

Tato stránka byla přeložena pomocí strojového překladu [Odkaz]. Strojové překlady mohou obsahovat chyby, které mohou snižovat jejich srozumitelnost a přesnost. Veřejný ochránce práv nenese žádnou odpovědnost za případné nesrovnalosti. Pokud chcete mít nejspolehlivější informace a právní jistotu, podívejte se na původní znění v angličtině (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší [politice týkající se jazyků a překladů](#) [Odkaz].

Afgørelse i sag 904/2014/OV - Veřejná konzultace Komise o roamingových poplatcích v mobilních komunikačních sítích

Rozhodnutí

Případ 904/2014/OV - Otevřeno dne 18/06/2014 - Rozhodnutí ze dne 22/09/2015 -
Dotčené orgány Evropská komise (Nebyl zjištěn nesprávný úřední postup) | Evropská komise (Další šetření není důvodné) |

Veřejná konzultace Komise neproběhla v souladu s obecnými zásadami a minimálními normami stanovenými pravidly samotné Komise.

Tato stížnost se týká Evropské komise, která údajně předem neprovedla odpovídající veřejnou konzultaci svého návrhu nařízení týkajícího se jednotného evropského trhu elektronických komunikací a propojeného kontinentu. Jedním z bodů návrhu nařízení bylo postupné rušení roamingových poplatků. Tuto stížnost předložila asociace kompetitivních telekomunikací. Komise předložila návrh nařízení dne 11. září 2013, krátce po uplynutí tří měsíců od veřejného oznámení dne 30. května 2013. Stěžovatel tvrdil, že Komise jako důvod pro urychlení konzultačního procesu nesprávně uplatnila naléhavost vycházející ze zasedání Evropské rady na jaře 2013. Stěžovatel dále tvrdil, že Komise i) neidentifikovala jednotlivé typy zúčastněných subjektů, které je třeba konzultovat, ii) nevěnovala pozornost bodům, na které poukázal Výbor pro posuzování dopadů, iii) neprovedla řádnou konzultaci mezi jednotlivými útvary a také iv) chtěla úmyslně zatajit skutečnost, že veřejná konzultace nebyla dostatečná.

Veřejná ochránkyně práv zjistila, že veřejná konzultace Komise neproběhla v souladu s obecnými zásadami a minimálními normami stanovenými pravidly samotné Komise. Veřejná ochránkyně práv také zjistila, že nebylo zřejmé, zda Komise uplatnila naléhavost na základě prohlášení Rady nebo vycházela z vlastního posouzení situace. Veřejná ochránkyně práv však dospěla k názoru, že v případě tohoto konkrétního legislativního návrhu Komise rozumným způsobem uplatnila svoji pravomoc stanovit politické priority a učinit politické rozhodnutí. V souladu s tím veřejná ochránkyně práv v tomto případě nezjistila nesprávný úřední postup Komise vycházející z nedostatečné veřejné konzultace. Veřejná ochránkyně práv však navrhla,



aby Komise ve svých pravidlech zpřesnila a vymezila okolnosti, za kterých může zkrátit veřejnou konzultaci v zájmu politických priorit.

Veřejná ochránkyně práv zjistila, že v žádném z bodů stížnosti nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu.

Skutečnosti, které vedly k žalobnímu důvodu

1 . Tato stížnost předložená Evropským sdružením *pro konkurenceschopné telekomunikace (ECTA)* se týká údajného neprovedení odpovídající veřejné konzultace a posouzení dopadů ze strany Komise před předložením návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví opatření týkající se jednotného evropského trhu elektronických komunikací a dosažení propojeného kontinentu (KOM/2013) v konečném znění 627) [1] (dále jen „legislativní návrh“) dne 11. září 2013 [1] (dále jen „legislativní návrh“). Důležitým rysem tohoto návrhu bylo postupné rušení příplatků za roaming.

2. Komise předložila svůj legislativní návrh šest měsíců po jarním zasedání Evropské rady ve dnech 14. a 15. března 2013. Podle názoru Komise Evropská rada zdůraznila naléhavou potřebu předložit konkrétní návrhy na zasedání Evropské rady v říjnu 2013.

3. Samotný legislativní návrh oznámila komisařka Kroesová v projevu dne 30. května 2013 ve Výboru Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO) [2] . Následně Komise uspořádala dvě akce. Dne 17. června 2013 uspořádala Komise v Bruselu veřejné informační setkání „*Jednotný trh v telekomunikacích*“ (seminář zúčastněných stran), kterého se zúčastnil stěžovatel. Komise rovněž uspořádala společně s irským předsednictvím EU „*Shromáždění digitální agendy*“ v Dublinu ve dnech 19.–20. června 2013. Na fóru organizovaném stěžovatelem dne 3. července 2013 (kde byli přítomni úředníci GŘ CONNECT [3]) a na dvoustranném jednání s Komisí dne 17. července 2013 stěžovatel vyzval Komisi, aby provedla řádnou veřejnou konzultaci se všemi zúčastněnými stranami.

4. Legislativní návrh Komise byl projednán v Radě dne 5. prosince 2013. Dne 3. dubna 2014 přijal Parlament postoj v prvním čtení, v němž navrhl řadu pozměňovacích návrhů. Za těchto okolností stěžovatel dne 16. května 2014 předložil svou stížnost veřejnému ochránci práv.

Šetření

5 . Veřejná ochránkyně práv zahájila šetření stížnosti a identifikovala následující **tvrzení** :

Komise neprovedla odpovídající veřejnou konzultaci a posouzení dopadů před přijetím návrhu nařízení (COM(2013) final 627) dne 11. září 2013.

Stěžovatel nesouhlasil s postojem Komise, že naléhavost postupu v návrhu vyvstala na jarním



zasedání Evropské rady v roce 2013; stěžovatel naopak tvrdil, že takovou naléhavost způsobila sama Komise. Kromě toho žadatel tvrdil, že Komise i) neurčila různé typy zúčastněných stran, které mají být konzultovány, ii) řešila body vznesené Výborem pro posuzování dopadů (dále jen „výbor pro posuzování dopadů“), iii) neprovedla řádnou meziútvárovou konzultaci (dále jen „ISC“). Stěžovatel rovněž tvrdil, že se Komise úmyslně pokusila zatajit absenci veřejné konzultace.

