU law**

The paper focuses on the basic constitutional basis of market regulation as a prerequisite for the institutional framework of such regulation. It focuses in more detail on the issue of the independence of market regulators, including competition authorities and the surveillance authorities for public procurement from the perspective of European Union law. Based on the individual and partial rules and those stemming from the case law of the Court of Justice of the European Union, it is gradually creating a mosaic of independence rules which should apply equally to all market regulators, including the public procurement authority.

**Kľúčové slová:** právo Európskej únie, hospodárska súťaž, verejné obstarávanie, trhovú regulácia, nezávislosť

**Palabras claves:** derecho de la Unión Europea, competencia, contratación pública, regulación del mercado, independencia

**Keywords:** EU law, competition, public procurement, market regulation, independence

## Úvod

Trhové hospodárstvo ako spôsob fungovania ekonomiky v Slovenskej republike je ústavne zakotvené v čl. 55 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ÚSR“) a je aj záväzkom prijatým v Zmluve o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) (čl. 3 ods. 3 prvý pododsek). V oboch prípadoch, slovenskej úprave, ako i úprave podľa práva Európskej únie sa uznávajú určité korekcie a usmerňovanie trhového hospodárstva. Podľa ÚSR je hospodárstvo Slovenskej republiky založené na princípoch „sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky“. Obdobne, Európska únia sa má usilovať o „sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality“. Ochrana a podpora hospodárskej súťaže je imanentnou ústavnou súčasťou takto definovanej hospodárskej sústavy (čl. 55 ods. 2 ÚSR, Protokol č. 27

o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži). Pojem sociálne orientovaného trhového hospodárstva, ako odklon od „laissez-faire“ alebo voľného trhového liberalizmu je konformný so základmi definovania európskej hospodárskej sústavy vychádzajúcej z myšlienok nemeckej ordoliberalnej freiburskej školy. Ordoliberalizmus, ako jedna z foriem neoliberalizmu pripúšťa zásahy štátu do ekonomiky s cieľom zachovať trhovú ekonomiku ako takú a odstraňovať také negatívne externality produkované trhovým mechanizmom, ktoré by ohrozovali fungovanie hospodárstva ako takého (napr. kartely, monopolizácia)<sup>2</sup>. V rámci diskusie vzťahu sociálnej politiky a trhového hospodárstva Glossner zdôraznil, že sociálne trhové hospodárstvo nie je osobitná hospodárska sústava ale rozšírenie neoliberalného myslenia spočívajúceho v „nastaviteľnej holistickej koncepcii presadzujúcej úplný humanistický spoločenský poriadok ako syntézu zdanlivo konfliktných cieľov, konkrétne ekonomickú slobodu a sociálnu bezpečnosť.“<sup>3</sup>

Tento kontext je determinujúci pre analýzu inštitucionálnej nezávislosti trhových regulátorov. Ide o také verejnoprávne inštitúcie, respektíve orgány verejnej moci, ktorým je zverená úloha priamo autoritatívne odstraňovať negatívne trhové externality a zlyhania trhového mechanizmu, t.j. stanovovanie cieľov, určovanie prístupu na trh, či stanovovanie obsahu zmluvných vzťahov v prostredí s nedostatočným trhovým tlakom (regulácia sieťových odvetví), postihovanie protitrhového správania podnikateľov (ochrana hospodárskej súťaže). V tomto kontexte má špecifické postavenie orgán dohľadu nad verejným obstarávaním, keďže jeho úlohou je, okrem iného, zabezpečiť dodržiavanie tých pravidiel verejného obstarávania, ktoré bránia verejným obstarávateľom a obstarávateľom správať sa trhovo nekonformne, a teda bude tiež zahrnutý do analýzy „trhových regulátorov“ v širšom zmysle<sup>4</sup>. Požiadavky na nezávislé konanie trhových regulátorov pramení práve z požiadavky na ochranu trhového prostredia bez štátnomocenských zásahov výkonnej moci, t.j. trhové regulačné orgány majú zabezpečovať a chrániť riadne fungovanie národného hospodárstva, nie ho politicky usmerňovať (čo je napr. úloha sociálnej politiky štátu). Zároveň musí ich činnosť byť

<sup>2</sup> Podrobnejšie k pojmu „sociálneho trhového hospodárstva“ v ekonomickej teórii napríklad ŠMEJKAL, V. - ŠAROCH, S. - SVOBODA, P.: *European Union as a Highly Competitive Social Market Economy*. Waldkirchen: rw&w Science & New Media, 2016. 172 s. ISBN 978-3-946915-03-4, najmä str. 45-52 a tam uvádzaná literatúra.

