

Věc C-683/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

16. září 2019

Předkládající soud:

Tribunal supremo (Španělsko)

Datum předkládacího usnesení:

9. července 2019

Navrhovatelka:

Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A.

Odpůrci:

Administración del Estado

Iberdrola, S.A.

Gas Natural SDG, S.A.

CIDE, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica

Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.

Předmět původního řízení:

Správní žaloba podaná proti královské vyhlášce 968/2014 ze dne 21. listopadu, která upravuje metodiku pro určení procentních podílů částek určených k financování sociálních bonusů (dále jen „Královská vyhláška 968/2014“).

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předmětem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je výklad čl. 3 odst. 2 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“). Jedná se o určení, zda jsou vnitrostátní právní předpisy upravující sociální bonusy slučitelné s právem Evropské unie, co se týče povinností veřejné služby elektroenergetických podniků.

Předběžné otázky:

- 1) Je podle doktríny stanovené Soudním dvorem — mimo jiné v rozsudcích ze dne 20. dubna 2010 (věc C-265/08, Federutility) a ze dne 7. září 2016 (věc C-121/15, ANODE) — slučitelná s požadavky čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72/ES vnitrostátní právní úprava, jako je čl. 45 odst. 4 zákona č. 24/2013 ze dne 26. prosince, dále rozvíjená v člancích 2 a 3 královské vyhlášky č. 968/2014 ze dne 21. listopadu, která financování sociálních bonusů rozděluje mezi určité subjekty v elektrizační soustavě — mateřské společnosti skupin společností, nebo případně společnosti, které vyvíjejí souběžně činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie, přičemž některé z těchto povinných subjektů mají minimální specifickou váhu v odvětví jako celku, zatímco jiné subjekty nebo skupiny podniků jsou od této zátěže naopak osvobozeny, ačkoli mohou mít lepší podmínky k převzetí těchto nákladů, ať už z důvodu objem obchodů, z důvodu relativní důležitosti v některém z odvětví činnosti, nebo proto, že vykonávají souběžně a uceleně dvě z těchto činností?
- 2) Je či není slučitelná s požadavkem přiměřenosti stanoveným v citovaném čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72/ES vnitrostátní právní úprava, z níž vyplývá, že povinnost financování sociálních bonusů není stanovena formou výjimky, ani v omezeném časovém rozsahu, nýbrž na neurčito a bez možnosti zrušení, či jakékoli kompenzace?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva:

Článek 3 odst. 2 směrnice 2009/72.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva:

Článek 45 odst. 4 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (zákon č. 24/2013 ze dne 26. prosince 2013, kterým se stanoví právní rámec pro odvětví elektrické energie; dále jen „zákon č. 24/2013“).

Články č. 2 a 3 Real Decreto 968/2014 (královská vyhláška č. 968/2014), které rozvíjejí režim financování sociálního bonusu stanovený zákonem č. 24/2013.

Orden IET/350/2014, de 7 de marzo, por la que se fijan los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2014 (nařízení IET/350/2014 ze dne 7. března, kterým se stanoví procentní podíly částek souvisejících s financováním sociálních bonusů příslušných za rok 2014).

Orden IET/1451/2016, de 8 de septiembre, por la que se aprueban los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social correspondientes a 2016 (nařízení IET/1451/2016 ze dne 8. září, kterým se schvalují procentní podíly částek souvisejících s financováním sociálních bonusů příslušných za rok 2016).