6. Veřejná ochránkyně práv požádala Komisi, aby vysvětlila, zda má za to, že provedla řádnou veřejnou konzultaci, nebo zda existuje výjimečná naléhavost neprovedení takové konzultace.

7. Veřejná ochránkyně práv v této souvislosti odkázala na prohlášení Komise obsažené v důvodové zprávě k jejímu legislativnímu návrhu, v němž se uvádí, že „*od jarního zasedání Evropské rady, jež ve svých závěrech uvedla, že je třeba předložit konkrétní návrhy před říjnovým zasedáním Evropské rady, musí být v rámci tohoto náročného harmonogramu vedeny veřejné konzultace*“. Veřejná ochránkyně práv poznamenala, že stěžovatel se jeví jako správný, když poukázal na to, že tato naléhavost vyplývá z vlastního časového rámce Komise, a nikoli z Evropské rady.

8. V průběhu šetření obdržela veřejná ochránkyně práv stanovisko Komise ke stížnosti a následně připomínky stěžovatele v reakci na stanovisko Komise. Při provádění šetření veřejný ochránce práv zohlednil argumenty a stanoviska účastníků řízení.

Úvodní poznámky

Vývoj legislativního návrhu Komise po podání stížnosti

9. V době podání stížnosti (16. května 2014) již Evropský parlament zaujal postoj (dne 3. dubna 2014) k legislativnímu návrhu Komise. Následně dne 9. července 2014 přijala Komise postoj k pozměňovacím návrhům Parlamentu. Dne 4. března 2015 se Rada dohodla, že udělí svému předsednictví mandát k zahájení jednání s Parlamentem o i) přijetí nových pravidel pro snížení roamingových poplatků za mobilní telefony a ii) zajištění přístupu k otevřenému internetu v celé EU. Ostatní části legislativního návrhu Komise byly vynechány společným rozhodnutím Rady [4]. Dne 6. května 2015 předložila Komise své sdělení „*Strategie pro jednotný digitální trh v Evropě*“, které bude základem pro několik nových legislativních návrhů. V tomto sdělení Komise uvádí, že „*se zapojí do průběžného dialogu se zúčastněnými stranami s cílem informovat o tvorbě politik*“ a že „*[p]ráce bude předmětem příslušných konzultací a posouzení dopadů*“ (strany 3 a 18 sdělení).

1) Neprovedení odpovídající veřejné konzultace

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv



10 . Stěžovatel poukázal na to, že povinnost konzultovat je stanovena v různých právních a správních předpisech. Odkázala zejména na i) čl. 11 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU), ii) článek 2 Protokolu č. 2 (ke Smlouvám o EU) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, iii) sdělení Komise ze dne 11. prosince 2002 „*Směrem k posílené kultuře konzultací a dialogu – obecné zásady a minimální standardy pro konzultace se zúčastněnými stranami Komise*“ [5] (dále jen „sdělení z roku 2002“), iv) pokyny Komise pro posuzování dopadů (SEK(2009) 92) ze dne 15. ledna 2009 [6] (dále jen „pokyny z roku 2009“) a v) sdělení Komise ze dne 8. října 2010 o inteligentní regulaci v Evropské unii [7] .

11. Stěžovatel poukázal na to, že Komise přijala svůj legislativní návrh pouhých šest měsíců po jarním zasedání Evropské rady ve dnech 14.–15. března 2013. Pokud jde o tvrzení Komise, že naléhavost odůvodňovala omezení rozsahu konzultací, které mají být provedeny, stěžovatel tvrdil, že se jedná o termín, který si Komise sama stanovila.

12. Stěžovatel tvrdil, že žádný z konzultačních kroků, které Komise podnikla v období od března do září 2013, nelze považovat za řádnou a účinnou veřejnou konzultaci. Stěžovatel zejména uvedl, že dva semináře zúčastněných stran, které Komise uspořádala v Bruselu ve dnech 17. a 20. června 2013 v Dublinu, nelze považovat za veřejnou konzultaci. Tvrdila, že Komise nezveřejnila žádný dokument, který by identifikoval různé typy zúčastněných stran, které byly konzultovány, a jejich konkrétní postoje.

13. Komise ve svém stanovisku uvedla, že politickým a hospodářským pozadím jejího legislativního návrhu je odhodlání členských států a Evropské unie podporovat konkurenceschopnost, růst a zaměstnanost. Na tomto základě Evropská rada na svém jarním zasedání v roce 2013 „*vyzvala k provedení přípravných prací s upřednostněním*“ konkrétních otázek, které zahrnovaly digitální agendu a související služby, a vzala na vědomí záměr Komise podat s dostatečným předstihem do října zprávu o „*konkrétních opatřeních k vytvoření jednotného trhu s informačními a komunikačními technologiemi co nejdříve*“. Komise uvedla, že načasování stanovené Evropskou radou je důležitým kontextovým faktorem, který nelze ignorovat. Kromě toho obtížná hospodářská situace v odvětví telekomunikací vyžadovala urychlená opatření. Evropská rada na svém zasedání v říjnu 2013 „*uvítá [d] prezentaci balíčku „Propojeného kontinentu“ ze strany Komise a vybízí normotvůrce, aby provedl intenzivní přezkum za účelem jeho včasného přijetí*“. To potvrdilo naléhavost návrhů Komise a potřebu je připravit v tak krátkém čase, a to i s ohledem na nadcházející konec mandátu Komise i Parlamentu. Nutnost urychleně jednat byl rovněž plně schválen Evropským parlamentem, který ve velmi krátké době plně a rozsáhle přezkoumal legislativní návrh Komise a přijal konečný postoj před koncem svého volebního období.