<sup>3</sup> GLOSSNER, Ch. L.: *The Making of German Post-War Economy*. s.12. In: GLOSSNER, Ch.L. - GREGOSZ, D. (eds): *60 Years of Social Market Economy. Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*. Sankt Augustin/Berlin : Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2010. ISBN 978-3-941904-60-6.

<sup>4</sup> Trhovými regulátormi v užšom zmysle sú orgány priamo regulujúce trhové podmienky, t.j. najmä sieťové regulačné úrady.

nezávislá od podnikateľského prostredia. Na druhej strane, trhové regulačné orgány nemôžu mať v demokratickej spoločnosti absolútnu nezávislosť a musia podliehať demokratickej kontrole.

Inštitucionálna nezávislosť trhových regulátorov sa personifikuje v nezávislosti osoby stojacej na čele takéhoto subjektu, respektíve členov kolektívneho rozhodovacieho orgánu takéhoto subjektu. Táto otázka sa stáva aktuálnou nielen z politického hľadiska a z pohľadu tlaku občianskej spoločnosti<sup>5</sup> ale aj z právneho pohľadu<sup>6</sup>, keď v aktuálnej dobe plynie lehota na transpozíciu smernice o posilnení právomocí orgánov ochrany hospodárskej súťaže, tzv. smernica ENC+<sup>7</sup> (lehota na transpozíciu je do 4. februára 2021). Podľa smernice ECN+ je práve nezávislosť orgánu ochrany hospodárskej súťaže a záruky jeho nezávislosti kľúčovým prvkom pre efektívne uplatňovania práva hospodárskej súťaže v EÚ a nerovnaká miera nezávislosti v členských štátoch vedie priamo k nerovnakému uplatňovaniu pravidiel hospodárskej súťaže v jednotlivých členských štátoch a heterogénnosti vnútorného trhu.<sup>8</sup> Tento článok sa preto zameria na otázku, do akej miery sú kladené požiadavky na nezávislosť trhových regulátorov zo strany práva Európskej únie a do akej miery sú tieto požiadavky všeobecne uplatniteľné na všetkých trhových regulátorov, alebo ide iba o špecifické požiadavky.

## Nezávislosť a samostatnosť trhových regulátorov

Členské štáty EÚ majú procesnú nezávislosť pri dosahovaní cieľov a úloh vyplývajúceho z práva EÚ a táto procesná nezávislosť sa týka aj dizajnovania trhových regulátorov. Táto procesná nezávislosť môže byť obmedzená nasledujúcimi spôsobmi:

1. organizačné a procesné pravidlá môžu byť priamo stanovené právom EÚ,

---

<sup>5</sup> Napríklad KUŠNÍRIK, A.: *Ako vyberať šéfov verejných inštitúcií*. Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO), 2019. [online] [http://www.ineko.sk/file\\_download/1381](http://www.ineko.sk/file_download/1381).

<sup>6</sup> ZEMANOVIČOVÁ, D.: Inštitucionálny rámec pre efektívnu aplikáciu súťažných pravidiel. In Blažo, O (Ed.) *Ochrana hospodárskej súťaže - právny rámec pre ekonomiku, ekonomický rámec pre právo* [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013. S. 8-11, ZEMANOVIČOVÁ, D.: Ako hodnotiť kvalitu súťažnej autority, *Antitrust*, č. 1 (2011), s. 29-30, ZEMANOVIČOVÁ, D.: Nezávislosť súťažných autorít, *Antitrust*, č. 3 (2012), s. 106-111.

<sup>7</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu (Ú. v. EÚ L 11, 14.1.2019, s. 3).

<sup>8</sup> Napríklad body 3 až 10, 17, 18, 22 a 25 preambuly smernice ENC+.

2. organizačné a procesné pravidlá musia smerovať k efektívnemu uplatňovaniu práva EÚ (záväzok vyplývajúci z čl. 4 ZEÚ).

V oboch prípadoch má štát pozitívny aj negatívny záväzok. Negatívny záväzok spočíva v tom, že procesné a organizačné pravidlá sa nesmú priečiť pravidlám EÚ (zásada prednosti) buď priamo stanoveným v sekundárnom práve, alebo vo všeobecnosti v primárnom práve („*Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.*“). Pozitívny záväzok vyplýva zo zásady lojálnej a úprimnej spolupráce a povinnosti zabezpečiť povinnosti vyplývajúce zmlúv všetkými možnými prostriedkami vyplývajúce z primárneho práva („*Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.*“). Pozitívny záväzok vyplýva zo zásady lojálnej a úprimnej spolupráce a povinnosti zabezpečiť povinnosti vyplývajúce zo zmlúv všetkými možnými prostriedkami. Vyplýva z primárneho práva („*Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.*“), alebo špecificky zo sekundárneho práva. Keďže pozitívny a negatívny záväzok sú právnymi povinnosťami, patrí do právomoci Súdneho dvora Európskej únie (SD EÚ) posúdenie vhodnosti inštitucionálneho rámca vo vzťahu k záväzkom vyplývajúcim z práva EÚ.<sup>9</sup>

