

Predmet C-378/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

14. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Slovačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. siječnja 2019.

Podnositelj zahtjeva:

Prezident Slovenskej republiky

SLOVAČKA REPUBLIKA

RJEŠENJE

Ústavný súd Slovenskej republiky (Ustavni sud Slovačke Republike)

[*omissis*]

Ústavný súd Slovenskej republiky (Ustavni sud Slovačke Republike), odlučujući na zatvorenoj sjednici [*omissis*] u plenarnom sastavu [*omissis*] povodom zahtjeva Prezidenta Slovenskej republiky (Predsjednik Slovačke Republike) za pokretanje postupka na temelju članka 125. stavka 1. točke a) Ústava Slovenskej republiky (Ustav Slovačke Republike) o usklađenosti članka 5. stavka 1. prve rečenice i članka 14. stavka 3. treće rečenice Zákona n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Zakon br. 250/2012 o pravnom uređenju mrežnih sektora, s naknadnim izmjenama), s člankom 1. stavcima 1. i 2. Ustava Slovačke Republike u vezi s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji i člankom 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,

odlučio je

1. Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

I. Može li se članak 35. stavak 4. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ, posebno u kontekstu njezine uvodne izjave 33., tumačiti na način da mu se protivi to što se u državi članici, u sklopu izmjene nacionalne mjere kojom se prenosi ta direktiva, ovlast imenovanja i razrješenja predsjednika Regulatorne agencije oduzima Predsjedniku Republike, koji izravno izabran od građana, i umjesto njemu povjerava Vladi, a tim se prijenosom ovlasti ponovno uspostavlja normativno stanje koje je postojalo prije prenošenja Direktive?

II. Može li se članak 35. stavak 5. Direktive 2009/72/EZ [...], posebno u kontekstu njezine uvodne izjave 34., tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji radi osiguravanja zaštite javnog interesa ministarstvima omogućuje da sudjeluju u postupku regulacije tarifa u Regulatornoj agenciji?

[omissis] [prekid postupka] [omissis]

Obrazloženje

I.

Postupak pred Ustavni sudom Slovačke Republike

Dana 16. listopada 2017. Ustavnom sudu Slovačke Republike (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) dostavljen je zahtjev Predsjednika Slovačke Republike (u daljnjem tekstu: Predsjednik) za pokretanje postupka na temelju članka 125. stavka 1. točke a) Ustava Slovačke Republike (u daljnjem tekstu: Ustav) za ispitivanje usklađenosti članka 5. stavka 1. prve rečenice i članka 14. stavka 3. treće rečenice Zakona br. 250/2012 o pravnom uređenju mrežnih sektora, s naknadnim izmjenama (u daljnjem tekstu: Zakon o pravnom uređenju mrežnih sektora), s člankom 1. stavcima 1. i 2. Ustava u vezi s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji i člankom 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Zahtjev Predsjednika temelji se na pretpostavci da pobijane odredbe Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora predstavljaju pogrešno prenošenje Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/72), i Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2009/73), tako da su u suprotnosti s člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji i člankom 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a time istovremeno i s člankom 1. stavcima 1. i 2. Ustava.

II.

Pobijane odredbe nacionalnog prava

Zakon o pravnom uređenju mrežnih sektora je zakon kojim se u domaći pravni sustav prenose direktive 2009/72 i 2009/73.

Zakon o pravnom uređenju mrežnih sektora izmijenjen je kroz Zákon n. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Zakon br. 164/2017 o izmjenama i dopunama Zakona br. 250/2012 o pravnom uređenju mrežnih sektora; u dalnjem tekstu: Zakon br. 164/2017).

Pobijana odredba članka 5. stavka 1. prve rečenice Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, prije izmjena provedenih Zakonom br. 164/2017, bila je formulirana ovako:

„Na čelu Regulatorne agencije [u dalnjem tekstu i: Agencija] je predsjednik kojeg imenuje i razrješava Predsjednik Slovačke Republike na prijedlog Vlade Slovačke Republike (u dalnjem tekstu: Vlada)”.

Nakon izmjena provedenih Zakonom br. 164/2017, pobijana odredba članka 5. stavka 1. prve rečenice Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora glasi ovako:

„Na čelu Regulatorne agencije je predsjednik kojeg imenuje i razrješava Vlada Slovačke Republike (u dalnjem tekstu: Vlada)”.