14. Komise ve svém stanovisku rovněž uvedla, že s ohledem na celkovou hospodářskou situaci „*považovala za politickou prioritu urychlení strukturálních reforem, aby se zabránilo zbytečným prodávám na rychle se měnícím trhu, a to i s ohledem na blížící se konec volebního období a následné přechodné období*“. Komise tedy s odkazem na pocit naléhavosti, o níž se domnívala, že vyplynula z jarního zasedání Rady v roce 2013, Komise rovněž uznala, že sama učinila politické rozhodnutí, jak tuto otázku považovat za prioritu.



15. Komise zároveň uvedla, že plně zohlednila veškeré informace a údaje shromážděné v minulosti v souvislosti s hlavními dotčenými otázkami a že aktivně popsala a projednala svou nadcházející legislativní iniciativu se všemi zúčastněnými stranami. Komise podrobně popsala různé konzultační kroky a procesy shromažďování informací, které provedla od roku 2010 o různých prvcích, které byly obsaženy v jejím legislativním návrhu.

16. Komise tvrdila, že k tomu, aby zúčastněným stranám umožnila účastnit se rozpravy, použila i jiné nástroje otevřené konzultace. Zejména byl na veřejné akci konané dne 17. června 2013 zveřejněn a projednán záměr Komise přistoupit ke komplexnímu legislativnímu návrhu, který bude vycházet z kumulativních podnětů obdržенých v rámci výše uvedených individuálních konzultací. Toto veřejné informační zasedání bylo doplněno podkladovým dokumentem, který odkazoval na různá témata, jimiž se nakonec zabýval legislativní návrh Komise. Této akce se zúčastnilo přibližně 185 účastníků z 24 různých zemí zastupujících různé druhy zúčastněných stran (jako jsou vnitrostátní regulační orgány, jiné vnitrostátní správní orgány, telekomunikační operátoři, provozovatelé obsahu, investoři, poskytovatelé M2M, akademická obec, novináři, občanská společnost a spotřebitelské organizace, IT aplikace a výrobní odvětví). Diskuse, která proběhla v souvislosti se shromážděním o digitální agendě konaném v roce 2013 v Dublinu ve dnech 19.–20. června 2013, rovněž nabídla široké škále zúčastněných stran možnost projednat možnosti případného legislativního zásahu Komise v oblasti digitálních služeb.

17. Komisařka Kroesová, která byla pověřena přípravnou prací na návrhu, dále několikrát hovořila o připravovaném návrhu na různých *fórech*. Stejně tak byli vyšší úředníci Komise zapojeni do několika akcí pořádaných zúčastněnými stranami, zejména do konference o *jednotném telekomunikačním trhu, kterou uspořádal dne 25. června 2013 sám stěžovatel*. A konečně, výše uvedené události vyvolaly písemné vstupy a příspěvky od přibližně 30 zúčastněných stran, včetně stěžovatele. Do posouzení dopadů byl zahrnut obecný přehled názorů zúčastněných stran.

18. Komise uvedla, že minimální normy stanovené ve sdělení z roku 2002 a ve sdělení o inteligentní regulaci nevyžadují nutně provedení konkrétní konzultace o znění legislativního návrhu. *Komise musí* spíše obecně zajistit, aby s veřejností konzultovala otázky, které se projeví v politických iniciativách. V tomto případě Komise tvrdila, že dodržela minimální normy buď přímo, nebo prostřednictvím rozsáhlých konzultací, které provedly odborné orgány EU ohledně konkrétních otázek, jimiž se zabývá její legislativní návrh.

19. Ve svých připomínkách **stěžovatel** tvrdil, že je zřejmé, že Komise jednala ve stanovené lhůtě, neboť Evropská rada *nikdy* nepožádala Komisi, aby jednala s naléhavostí, ale pouze aby provedla přípravné práce na konkrétních otázkách, včetně Digitální agendy.

20. Stěžovatel uvedl, že odkazy Komise na všechny případy spolupráce se zúčastněnými stranami se uskutečnily před přijetím legislativního návrhu, v některých případech i před několika lety, a neřešily různá opatření, která byla nakonec zahrnuta do návrhu Komise.



Hodnocení veřejného ochránce práv

Příslušná ustanovení o veřejné konzultaci

21. Článek 1 SEU stanoví, že Smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, „*v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům*“. Lisabonská smlouva zavedla do SEU hlavu „*Ustanovení o demokratických zásadách*“ (články 9–12). Ustanovení čl. 10 odst. 3 Smlouvy o EU stanoví, že každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie, a opakuje, že „*[d]ávěry se přijímají co nejotevřeněji a co nejblíže občanovi*“. Ustanovení čl. 11 odst. 1 a 2 Smlouvy o EU stanoví, že orgány EU vhodným způsobem poskytnou občanům a reprezentativním sdružením **možnost projevat a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie** a že orgány udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a občanskou společností.

22. Pokud jde konkrétně o úlohu Komise, čl. 11 odst. 3 Smlouvy o EU stanoví, že „*Evropská komise vede rozsáhlé konzultace s dotčenými stranami s cílem zajistit soudržnost a transparentnost činnosti Unie*“. Pokud jde o přijetí právních předpisů EU, článek 2 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality stanoví, že před navrhováním legislativních aktů Komise „**rozsáhle konzultuje**“. ***Ve výjimečných naléhavých případech Komise takové konzultace neprovede. Své rozhodnutí ve svém návrhu odůvodní***“ (zvýraznění doplněno).

23. Obecné zásady a minimální standardy pro veřejné konzultace Komise jsou stanoveny ve sdělení z roku 2002. Je však zřejmé, že Komise neměla v úmyslu, aby sdělení z roku 2002 představovalo rovnou kazajku, která neposkytuje prostor pro flexibilitu. V úvodu sdělení se uvádí, že cílem je „*vytvořit rámec pro konzultace, který bude soudržný, avšak dostatečně pružný, aby zohlednil specifické požadavky všech různých zájmů, a potřebu navrhnout vhodné konzultační strategie pro každý návrh politiky*“. Sdělení z roku 2002 rovněž komentuje souvislost mezi veřejnou konzultací a případným přijetím právních předpisů a uvádí: „... v první řadě je rozhodovací proces v EU legitimizován zvolenými zástupci evropských národů (v *Evropském parlamentu*)“ (naše důraz). V části V, která se zabývá obecnými zásadami a minimálními normami, sdělení uvádí: „*Období konzultací musí nalézt přiměřenou rovnováhu mezi potřebou přiměřených vstupů a potřebou rychlého rozhodování. V naléhavých případech nebo v případech, kdy již zúčastněné strany měly dostatečné možnosti vyjádřit se, může být lhůta (konzultace) zkrácena*“.

