Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 11. júna 2020*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Vnútorný trh s elektrinou – Smernica 2009/72/ES – Článok 35 ods. 4 a 5 – Nezávislosť regulačných orgánov – Vnútroštátna právna úprava, ktorou sa prenáša právomoc menovať predsedu národného regulačného orgánu z hlavy štátu na vládu – Účasť vnútroštátnych ministerstiev v konaniach o cenovej regulácii“

Vo veci C-378/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. januára 2019 a doručený Súdnemu dvoru 14. mája 2019, ktorý súvisí s konaním začatým na návrh:

Prezidenta Slovenskej republiky

za účasti:

Národnej rady Slovenskej republiky,

Vlády Slovenskej republiky,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory E. Regan, sudcovia I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič a C. Lycourgos (spravodajca),

generálny advokát: M. Bobek,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– prezidentka Slovenskej republiky, Z. Čaputová,

– slovenská vláda, v zastúpení: B. Ricziová, splnomocnená zástupkyňa,

– španielska vláda, v zastúpení: S. Jiménez García, splnomocnený zástupca,

– Európska komisia, v zastúpení: O. Beynet, R. Lindenthal a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: slovenčina.

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 35 ods. 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 55).

2 Tento návrh bol podaný v rámci konania, ktoré inicioval prezident Slovenskej republiky v súvislosti so zlučiteľnosťou vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa vymenúvania a odvolávania predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „regulačný orgán“), ako aj účasti zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v konaniach o cenovej regulácii pred týmto orgánom, s Ústavou Slovenskej republiky v spojení s právom Únie.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia 33 a 34 smernice 2009/72 uvádzajú:

„(33) V smernici [Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou a o zrušení smernice 96/92/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2003, s. 37; Mim. vyd. 12/002, s. 211)] sa zaviedla požiadavka, aby členské štáty zriadili regulátorov s osobitnými právomocami. Skúsenosti však ukazujú, že účinnosť regulácie je často obmedzená z dôvodu nedostatočnej nezávislosti regulátorov od vlády a nedostatočných právomocí a slobody rozhodovať. Z tohto dôvodu Európska rada na zasadnutí 8. a 9. marca 2007 vyzvala Komisiu, aby vypracovala legislatívne návrhy, ktoré zabezpečia ďalšiu harmonizáciu právomocí a posilnenie nezávislosti národných energetických regulátorov. Malo by sa umožniť, aby tieto národné regulačné orgány pokrývali tak odvetvie elektriny ako aj zemného plynu.

(34) Ak má vnútorný trh s elektrinou správne fungovať, energetickí regulátori musia mať možnosť prijímať rozhodnutia vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach a musia byť úplne nezávislí od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov. Toto nebráni súdnemu preskúmaniu ani parlamentnému dohľadu v súlade s ústavným právom členských štátov. Navyše, schvaľovanie rozpočtu regulátora zákonodarným orgánom členského štátu nepredstavuje prekážku rozpočtovej nezávislosti. Ustanovenia týkajúce sa nezávislosti pri implementácii vyčlenených rozpočtových prostriedkov regulačného orgánu by sa mali uplatňovať v rámci stanovenom vnútroštátnymi právnymi predpismi a pravidlami v oblasti rozpočtu. Členské štáty by mali podporovať nezávislosť národných regulačných orgánov od akýchkoľvek politických alebo ekonomických záujmov prostredníctvom rotačného systému, pričom by mali mať možnosť pritom náležite zohľadňovať dostupnosť ľudských zdrojov a veľkosť príslušného orgánu.“

4 Článok 35 tejto smernice, nazvaný „Určenie a nezávislosť regulačných orgánov“, stanovuje:

„1. Každý členský štát určí na vnútroštátnej úrovni jeden národný regulačný orgán.

…

4. Členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na tento účel zabezpečia, aby bol regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov:

a) právne oddelený a funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu;

b) aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie:
   i) konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a
   ii) pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Touto požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 37.

5. S cieľom chrániť nezávislosť regulačného orgánu členské štáty zabezpečia najmä, aby:

a) regulačný orgán mohol nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu samostatne prijímať rozhodnutia, disponoval oddelenými ročnými rozpočtovými prostriedkami a bol nezávislý pri plnení vyčleneného rozpočtu a aby mal primerané ľudské a finančné zdroje na plnenie svojich povinností; a

b) členovia predstavenstva regulačného orgánu alebo, ak takéto predstavenstvo neexistuje, najvyššie vedenie regulačného orgánu bolo vymenované na dobu určitú v trvaní piatich až siedmich rokov s možnosťou jedného predĺženia.

