

**Sprawa C-378/19****Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

14 maja 2019 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Ústavný súd Slovenskej republiky (Słowacja)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

23 stycznia 2019 r.

**Wnioskodawca:**

Prezident Slovenskej republiky

## REPUBLICA SŁOWACKA

**POSTANOWIENIE**

Ústavný súd Slovenskej republiky (trybunału konstytucyjnego Republiki Słowackiej)

[...]

Ústavný súd Slovenskej republiky (trybunał konstytucyjny Republiki Słowackiej) na posiedzeniu niejawnym [...] w pełnym składzie [...] w postępowaniu na wniosek Prezydenta Republiki Słowackiej o wszczęcie postępowania na podstawie art. 125 ust. 1 lit. a) Ústava Slovenskej republiky (konstytucji Republiki Słowackiej) w sprawie zgodności § 5 ust. 1 zdanie pierwsze i § 14 ust. 3 zdanie trzecie zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ustawy nr 250/2012 o regulacji energetyki, z późn. zm.) z art. 1 ust. 1 i 2 Ústava Slovenskej republiky w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

**postanowił, co następuje:**

1. Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przekazane w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym następujące pytania:

I. Czy art. 35 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, w szczególności w świetle motywu 33 tej dyrektywy, można interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się temu, aby w państwie członkowskim, w ramach zmiany krajowego przepisu transponującego tę dyrektywę, uprawnienie do powoływania i odwoływania prezesa urzędu regulacyjnego zostało odebrane prezydentowi Republiki wybranemu bezpośrednio przez obywateli i przyznane rządowi, przez co przywrócona została sytuacja prawna istniejąca przed transpozycją wskazanej dyrektywy?

II. Czy art. 35 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, w szczególności w świetle motywu 34 tej dyrektywy, można interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się takiej normie krajowej, która w celu zapewnienia ochrony interesu publicznego umożliwia ministerstwu uczestnictwo w postępowaniu taryfowym przed organem regulacyjnym?

[...] [zawieszenie postępowania] [...]

Uzasadnienie:

**I.**

### **Postępowanie przed trybunałem konstytucyjnym Republiki Słowackiej**

W dniu 16 października 2017 r. do Ústavný súd Slovenskej republiky (trybunału konstytucyjnego Republiki Słowackiej, zwanego dalej „trybunałem konstytucyjnym”) wpłynął wniosek prezydenta Republiki Słowackiej (zwanego dalej „prezydentem”) o wszczęcie postępowania na podstawie art. 125 ust. 1 lit. a) Ústava Slovenskej republiky (konstytucji Republiki Słowackiej, zwanej dalej „konstytucją”) w sprawie zgodności § 5 ust. 1 zdanie pierwsze i § 14 ust. 3 zdanie trzecie zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ustawy nr 250/2012 o regulacji energetyki, z późn. zm., zwanej dalej „ustawą o regulacji energetyki”) z art. 1 ust. 1 i 2 konstytucji w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wniosek prezydenta jest oparty na stanowisku, zgodnie z którym zakwestionowane przepisy ustawy o regulacji energetyki stanowią nieprawidłową transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (zwanej dalej „dyrektywą 2009/72”) i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE (zwanej dalej „dyrektywą 2009/73”), wskutek czego stały się niezgodne z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 288

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w konsekwencji także z art. 1 ust. 1 i 2 konstytucji.

## II.

### **Zakwestionowane przepisy prawa krajowego**

Ustawa o regulacji energetyki stanowi transpozycję do wewnętrznego porządku prawnego dyrektyw 2009/72 i 2009/73.

Ustawa o regulacji energetyki została zmieniona zákon n. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ustawą nr 164/2017 o zmianie ustawy nr 250/2012 o regulacji energetyki z późn. zm., zwaną dalej „ustawą nr 164/2017”).

Kwestionowany przepis § 5 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o regulacji energetyki, przed zmianą wprowadzoną ustawą nr 164/2017, miał następujące brzmienie:

„Na czele urzędu stoi prezes, powoływany i odwoływany przez prezydenta Republiki Słowackiej na wniosek rządu Republiki Słowackiej (zwanego dalej »rządem«)».

Po nowelizacji wprowadzonej ustawą nr 164/2017 zakwestionowany przepis § 5 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o regulacji energetyki stanowi:

„Na czele urzędu stoi prezes, powoływany i odwoływany przez rząd Republiki Słowackiej (zwany dalej »rządem«)».