24. Relevantní jsou dvě úvodní poznámky. Zaprvé, ačkoli zásady a normy stanovené ve sdělení z roku 2002 nejsou právně závazné [8], veřejný ochránce práv se domnívá, že je správnou správní praxí, aby Komise uplatňovala své „minimální standardy pro konzultace“, pokud v konkrétním případě neexistují platné důvody, proč tak neučinit.

25. Zadruhé není pochyb o tom, že sdělení z roku 2002 předpokládá, že v běžném průběhu budou jeho veřejné konzultace založeny na minimálních normách pro konzultace. Tyto normy



odrážejí povinnost Smlouvy provést rozsáhlou veřejnou konzultaci, zejména před zveřejněním legislativního návrhu.

26. Sdělení z roku 2002 stručně stanoví, že při konzultacích musí být obvykle dodržováno následujících pět minimálních norem [9] :

a) **Jasný obsah konzultačního procesu** : Veškerá sdělení týkající se konzultace by měla být jasná a stručná a měla by obsahovat všechny nezbytné informace pro usnadnění odpovědi;

B) **Konzultační cílové skupiny** : Při definování cílové skupiny (cílových skupin) v rámci konzultačního procesu by Komise měla zajistit, aby příslušné strany měly možnost vyjádřit svá stanoviska; cílová skupina by měla být jasně **vymezena před zahájením konzultačního procesu [10]** ;

C) **Publikace** : Komise by měla zajistit odpovídající osvětovou publicitu a přizpůsobit své komunikační kanály tak, aby vyhovovaly potřebám všech cílových skupin;

D) **Lhůty** účasti: Komise by se měla snažit umožnit nejméně 12 týdnů [11] pro přijímání odpovědí na písemné veřejné konzultace;

e) **Potvrzení a zpětná vazba** : Výsledky otevřených veřejných konzultací by měly být zobrazeny na internetových stránkách propojených s jednotným přístupovým bodem na internetu. Pokud jde konkrétně o legislativní návrhy, sdělení z *roku 2002 uvádí, že „důvodové zprávy připojené k legislativním návrhům Komise... budou obsahovat výsledky těchto konzultací a vysvětlení, jak byly tyto konzultace provedeny a jak byly výsledky zohledněny v návrhu .“* (zvýraznění doplněno).

Soulad s obecnými zásadami a minimálními standardy sdělení z roku 2002

27. Komise zastává názor, že veřejné konzultace musely být vedeny v rámci „*napadeného harmonogramu*“ období začínajícího ve dnech 13. a 14. března (datum jarního zasedání Evropské rady) a končícího 11. září 2013 (datum předložení legislativního návrhu). Veřejnému ochránci práv je však jasné, že veřejná konzultace byla v praxi omezena na mnohem kratší období od 30. května do 19. července 2013.

28. Myšlenka legislativního návrhu byla poprvé zveřejněna dne 30. května 2013 v projevu místopředsedkyně Kroesové ve výboru IMCO Parlamentu. To znamená, že veřejná konzultace o legislativním návrhu nemohla být zahájena před tímto datem. Výbor Komise pro posuzování dopadů vydal dne 19. července 2013 první ze tří zpráv o návrhu. Je logické předpokládat, že Komise předloží výboru pro posuzování dopadů návrh až poté, co dokončí veřejnou konzultaci. Zdá se tedy, že veřejná konzultace musela být dokončena do tohoto data.

29. Veřejná konzultace provedená v projednávané věci podle názoru veřejného ochránce práv



nesplňovala minimální normy stanovené ve sdělení z roku 2002. Veřejná konzultace podle názoru veřejného ochránce práv tyto normy nesplňuje, protože Komise:

- nezveřejnil konzultační dokument;
- nepodařilo se určit konkrétní skupiny, které musí být cílené;
- nezahájila veřejně konzultační proces;
- nestanovila lhůtu (obvykle 12 týdnů), ve které by měla být podání předložena; a
- následně nevysvětlila, jak byla veřejná konzultace zohledněna v legislativním návrhu.

30. V reakci na tuto stížnost vynaložila Komise značné úsilí, aby maximalizovala míru, do jaké se zapojila do veřejné konzultace. Je však velmi důležité poznamenat, že Komise

netvrdí, že jeho veřejná konzultace splňovala minimální standardy svého vlastního sdělení z roku 2002

31. V příloze I posouzení dopadů („*podrobný přehled konzultací se zúčastněnými stranami a dalšími orgány EU*“) Komise uznává, že „*nemohla být uspořádána plnohodnotná veřejná konzultace o konkrétních opatřeních v souladu s pokyny Komise*“. Tento nesoulad je patrný i ze zpráv rady pro posuzování dopadů ze dne 19. července, 29. srpna a 6. září 2013. Výbor pro posuzování dopadů ve svém druhém stanovisku ze dne 29. srpna 2013 zejména uvedl, že zpráva o *posouzení dopadů by měla nastínit „důvody, proč pro tuto iniciativu nebyla provedena otevřená veřejná internetová konzultace“*. Zpráva *by měla výslovně uznat, že otevřená veřejná konzultace o konkrétních opatřeních a jejich dopadech nebyla provedena*. Rada pro posuzování dopadů ve své třetí zprávě ze dne 6. září 2013 znovu poukázala na „*neexistenci otevřené konzultace*“.

32. Komise se dovolávala tří hlavních argumentů, aby odůvodnila svůj názor, že její konzultace v projednávané věci sice nesplňuje minimální normy, avšak v konkrétním případě postačuje. Dostatečnost konzultace musí být posouzena na základě stanoviska Komise, podle něhož existuje naléhavost dané záležitosti a že tato naléhavost odůvodňuje odchýlení se od minimálních norem, které by jinak platily.