Stručný popis skutečností a původního řízení

- 1 Entita Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. (dříve nazvaná E.ON España, S.L.U.), podala k předkládajícímu soudu správní žalobu proti královské vyhlášce č. 968/2014, neboť měla za to, že právní režim financování sociálního bonusu, který upravuje, je neslučitelný se směrnicí 2009/72.
- 2 Prostřednictvím rozsudku ze dne 24. října 2016 tento soud žalobě vyhověl, přičemž prohlásil režim financování sociálního bonusu podle čl. 45 odst. 4 zákona č. 24/2013 za nepoužitelný a zrušil články 2 a 3 královské vyhlášky č. 968/2014, protože měl za to, že tato vnitrostátní právní úprava je neslučitelná se směrnicí 2009/72.
- 3 Státní správa jako žalovaná strana, podala proti uvedenému rozsudku ústavní stížnost k Tribunal Constitucional (Ústavní soud), neboť se domnívá, že vyslovením nepoužitelnosti vnitrostátních právních předpisů, aniž by byla položena předběžná otázka k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“), bylo porušeno základní právo na veřejné řízení se všemi zárukami.
- 4 Prostřednictvím rozsudku ze dne 26. března 2019 Ústavní soud konstatoval porušení práva na veřejné řízení se všemi zárukami, v důsledku toho stížnosti vyhověl, napadený rozsudek zrušil a věc vrátil do fáze řízení před vydáním rozsudku; předkládající soud dal účastníkům řízení novou lhůtu k formulaci tvrzení a argumentů a rozhodl o podání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

Tvrzení stran v původním řízení

- 5 Navrhovatelka tvrdí, že vnitrostátní právní úprava financování sociálních bonusů je neslučitelná se směrnicí 2009/72, protože kromě osvobození činností transportu energie nechává náklady na sociální bonusy dopadnout pouze na subjekty nebo skupiny podniků, které rozvíjejí souběžně další tři činnosti v elektrizační soustavě — výrobu, distribuci a prodej — a které mají charakter vertikálně integrovaných skupin, a že navíc porušuje zásadu přiměřenosti. Nepovažuje za nutné pokládat předběžnou otázku.

- 6 Státní správa v nesouhlasném vyjádření ke stížnosti uvádí, že důvod, proč financování sociálních bonusů dopadá na vertikálně integrované skupiny, nespočívá v jejich hospodářské síle a solventnosti, nýbrž ve vlastní vertikální integraci, která umožňuje uložení zátěže na podniky, které rozvíjejí obchodní činnost přímo spjatou s předmětem opatření, které se díky tomuto postavení vertikální integrace nachází v lepším postavení, aby mohly neutralizovat a minimalizovat jeho zátěž, s ohledem na skutečnost, že skupina společností, která souběžně realizuje různé činnosti v odvětví elektroenergetiky, má zejména hlubší znalost odvětví s určitými úsporami z rozsahu a s možností smluv v rámci skupiny, které zmírňují dopady fluktuace cen. Žádá o položení předběžné otázky ohledně slučitelnosti čl. 45 odst. 4 zákona č. 24/2013 a jeho prováděcích předpisů s čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o žádosti o předběžné otázce

- 7 Sociální bonus je od svého vzniku konstruován jako dávka sociálního charakteru (povinnost veřejné služby) určená k ochraně určitých spotřebitelů elektřiny, kteří mají tarify s nejzazšími limity, jež mají v souvislosti s náklady na elektrickou energii v místě jejich obvyklého pobytu určité sociální charakteristiky spotřeby a kupní síly.
- 8 Řídí se zákonem č. 24/2013, jehož článek 45, nazvaný „Zranitelní spotřebitelé“, stanoví zejména, že za zranitelné spotřebitele elektřiny se považují ti, kteří splňují sociální charakteristiky spotřeby a kupní síly, které jsou upraveny právními předpisy ve vztahu k jejich obvyklému bydlišti. Na takto definované zranitelné spotřebitele, vždy fyzické osoby, se v příslušných fakturách uplatní sociální bonus. Odstavec 4 tohoto článku zní takto:

„Sociální bonus bude považován za povinnost veřejné služby podle ustanovení ve [směrnici 2009/72], kterou ponese jí mateřské společnosti skupiny společností nebo případně společnosti, které souběžně vykonávají činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie.