W sprawozdaniu do ustawy nr 164/2017 w odniesieniu do zmiany § 5 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o regulacji energetyki wskazano:

„Zasady ustanowienia prezesa urzędu zostają zmienione. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prezes jest powoływany i odwoływany przez prezydenta Republiki Słowackiej na wniosek rządu Republiki Słowackiej. Proponuje się, aby prezes był powoływany przez rząd Republiki Słowackiej. Odzwierciedla to faktyczną odpowiedzialność rządu Republiki Słowackiej w zakresie regulacji energetyki, bez uszczerbku dla niezależności urzędu w kontekście dalszych zmian. Rząd Republiki Słowackiej ponosi pełną odpowiedzialność za politykę energetyczną w Republice Słowackiej, a uprawnienia prezydenta Republiki w tym obszarze są nader ograniczone. Właściwe i logiczne jest zatem przyznanie rządowi Republiki Słowackiej uprawnień w zakresie powoływania i odwoływania prezesa urzędu”.

Kwestionowany przepis § 14 ust. 3 ustawy o regulacji energetyki, przed zmianą wprowadzoną ustawą nr 164/2017, miał następujące brzmienie:

„Uczestnikiem postępowania taryfowego jest podmiot regulowany, który przedłożył propozycję taryfową. Jeżeli postępowanie taryfowe wszczyna się na

wniosek urzędu, uczestnikiem postępowania jest podmiot regulowany, w odniesieniu do którego urząd zamierza zatwierdzić taryfę”.

Po zmianie wprowadzonej ustawą nr 164/2017 kwestionowany przepis § 14 ust. 3 ustawy o regulacji energetyki ma następujące brzmienie:

„Uczestnikiem postępowania taryfowego jest podmiot regulowany, który przedłożył propozycję taryfową. Jeżeli postępowanie taryfowe wszczyna się na wniosek urzędu, uczestnikiem postępowania jest podmiot regulowany, w odniesieniu do którego urząd zamierza zatwierdzić taryfę. Uczestnikiem postępowania taryfowego jest również ministerstwo, w zakresie postępowania taryfowego, o którym mowa w § 11 ust. 1 lit. d), § 11 ust. 1 lit. e) w przypadku operatorów regionalnych systemów dystrybucyjnych, § 11 ust. 2 lit. c) i § 11 ust. 2 lit. d) w przypadku operatora sieci dystrybucyjnej, do której jest przyłączonych ponad 100 000 punktów odbiorczych lub ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej w zakresie postępowania taryfowego, o którym mowa w § 11 ust. 4 lit. a)–c)”.

W uzasadnieniu projektu ustawy nr 164/2017 w odniesieniu do zmiany § 14 ust. 3 ustawy o regulacji energetyki wskazano:

„Ministerstwo gospodarki Republiki Słowackiej i ministerstwo środowiska Republiki Słowackiej w określonych postępowaniach taryfowych uznaje się za uczestnika postępowania, w wyniku czego w takich postępowaniach mają oni uprawnienia proceduralne do celów spójnej ochrony interesu publicznego”.

### III

#### **Konieczność uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne**

Zarzucana niezgodność zakwestionowanej normy krajowej z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika z niedopełnienia obowiązku zapewnienia prawidłowej transpozycji dyrektyw 2009/72 i 2009/73 w odniesieniu do konieczności zapewnienia niezależności urzędu regulacyjnego zgodnie z art. 35 ust. 4 dyrektywy 2009/72 (odpowiednio art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73) i art. 35 ust. 5 dyrektywy 2009/72 (odpowiednio art. 39 ust. 5 dyrektywy 2009/73).

Aby trybunał konstytucyjny mógł orzec w przedmiocie wniosku prezydenta, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy ustawa o regulacji energetyki w wersji wynikającej z ustawy nr 164/2017, dokonuje prawidłowej transpozycji dyrektyw 2009/72 i 2009/73. Do właściwej oceny takiego zagadnienia trybunał konstytucyjny potrzebuje odpowiedzi na przedstawione pytania prejudycjalne mające na celu wykładnię pojęcia „niezależności” urzędu regulacyjnego.

Celem uproszczenia treści pytań prejudycjalnych odnoszą się one tylko do wykładni dyrektywy 2009/72. Biorąc pod uwagę identyczne uregulowanie problematyki niezależności w dyrektywach 2009/72 i 2009/73, odpowiedzi

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”) znajdują zastosowanie także do dyrektywy 2009/73.

