

Věc C-378/19

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

**Datum doručení:**

14. května 2019

**Předkládající soud:**

Ústavní soud Slovenskej republiky (Slovensko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

23. ledna 2019

**Navrhovatel:**

Prezident Slovenské republiky

---

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

**USNESENÍ**

Ústavného súdu Slovenskej republiky

[OMISSIS]

Ústavný súd Slovenskej republiky (Ústavní soud Slovenské republiky, dále též „Ústavní soud“) na neveřejném zasedání [OMISSIS] v plénu [OMISSIS] v řízení o návrhu prezidenta Slovenské republiky na zahájení řízení podle čl. 125 odst. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (Ústava Slovenské republiky) o souladu § 5 odst. 1 první věty a § 14 odst. 3 třetí věty zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (zákon č. 250/2012 o regulaci v síťových odvětvích, ve znění pozdějších předpisů) s čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy Slovenské republiky ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie takto

**R o z h o d l:**

1. Soudnímu dvoru Evropské unie se pokládají následující předběžné otázky:

I. Lze čl. 35 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES vykládat zejména ve světle bodu 33 jejího odůvodnění v

tom smyslu, že brání takovému postupu členského státu, kterým by v rámci změny vnitrostátního opatření provádějícího uvedenou směrnici zrušil pravomoc prezidenta republiky, který je volen přímo občany, jmenovat a odvolávat předsedu regulačního úřadu a svěřil ji vládě, čímž by nastolil právní stav, který existoval před provedením uvedené směrnice?

II. Lze čl. 35 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES vykládat zejména ve světle bodu 34 jejího odůvodnění v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která za účelem zajištění ochrany veřejného zájmu umožňuje, aby ministerstva byla účastníkem řízení o ceně před regulačním orgánem?

[OMISSIS] [přerušeni řízení][OMISSIS] O d ů v o d n ě n í:

### I.

#### **Řízení před Ústavním soudem Slovenské republiky**

Ústavnímu soudu Slovenské republiky byl dne 16. října 2017 doručen návrh prezidenta Slovenské republiky (dále jen „prezident“) na zahájení řízení podle čl. 125 odst. 1 písm. a) Ústavy Slovenské republiky (dále jen „Ústava“) o souladu § 5 odst. 1 první věty a § 14 odst. 3 třetí věty zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (dále jen „zákon o regulaci v síťových odvětvích“) s čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy ve spojení s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Návrh prezidenta vychází z právního názoru, že napadená ustanovení zákona o regulaci v síťových odvětvích představují nesprávné provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (dále jen „směrnice 2009/72“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (dále jen „směrnice 2009/73“), v jehož důsledku jsou nyní v rozporu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ve spojení s článkem 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, a tudíž rovněž v rozporu s čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy.

### II.

#### **Napadená ustanovení vnitrostátního práva**

Zákon o regulaci v síťových odvětvích provádí směrnici 2009/72 a směrnici 2009/73 do vnitrostátního práva.

Zákon o regulaci v síťových odvětvích byl změněn zákonem č. 164/2017 Z. z., kterým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (zákon č. 164/2017, kterým se mění a

doplňuje zákon č. 250/2012 o regulaci v síťových odvětvích, dále jen „zákon č. 164/2017“).

Napadené ustanovení § 5 odst. 1 první věty zákona o regulaci v síťových odvětvích mělo před změnou provedenou zákonem č. 164/2017 následující znění:

„V čele úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává prezident Slovenské republiky na návrh vlády Slovenské republiky (dále jen ‚vláda‘).“

Po změně provedené zákonem č. 164/2017 zní napadené ustanovení § 5 odst. 1 první věty zákona o regulaci v síťových odvětvích takto:

„V čele úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda Slovenské republiky (dále jen ‚vláda‘).“

V důvodové zprávě k zákonu č. 164/2017 se v souvislosti se změnou znění § 5 odst. 1 první věty zákona o regulaci v síťových odvětvích uvádí:

„Mění se způsob jmenování a odvolávání předsedy úřadu. Podle účinné právní úpravy předsedu jmenuje a odvolává prezident Slovenské republiky na návrh vlády Slovenské republiky. Navrhuje se, aby předsedu jmenovala do funkce vláda Slovenské republiky. Tento krok odráží skutečnou odpovědnost vlády Slovenské republiky v oblasti regulace síťových odvětví, přičemž v kontextu dalších změn zůstává nezávislost úřadu nedotčena. Plnou odpovědnost za energetickou politiku Slovenské republiky má vláda Slovenské republiky a pravomoci prezidenta jsou v této oblasti velmi omezené. Z tohoto důvodu je logicky namístě, aby byla pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu úřadu přiznána vládě Slovenské republiky.“

Napadené ustanovení § 14 odst. 3 zákona o regulaci v síťových odvětvích mělo před změnou provedenou zákonem č. 164/2017 následující znění:

„Účastníkem řízení o ceně je regulovaný subjekt, který předložil návrh ceny. Pokud bylo řízení o ceně zahájeno z podnětu úřadu, je účastníkem řízení regulovaný subjekt, u kterého má úřad v úmyslu provést cenovou regulaci.“

Po změně provedené zákonem č. 164/2017 zní napadené ustanovení § 14 odst. 3 zákona o regulaci v síťových odvětvích takto:

„Účastníkem řízení o ceně je regulovaný subjekt, který předložil návrh ceny. Pokud bylo řízení o ceně zahájeno z podnětu úřadu, je účastníkem řízení regulovaný subjekt, u kterého má úřad v úmyslu provést cenovou regulaci. Účastníkem řízení o ceně je i ministerstvo, pokud jde o řízení o ceně podle § 11 odst. 1 písm. d), § 11 odst. 1 písm. e) pro provozovatele regionální distribuční soustavy, § 11 odst. 2 písm. c) a § 11 odst. 2 písm. d) pro provozovatele distribuční sítě, ke které je připojeno více než 100 000 odběrných míst, anebo Ministerstvo životního prostředí Slovenské republiky, pokud jde o řízení o ceně podle § 11 odst. 4 písm. a) až c).“

V důvodové zprávě k zákonu č. 164/2017 se v souvislosti se změnou § 14 odst. 3 zákona o regulaci v síťových odvětvích uvádí:

„Ministerstvu hospodářství Slovenské republiky a Ministerstvu životního prostředí Slovenské republiky se v určitých řízeních o ceně přiznává procesní postavení účastníka řízení, takže v těchto řízeních o ceně mají k dispozici procesní prostředky za účelem důsledné ochrany veřejného zájmu.“

### III.

#### Potřeba odpovědí na předběžné otázky

Důvodem údajné neslučitelnosti vnitrostátní právní úpravy se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie má být porušení povinnosti řádného provedení směrnic 2009/72 a 2009/73, a to v souvislosti s požadavkem zajištění nezávislosti regulačního úřadu, který vyplývá z čl. 35 odst. 4 směrnice 2009/72 (resp. z čl. 39 odst. 4 směrnice 2009/73) a rovněž z čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72 (resp. z čl. 39 odst. 5 směrnice 2009/73).

Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu prezidenta je tedy posouzení, zda zákon o regulaci v síťových odvětvích, ve znění změny provedené zákonem č. 164/2017, představuje řádné provedení směrnic 2009/72 a 2009/73. Aby mohl Ústavní soud tuto otázku náležitě posoudit, potřebuje odpovědi na položené předběžné otázky, které se týkají výkladu pojmu „nezávislost“ regulačního úřadu.

Pro zjednodušení znění předběžných otázek se tyto otázky týkají pouze výkladu směrnice 2009/72. Vzhledem k totožné právní úpravě problematiky nezávislosti ve směrnicích 2009/72 a 2009/73 by odpovědi Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) měly být použitelné i ve vztahu ke směrnici 2009/73.