Procentní podíl částek určených k financování se pro každou skupinu společností vypočítá jako poměr na jedné straně součtu ročních průměrů počtu odběrných míst napojených na distribuční síť dodavatelských podniků a počtu zákazníků obchodních společností, které jsou ve skupině, a na druhé straně součtu všech průměrných ročních hodnot dodávek a zákazníků všech skupin podniků, které musí být pro účely tohoto rozdělení zohledněny.

Tento procentní podíl je vypočítává každoročně podle postupů a podmínek, které se stanoví právními předpisy. Za tím účelem [se] zveřejní [na Internetu], v měsíci listopadu každého roku informace týkající se předchozího klouzavého roku a průměrných ročních hodnot ve vztahu k počtu dodávek na odběrná místa napojená na distribuční síť dodavatelských společností a počtu zákazníků obchodních společností, jakož i vztahů ve skupinách společností nebo, případně, společností, které splňují požadavek stanovený v prvním pododstavci tohoto odstavce.

[...] před 1. prosincem každého roku [se podává] návrh na určení procentních podílů financování, které případnou každé jednotlivé mateřské společnosti, a přísluší ministru průmyslu, energetiky a turismu potvrdit jej nařízením, které je zveřejněno v „Úředním věstníku státu“.

[...]“

- 9 Zákon č. 24/2013 neobsahuje vztah podniků nebo skupin podniků, které na sebe musí vzít financování sociálního bonusu. Ty byly identifikovány podle pozdějších ministerských nařízení (nařízení IET/350/2014 ze dne 7. března a nařízení IET/1451/2016 ze dne 8. září), vydaných na základě zmíněného zákona a královské vyhlášky č. 968/2014, jež stanovily procentní podíly takovým způsobem, že přidělily významné procentní podíly pouze čtyřem subjektům nebo skupinám podniků, které musely převzít celkově přibližně 96,64 % nákladů, zatímco zbývajících 23 podniků, které ve vztazích figurují, je přiděleno celkově pouze asi 3,36 %. Volbu tohoto režimu financování sociálního bonusu, tedy toho, že nechal dopadnout náklady sociálního bonusu na mateřské společnosti nebo skupiny společností, které realizují činnosti výroby, distribuce a prodeje elektrické energie, a které mají charakter vertikálně integrovaných skupin, vysvětlil zákonodárce tak, že uložení této povinnosti těmto mateřským společnostem umožňuje, byť nepřímou, rozdělení této zátěže mezi hlavní podnikové činnosti hráčů v odvětví elektrické energie, a osvobození činnosti dopravy je odůvodněno tím, že se jedná o činnost provozovanou v režimu zákonného monopolu, jenž dopravci znemožňuje, aby případné náklady vzniklé sociálním bonusem na trhu získal zpět.
- 10 Vystává tedy pochybnost o tom, zda tato právní úprava financování sociálních bonusů obsažená v čl. 45 odst. 4 zákona č. 24/2013, provedená v člancích 2 a 3 královské vyhlášky č. 968/2014, bere ohled na ustanovení čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, podle něhož povinnosti veřejné služby, mezi něž se zařazuje sociální bonus, „musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Společenství k spotřebitelům v jednotlivých členských státech“. Předkládající soud se domnívá, že nebylo dostatečně odůvodněno, ani v přezkoumávaných vnitrostátních právních předpisech, ani ve tvrzeních Státní správy, že financování sociálních bonusů dopadá na určité aktéry v elektrizační soustavě, přičemž někteří z nich mají velmi malý konkrétní podíl v odvětví jako celku, a naproti tomu osvobozuje od této zátěže jiné subjekty nebo skupiny podniků, které mohou mít lepší podmínky k převzetí těchto nákladů, ať z důvodu objemu obchodů, z důvodu relativní důležitosti v některém z odvětví činnosti, nebo proto, že vykonávají souběžně a uceleně dvě z těchto činností. V souvislosti se zásadou přiměřenosti se předkládající soud domnívá, že povinnost financování sociálních bonusů není postavena na tom, že má výjimečný charakter, nemá ani omezený časový rozsah, nýbrž je stanovena na neurčito a bez možnosti zrušení či jakékoli kompenzace.
- 11 Kromě toho, navzdory tomu, že sama Státní správa připouští, že spojení dvou z činností odvětví elektrické energie, prodej-výroba, vytváří synergii a úspory ve

prospěch dotčených podniků, nastavený režim neukládá financování sociálního bonusu subjektům nebo skupinám podniků, které provozují souběžně tyto dvě činnosti, prodej a výrobu, nýbrž pouze tehdy, když provozují také činnost distribuce.