33. *Zaprvé* Komise tvrdila, že události ve dnech 17. června a 19.–20. června 2013 představovaly konzultaci. *Zadruhé* tvrdila, že sdělení z roku 2002 nevyžaduje, aby konzultace probíhala s odkazem na znění legislativního návrhu nebo zvláštního konzultačního dokumentu, ale že Komise musí obecně zajistit veřejné konzultace o otázkách, které se projeví v politických iniciativách. *Zatřetí* Komise tvrdila, že před březnem 2013 proběhly různé konzultace a konzultační akce.

34. Není nutné podrobně posoudit opodstatněnost každého z těchto argumentů. Je zřejmé, že obě akce v červnu 2013 představovaly veřejnou konzultaci, nikoli však rozsáhlou konzultaci. Absence konzultačního dokumentu, zejména pokud byl předmět poměrně složitý, tuto konzultaci nevyhnutelně bránila. Skutečnost, že před rokem 2013 proběhly různé relevantní konzultace a události, je jistě pozitivním faktorem, ale nelze ji považovat za velmi významnou v celkové struktuře věcí.



35. Komise sice podnikla určité kroky ke konzultaci se zúčastněnými stranami, avšak tato konzultace nebyla v souladu s obecnými zásadami a minimálními normami stanovenými ve sdělení z roku 2002. Zbývá však přezkoumat, zda Komise měla oprávněné důvody pro své rozhodnutí omezit konzultaci.

Naléhavost, jíž se Komise dovolávala

36. Komise tvrdila, že působí v časových omezeních, která omezila rozsah, v němž mohla vést konzultace.

37. Článek 2 protokolu č. 2 stanoví, že Komise ve výjimečných naléhavých případech neprovede veřejné konzultace. V takovém případě však své rozhodnutí ve svém návrhu odůvodní. V tomto případě Komise uvedla, že „od *jarního* zasedání Evropské rady [2013] *Evropská rada ve svých závěrech uvedla, že je třeba předložit konkrétní návrhy před zasedáním Evropské rady v říjnu [2013], veřejné konzultace musely být vedeny v rámci tohoto náročného harmonogramu*“. Komise netvrdila, že v tomto případě byla uplatněna mimořádná naléhavost. Je zřejmé, že i přes naléhavost, kterou považovala za spojenou, měla Komise za to, že se jedná o případ, kdy by mohla být vedena omezená veřejná konzultace. Veřejný ochránce práv považuje tento přístup za přiměřený. Pokud se podle protokolu č. 2 ve výjimečných naléhavých případech vůbec neprovádí konzultace, má zjevně smysl provést omezenou formu konzultace, pokud naléhavost není taková, že není ponechána vůbec čas na konzultaci.

38. Komise ve své důvodové zprávě a následně několikrát odkázala na závěry Evropské rady z jara 2013 jako hlavní důvod naléhavosti, kterou předpokládala. Je pravda, že Evropská rada v těchto závěrech vyzvala k provedení přípravných prací, které *by upřednostňovaly* několik otázek, které zahrnovaly „digitální agendu a další služby“. V závěrech se rovněž uvádí, že „*Evropská rada bere na vědomí záměr Komise podat do října zprávu o aktuálním stavu a zbývajících překážkách, které je třeba řešit, aby bylo zajištěno dokončení plně fungujícího jednotného digitálního trhu do roku 2015, jakož i konkrétní opatření k vytvoření jednotného trhu s informačními a komunikačními technologiemi co nejdříve do října 2013*“. Ze závěrů Evropské rady jasně vyplývá, že Evropská rada hodlala vést tematickou diskusi o těchto otázkách v říjnu 2013. Je rovněž zřejmé, že Evropská rada skutečně očekávala, že Komise předloží konkrétní návrhy co nejdříve, v každém případě před říjnem 2013. Za těchto okolností zjevně existovala naléhavost, neboť Komise měla na přípravu nezbytných návrhů jen málo více než šest měsíců.

39. Evropská rada však ve svých závěrech nepožádala Komisi, aby tyto návrhy předložila před říjnem 2013, ale odkázala na „*záměr Komise*“. I když je jasné, že Evropská rada očekává, že tyto návrhy obdrží do října 2013, závěry neupřesňují, zda naléhavost způsobila Evropská rada nebo samotná Komise. Ze znění závěrů vyplývá, že Komise se v tomto ohledu ujala iniciativy, neboť odkazuje na „*záměr Komise*“. Pokud by se totiž Komise zavázala z vlastní vůle vypracovat legislativní návrh v tak krátkém časovém období, byla by Komise odpovědná za naléhavost, kterou uplatnila. V tomto scénáři by jakékoli tvrzení, že záležitost byla naléhavá, bylo třeba objektivně stanovit.



40. Veřejnému ochránci práv se zdá, že otázka, zda byl pocit naléhavosti vytvořen očekáváním Rady, nebo samotnou Komisí, nemá velký dopad. Je zcela pravděpodobné, že obě strany cítily naléhavost. V každém případě by rozhodnutí zapojit se do omezené veřejné konzultace bylo věcí samotné Komise. Otázkou tedy není ani tak, zda byla naléhavost vyvolána jednou nebo druhou stranou; jde spíše o to, zda Komise měla oprávněné důvody k tomu, aby postupovala na základě naléhavosti a vedla na tomto základě omezené konzultace.

4 1. Komise se ve svém stanovisku dovolávala dvou důvodů této naléhavosti. Zaprvé poukázal na obtížnou hospodářskou situaci v odvětví elektronických komunikací. Zadruhé odkázala na nadcházející konec mandátů Komise i Evropského parlamentu.

42. Pokud jde o obtížnou hospodářskou situaci v odvětví elektronických komunikací, Komise srovnává situaci trhů EU s elektronickými komunikacemi s trhy USA a Číny. Vždy však platí, že unijní normotvůrce musí vzít v úvahu vývoj na trzích mimo EU a reagovat na ně. Tento tlak sám o sobě stěží postačoval k tomu, aby vyvolal naléhavou potřebu legislativní reakce.