Členské štáty zvolili rôzne prístupy k trhovým regulátorom vo vzťahu k ich inštitucionálnemu dizajnu a nie je jednotný rozsah kompetencií jednotlivých orgánov. Existujú tak rôzne modely kombinácií a integrácie sektorových (sieťových) regulátorov, orgánov ochrany hospodárskej súťaže, dohľadu nad štátnou pomocou, ochrany spotrebiteľa a orgánov dohľadu nad verejným obstarávaním. Ako príklady možno uviesť kombináciu orgánu ochrany hospodárskej súťaže a orgánu dohľadu nad verejným obstarávaním (Česko, Bulharsko, Nemecko, Švédsko), kombináciu orgánu ochrany hospodárskej súťaže a sektorového regulátora (Holandsko, Španielsko, Estónsko), či integráciu súťažného orgánu, dohľadu nad verejným obstarávaním a sektorového regulátora (Dánsko).<sup>10</sup> Slovensko slúži ako príklad dekoncentrácie regulácie medzi samostatný orgán ochrany hospodárskej súťaže, samostatného orgánu dohľadu nad verejným obstarávaním a viacerých sektorových regulátorov. Bez ohľadu na počet a štruktúru integrovaných právomo-

<sup>9</sup> Napríklad rozsudok zo 7. decembra 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739.

<sup>10</sup> Podrobnejšie napríklad CSERES, K.J.: *Integrate or separate. Institutional design for the enforcement of competition law and consumer law*. Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013 – 01. [online] [www.acelg.uva.nl](http://www.acelg.uva.nl)

cí, logika štandardu nezávislosti je jednoduchá; daný orgán musí spĺňať minimálne štandardy vo všetkých oblastiach právomocí trhovej regulácie, ktorými disponuje, inak sa členský štát môže dopustiť porušenia povinnosti vyplývajúceho z práva EÚ.

## **Pluralita európskej právnej úpravy nezávislosti trhových regulátorov**

V právnom poriadku EÚ je právna úprava nezávislosti roztrieštená medzi jednotlivé smernice zamerané na jednotlivé sektory:

- oblasť energetiky najmä smernica 2009/72/ES<sup>11</sup> pre trh s elektrinou (rekodifikovaná smernicou 2019/944<sup>12</sup>) a smernica 2009/73/ES pre trh so zemným plynom<sup>13</sup>;
- oblasť dopravy najmä smernica 2012/34/EÚ pre železničnú dopravu<sup>14</sup>;
- oblasť elektronických komunikácií a sietí najmä smernica 2002/21/ES<sup>15</sup>;
- oblasť ochrany hospodárskej súťaže smernica ECN+;
- oblasť verejného obstarávania najmä smernica 89/665/EHS<sup>16</sup>.

V jednotlivých smerniciach možno pozorovať viaceré prvky nezávislosti národných regulačných orgánov:

- inštitucionálna nezávislosť (v užšom zmysle), čo znamená, že NRO sú usporiadané ako subjekty oddelené od ministerstiev a od iných verejnoprávnych orgánov,
- funkčná nezávislosť, teda samostatnosť pri plnení ich úloh bez zásahov iných orgánov,

<sup>11</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (Ú. v. EÚ L 211, 14.8.2009, s. 55)

<sup>12</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ (PE/10/2019/REV/1 Ú. v. EÚ L 158, 14.6.2019, s. 125)

<sup>13</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (Ú. v. EÚ L 211, 14.8.2009, s. 94).

<sup>14</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 14.12.2012, s. 32) v znení neskorších predpisov.

<sup>15</sup> Smernica 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, 24.4.2002, s. 33) v znení neskorších predpisov.

<sup>16</sup> Smernica Rady z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (Ú. v. ES L 395 30.12.1989, s. 33) v znení neskorších predpisov.

- nezávislosť ich členov a ich zamestnancov od nátlaku alebo zásahov iných orgánov,
- finančná nezávislosť, ktorá sa prejavuje v podobe dostupnosti hospodárskych a vecných prostriedkov na účely samostatného výkonu ich činnosti.

Najviac spoločných znakov možno nájsť v týchto oblastiach:

- právna oddelenosť;
- funkčná oddelenosť;
- „neodvolateľnosť“ funkcionárov;
- politická nezávislosť;
- finančná nezávislosť.