- 12 Z uvedených důvodů předkládající soud v první chvíli dospěl k závěru, že tato právní úprava je neslučitelná se směrnicí 2009/72 a že je namístě nepoužít vnitrostátní právo, neboť je zde přednost unijního práva. Domníval se, že podle doktríny „*acte clair*“ tohoto soudu nebylo nutné pokládat předběžnou otázku SDEU (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 6. října 1982, CILFIT, 283/81; ze dne 27. března 1963, Da Costa a další, 28/62 až 30/62; ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a Bonifaci, C-6 a C-9/90, a ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci, C-555/07) ve světle rozsudků ze dne 20. dubna 2010, Federutility, C-265/08 a zvláště ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15. Ve skutečnosti je doktrína vytvořená Soudním dvorem v těchto rozsudcích plně přenositelná na posuzovanou věc, s ohledem na to, že jde o požadavky pro uložení povinností veřejné služby v regulovaném sektoru, nejen na věcnou regulaci elektřiny nebo plynu, a proto je nepodstatné, že se jedná o různé směrnice, neboť ve sporném je jejich znění doslova identické.
- 13 Přednost práva společenství zahrnuje nejen doslovné znění normy společenství, nýbrž i výklad, který k této normě dal SDEU, neboť tento výklad převáží nad jakýmkoli jiným, který by mohl být uznán as ve vztahu k vnitrostátním normám určeným k provedení nějaké směrnice.
- 14 Předkládající soud je toho názoru, že mu jako Tribunal supremo (Nejvyšší soud) v poslední instanci přísluší jak výklad vnitrostátního práva v oblasti elektroenergetických systémů, tak výklad unijního práva v téže oblasti, jakožto oblast běžné zákonitosti, která se liší od oblasti ústavních záruk vyhrazené španělskému Ústavnímu soudu, a že proto mu přísluší určit, zda jsou španělské předpisy v rozporu se zmíněnou směrnicí, a zda jej judikatura Soudního dvora zbavuje nutnosti položit ve sporné věci předběžnou otázku. Proto vynesl rozsudek, kterým vyhověl žalobě podané Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.A. a prohlásil sporný režim financování sociálních bonusů za nepoužitelný.
- 15 Státní správa podala ústavní stížnost proti předchozímu rozsudku k Ústavnímu soudu, a namítala porušení základních procesních práv, z důvodu, že nebyla použita vnitrostátní norma bez položení předběžné otázky ke SDEU. Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl, zrušil rozsudek předkládajícího soudu ze dne 24. října 2016 a věc vrátil do fáze řízení před vydáním rozsudku, tak, aby tento poslední soud „vydal nové rozhodnutí, které dodrží porušené základní právo“.
- 16 Ústavní soud se v rozsudku zabýval tím, zda diskutované rozsudky představují nebo nepředstavují případ „*acte clair*“, který ve vztahu k této věci umožňuje upustit od položení předběžné otázky. Zdůrazňuje, že existují odlišnosti mezi věcmi, v nichž SDEU vydal rozsudky Federutility a ANODE, a věci přezkoumávanou v rozsudku Nejvyššího soudu, tedy v prvé řadě jsou dotčená

ustanovení evropských právních předpisů obsažena v různých směrnicih: rozsudek ve věci Federutility vykládá směrnicí 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, a rozsudek ve věci ANODE vykládá směrnicí 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem.