So zreteľom na písm. b) prvého pododseku členské štáty zabezpečia primeraný rotačný systém pre predstavenstvo alebo najvyššie vedenie. Členovia predstavenstva alebo, ak toto neexistuje, najvyššieho vedenia môžu byť odvolaní počas ich funkčného obdobia, len ak prestanú spĺňať podmienky ustanovené v tomto článku alebo ak boli uznaní vinnými z protiprávneho konania podľa vnútroštátneho práva.“

5 Článok 36 uvedenej smernice, nazvaný „Všeobecné ciele regulačného orgánu“, stanovuje:

„Regulačný orgán pri plnení regulačných úloh uvedených v tejto smernici prijíma v rámci svojich povinností a právomocí ustanovených v článku 37 a v prípade potreby aj po konzultácii s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi vrátane orgánov v oblasti hospodárskej súťaže a bez toho, aby boli dotknuté ich právomoci, všetky primerané opatrenia na dosiahnutie týchto cieľov:

a) podporovať konkurencieschopný, bezpečný a environmentálne udržateľný vnútorný trh s elektrinou v rámci Spoločenstva v úzkej spolupráci s agentúrou, regulačnými orgánmi iných členských štátov a Komisiou, podporovať efektívne otvorenie trhu pre všetkých odberateľov a dodávateľov v Spoločenstve a zabezpečovať primerané podmienky na efektívne a spoľahlivé fungovanie elektrizačných sústav s prihliadnutím na dlhodobé ciele;

…“

6 Článok 37 ods. 1 rovnakej smernice s názvom „Povinnosti a právomoci regulačného orgánu“ stanovuje:

„Regulačný orgán má tieto povinnosti:

a) v súlade s transparentnými kritériami stanovovať alebo schvaľovať prenosové alebo distribučné tarify alebo ich metodiky;

…“

Slovenské právo

7 Zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach prebral do slovenského práva smernicu 2009/72, ako aj smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2009/73/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom, ktorou sa zrušuje smernica 2003/55/ES (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 94). Tento zákon bol novelizovaný zákonom č. 164/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov.

8 V dôvodovej správe k zákonu č. 164/2017 sa uvádza:

„Mení sa spôsob kreovania predsedu úradu. Podľa účinnej právnej úpravy predsedu vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh vlády Slovenskej republiky. Navrhuje sa, aby predsedu menovala do funkcie vláda Slovenskej republiky. Tento krok reflektuje reálnu zodpovednosť vlády Slovenskej republiky v oblasti regulácie sieťových odvetví, pričom v kontexte ďalších zmien nezávislosť úradu zostáva nedotknutá. Plnú zodpovednosť za energetickú politiku v Slovenskej republike nesie vláda Slovenskej republiky, právomoci prezidenta sú v tejto oblasti veľmi obmedzené. Preto je náležité a logické, aby bola právomoc menovať a odvolávať predsedu úradu priznaná vláde Slovenskej republiky.

…

Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky a Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky sa vo vybraných cenových konaniach priznáva procesné postavenie účastníka konania, čím sa im v týchto cenových konaniach poskytnú procesné možnosti na účel dôslednej ochrany verejného záujmu.

…“

9 § 5 ods. 1 prvá veta zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 znie:

„Na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky…“

10 § 14 ods. 3 tretia veta tohto zákona uvádza:

„Účastníkom cenového konania je regulovaný subjekt, ktorý predložil návrh ceny. Ak sa začalo cenové konanie na podnet úradu, je účastníkom konania regulovaný subjekt, ktorého má úrad v úmysle cenovo regulovať. Účastníkom cenového konania je aj ministerstvo [hospodárstva], ak ide o cenové konanie podľa § 11 ods. 1 písm. d), § 11 ods. 1 písm. e) pre prevádzkovateľa regionálnej distribučnej sústavy, § 11 ods. 2 písm. c) a § 11 ods. 2 písm. d) pre prevádzkovateľa distribučnej siete, do ktorej je pripojených viac ako 100 000 odberných miest, alebo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ak ide o cenové konanie podľa § 11 ods. 4 písm. a) až c).“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11 Prezident Slovenskej republiky podal 16. októbra 2017 vnútroštátnemu súdu, ktorým je Ústavný súd Slovenskej republiky, návrh na vyslovenie nesúladu § 5 ods. 1 prvej vety a § 14 ods. 3 tretej vety zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 s článkom 1 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ a článkom 288 ZFEÚ z dôvodu, že uvedené ustanovenia tohto zákona v znení neskorších predpisov predstavujú nesprávne prebratie smerníc 2009/72 a 2009/73.