Soudní dvůr již ve své judikatuře vyložil pojem „nezávislost“ v tom smyslu, že pokud jde o veřejný orgán, označuje tento pojem obvykle status, který zajistí dotyčnému veřejnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 2010, Komise v. Německo, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, bod 18).

Prezident ve svém návrhu označil dva zásahy do nezávislosti regulačního úřadu provedené zákonem č. 164/2017. Prvním zásahem je změna pravomoci jmenovat a odvolávat předsedu regulačního úřadu, která z prezidenta, jenž je volen přímo občany, přešla na vládu. Druhým zásahem je podle prezidenta skutečnost, že okruh účastníků řízení o ceně před regulačním úřadem byl rozšířen o ministerstva, která mají v rámci řízení hájit veřejný zájem.

Vláda Slovenské republiky ve svém vyjádření, které v rámci řízení předložila Ústavnímu soudu, tvrdí, že přenesení pravomoci jmenovat a odvolávat předsedu regulačního úřadu z prezidenta na vládu nemůže zpochybnit nezávislost regulačního úřadu, jelikož zákon o regulaci v síťových odvětvích obsahuje celou

řadu dalších záruk nezávislosti regulačního úřadu, které nebyly změnou provedenou zákonem č. 164/2017 dotčeny.

Navzdory tomu existují po změně zákona o regulaci v síťových odvětvích, která byla provedena zákonem č. 164/2017, pochybnosti o tom, zda byla směrnice 2009/72 provedena správně. Tyto pochybnosti souvisí s cílem směrnice, kterým je (podle bodu 33 jejího odůvodnění) přispět k posílení nezávislosti regulačního úřadu, a to především ze strany vlády členského státu. V tomto ohledu se jeví, že změny provedené zákonem č. 164/2017 nelze vnímat jako posílení nezávislosti regulačního úřadu ze strany vlády. Je přitom nesporné, že nezávislost regulačního úřadu byla posílena schválením původního znění zákona o regulaci v síťových odvětvích ve srovnání s předcházející právní úpravou, kterou představoval zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon č. 276/2001 o regulaci v síťových odvětvích a o změně některých zákonů), jelikož schválením původního znění zákona o regulaci v síťových odvětvích byla pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu regulačního úřadu přenesena z vlády na prezidenta. Napadenou změnou zákona o regulaci v síťových odvětvích zákonem č. 164/2017 byl však právní stav týkající se jmenování a odvolávání předsedy regulačního úřadu navrácen do období před provedením směrnice 2009/72, jelikož tato pravomoc byla opět svěřena vládě.

Ke stejným závěrům lze dospět i ohledně možnosti, aby byla vybraná ministerstva účastníky řízení o ceně před regulačním úřadem. Právní úprava platná před provedením směrnice 2009/72, kterou představuje výše uvedený zákon č. 276/2001 o regulaci v síťových odvětvích a o změně některých zákonů, tuto možnost stanovila v § 14. Při provedení směrnice 2009/72 zákonem o regulaci v síťových odvětvích však byla tato možnost odstraněna, ale po změně zákona o regulaci v síťových odvětvích zákonem č. 164/2017 platná právní úprava opět ministerstvům přiznává postavení účastníka řízení o ceně před regulačním úřadem. V tomto ohledu se jeví, že změna zákona o regulaci v síťových odvětvích zákonem č. 164/2017 nepřispívá k posílení nezávislosti regulačního úřadu ve srovnání s právním stavem, který existoval v době, kdy byla provedena směrnice 2009/72 (schválením původního znění zákona o regulaci v síťových odvětvích), jak to s ohledem na svůj cíl požaduje směrnice 2009/72.

Podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- a) výkladu Smluv,
- b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

Vzhledem k výše uvedenému se Ústavní soud rozhodl položit Soudnímu dvoru předběžné otázky podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (bod 1 výroku tohoto usnesení).

[OMISSIS][citace procesních ustanovení o přerušení řízení před Ústavním soudem][OMISSIS]

PRACOVNÍ DOKUMENT