- 17 Ústavní soud vyslovil, že „ačkoli ustanovení vykládané Soudním dvorem Evropské unie má tentýž obsah ve směrnici v odvětví elektroenergetiky, jako v odvětví plynu, nejedná se o tytéž směrnice, ani o totéž odvětví, a ani problémy, které se řeší v příslušných rozsudcích Federutility a ANODE a v napadeném rozsudku, nejsou přesně tytéž“. Proto má Ústavní soud za to, že zde není tatáž otázka, která vyvstala v obdobném případě, jako ta v posuzované věci, proto neexistuje „*acte clair*“, který by zbavil Nejvyšší soud nutnosti položit předběžnou otázku. V důsledku toho dospívá k závěru, že bylo porušeno právo na proces se všemi zárukami, když nebyly uplatněny vnitrostátní právní předpisy z toho důvodu, že byly shledány neslučitelnými se směrnicí 2009/72, aniž by bylo předtím získáno stanovisko k předběžné otázce od SDEU.
- 18 Ústavní soud nakonec poté, co ve svém rozsudku zdůraznil, že mu nepřísluší rozhodovat, zda existuje nebo neexistuje rozpor mezi nepoužitou právní úpravou [vnitrostátní] a sporným ustanovením směrnice, začal řešit, zda existoval či neexistoval „*acte clair*“, a vyslovil se ke smyslu *a ratio* předmětné směrnice ve srovnání neuplatněnými vnitrostátními právními předpisy.
- 19 Ústavní soud má obavu, že kvůli zásadě přednosti unijního práva se založí nesoustředěný systém kontroly, který soudům umožní neuplatnit vnitrostátní zákon, aniž by se obrátily na Ústavní soud nebo položily předběžnou otázku SDEU, a proto volí odlišnou a silnější kontrolu výkladové činnosti a použití unijního práva, než která přísluší vnitrostátním soudům, když soudní orgán neuplatní vnitrostátní právo, protože má za to, že je v rozporu s unijním právem, než v případech, v nichž se rozhodne, že vnitrostátní norma je v souladu s unijním právem.
- 20 Jak to také vyplývá především z jeho rozsudků č. 78/2010 ze dne 20. října 2010, č. 232/2015 ze dne 5. listopadu 2015 a č. 37/2019 ze dne 26. března 2019, Ústavní soud přistoupil k revizi výkladu unijních norem a posouzení provedeného Nejvyšším soudem ohledně podobnosti situací mezi vnitrostátním případem a případem rozhodnutém judikaturou SDEU, když Nejvyšší soud dospěl k závěru, že je třeba nepoužít vnitrostátní normu podle zásady přednosti, aniž bylo třeba položit předběžnou otázku.
- 21 V každém případě předkládající soud prostřednictvím rozsudku ze dne 7. února 2012 již neuplatnil předchozí právní úpravu stejné oblasti, která byla v rozporu s unijním právem, a Ústavní soud konstatoval nepřípustnost ústavní stížnosti, která byla proti tomuto rozsudku podána. Tehdy se předkládající soud opíral o rozsudek ve věci Federutility (C-265/08).

- 22 Z výše uvedených důvodů předkládající soud, který se cítí být vázán výrokem Ústavního soudu, s ohledem na právo účastníků řízení na účinnou soudní ochranu a na proces bez zbytečných průtahů, jako poslední vnitrostátní soud příslušný ohledně otázky merita věci ve vztahu k existenci či neexistenci *acte claire* v oblasti regulovaného odvětví elektrické energie, teď upouští od svého původního názoru a rozhodl se SDEU položit předběžnou otázku. Je tedy třeba se tázat, zda je režim financování sociálních bonusů stanovený zákonem č. 24/2013 a provedený později v člancích 2 a 3 královské vyhlášky č. 968/2014, slučitelný s požadavkem stanoveným v čl. 3 odst. 2 směrnice 2009/72, podle něhož povinnosti veřejné služby musí být jasně vymezené, transparentní, nediskriminační a ověřitelné a musí zaručovat rovnost přístupu pro elektroenergetické podniky Společenství k spotřebitelům v jednotlivých členských státech.