12 Podľa prezidentky Slovenskej republiky, ktorá po 15. júni 2019 pokračovala v konaní začatom jej predchodcom, uvedené ustanovenia zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 nerešpektujú povinnosť zabezpečiť nezávislosť regulačného orgánu, ktorá vyplýva z článku 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 a článku 39 ods. 4 a 5 smernice 2009/73.

13 V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že pre rozhodnutie sporu, o ktorom rozhoduje, je potrebné definovať rozsah pojmu „nezávislosť“ regulačného orgánu v zmysle týchto smerníc. Zdôrazňuje, že v záujme zjednodušenia textu prejudiciálnych otázok sa tieto otázky týkajú len výkladu smernice 2009/72, pričom vzhľadom na totožnú právnu úpravu relevantnej problematiky v smerniciach 2009/72 a 2009/73 by odpoveď na tieto otázky mala byť použiteľná aj vo vzťahu k smernici 2009/73.

14 Podľa uvedeného súdu prezidentka Slovenskej republiky v rámci zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 identifikovala dva zásahy do nezávislosti regulačného orgánu. Prvým je podľa vnútroštátneho súdu zmena oprávnenia vymenúvať a odvolávať predsedu tohto orgánu, ktoré z priamo občanmi voleného prezidenta Slovenskej republiky prešlo na slovenskú vládu. Druhým zásahom je podľa neho rozšírenie okruhu účastníkov konania o cenovej regulácii pred uvedeným orgánom o zástupcov vnútroštátnych ministerstiev, ktorí majú v rámci tohto konania obhajovať verejný záujem.

15 Slovenská vláda pred uvedeným súdom uviedla, že predmetné ustanovenia zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 nemôžu spochybniť nezávislosť regulačného orgánu, keďže tento zákon obsahuje celý komplex ďalších záruk tejto nezávislosti, ktoré neboli uvedenou novelizáciou dotknuté.

16 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti uvádza, že jeho pochybnosti o správnosti prebratia smernice 2009/72 súvisia so skutočnosťou, že cieľom sledovaným touto smernicou je, vychádzajúc z bodu 33 jej odôvodnenia, práve prispieť k posilneniu nezávislosti regulačného orgánu, a to hlavne od vlád členských štátov.

17 Domnieva sa, že ustanovenia zákona č. 250/2012 prijaté na účely prebratia uvedenej smernice pred novelizáciou vykonanou zákonom č. 164/2017 umožňovali posilniť uvedenú nezávislosť. Podľa zákona č. 250/2012 totiž jednak právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného orgánu nemala slovenská vláda, ale prezident Slovenskej republiky, a jednak žiadny zástupca ministerstiev sa nezúčastňoval v konaniach o cenovej regulácii pred týmto orgánom.

18 Prostredníctvom novelizácie zákona č. 250/2012, vykonanej zákonom č. 164/2017, sa však podľa vnútroštátneho súdu obnovil stav z obdobia pred prebratím smernice 2009/72, čo v rozpore s cieľom sledovaným uvedenou smernicou neprispelo k posilneniu nezávislosti regulačného orgánu.

19 Za týchto okolností Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Možno vykladať článok 35 ods. 4 smernice [2009/72], hlavne vo svetle bodu 33 jej odôvodnenia, tak, že bráni takému postupu členského štátu, ktorým by v rámci novelizácie vnútroštátneho transpozičného opatrenia uvedenej smernice zrušil právomoc priamo občanmi voleného prezidenta republiky vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného úradu a zveril ju vláde, čím by nastolil právny stav, ktorý existoval pred transpozíciou uvedenej smernice?

2. Možno vykladať článok 35 ods. 5 smernice [2009/72], hlavne vo svetle bodu 34 jej odôvodnenia, tak, že bráni takej vnútroštátnej úprave, ktorá s úmyslom zabezpečiť ochranu verejného záujmu umožní ministerstvám byť účastníkom cenového konania pred regulačným orgánom?“

O prejudiciálnych otázkach

Úvodné pripomienky

20 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že ustanovenia zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017, o ktoré ide vo veci samej, obnovili, pokiaľ ide o vymenúvanie a odvolávanie predsedu regulačného orgánu a účasť zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v určitých konaniach o cenovej regulácii, pravidlá uplatniteľné v slovenskom práve v čase účinnosti smernice 2003/54. V dôsledku zmien a doplnení vykonaných zákonom č. 164/2017 jednak slovenská vláda získala právomoc na toto vymenúvanie a odvolávanie namiesto prezidenta Slovenskej republiky a jednak niektoré ministerstvá získali v uvedených konaniach postavenie „účastníkov konania“.