43. Veřejná ochránkyně práv souhlasí s tím, že argument týkající se blížícího se konce mandátu pro Komisi a Parlament měl dopad na stanovení politických priorit Komisí. Bylo by však užitečné, kdyby Komise tento argument rozšířila.

44. Existuje nevyhnutelné napětí mezi velmi chválnými zásadami veřejné konzultace a účasti a požadavky účinné tvorby právních předpisů. Těžko se to dá zpochybnit, ale že legislativní proces v rámci EU je pomalý a v některých případech frustrující. EU je někdy obviněna z neschopnosti rychle reagovat na situace, které zjevně vyžadují reakci. Tato neschopnost jednat rychle může být nevyhnutelným důsledkem Unie, která má více než 500 milionů občanů a 28 členských států. Ve výjimečných naléhavých případech není Komise povinna provést veřejnou konzultaci před legislativním návrhem. Neexistuje však žádné zvláštní ustanovení o omezené formě konzultací o záležitosti, která sice není výjimečně naléhavá, ale přesto je naléhavá. Zároveň sdělení z roku 2002 uznává obecné tvrzení, že budou existovat případy, kdy musí být toto napětí mezi potřebou konzultovat veřejnost a nutností přijmout právní předpisy vyřešeno ve prospěch omezené formy konzultací a urychlení legislativního procesu.

45. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že se jednalo o případ, kdy Komise považovala záležitost za naléhavou (ale ne výjimečně naléhavou) a pochopila, že Rada zaujala stejný názor. V tomto ohledu je třeba uznat, že dotčený legislativní návrh se v rozsahu, v němž se týká poplatků za roaming, velmi přímo dotýká občanů EU a týká se otázek, u nichž panovala široká poptávka po legislativních opatřeních. Potřeba prokázat, že EU může přiměřeně rychle reagovat na obavy občanů, byla skutečná. Je rovněž důležité poznamenat, že Evropský parlament sám usiloval o rychlé řešení těchto otázek.

46. Ve svém sdělení z roku 2002 Komise schválila usnesení Evropského parlamentu: „*Konzultace se zúčastněnými stranami... může pouze doplňovat a nikdy nahrazovat postupy a rozhodnutí zákonodárných orgánů, které mají demokratickou legitimitu; pouze Rada a Parlament jako spolunormotvůrci mohou přijímat odpovědná rozhodnutí o kontextu legislativních postupů. ...*“(naše důraz). [12] Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že pokud je



veřejná konzultace o legislativním návrhu omezena, z oprávněných důvodů je jakýkoli deficit v konzultačním procesu zmírněn zejména demokratickým zapojením zvolených poslanců Evropského parlamentu.

47. Veřejná ochránkyně práv v zásadě přijímá argument, že blížící se konec mandátu, jak pro Komisi, tak pro Parlament, byl relevantním posouzením. Komise má politický rozměr, který je třeba uznat. Tento politický rozměr nelze využít k ospravedlnění rozsáhlého opuštění zásad a pravidel, které jsou zásadní pro právní povahu Unie. Veřejný ochránce práv však souhlasí s tím, že mohou nastat okolnosti, kdy je Komise výjimečně oprávněna činit politická rozhodnutí a stanovit politické priority, a to i v případech, kdy stanovení takové politické priority může zahrnovat omezenou formu veřejné konzultace.

48. V tomto případě veřejný ochránce práv souhlasí s tím, že Komise ve snaze urychlit návrh právních předpisů v oblasti elektronických komunikací jednala v souladu s výše uvedenými parametry. Veřejná ochránkyně práv dále uznává, že opatření Komise v tomto ohledu odrážejí druh flexibility předpokládaný v jejím vlastním sdělení z roku 2002. Je však politováníhodné, že Komise nevyjádřila důvody své činnosti tak jasně, jak by bylo žádoucí.

49. Ačkoli sdělení z roku 2002 předpokládá určitou flexibilitu při uplatňování svých minimálních norem, nezabývá se podrobně těmi omezenými okolnostmi, za nichž je odchýlení od těchto norem odůvodněné. Veřejnému ochránci práv se jeví, že Komisi by bylo dobře doporučeno revidovat sdělení z roku 2002 a stanovit konkrétnější pokyny týkající se okolností, za nichž je odůvodněná omezená forma veřejné konzultace. Veřejná ochránkyně práv na toto téma podá další poznámku.

50. S ohledem na výše uvedené posouzení veřejná ochránkyně práv konstatuje, že Komise měla oprávněné důvody pro omezení své veřejné konzultace v tomto případě a že její nedodržení (nezávazných) minimálních norem stanovených ve sdělení z roku 2002 bylo odůvodněné. Na tomto základě veřejná ochránkyně práv konstatuje, že v důsledku její omezené veřejné konzultace nedošlo k žádnému nesprávnému úřednímu postupu ze strany Komise. Při tomto zjištění veřejný ochránce práv zohlednil skutečnost, že zatímco konzultace byly omezeny, nedošlo k výraznému nedostatku celkové transparentnosti.

2) údajná nedostatečnost posouzení dopadů

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

51. Žadatel tvrdil, že posouzení dopadů nebylo v souladu s pokyny Komise pro posuzování dopadů ze dne 15. ledna 2009 (dále jen „pokyny z roku 2009“). *Zaprvé*, Komise dvakrát nezískala souhlas rady pro posuzování dopadů. *Zadruhé*, i když výbor pro posuzování dopadů ve svém třetím stanovisku ze dne 6. září 2013 uznal určitá zlepšení v posouzení dopadů, stále zdůraznil několik bodů, které je třeba řešit. Podle názoru stěžovatele se však Komise v konečném posouzení dopadů nezabývala žádným z bodů vznesených výborem pro posuzování



dopadů ve svém konečném stanovisku.

52. Komise uvedla, že konečná verze posouzení dopadů obsahuje úplný přehled způsobu, jakým byla zohledněna předchozí doporučení Výboru pro posuzování dopadů.