Regulačné orgány pre oblasť energetiky, železničnej dopravy a pre oblasť telekomunikácií majú byť právne oddelené od verejnoprávných subjektov ako aj súkromných subjektov<sup>17</sup>. Táto právna a funkčná inštitucionálna oddelenosť od kontrolovaných a ohliadaných subjektov je samozrejme podmienkou *sine qua non* efektívnej regulácie. Smernica ECN+ explicitne nestanovuje právnu a funkčnú oddelenosť, avšak táto vlastnosť je implicitne daná tým, že ide o administratívny alebo justičný orgán<sup>18</sup>.

Osobitným prvkom nezávislosti inštitúcie ako takej je politická nezávislosť, pevná doba funkčného obdobia a *numerus clausus* dôvodov pre odvolanie vrcholného predstaviteľa daného orgánu. Regulačné orgány v oblasti energetiky musia prijímať rozhodnutia „*nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu*“<sup>19</sup> a ich personál a osoby zodpovedné za riadenie „*pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávného alebo súkromného subjektu*“<sup>20</sup>. Obdobné pravidlá sa vzťahujú na reguláciu železničnej dopravy<sup>21</sup> s telekomunikácií<sup>22</sup>, ako aj ochranu hospodárskej súťaže<sup>23</sup>.

Inšpiráciu pre objasnenie politickej nezávislosti možno nájsť aj v prípadoch týkajúcich sa dozorných úradníkov pre ochranu osobných údajov. Podľa judikatúry v tejto oblasti „*nezávislosť vylučuje najmä akýkoľvek príkaz či iný vonkajší vplyv v akejkoľvek forme, či už priamy, alebo nepriamy, ktorý by mohol ovplyvniť ich rozhodnutia a tým*

<sup>17</sup> Čl. 55 ods. 1 smernice 2012/34/EÚ, čl. 35 ods. 4 písm. a) smernice 2009/72/ES, čl. 39 ods. 4 písm. a) smernice 2009/73/ES, čl. 3 ods. 2 smernice 2002/21/ES.

<sup>18</sup> Čl. 1 ods. 1 bod 1 smernice ECN+.

<sup>19</sup> čl. 35 ods. 5 písm. a) smernice 2009/72/ES, čl. 39 ods. 5 písm. a) smernice 2009/73/ES.

<sup>20</sup> čl. 35 ods. 4 písm. b) smernice 2009/72/ES, čl. 39 ods. 4 písm. b) smernice 2009/73/ES.

<sup>21</sup> Čl. 55 ods. 3 štvrtý pododsek smernice č. 2012/34/EÚ.

<sup>22</sup> Čl. 3 ods. 3a smernice 2002/21/ES.

<sup>23</sup> Čl. 4 ods. 2 písm. a) a b) smernice ECN+.

*spochybníť vykonávanie úloh uvedenými orgánmi...*<sup>24</sup> Nepostačuje však len formálna funkčná nezávislosť, ale je potrebné dosiahnuť faktickú funkčnú nezávislosť, keďže „*samotné riziko, že orgány štátneho dohľadu budú môcť politicky ovplyvňovať rozhodnutia dozorných orgánov, postačuje na narušenie nezávislého plnenia úloh týchto orgánov*“, pretože môže viesť „*k „predpokladanej poslušnosti“ týchto orgánov v súvislosti s rozhodovacou praxou orgánu dohľadu*“, čo môže spochybníť dôveryhodnosť a nestrannosť rozhodnutí daného orgánu ako takých“.<sup>25</sup>

Na druhej strane bolo však potrebné vysporiadať sa s otázkou demokratickej kontroly a demokratickej legitimity takýchto „nezávislých“ orgánov. Podľa názoru SD EÚ zásada demokracie „*nebráni existencii verejnoprávnych orgánov, ktoré sa nachádzajú mimo klasickej administratívnej hierarchie a ktoré sú viacmenej od vlády nezávislé. Existenciu a podmienky fungovania takýchto orgánov v členských štátoch upravujú zákony, v niektorých členských štátoch dokonca ústava, a dodržiavanie zákonov týmito orgánmi podlieha kontrole príslušných súdov.*“<sup>26</sup> Zdôraznil však, že pre zachovanie zásady demokracie „*Absencia akéhokoľvek parlamentného vplyvu na tieto orgány je nepochybne nepredstaviteľná.*“<sup>27</sup> Tento parlamentný vplyv môže spočívať v kreačnej právomoci, v povinnosti predkladať správy parlamentu, a teda ani špecifický „nezávislý“ charakter orgánu ho nemôže zbaviť požiadavky na jeho demokratickú legitimitu.<sup>28</sup> Parlament však nemôže zasahovať do diskrečnej právomoci daného orgánu a ani ju zákonom obmedzovať.<sup>29</sup>

S právnou a funkčnou oddelenosťou a politickou nezávislosťou úzko súvisí personálna nezávislosť minimálne riadiacich pracovníkov daného orgánu. „*Keby každý členský štát mohol ukončiť funkčné obdobie dozorného orgánu pred ukončením jeho vopred určenej dĺžky bez toho, aby rešpektoval pravidlá a záruky stanovené na tieto účely uplatniteľnou právnou úpravou, hrozba takéhoto predčasného ukončenia, ktorej by tento orgán musel čeliť počas celého svojho funkčného obdobia, by mohla viesť k určitej forme poslušnosti tohto orgánu voči politickej moci, ktorá je s uvedenou požiadavkou nezávislosti nezlučiteľná.*“<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Napríklad rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko, C-288/12, EU:C:2014:237, bod 51, rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 30.