21 Keďže však smernica 2003/54 bola zrušená smernicou 2009/72, ktorej jedným z cieľov malo byť posilnenie nezávislosti národných regulačných orgánov, návrat k právnej situácii existujúcej pred touto smernicou môže podľa názoru uvedeného súdu predstavovať zásah do nezávislosti národného regulačného orgánu v zmysle smernice 2009/72, zatiaľ čo zákon č. 250/2012 vo svojom pôvodnom znení podľa neho zabezpečoval správne prebratie poslednej uvedenej smernice do slovenského práva.

22 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že cieľom smernice 2009/72 je v zásade vytvoriť otvorený a konkurencieschopný vnútorný trh s elektrickou energiou, ktorý umožňuje spotrebiteľom slobodný výber svojich dodávateľov a dodávateľom dáva slobodu zásobovať svojich odberateľov, zaviesť spravodlivé podmienky hospodárskej súťaže na tomto trhu, zaistiť bezpečnosť dodávok elektriny a bojovať proti klimatickým zmenám (rozsudok z 12. decembra 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, bod 32).

23 Na účely dosiahnutia týchto cieľov smernica 2009/72 zveruje národnému regulačnému orgánu široké výhradné právomoci v oblasti regulácie a monitorovania trhu s elektrickou energiou.

24 Ako pripomína odôvodnenie 33 tejto smernice, Európska rada na zasadnutí 8. a 9. marca 2007 vyzvala Komisiu, aby vypracovala legislatívne návrhy, ktoré zabezpečia ďalšiu harmonizáciu právomocí a posilnenie nezávislosti národných energetických regulátorov. Okrem toho podľa odôvodnenia 34 uvedenej smernice, ak má vnútorný trh s elektrinou správne fungovať, energetickí regulátori musia mať možnosť prijímať rozhodnutia vo všetkých relevantných regulačných záležitostiach a musia byť úplne nezávislí od akýchkoľvek iných verejných alebo súkromných záujmov.

25 Z toho vyplýva, že ako uviedol vnútroštátny súd, cieľom smernice 2009/72 je posilniť nezávislosť národného regulačného orgánu v porovnaní s režimom stanoveným v smernici 2003/54, ktorú táto smernica zrušila. Takéto posilnenie sa odráža v ustanoveniach kapitoly IX smernice 2009/72, nazvanej „Národné regulačné orgány“, obsahujúcej okrem iného aj článok 35 smernice, ktorého výklad je predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

26 Zároveň je však potrebné uviesť, že okolnosť uvádzaná vnútroštátnym súdom, že zákon č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 obnovil právnu situáciu existujúcu v Slovenskej republike v čase účinnosti smernice 2003/54, pokiaľ ide o pravidlá vymenúvania a odvolávania predsedu regulačného orgánu, ako aj účasť zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v určitých konaniach o cenovej regulácii, nemusí len z tohto dôvodu nevyhnutne znamenať, že príslušné ustanovenia smernice 2009/72, ktoré sa týkajú nezávislosti uvedeného orgánu, bránia ustanoveniam tohto zákona, ktoré stanovili takéto pravidlá.

27 Pokiaľ sú totiž tieto pravidlá prijaté v medziach právomocí, ktoré smernica 2009/72 ponecháva členským štátom, a pokiaľ sú sprevádzané zárukami týkajúcimi sa nezávislosti národného regulačného orgánu, ktoré stanovuje táto smernica, právna situácia, v ktorej zákonodarca členského štátu opätovne

zaviedol určité pravidlá týkajúce sa organizácie a fungovania národného regulačného orgánu, ktoré boli účinné v tomto členskom štáte počas účinnosti smernice 2003/54, nie je nevyhnutne v rozpore so smernicou 2009/72.

28 Z toho vyplýva, že s cieľom poskytnúť užitočnú odpoveď vnútroštátnemu súdu v rámci tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania je potrebné určiť, či sa má článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 vykladať v tom zmysle, že bráni ustanoveniam vnútroštátneho práva, ako sú ustanovenia zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017, bez ohľadu na ich súlad s právom Únie pred touto legislatívnou zmenou.

O prvej otázke

29 Je potrebné uviesť, že hoci z formálneho hľadiska vnútroštátny súd svoje otázky obmedzil iba na výklad článku 35 ods. 4 smernice 2009/72, táto okolnosť nebráni Súdnemu dvoru podať vnútroštátnemu súdu všetky aspekty výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné pre rozhodnutie vo veci, ktorá mu bola predložená, bez ohľadu na to, či ich vnútroštátny súd uviedol, alebo neuviedol v znení svojich otázok (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. marca 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, bod 40 a citovanú judikatúru).