Hodnocení veřejného ochránce práv

53. Ověřování posouzení dopadů může zahrnovat složité technické a vědecké otázky. Tento úkol byl svěřen zvláštnímu nezávislému orgánu s odbornými znalostmi, tj. radě Komise pro posuzování dopadů, která je nezávislá na útvarcích Komise pro tvorbu politik [13]. Skutečnost, že návrh zprávy o posouzení dopadů předložený Komisí dvakrát obdržel negativní stanovisko výboru pro posuzování dopadů, nelze považovat za nesprávný úřední postup. Komise předložila třetí verzi své zprávy o posouzení dopadů výboru pro posuzování dopadů, který poté vydal své konečné stanovisko, k němuž Komise přijala konečnou verzi své zprávy o posouzení dopadů.

54. Otázkou pro veřejnou ochránkyni práv je, zda Komise dodržela procesní pravidla pro posuzování dopadů, a zejména jaká opatření podnikla v návaznosti na konečné stanovisko výboru pro posuzování dopadů. Oddíl 2.5 pokynů z roku 2009 konkrétně stanoví, že „*konečné znění zprávy o posouzení dopadů by mělo stručně vysvětlit, jak doporučení výboru vedla ke změnám ve srovnání s předchozím návrhem*“.

55. Třetí a poslední stanovisko Rady pro posuzování dopadů ze dne 6. září 2013 poukázalo na to, že zpráva byla v souladu s předchozími doporučeními v přiměřené míře zlepšena. Stále však obsahovala následující čtyři doporučení pro (další) zlepšení: „(1) *dále zlepšit definici problému a vyjasnit celkový cíl; 2) Lepší popis obsahu upřednostňované možnosti; (3) Zlepšit posuzování dopadů; (4) Lepší začlenění názorů zúčastněných stran*“.

56. Závěrečná zpráva Komise o posouzení dopadů ze dne 11. září 2013 [14], která doprovází její legislativní návrh, vysvětluje, jak byla zpráva revidována a jaké další změny byly provedeny v návaznosti na doporučení výboru pro posuzování dopadů. Tvzení stěžovatele, že „*žádný z bodů vnesených výborem pro posuzování dopadů*“ se Komise nezabývala před zveřejněním svého legislativního návrhu, proto není správné.

57. Stěžovatel v tomto ohledu vnesl čtyři konkrétní argumenty: 1) Nepředložení odpovídající definice problému, 2) nedefinované operační cíle, 3) nedostatečné posouzení dopadu návrhů na malé a střední podniky a 4) volba právního nástroje a subsidiarity není řádně odůvodněna. Stěžovatel tyto argumenty přímo nespojuje s konečnými doporučeními Výboru pro posuzování dopadů. Veřejná ochránkyně práv se těmito argumenty bude zabývat pouze v rozsahu, v jakém se týkají jednoho ze čtyř doporučení, která výbor pro posuzování dopadů uvedl ve svém konečném stanovisku ze dne 6. září 2013.

58. Argument 1) se týká definice problému, která je předmětem prvního doporučení Výboru pro posuzování dopadů, podle něhož „*[t]á zpráva by měla ještě lépe vysvětlit, jak byl zjištěn seznam*



nedostatků v oblasti regulace, a měl by dále zdůvodnit, jak tyto regulační nedostatky ovlivňují nabídku a poptávku po přeshraničních službách. Měla by odůvodnit úroveň ambicí vysvětlením toho, čeho může tato iniciativa realisticky dosáhnout, pokud jde o skutečný jednotný trh vzhledem k vlivu jiných faktorů (hospodářská krize, kulturní rozmanitost, rozdíly v širších regulačních otázkách). Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že se Komise ve své závěrečné zprávě o posouzení dopadů snažila vyhovět obavám výboru pro posuzování dopadů. Není jasné, zda by výbor pro posuzování dopadů považoval změny, které Komise provedla ve zprávě o posouzení dopadů, za dostatečné. Oddělení Evropského parlamentu pro posuzování dopadů ve svém stanovisku k uvedené zprávě z října 2013 dospělo k závěru, že změny nejsou dostatečné. Není však na veřejné ochránkyni práv, aby přezkoumala opodstatněnost závěrečné zprávy o posouzení dopadů. Veřejný ochránce práv musí zjistit, zda se Komise nezabývala připomínkami výboru pro posuzování dopadů. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že tato skutečnost nebyla prokázána.

59. V případě argumentů stěžovatele 2), 3) a 4) nebyly uvedené body uvedeny v konečných doporučeních výboru pro posuzování dopadů a není nutné, aby je veřejný ochránce práv dále zvažoval.

60. Na základě výše uvedených skutečností dospěla veřejná ochránkyně práv k závěru, že stěžovatel *neprokázal*, že Komise ve své zprávě o posouzení dopadů nezohlednila konečná doporučení výboru pro posuzování dopadů ze dne 6. září 2013. Veřejná ochránkyně práv proto neshledala žádný nesprávný úřední postup, pokud jde o tento aspekt tvrzení stěžovatele.

3) Důvěrné neprovedení řádné meziútvarové konzultace (ISC)

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

61. Stěžovatel tvrdil, že Komise nedokončila zprávu o posouzení dopadů před zahájením meziútvarové konzultace (dále jen „ISC“), a že tato zpráva byla proto chybná. Tvrdila, že doporučení a úvahy výboru pro posuzování dopadů by měly být v zásadě řešeny *před* tím, než bude jakýkoli návrh předložen ke konzultaci mezi útvary.

62. Komise tvrdila, že toto tvrzení má dopad na vnitřní fungování jejích útvarů a značně přesahuje potřebu zajistit dodržování zásad transparentnosti a nestrannosti [15]. V každém případě Komise tvrdila, že konzultované útvary měly celkově dostatek příležitostí vyjádřit své názory.

Hodnocení veřejného ochránce práv

63. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že článek 23 jednacího řádu Komise stanoví:



„ 2. Útvar odpovědný za přípravu iniciativy zajistí od počátku přípravných prací účinnou koordinaci mezi všemi útvary s oprávněným zájmem na iniciativě na základě jejich pravomocí nebo povinností nebo povahy předmětu.