U izvješću priloženom uz Zakon br. 164/2017, vezanom za izmjene teksta članka 5. stavka 1. prve rečenice Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, navodi se sljedeće:

„Mijenja se način povjeravanja dužnosti predsjednika Regulatorne agencije. Prema važećim propisima, predsjednika imenuje i razrješava Predsjednik Slovačke Republike na prijedlog Vlade Slovačke Republike. Predlaže se da predsjednika imenuje Vlada Slovačke Republike. Taj korak odražava stvarnu odgovornost Vlade Slovačke Republike u području pravnog uređenja mrežnih sektora, pri čemu se ne dovodi u pitanje neovisnost Agencije u kontekstu daljnjih izmjena. Vlada Slovačke Republike snosi punu odgovornost za energetska politiku Slovačke Republike, a ovlasti Predsjednika Republike u tom su sektoru vrlo ograničene. Stoga je svrsishodno i logično da se ovlast imenovanja i razrješavanja predsjednika Agencije prizna Vladi Slovačke Republike”.

Pobijana odredba članka 14. stavka 3. Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, prije izmjena provedenih Zakonom br. 164/2017, bila je formulirana ovako:

„Stranka u postupku regulacije tarifa je regulirani subjekt koji je podnio prijedlog tarife. Ako se postupak regulacije tarifa pokreće po službenoj dužnosti, stranka u postupku je regulirani subjekt čije tarife Agencija namjerava regulirati”.

Nakon izmjena provedenih Zakonom br. 164/2017, pobijana odredba članka 14. stavka 3. Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora glasi ovako:

„Stranka u postupku regulacije tarifa je regulirani subjekt koji je podnio prijedlog tarife. Ako se postupak regulacije tarifa pokreće po službenoj dužnosti, stranka u postupku je regulirani subjekt čije tarife Agencija namjerava regulirati. Stranka u postupku regulacije tarifa je i Ministarstvo [gospodarstva Slovačke Republike], kada se radi o postupku regulacije tarifa u smislu članka 11. stavka 1. točke (d), članka 11. stavka 1. točke (e), u slučaju operatora regionalnih distribucijskih sustava, članka 11. stavka 2. točke (c) ili članka 11. stavka 2. točke (d), u slučaju operatora distribucijskih sustava na koje je spojeno više od 100 000 priključaka, odnosno Ministarstvo zaštite okoliša Slovačke Republike, kada se radi o postupku regulacije tarifa u smislu članka 11. stavka 4. točaka (a) do (c)“.

U izvješću priloženom uz Zakon br. 164/2017, vezanom za izmjene članka 14. stavka 3. Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, navode se sljedeće:

« Ministarstvu gospodarstva Slovačke Republike i Ministarstvu zaštite okoliša Slovačke Republike u određenim se tarifnim postupcima priznaje procesni položaj stranke u postupku, čime im se u tim tarifnim postupcima nude procesne mogućnosti radi dosljedne zaštite javnog interesa”.

III.

Nužnost odgovora na prethodna pitanja

Razlog navodne suprotnosti pobijanih nacionalnih propisa s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije jest neispunjavanje obveze pravilnog prenošenja direktiva 2009/72 i 2009/73 u pogledu osiguravanja neovisnosti Regulatorne agencije predviđene člankom 35. stavkom 4. Direktive 2009/72 (odnosno člankom 39. stavkom 4. Direktive 2009/73) i člankom 35. stavkom 5. Direktive 2009/72 (odnosno člankom 39. stavkom 5. Direktive 2009/73).

Glavna pretpostavka za odluku Ustavnog suda o zahtjevu Predsjednika stoga je ocjena pitanja jesu li Zakonom o pravnom uređenju mrežnih sektora, u tekstu izmijenjenom nakon donošenja Zakona br. 164/2017, pravilno prenesene direktive 2009/72 i 2009/73. Za ispravnu ocjenu ovog pitanja, Ustavnom sudu je potreban odgovor na postavljena prethodna pitanja u pogledu tumačenja pojma „neovisnosti” Regulatorne agencije.

Radi pojednostavljenja, tekst prethodnih pitanja referira se samo na tumačenje Direktive 2009/72. Imajući u vidu jednako uređenje pitanja neovisnosti u direktivama 2009/72 i 2009/73, odgovori Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) trebali bi vrijediti i za Direktivu 2009/73.