30 Je teda potrebné vychádzať z toho, že svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej má vláda tohto štátu právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu národného regulačného orgánu.

31 Článok 35 ods. 4 smernice 2009/72 vyžaduje od členských štátov, aby zaručili nezávislosť národného regulačného orgánu a zabezpečili, aby tento orgán vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom.

32 Pokiaľ ide o pojem „nezávislosť", ktorý nie je v smernici 2009/72 definovaný, Súdny dvor už rozhodol, že pokiaľ ide o verejné orgány, tento pojem v jeho obvyklom zmysle zvyčajne označuje postavenie, ktoré dotknutému orgánu zabezpečuje možnosť konať úplne slobodne vo vzťahu k subjektom, voči ktorým musí byť zabezpečená jeho nezávislosť, a to bez akýchkoľvek pokynov a nátlaku (pozri analogicky rozsudok z 13. júna 2018, Komisia/Poľsko, C-530/16, EU:C:2018:430, bod 67).

33 Na to, aby bola zaručená takáto nezávislosť, článok 35 ods. 4 smernice 2009/72 v písmene a) stanovuje jednak, že tento orgán musí byť právne oddelený a funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Okrem toho v písmene b) bodoch i) a ii) tohto článku 35 ods. 4 sa stanovujú požiadavky na nezávislosť jeho personálu a osôb zodpovedných za jeho riadenie, ktoré musia konať nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov, a nesmú pri plnení regulačných úloh požadovať ani prijímať priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Z týchto požiadaviek vyplýva, že národný regulačný orgán musí vykonávať svoje regulačné povinnosti bez akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu.

34 Okrem toho s cieľom ochrániť nezávislosť národného regulačného orgánu článok 35 ods. 5 písm. b) smernice 2009/72 vyžaduje, aby členovia predstavenstva tohto orgánu alebo, ak takéto predstavenstvo neexistuje, jeho najvyššie vedenie bolo vymenované na dobu určitú v trvaní piatich až siedmich rokov s možnosťou jedného predĺženia. V tejto súvislosti musia členské štáty zabezpečiť primeraný rotačný systém pre predstavenstvo alebo najvyššie vedenie, keďže členovia predstavenstva alebo najvyššieho vedenia môžu byť odvolaní počas svojho funkčného obdobia, len ak prestanú spĺňať podmienky ustanovené v uvedenom článku 35, alebo ak boli uznaní vinnými z protiprávneho konania podľa vnútroštátneho práva.

35 Na dodržanie týchto požiadaviek musí byť právomoc vymenúvať a odvolávať predstavenstvo národného regulačného orgánu alebo, ak takéto predstavenstvo neexistuje, jeho najvyššie vedenie prísne regulovaná zákonom a vykonávaná na základe objektívnych kritérií, ktoré sú jasne a vyčerpávajúcim spôsobom vymenované a overiteľné (pozri analogicky rozsudok z 13. júna 2018, Komisia/Poľsko, C-530/16, EU:C:2018:430, bod 86).

36 Je však potrebné poznamenať, že žiadne ustanovenie smernice 2009/72 nešpecifikuje orgán alebo orgány členských štátov, ktoré by mali mať právomoc vymenúvať a odvolávať členov predstavenstva alebo najvyššie vedenie národného regulačného orgánu, a osobitne jeho predsedu.

37 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že z článku 288 ZFEÚ vyplýva, že členské štáty majú pri preberaní smernice povinnosť zabezpečiť jej úplnú účinnosť, pričom však disponujú širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o voľbu spôsobov a prostriedkov určených na zabezpečenie jej prebratia. Táto sloboda nemá žiadny dosah na povinnosť uloženú všetkým členským štátom, ktorým je smernica určená, a to prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku dotknutej smernice v súlade s cieľom, ktorý smernica sleduje (rozsudok z 19. októbra 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 29 a citovaná judikatúra).

38 Za týchto podmienok majú členské štáty inštitucionálnu autonómiu v rámci organizácie a vymedzenia štruktúry svojich regulačných orgánov v zmysle článku 35 smernice 2009/72, zároveň však pri uplatňovaní tejto autonómie musia v plnom rozsahu dodržiavať ciele a povinnosti stanovené v tejto smernici (pozri analogicky rozsudok z 19. októbra 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 30 a citovanú judikatúru).

39 Z toho vyplýva, že smernica 2009/72 a osobitne jej článok 35 nezakazujú, aby vláda členského štátu mohla vymenúvať a odvolávať predsedu národného regulačného orgánu.

40 Táto právomoc vymenúvať a odvolávať sa však musí vykonávať takým spôsobom, aby bola zaručená nezávislosť tohto orgánu v tom zmysle, že musia byť dodržané všetky požiadavky článku 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72.