3. Před předložením dokumentu Komisi příslušný útvar v souladu s prováděcími pravidly v dostatečném předstihu konzultuje útvary s oprávněným zájmem na návrhu znění. “

64. V tomto případě stěžovatel neprokázal, že GŘ CONNECT, které bylo vedoucím GŘ pro legislativní návrh, neprovedlo odpovídající konzultace s ostatními generálními ředitelstvími Komise s oprávněným zájmem na návrhu. Ze stanoviska Komise vyplývá, že GŘ CONNECT konzultovalo celkem 7 dalších generálních ředitelství, jakož i generální sekretariát Komise a že v období od 4. do 15. července 2013 se uskutečnily nejméně tři schůzky mezi dotčenými útvary.

65. V tomto případě ISC trvala od 8. července do 22. srpna 2013. To znamená, že ISC začala před tím, než Výbor pro posuzování dopadů vydal své první stanovisko dne 19. července 2013 a že skončil před tím, než Výbor pro posuzování dopadů vydal své druhé stanovisko dne 29. srpna 2013 a své konečné stanovisko dne 6. září 2013. Zdá se, že tomu tak je, že by měl ISC umožnit příslušným útvarům Komise, aby se vyjádřily na základě dokončené zprávy o posouzení dopadů. To se v tomto případě nestalo. Může se tedy stát, že ISC nebyla provedena v plném souladu s pokyny z roku 2009. Stěžovatel však nevysvětlil, jak to mohlo ovlivnit podstatu legislativního návrhu. V každém případě, jak uvedla Komise, připomínky výboru IA byly předány příslušným oddělením dne 19. července, 29. srpna a 6. září 2013. Veřejná ochránkyně práv se proto domnívá, že neexistují důvody pro další šetření tohoto tvrzení.

4) Údajný pokus zatajit nedostatek veřejných konzultací

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

66. Žadatel tvrdil, že se Komise v bodech odůvodnění svého návrhu nařízení úmyslně pokusila sdělit myšlenku, že před přijetím svého legislativního návrhu zahájila podrobné konzultace se zúčastněnými stranami.

67. Ve svém stanovisku Komise tvrdila, že v souladu se stávající praxí u legislativních návrhů důvodová zpráva

vysvětlil přístup k konzultacím jasným a důkladným způsobem, zatímco posouzení dopadů – na které odkazuje důvodová zpráva – obecně poskytuje přehled o konzultačním procesu a o konzultovaných zúčastněných stranách.

Hodnocení veřejného ochránce práv

68. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že část důvodové zprávy k legislativnímu návrhu



Komise týkající se „Pohledů zúčastněných stran“ byla velmi krátká a obecná, pokud jde o popis provedených veřejných konzultací. Nic však nepodporuje názor stěžovatele, že se Komise úmyslně snažila zatajit absenci veřejné konzultace. Tvzení stěžovatele je rovněž v rozporu se zprávou o posouzení dopadů, která podrobněji popisuje různé konzultační kroky, které byly podle názoru Komise relevantní pro její legislativní návrh. Veřejná ochránkyně práv proto v souvislosti s tímto tvrzením neshledává žádný nesprávný úřední postup.

Závěry

Na základě svého šetření týkajícího se části 1) tvrzení veřejná ochránkyně práv konstatovala, že ačkoli Komise neprovedla veřejnou konzultaci zcela v souladu s minimálními normami stanovenými ve sdělení z roku 2002, byla odůvodněna okolnostmi daného případu pouze v rámci omezené veřejné konzultace. Veřejná ochránkyně práv proto konstatuje, že v tomto ohledu nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu ze strany Komise. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že by bylo vhodné, aby Komise lépe vysvětlila důvody, proč se domnívá, že je oprávněna vést pouze omezenou veřejnou konzultaci.

Pokud jde o část 2 a 4) tvrzení, veřejný ochránce práv neshledal nesprávný úřední postup. Pokud jde o část 3) tvrzení, veřejná ochránkyně práv konstatuje, že neexistují důvody pro další šetření týkající se tohoto aspektu tvrzení. Stěžovatel a Komise budou o tomto rozhodnutí informováni.

Další poznámka

Bylo by vhodné, aby Komise pozměnila své sdělení z roku 2002, které stanoví pravidla pro veřejné konzultace v souvislosti s legislativními návrhy, aby poskytla konkrétnější pokyny k omezeným okolnostem, za nichž výjimečně nemusí být prováděna standardní minimální úroveň veřejné konzultace.

Emily O'Reillyová

Ve Štrasburku dne 22. září 2015

[1]

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0627&qid=1401294158152&from=EN>

[2] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-484_en.htm

[3] Generální ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie.

[4]

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/150304-roaming-and-open-internet-council-ready->



[5] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=EN>

[6] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

[7] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0543&from=EN>

[8] Sdělení z roku 2002 na straně 15 výslovně uvádí, že „Komise se *při konzultacích o hlavních politických iniciativách bude řídit obecnými zásadami a minimálními standardy stanovenými v tomto dokumentu. Ani obecné zásady, ani minimální normy nejsou právně závazné* .“

[9] Těchto pět minimálních norem je podrobněji popsáno na stranách 19 až 22 sdělení z roku 2002.

[10] Stránka 11 sdělení z roku 2002.

[11] Veřejný ochránce práv konstatuje, že vzhledem k obavám vyjádřeným v souvislosti s delšími obdobími konzultací byla osmitýdenní **lhůta** stanovená ve sdělení z roku 2002 prodloužena na **12 týdnů** (tj. 3 měsíce) ve sdělení o inteligentní regulaci (sdělení KOM(2010) 543 v konečném znění ze dne 8. října 2010). Dvanáctitýdenní konzultační období platilo od roku 2012.

[12] Usnesení Evropského parlamentu o bílé knize o správě věcí veřejných, A5–0339/2001

[13] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

[14] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0331&from=EN>

[15] Komise rovněž poukázala na to, že údaje uvedené ve stížnosti zřejmě naznačují, že stěžovatel mohl mít přímý přístup k interním dokumentům, které nejsou veřejně dostupné.