<sup>25</sup> Napríklad rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko, C-288/12, EU:C:2014:237, bod 53, rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 36.

<sup>26</sup> Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 42.

<sup>27</sup> Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 43.

<sup>28</sup> Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko, C-518/07, EU:C:2010:125, bod 46.

<sup>29</sup> Rozsudok z 3. decembra 2009, Komisia/Nemecko, C-424/07, EU:C:2009:749, bod 106.

<sup>30</sup> Rozsudok zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko, C-614/10, EU:C:2012:631, bod 51.



Jednotlivé smernice pristúpili k tomuto problému rozdielne. V oblasti energetiky „členovia predstavenstva regulačného orgánu alebo, ak predstavenstva neexistuje, najvyššieho vedenia regulačného orgánu boli vymenovaní na pevne stanovenú dobu piatich až siedmich rokov, ktorú možno jedenkrát predĺžiť“ a „môžu byť odvolaní počas svojho funkčného obdobia len v tom prípade, ak už nespĺňajú podmienky ustanovené v tomto článku alebo ak boli uznaní vinnými z protiprávneho konania podľa vnútroštátneho práva“.<sup>31</sup> V oblasti telekomunikácií môžu byť funkcionári odvolaní z funkcie „len v prípade, ak prestali spĺňať požiadavky kladené na plnenie ich povinností ustanovené vopred vo vnútroštátnom práve.“<sup>32</sup> Zároveň sa stanovuje transparentná procedúra odvolania z funkcie: rozhodnutie o odvolaní z funkcie sa zverejní v čase odvolania z funkcie, odvolaný funkcionár musí byť informovaný o odôvodnení, pričom má právo požiadať o jeho uverejnenie, ktoré sa v takomto prípade obligatórne zverejní. Ďalší prístup je daný v oblasti regulácie železničnej dopravy: „Členské štáty rozhodnú o tom, či sa tieto osoby vymenujú na pevne stanovené alebo obnoviteľné obdobie alebo na neurčito, čo umožní odvolanie iba z disciplinárnych dôvodov, ktoré nesúvisia s ich rozhodovaním.“<sup>33</sup> Podobne funkcionári orgánov ochrany hospodárskej súťaže „nesmú byť z takýchto orgánov odvolaní z dôvodov súvisiacich s riadnym plnením ich povinností a vykonávaním ich právomocí pri uplatňovaní článkov 101 a 102 ZFEÚ“ a môžu byť odvolaní len v prípade, že už nespĺňajú podmienky vyžadované na plnenie ich povinností, alebo ak boli uznaní za vinných za závažné pochybenie podľa vnútroštátneho práva<sup>34</sup>.

Takto definované požiadavky na personálnu nezávislosť funkcionárov bránia „obchádzaniu“, a teda platia aj v prípade, keď „predčasné ukončenie funkčného obdobia vyplýva z reštrukturalizácie alebo zmeny modelu, ktoré musia byť organizované tak, aby boli dodržané požiadavky nezávislosti stanovené uplatniteľnou právnou úpravou.“<sup>35</sup> V dôsledku rozsudku vo veci C-424/15 Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros sa bývalí funkcionári zrušeného sektorového regulátora znovu ujali funkcií v integrovanom orgáne: „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

<sup>31</sup> čl. 35 ods. 5 prvý pododsek písm. b) a druhý pododsek smernice 2009/72/ES, čl. 39 ods. 5 prvý pododsek písm. b) a druhý pododsek smernice 2009/73/ES.

<sup>32</sup> Čl. 3 ods. 3a druhý pododsek smernice 2002/21/ES.

<sup>33</sup> Čl. 55 ods. 3 smernice 2012/34/ES.

<sup>34</sup> Čl. 4 ods. 3 smernice ECN+.

<sup>35</sup> Rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko, C-288/12, EU:C:2014:237, bod 54.