41 V tomto prípade slovenská vláda vo svojich písomných pripomienkach uvádza, že nezávislosť regulačného orgánu je zaručená súhrnom všetkých aktuálne účinných ustanovení vnútroštátneho práva, ktorými sa preberá smernica 2009/72. Táto vláda odkazuje v prvom rade na ustanovenia § 4 ods. 2 a 3 zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017, ktorý podľa jej vyjadrenia zakotvuje nestrannosť a nezávislosť regulačného orgánu a vymedzuje jeho jednotlivé orgány, v druhom rade na § 5 tohto zákona v znení neskorších predpisov, ktorý okrem iného upravuje vymenúvanie, postavenie, činnosť a odvolávanie predsedu uvedeného orgánu, v treťom rade na § 6 uvedeného zákona v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje činnosť Regulačnej rady, a v štvrtom rade na § 7 rovnakého zákona v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje vymenúvanie a odvolávanie členov Regulačnej rady a na nich kladené požiadavky. Osobitne pokiaľ ide o predsedu regulačného orgánu, slovenská vláda poukazuje na jeho šesťročné funkčné obdobie, na to, že jeho plat je jasným a transparentným spôsobom stanovený zákonom č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017, a na to, že jeho odvolanie z funkcie je možné len z dôvodov, ktoré sú výslovne stanovené v uvedenom zákone.

42 Tieto ustanovenia slovenského práva podľa nej zabezpečujú, že vláda tohto členského štátu nebude vyvíjať voči predsedovi regulačného orgánu žiadny vplyv, ktorý by ohrozoval nezávislosť tohto orgánu.

43 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že ak má Súdny dvor zohľadniť skutkový a právny kontext, z ktorého vyplýva prejudiciálna otázka, ako je vymedzená v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, na položenú otázku musí odpovedať len vzhľadom na ustanovenia, ktoré uviedol vnútroštátny súd (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júla 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, body 30 a 31).

44 Informácie obsiahnuté v návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž neslúžia iba na to, aby Súdnemu dvoru umožnili poskytnúť užitočné odpovede, ale aj na to, aby vládam členských štátov, ako aj ďalším dotknutým stranám bola poskytnutá možnosť podať pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie. Súdnemu dvoru prináleží dbať na to, aby táto možnosť bola zaručená, lebo podľa tohto ustanovenia sa oznamujú dotknutým osobám iba návrhy na začatie prejudiciálneho konania (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. mája 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, bod 26 a citovanú judikatúru).

45 Súdny dvor teda nemôže zohľadniť tie ustanovenia vnútroštátneho práva, na ktoré sa odvoláva slovenská vláda vo svojich písomných pripomienkach, keďže ich neuviedol vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Bude na tomto súde, aby určil, či tieto ustanovenia umožňujú zabezpečiť nezávislosť regulačného orgánu, ktorú vyžaduje smernica 2009/72, pričom odpoveď na túto otázku neovplyvňuje skutočnosť, že ako vyplýva z bodu 39 tohto rozsudku, táto smernica nezakazuje, aby slovenská vláda mohla vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného orgánu.

46 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že na prvú otázku je potrebné odpovedať tak, že článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej má vláda tohto štátu právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu národného regulačného orgánu, pokiaľ sú dodržané všetky požiadavky stanovené v týchto ustanoveniach, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.

O druhej otázke

47 Vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora uvedenú v bode 29 tohto rozsudku je potrebné vychádzať z toho, že svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 vykladať v tom zmysle, že bráni právnym predpisom členského štátu, ktoré s cieľom zabezpečiť ochranu verejného záujmu stanovujú účasť zástupcov ministerstiev tohto štátu v určitých konaniach pred národným regulačným orgánom, ktoré sa týkajú cenovej regulácie.

48 Na úvod je potrebné uviesť, že touto otázkou sa uvedený súd pýta na účasť zástupcov Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky a Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky vo vyššie uvedených konaniach. S výhradou overenia, ktoré prislúcha vnútroštátnemu súdu, však z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že účasť ministerstva životného prostredia sa týka len konaní o cenovej regulácii v súvislosti s výrobou a dodávkou pitnej vody. V takýchto prípadoch by sa na takúto účasť nemali vzťahovať ustanovenia smernice 2009/72, ktoré sa osobitne týkajú spoločných pravidiel v oblasti výroby, prenosu, distribúcie a dodávky elektriny, ani ustanovenia týkajúce sa ochrany spotrebiteľov s cieľom zlepšiť a integrovať konkurenčné trhy s elektrinou v Európskej únii.