W odniesieniu do pojęcia „niezależności” Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił już w swoim orzecznictwie, że w odniesieniu do organu publicznego określenie „niezależny” oznacza zwykle status, który zapewnia danemu organowi możliwość w pełni swobodnego działania, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2010 r., C-518/07, Komisja/Niemcy, ECLI:EU:C:2010:125, pkt 18).

W swoim wniosku prezydent wskazał dwa naruszenia niezależności urzędu regulacyjnego, wynikające z ustawy nr 164/2017. Pierwsze z nich wynika ze zmiany uprawnienia do powoływania i odwoływania prezesa urzędu regulacyjnego, które zostało przeniesione z prezydenta, wybieranego bezpośrednio przez obywateli, na rząd. Drugie polega na rozszerzeniu kręgu uczestników postępowania taryfowego przed urzędem regulacyjnym o ministerstwa, które w ramach postępowania mają bronić interesu publicznego.

Rząd Republiki Słowackiej oświadczył w swoich uwagach przedstawionych trybunałowi konstytucyjnemu w ramach postępowania, że przeniesienie z prezydenta na rząd uprawnienia do powoływania i odwoływania prezesa urzędu regulacyjnego nie może naruszać niezależności urzędu, ponieważ ustawa o regulacji energetyki zawiera szereg dalszych gwarancji niezależności urzędu regulacyjnego, na które nie miała wpływu zmiana wprowadzona ustawą nr 164/2017.

Mimo to w wyniku zmiany ustawy o regulacji energetyki dokonanej ustawą nr 164/2017 istnieją wątpliwości co do prawidłowości transpozycji dyrektywy 2009/72. Takie wątpliwości są związane z celem dyrektywy, jakim jest (jak wynika z jej motywu 33) przyczynienie się do wzmocnienia niezależności urzędu regulacyjnego, w szczególności od rządu państwa członkowskiego. W związku z tym wydaje się, że zmian wprowadzonych ustawą nr 164/2017 nie można uznać za środki mające na celu wzmocnienie niezależności urzędu regulacyjnego od rządu. W tym względzie bezsporne jest, że przyjęcie pierwotnego tekstu ustawy o regulacji energetyki doprowadziło do wzmocnienia niezależności urzędu regulacyjnego w porównaniu z wcześniejszymi przepisami ustawy nr 276/2001 o regulacji energetyki oraz zmiany i integracji niektórych innych ustaw, ponieważ w wyniku przyjęcia pierwotnego tekstu ustawy o regulacji energetyki nastąpiło przeniesienie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa urzędu regulacyjnego z rządu na prezydenta. Jednak za pomocą kwestionowanej zmiany ustawy o regulacji energetyki, wprowadzonej ustawą nr 164/2017, ramy prawne dotyczące powoływania i odwoływania prezesa urzędu regulacyjnego ponownie powróciły do stanu sprzed transpozycji dyrektywy 2009/72, jako że uprawnienie to zostało znów przeniesione na rząd.

Podobne wnioski płyną też z faktu umożliwienia określonym ministerstwom uczestnictwa w postępowaniu taryfowym przed urzędem regulacyjnym. Regulacja

z okresu poprzedzającego transpozycję dyrektywy 2009/72, czyli wspomniana ustawa nr 276/2001 o regulacji energetyki i zmiany niektórych innych ustaw, przewidywała taką możliwość w § 14. W ramach transpozycji dyrektywy 2009/72, dokonanej ustawą o regulacji energetyki, taka możliwość została jednak wyłączona, natomiast po zmianie ustawy o regulacji energetyki ustawą nr 164/2017 ponownie umożliwiono ministerstwu uczestnictwo w postępowaniu taryfowym przed urzędem regulacyjnym. Również w tym względzie wydaje się, że zmiana ustawy o regulacji energetyki ustawą nr 164/2017 nie przyczynia się do wzmocnienia niezależności urzędu regulacyjnego w porównaniu do ram prawnych istniejących w czasie transpozycji dyrektywy 2009/72 (poprzez przyjęcie pierwotnego tekstu ustawy o regulacji energetyki), jak wymaga tego cel dyrektywy 2009/72.

Zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni Traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej argumentów, trybunał konstytucyjny postanowił zwrócić się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (o którym mowa w pkt 1 sentencji postanowienia).

[...] [przepisy proceduralne dotyczące zawieszenia postępowania przed trybunałem konstytucyjnym] [...]