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.<sup>36</sup>

Ako už však bolo naznačené, smernice nie sú jednotné v dĺžke funkčného obdobia. Rovnako nie sú jednotné vo vzťahu k menovaniu funkcionárov, podmienok kladených na tieto osoby a spôsobu ich výberu. Pokiaľ doterajšie energetické smernice nestanovovali podmienky menovania funkcionárov, reformovaná smernica už stanovuje, že „členovia predstavenstva regulačného orgánu, alebo ak takéto predstavenstvo neexistuje, najvyššieho vedenia regulačného orgánu boli vymenovaní na základe objektívnych, transparentných a zverejnených kritérií, a to nezávislým a nestranným postupom, ktorý zaručuje, že kandidáti majú potrebné zručnosti a skúsenosti na relevantnú pozíciu v regulačnom orgáne“<sup>37</sup>. Obdobný prístup zvolila aj smernica týkajúca sa regulácie železničnej dopravy, podľa ktorej sa funkcionári vyberú „v rámci transparentného postupu na základe zásluh vrátane primeraných schopností a príslušných skúseností, najlepšie v oblasti železníc alebo iných sieťových odvetví.“<sup>38</sup> Podobne v oblasti hospodárskej súťaže majú členské štáty zabezpečiť, aby sa funkcionári „vyberali, prijímali alebo vymenúvali na základe jasných a transparentných postupov, ktoré boli vopred stanovené vo vnútroštátnom práve.“<sup>39</sup>

Ako nedostatok všetkých uvedených smerníc možno vnímať to, že nebránia presunu funkcionárov medzi vládnyimi pozíciami, regulačnými pozíciami a pozíciami v regulovaných subjektoch. Jedine v oblasti železničnej dopravy sa vyžaduje, aby po skončení funkčného obdobia v regulačnom orgáne nezastávali v žiadnom z regulovaných podnikov alebo subjektov odbornú pozíciu alebo nemali zodpovednosť počas aspoň jedného roka.<sup>40</sup>

Sektorové regulačné smernice a smernica ECN+ vyžadujú finančnú nezávislosť na riadne plnenie úloh daného orgánu. Tu však tiež SD

<sup>36</sup> Rozsudok z 19. októbra 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almedros, C-424/15, EU:C:2016:780.

<sup>37</sup> Čl. 57 ods. 5 písm. e) smernice 2019/944.

<sup>38</sup> Čl. 55 ods. 3 smernice 2012/34/EÚ.

<sup>39</sup> Čl. 4 ods. 4 smernice ECN+.

<sup>40</sup> Čl. 55 ods. 3 smernice 2012/34/EÚ.

EÚ limitoval túto finančnú nezávislosť. Podľa súdu však „Nič v daných ustanoveniach však nenasvedčuje tomu, že rešpektovanie týchto požiadaviek zo zásady vylučuje, aby NRO podliehal vnútroštátnym ustanoveniam uplatniteľným v oblasti verejných financií a najmä ustanoveniam o znížení a racionalizácii výdavkov orgánov verejnej správy, o aké ide vo veci samej.“<sup>41</sup> Teda ako uviedol vo svojich návrhoch v danej veci generálny advokát Campos Sánchez-Bordona, nezávislé regulačné orgány nemajú garantovanú neobmedzenú finančnú nezávislosť, a preto rozpočtové opatrenia vykonané parlamentom „by narušili ich nezávislosť spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s uvedeným článkom 3 rámcovej smernice, jedine vtedy, ak by boli neprimerané a bránili by NRO v plnení ich úloh alebo ak by viedli k zániku ich samostatného rozpočtu.“<sup>42</sup>

### **Nezávislosť orgánu dohľadu nad verejným obstarávaním**

Pokiaľ v prípade nezávislosti sektorových regulačných orgánov, ako aj orgánov ochrany hospodárskej súťaže právo Európskej únie stanovuje určité požiadavky na nezávislosť týchto orgánov, v oblasti verejného obstarávania je právna úprava veľmi strohá. Navyše smernica 89/665/EHS (ako aj sektorové smernice o verejnom obstarávaní) ponechávajú veľkú mieru procesnej autonómie členským štátom. Členské štáty môžu zveriť preskúmanie verejného obstarávania už v prvej inštancii súdnym orgánom. Tieto orgány sú buď priamo súdmi, alebo nezávislými orgánmi, pričom „Členovia takeého nezávislého orgánu sú vymenúvaní do funkcie a končia svoje pôsobenie vo funkcii za tých istých podmienok ako sudcovia, pokiaľ ide o orgán príslušný pre ich vymenovanie, ich funkčné obdobie a ich odvolanie. Aspoň predseda tohto nezávislého orgánu má rovnakú právnu a odbornú kvalifikáciu ako sudcovia.“<sup>43</sup> Druhou možnosťou je zveriť preskúmanie orgánom, ktoré nemajú súdnu povahu, avšak rozhodnutia týchto orgánom potom musia byť preskúmateľné súdom alebo nezávislým kvázisúdnym orgánom definovaným v čl. 2 ods. 9 smernice druhý pododsek 89/665/EHS<sup>44</sup>.