49 Po tomto úvodnom objasnení je potrebné uviesť, že uvedená otázka sa týka podmienok, ktoré musí spĺňať fungovanie národného regulačného orgánu, aby bola zaručená nezávislosť jeho rozhodovania.

50 V tejto súvislosti z článku 35 ods. 5 písm. a) smernice 2009/72 vyplýva, že národný regulačný orgán musí prijímať rozhodnutia samostatne a nezávisle od akéhokoľvek politického subjektu.

51 Okrem toho, ako bolo uvedené v bode 33 tohto rozsudku, nezávislosť personálu a osôb zodpovedných za riadenie národného regulačného orgánu vyžadovanej podľa článku 35 ods. 4 písm. b) bodu ii) smernice 2009/72 v sebe zahŕňa to, že tento orgán musí vykonávať svoje regulačné povinnosti bez akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu.

52 V tejto súvislosti pritom podľa tohto ustanovenia nie sú požiadavkou nezávislosti personálu a osôb zodpovedných za riadenie národného regulačného orgánu okrem iného dotknuté všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda daného členského štátu, ktoré sa však nemôžu týkať regulačných povinností a právomocí podľa článku 37 smernice 2009/72. Medzi ne patria povinnosti a právomoci

v oblasti stanovovania, schvaľovania a monitorovania rôznych taríf a cien, a to okrem iného tie, ktoré sú uvedené v odseku 1 písm. a) tohto článku a spočívajú v stanovovaní alebo schvaľovaní prenosových alebo distribučných taríf alebo ich metodík výpočtu v súlade s transparentnými kritériami.

53 V tejto poslednej uvedenej súvislosti totiž z článku 36 tejto smernice vyplýva, že regulačný orgán v rámci svojich povinností a právomocí vymedzených v článku 37 uvedenej smernice prijíma všetky primerané opatrenia na dosiahnutie cieľov verejného záujmu, ktoré uvádza tento článok 36, medzi ktorými sa okrem iného nachádza podpora konkurencieschopného, bezpečného a environmentálne udržateľného vnútorného trhu s elektrinou, energetická účinnosť alebo ochrana spotrebiteľov.

54 Z toho vyplýva, že rozhodovacia nezávislosť v zmysle článku 35 ods. 4 písm. b) bodu ii) a článku 35 ods. 5 písm. a) tejto smernice v sebe zahŕňa to, že národný regulačný orgán v rámci svojich povinností a právomocí podľa článku 37 uvedenej smernice prijíma svoje rozhodnutia samostatne, výlučne na základe verejného záujmu, v úsilí zabezpečiť súlad s cieľmi sledovanými touto smernicou a bez toho, aby podliehal vonkajším pokynom od iných verejných alebo súkromných orgánov.

55 Je však potrebné pripomenúť, že článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by zakazovalo účasť zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v určitých konaniach o cenovej regulácii, ktoré sa konkrétne týkajú prístupu k prenosovej a distribučnej sústave elektriny, ako aj prenosu a distribúcie tejto energie.

56 Z toho vyplýva, že vzhľadom na mieru voľnej úvahy, ktorú členské štáty majú pri vykonávaní záväzkov vyplývajúcich zo smernice 2009/72, pripomenutú v bodoch 37 a 38 tohto rozsudku, môžu prijať pravidlá umožňujúce takúto účasť, ak bude aj naďalej zaručená rozhodovacia nezávislosť národného regulačného orgánu v zmysle článku 35 ods. 4 a 5 tejto smernice.

57 Preto v prejednávanej veci skutočnosť, že predmetné ustanovenia zákona č. 250/2012 v znení zákona č. 164/2017 stanovujú účasť zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v určitých konaniach o cenovej regulácii, nevedie nevyhnutne a len z tohto dôvodu k tomu, že regulačný orgán by už ďalej nevykonával svoje regulačné povinnosti v oblasti taríf nezávisle, ako to vyžaduje smernica 2009/72, a osobitne jej článok 35.

58 Slovenská vláda v tejto súvislosti vo svojich písomných pripomienkach uvádza, že takáto účasť je potrebná a účelná z hľadiska informovanosti ministerstiev o konaniach o cenovej regulácii vzhľadom na celospoločenský záujem na týchto konaniach predovšetkým z pohľadu cieľov a priorít energetickej politiky Slovenskej republiky.