Vezano za pojam „neovisnosti”, Sud se u svojoj sudskoj praksi već izjasnio da u pogledu javnih tijela taj pojam posebno označava status koji dotičnom tijelu jamči mogućnost djelovanja u punoj slobodi, bez bilo kakvih uputa ili pritisaka (presuda Suda od 9. ožujka 2010., C-518/07, Komisija/Njemačka, EU:C:2010:125, t. 18.).

Predsjednik je u svojem zahtjevu naveo dvije prepreke neovisnosti Regulatorne agencije koje uzrokuje Zakon br. 164/2017. Prva proizlazi iz promjene ovlasti za imenovanje i razrješenje predsjednika Regulatorne agencije, koja je prenijeta s Predsjednika, izravno izabranog od građana, na Vladu. Druga se sastoji u tome da su među stranke u tarifnom postupku pred Regulatornom agencijom uključena ministarstva koja u postupku moraju štiti javni interes.

Vlada Slovačke Republike u svojim je očitovanjima dostavljenim u okviru postupka pred Ustavnim sudom tvrdila da prijenos ovlasti imenovanja i razrješenja predsjednika Regulatorne agencije s Predsjednika na Vladu ne može ugroziti neovisnost te agencije jer Zakon o pravnom uređenju mrežnih sektora sadržava čitav niz dodatnih jamstva neovisnosti Regulatorne agencije, a na njih se ne odnose izmjene provedene Zakonom br. 164/2017.

Unatoč tome, nakon izmjena Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora provedenih Zakonom br. 164/2017, ostaju dvojbe je li Direktiva 2009/72 pravilno prenesena. Te sumnje povezane su s ciljem koji se želi postići Direktivom, a to je (kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 33.) doprinošenje jačanju neovisnosti Regulatorne agencije prije svega od vlade države članice. U tom kontekstu, izmjene provedene Zakonom br. 164/2017 očito nije moguće smatrati mjerama za jačanje neovisnosti Regulatorne agencije od Vlade. U tom smislu, nedvojbeno je da je prihvaćanjem prvotnog teksta Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora ojačana neovisnost Regulatorne agencije u odnosu na prethodni propis, tj. na Zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Zakon br. 276/2001 o pravnom uređenju mrežnih sektora i o izmjenama i dopunama nekih drugih zakona), jer su prihvaćanjem prvotnog teksta Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, ovlasti imenovanja i razrješenja predsjednika Regulatorne agencije prenesene s Vlade na Predsjednika. Međutim, kroz sporne izmjene Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, provedene Zakonom br. 164/2017, pravni okvir imenovanja i razrješenja predsjednika Regulatorne agencije vraćen je u stanje kako je bilo prije prenošenja Direktive 2009/72 jer je ta ovlast ponovno povjerena Vladi.

Slični zaključci vrijede i u pogledu mogućnosti da određena ministarstva budu stranke u tarifnom postupku pred Regulatornom agencijom. Propis koji se primjenjivao u razdoblju prije prijenosa Direktive 2009/72, tj. već spomenuti Zakon br. 276/2001 o pravnom uređenju mrežnih sektora i o izmjenama i dopunama nekih drugih zakona, predviđao je tu mogućnost u članku 14. U sklopu prenošenja Direktive 2009/72 koje je provedeno Zakonom o pravnom uređenju mrežnih sektora, ta je mogućnost međutim isključena, ali nakon što je potonji zakon izmijenjen donošenjem Zakona br. 164/2017, ministarstvima je ponovno omogućeno da budu stranke u tarifnom postupku pred Regulatornom agencijom. U tom kontekstu očito je da izmjene Zakona o pravnom uređenju mrežnih sektora, koje su provedene Zakonom br. 164/2017, nisu doprinijele jačanju neovisnosti Regulatorne agencije u odnosu na pravni okvir koji je postojao u vrijeme prenošenja Direktive 2009/72 (prihvaćanjem prvotnog teksta Zakona o pravnom

uređenju mrežnih sektora), kako to naprotiv zahtijeva, imajući u vidu njezin cilj, Direktiva 2009/72.

Sukladno članku 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Sud Europske unije nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

a) tumačenja Ugovorâ;

b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijelâ, uredâ ili agencija Unije.

Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.

Slijedom već izloženih razloga, Ustavni sud odlučio je na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Sudu uputiti prethodna pitanja (navedena u točki 1. izreke ovog rješenja).

[*omissis*] [citiranje procesnih odredbi o prekidu postupka pred Ustavnim sudom]
[*omissis*]