Napriek tomu, že smernica 89/665/EHS nestanovuje žiadne konkrétne požiadavky na orgány dohľadu nad verejným obstarávaním,

<sup>41</sup> Rozsudok z 28. júla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608.

<sup>42</sup> Návrhy z 28. apríla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:308, body 44 a 45.

<sup>43</sup> Čl. 2 ods. 9 smernice druhý pododsek 89/665/EHS.

<sup>44</sup> Čl. 2 ods. 9 smernice prvý pododsek 89/665/EHS.

základnou požiadavkou pre fungovanie týchto orgánov zostáva zabezpečenie efektívneho a ekvivalentného uplatňovania práva Európskej únie s cieľom zabezpečiť voľný pohyb tovaru a služieb na vnútornom trhu bez vnútorných hraníc. Práve v tejto oblasti sa môže dostať orgán dohľadu nad verejným obstarávaním do konfliktu s vládnymi orgánmi, čo môže oslabiť jeho funkcie. Pravidlá vyžadované pre sektorových trhových regulátorov a najnovšie aj orgány ochrany hospodárskej súťaže by, *mutatis mutandis*, mohli posilniť efektívnu činnosť týchto orgánov, pokiaľ sa členský štát nerozhodne priznať danému orgánu kvázisúdny charakter<sup>45</sup>.

### **Divergencia či konvergencia pravidiel nezávislosti?**

Ako už bolo vysvetlené vyššie, jednotlivé smernice stanovujú rôzne štandardy pre zabezpečenie nezávislosti trhových regulátorov napriek tomu, že by mali sledovať ten istý cieľ, a to „zabezpečiť účinnejšie uplatnenie regulačného rámca a posilniť ich autoritu a predvídateľnosť ich rozhodnutí“.<sup>46</sup> Je však konkrétny text smerníc dôležitý? Môžu sa členské štáty pridržať iba konkrétneho textu smernice? V rámci časového radu smerníc je zjavný trend spresňovania smerníc a špecifikovania jednotlivých prvkov nezávislosti trhových regulátorov. Javí sa, že európsky zákonodarca skôr ako cestou sankcionovania členských štátov za nesplnenie povinností (efektívne uplatňovanie pravidiel regulácie a dohľadu) sa vydal cestou poskytnutia dodatočných návodov a minimálnych štandardov pre vnútroštátnu reguláciu (osobitne je to evidentné v prípade smernice ECN+). Preto aj majú byť postupy trhových regulátorov transparentné, efektívne, predvídateľné a kredibilné, požiadavky na nezávislosť trhových regulátorov, vrátane dohľadu nad verejným obstarávaním by mali konvergovať k najvyššiemu štandardu. Táto konvergencia medzi jednotlivými orgánmi sa samozrejme odráža aj v integrácii jednotlivých regulačných orgánov v členských štátoch, čo má za následok potrebu splnenia požiadaviek všetkých sektorových smerníc.

---

<sup>45</sup> Ku koncepcii súdu a kvázisúdneho orgánu vo vzťahu k prejudiciálnej otázke napríklad JEŽOVÁ, D.: Pojem Súdny orgán v rámci prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom Európskej únie. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. - Roč. 37, č. 2 (2018), s. 100-108.

<sup>46</sup> Napríklad rozsudok z 28. júla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608.

## Záver

V súčasnej dobe je právna úprava Európskej únie v oblasti požiadaviek na nezávislosť trhových regulátorov rozdrobená medzi viacerou smerníc pre jednotlivé sektory, pre oblasť hospodárskej súťaže a pre oblasť verejného obstarávania, pričom oblasť verejného obstarávania je upravená najstrohejšie. Preto práve v oblasti dohľadu nad verejným obstarávaním by sa malo očakávať spresnenie a posilnenie právomocí dozorných orgánov, keďže tieto dokážu prispieť k odstraňovaniu bariér vnútorného trhu, ako i ochrany finančných záujmov Európskej únie<sup>47</sup>.

Pokiaľ v oblasti politickej nezávislosti, právneho a funkčného oddelenie a finančnej nezávislosti nie sú medzi požiadavkami na trhových regulátorov (okrem dohľadu nad verejným obstarávaním významnejšie rozdiely, či formálne sú významné rozdiely v požiadavkách na samotné obsadzovanie funkcií vrcholných predstaviteľov regulačných orgánov. Keďže všetky úpravy personálnych požiadaviek by mali postupne konvergovať, keďže majú zabezpečiť jednotný účel, nezávislosť orgánu, už teraz možno identifikovať katalóg takýchto požiadaviek:

1. výber musí byť na základe objektívnych, transparentných a zverejnených kritérií, a to nezávislým a nestranným postupom, ktorý zaručuje, že kandidáti majú potrebné zručnosti a skúsenosti na relevantnú pozíciu v regulačnom orgáne<sup>48</sup>, pričom sa preferujú znalosti a zručnosti práve v danej oblasti<sup>49</sup>
2. postupy boli vopred stanovené vo vnútroštátnom práve<sup>50</sup>
3. musia byť stanovené podmienky obmedzenia prechodu funkcionárov medzi regulátorom a regulovaným subjektom<sup>51</sup>.