59 Slovenská vláda dodáva, že zástupcovia uvedených ministerstiev nemajú žiadne osobitné práva, ktoré by im umožňovali zasiahnuť do prijímania rozhodnutí regulačného orgánu, pričom ich účasť v podstate podlieha pravidlám všeobecného správneho konania podľa slovenského práva. Tieto pravidlá totiž podľa nej priznávajú všetkým účastníkom predmetných konaní možnosť aktívne v konaní participovať, a teda hájiť svoje práva a záujmy, vyjadrovať sa a predkladať návrhy, podávať podania a zúčastňovať sa ústnych pojednávaní, navrhovať dôkazy, nazerať do spisov, dostávať rozhodnutia a prípadne voči nim podávať opravné prostriedky na Regulačnú radu tohto orgánu, ako aj na vnútroštátne súdy.

60 Na druhej strane prezidentka Slovenskej republiky vo svojich písomných pripomienkach uvádza okrem iného, že už aj počas účinnosti zákona č. 250/2012 pred jeho novelizáciou zákonom č. 164/2017 regulačný orgán v roku 2017 pod nátlakom slovenskej vlády zrušil svoje pôvodné rozhodnutia a nahradil ich rozhodnutiami podľa jej politickej vôle.

61 V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania neuvádza vnútroštátne pravidlá a ustanovenia, na ktoré sa odvoláva slovenská vláda, čo ako to vyplýva z bodu 45 tohto rozsudku, bráni Súdnemu dvoru v tom, aby na ne prihliadol, a ani neuvádza žiadne skutočnosti týkajúce sa rozhodovacej praxe národného regulačného orgánu.

62 Po tomto konštatovaní je pre poskytnutie užitočnej odpovede na druhú otázku potrebné zdôrazniť, ako uviedla Komisia vo svojich písomných pripomienkach, že článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 v tomto prípade vyžaduje, aby zástupcovia vnútroštátnych ministerstiev nemohli využívať svoju účasť v týchto konaniach o cenovej regulácii na to, aby na regulačný orgán vyvíjali akýkoľvek nátlak alebo aby mu dávali pokyny, ktoré by mohli ovplyvniť jeho rozhodnutia v rámci jeho povinností a právomocí vyplývajúcich z článku 37 tejto smernice.

63 Hoci smernica 2009/72 nebráni tomu, aby vláda členského štátu mohla okrem iného prostredníctvom účasti zástupcov svojich ministerstiev vyjadriť pred národným regulačným orgánom svoje stanovisko k tomu, akým spôsobom by podľa nej tento orgán mohol v rámci svojich regulačných povinností zohľadniť verejný záujem, takáto účasť, a osobitne stanoviská vyjadrené týmito zástupcami počas konaní o cenovej regulácii, nemôžu mať záväznú povahu a regulačný orgán ich ani v žiadnom prípade nemôže považovať za pokyny, ktorými by sa bol povinný riadiť pri plnení svojich povinností a právomocí.

64 Okrem toho pravidlá účasti zástupcov vnútroštátnych ministerstiev v konaniach o cenovej regulácii nesmú narušiť pôsobnosť rozhodnutí regulačného orgánu prijatých na základe povinností a právomocí stanovených v uvedenom článku 37. Osobitne v prípade, ak to takéto povinnosti alebo právomoci vyžadujú, tieto pravidlá účasti nemôžu ovplyvniť záväznosť a priamu uplatniteľnosť rozhodnutí tohto orgánu tým, že by sa napríklad pred vykonaním takýchto rozhodnutí vyžadovalo ich predchádzajúce prijatie alebo schválenie zo strany uvedených zástupcov.

65 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že na druhú otázku je potrebné odpovedať tak, že článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnym predpisom členského štátu, ktoré s cieľom zabezpečiť ochranu verejného záujmu stanovujú účasť zástupcov ministerstiev tohto štátu v určitých konaniach pred národným regulačným orgánom, ktoré sa týkajú cenovej regulácie, pokiaľ je zaručená rozhodovacia nezávislosť tohto orgánu, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.

O trovách

66 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. **Článok 35 ods. 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej má vláda tohto štátu právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu národného regulačného orgánu, pokiaľ sú dodržané všetky požiadavky stanovené v týchto ustanoveniach, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.**

2. **Článok 35 ods. 4 a 5 smernice 2009/72 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnym predpisom členského štátu, ktoré s cieľom zabezpečiť ochranu verejného záujmu stanovujú účasť zástupcov ministerstiev tohto štátu v určitých konaniach pred národným regulačným orgánom, ktoré sa týkajú cenovej regulácie, pokiaľ je zaručená rozhodovacia nezávislosť tohto orgánu, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.**

Regan Jarukaitis Juhász

Ilešič Lycourgos

Rozsudok bol vyhlásený v Luxemburgu 11. júna 2020.

Tajomník
A. Calot Escobar

Predseda piatej komory
E. Regan