### Použitá literatúra

1. CSERES, K.J.: *Integrate or separate. Institutional design for the enforcement of competition law and consumer law*. Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013 – 01. [online] [www.aceg.uva.nl](http://www.aceg.uva.nl)
2. GLOSSNER, Ch.L.-GREGOSZ, D. (eds): *60 Years of Social Market Economy. Formation, Development and Perspectives of a Peacema-*

<sup>47</sup> Podrobnejšie napríklad KOVÁČIKOVÁ, H: Verejné obstarávanie ako problematický aspekt čerpania štrukturálnych fondov. Právo fondov EÚ v teórii a praxi. - : 1. vyd. ISBN 978-80-972677-7-3. - Bratislava : Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu Slovenskej republiky, 2018. - S. 76-85.

<sup>48</sup> Čl. 57 ods. 5 písm. e) smernice 2019/944.

<sup>49</sup> Čl. 55 ods. 3 smernice 2012/34/EÚ.

<sup>50</sup> Čl. 4 ods. 4 smernice ECN+.

<sup>51</sup> Čl. 55 ods. 3 smernice 2012/34/EÚ.

- king Formula. Sankt Augustin/Berlin : Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2010. ISBN 978-3-941904-60-6
3. JEŽOVÁ, D.: Pojem Súdny orgán v rámci prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. - Roč. 37, č. 2 (2018), s. 100-108.
  4. KOVÁČIKOVÁ, H: Verejné obstarávanie ako problematický aspekt čerpania štrukturálnych fondov. Právo fondov EÚ v teórii a praxi. - : 1. vyd. ISBN 978-80-972677-7-3. - Bratislava : Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu Slovenskej republiky, 2018. - S. 76-85.
  5. KUŠNÍRIK, A.: *Ako vyberať šéfov verejných inštitúcií*. Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO), 2019. [online] [http://www.ineko.sk/file\\_download/1381](http://www.ineko.sk/file_download/1381)
  6. ŠMEJKAL, V. -ŠAROCH, S. - SVOBODA, P.: *European Union as a Highly Competitive Social Market Economy*. Waldkirchen: rw&w Science & New Media, 2016. 172 s. ISBN 978-3-946915-03-4.
  7. ZEMANOVIČOVÁ, D.: Ako hodnotiť kvalitu súťažnej autority, *Antitrust*, č. 1 (2011), s. 29-30. ZEMANOVIČOVÁ, D.: Nezávislosť súťažných autorít, *Antitrust*, č. 3 (2012), s. 106-111.
  8. ZEMANOVIČOVÁ, D.: Inštitucionálny rámec pre efektívnu aplikáciu súťažných pravidiel, In Blažo, O (Ed.) *Ochrana hospodárskej súťaže - právny rámec pre ekonomiku, ekonomický rámec pre právo* [elektronický zdroj] Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2013. S. 8-11.
  9. Návrhy z 28. apríla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:308.
  10. Rozsudok z 19. októbra 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almen-dros, C-424/15, EU:C:2016:780.
  11. Rozsudok z 28. júla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comu-nicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608.
  12. Rozsudok z 3. decembra 2009, Komisia/Nemecko, C-424/07, EU:C:2009:749.
  13. Rozsudok z 8. apríla 2014, Komisia/Maďarsko, C-288/12, EU:C:2014:237
  14. Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko, C-518/07, EU:C:2010:125
  15. Rozsudok zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko, C-614/10, EU:C:2012:631.
  16. Rozsudok zo 7. decembra 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739.
  17. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decem-bra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu (Ú. v. EÚ L 11, 14.1.2019, s. 3).
  18. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. jú-na 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou

a o zmene smernice 2012/27/EÚ (Ú. v. EÚ L 158, 14.6.2019, s. 125)

19. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (Ú. v. EÚ L 211, 14.8.2009, s. 55)
20. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (Ú. v. EÚ L 211, 14.8.2009, s. 94).
21. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 14.12.2012, s. 32) v znení neskorších predpisov.
22. Smernica 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, 24.4.2002, s. 33) v znení neskorších predpisov.
23. Smernica Rady z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác (Ú. v. ES L 395 30.12.1989, s. 33) v znení neskorších predpisov.