Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

11. června 2020*

„Řízení o předběžné otázce – Vnitřní trh s elektřinou – Směrnice 2009/72/ES – Článek 35 odst. 4 a 5 – Nezávislost regulačních orgánů – Vnitrostátní právní předpisy, které pravomoc jmenovat předsedu národního regulačního orgánu přenášejí z hlavy státu na vládu – Účastenství vnitrostátních ministerstev v řízeních o ceně“

Ve věci C-378/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky (Ústavní soud Slovenské republiky) ze dne 23. ledna 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 14. května 2019, v řízení zahájeném

Prezidentem Slovenské republiky

za přítomnosti:

Národnej rady Slovenskej republiky,

Vlády Slovenskej republiky,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič a C. Lycourgos (zpravodaj), soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Prezidenta Slovenskej republiky Z. Čaputovou,

– za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

– za španělskou vládu S. Jiménez Garcíou, jako zmocněncem,

– za Evropskou komisi O. Beynet, R. Lindenthalem a A. Tokárem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: slovenština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 35 odst. 4 a 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 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 55; Zvl. vyd. 12/02, s. 211).

2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení, které inicioval Prezident Slovenskej republiky (prezident Slovenské republiky) ve věci slučitelnosti vnitrostátních pravidel, která se týkají jmenování a odvolávání předsedy Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (Úřad pro regulaci síťových odvětví, Slovensko, dále jen „regulační orgán“) a účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v řízeních o ceně před tímto orgánem, se slovenskou ústavou ve spojení s unijním právem.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 33 a 34 odůvodnění směrnice 2009/72 uvádějí:

„(33) Směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2003/54/ES [ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES (Úř. věst. 2003, L 176, s. 37; Zvl. vyd. 12/02, s. 211)] zavedla požadavek, aby členské státy vytvořily regulační orgány se zvláštními pravomocemi. Zkušenosti však ukazují, že účinnosti regulace často brání nedostatečná nezávislost regulačních orgánů na vládě, nedostatečné pravomoci a nedostatečná volnost rozhodování. Z tohoto důvodu Evropská rada na svém zasedání ve dnech 8. a 9. března 2007 vyzvala Komisi, aby vypracovala legislativní návrhy na další harmonizaci pravomocí a posílení nezávislosti národních energetických regulačních orgánů. Tyto národní regulační orgány by mohly odpovídat za elektroenergetické i plynárenské odvětví.

(34) Energetické regulační orgány by měly být schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. To nebrání soudnímu přezkumu ani parlamentnímu dohledu v souladu s ústavním právem členských států. Taktéž schválení rozpočtu regulačního orgánu národním zákonodárcem nepředstavuje překážku rozpočtové autonomii. Ustanovení týkající se autonomie regulačního orgánu při plnění přiděleného rozpočtu by měla být prováděna v rámci definovaném vnitrostátními rozpočtovými právními předpisy. Prostřednictvím vhodného rotačního systému přispívají členské státy k nezávislosti národního regulačního orgánu na jakýchkoli politických či hospodářských zájmech, a mohou tak také zohlednit dostupnost lidských zdrojů a velikost rady regulačních orgánů.“

4 Článek 35 této směrnice, nadepsaný „Určení a nezávislost regulačních orgánů“, uvádí:

„1. Každý členský stát určí jediný národní regulační orgán na vnitrostátní úrovni.

[…]

4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán:

a) byl právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a na něm funkčně nezávislý;

b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení:
   i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a
   ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčeno případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 37.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby:

a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu a měl samostatné roční rozpočtové prostředky, autonomii při plnění přiděleného rozpočtu a odpovídající lidské i finanční zdroje pro výkon svých povinností; a

b) členové rady regulačního orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení regulačního orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit.

Pokud jde o první pododstavec písm. b), členské státy zajistí vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení. Členy představenstva [rady] nebo nejvyššího vedení, pokud regulační orgán představenstvo [radu] nemá, je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.“

5 Článek 36 uvedené směrnice, nadepsaný „Obecné cíle regulačního orgánu“, uvádí:

„Při plnění regulačních úkolů stanovených v této směrnici přijme regulační orgán v rámci svých povinností a pravomocí stanovených v článku 37, a to případně v úzké konzultaci s dalšími příslušnými vnitrostátními orgány, včetně orgánů pro hospodářskou soutěž, a aniž jsou dotčeny jejich pravomoci, veškerá přiměřená opatření k dosažení těchto cílů:

a) podpora – v úzké spolupráci s agenturou, regulačními orgány ostatních členských států a s Komisí – konkurenceschopného, bezpečného a ekologicky udržitelného vnitřního trhu s elektřinou v rámci Společenství a otevření účinného [účinné otevření] trhu pro všechny zákazníky a dodavatele ve Společenství a zajištění náležitých podmínek pro to, aby elektroenergetické sítě fungovaly efektivně, spolehlivě a zohledňovaly dlouhodobé cíle;

[…]“

6 Článek 37 odst. 1 téže směrnice, nadepsaný „Povinnosti a pravomoci regulačního orgánu“, stanoví:

„Regulační orgán má tyto povinnosti:

a) stanovovat nebo schvalovat sazby za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky jejich výpočtu, a to při dodržování transparentních kritérií;

[…]“

Slovenské právo

7 Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (zákon č. 250/2012 o regulaci v síťových odvětvích) provedl do slovenského práva směrnici 2009/72 a směrnici 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 (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94). Tento zákon byl změněn zákonem 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 (zákon č. 164/2017, kterým se mění a doplňuje zákon č. 250/2012 o regulaci v síťových odvětvích v pozměněném znění).

8 V důvodové zprávě k zákonu č. 164/2017 se uvádí:

„Mění se způsob jmenování 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 nese 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.

[…]

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.

[…]“

9 Ustanovení § 5 odst. 1 první věty zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, stanoví:

„V čele úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda Slovenské republiky […]“

10 Ustanovení § 14 odst. 3 třetí věty tohoto zákona uvádí:

„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 [hospodářství], 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).“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Dne 16. října 2017 prezident Slovenské republiky podal k předkládajícímu soudu, kterým je Ústavný súd Slovenskej republiky (Ústavní soud Slovenské republiky), návrh, aby předkládající soud určil, že § 5 odst. 1 první věta a § 14 odst. 3 třetí věta zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, jsou neslučitelné s § 1 odst. 1 a 2 Ústavy Slovenské republiky ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU a článkem 288 SFEU z důvodu, že uvedená ustanovení tohoto zákona v pozměněném znění představují nesprávné provedení směrnic 2009/72 a 2009/73.

12 Podle prezidentky Slovenské republiky, která po 15. červnu 2019 pokračovala v řízení zahájeném jejím předchůdcem, uvedená ustanovení zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, nerespektují povinnost zaručit nezávislost regulačního orgánu, která vyplývá z čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 a čl. 39 odst. 4 a 5 směrnice 2009/73.

13 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že pro vyřešení sporu, který mu byl předložen, je třeba určit rozsah pojmu „nezávislost“ regulačního orgánu ve smyslu těchto směrnic. Zdůrazňuje, že pro zjednodušení předběžných otázek se tyto otázky týkají pouze výkladu směrnice 2009/72, přičemž odpověď na tyto otázky lze použít i na výklad směrnice 2009/73, jejíž relevantní právní úprava je totožná s právní úpravou ve směrnici 2009/72.

14 Uvedený soud je toho názoru, že prezidentka Slovenské republiky označila v zákoně č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, dva zásahy do nezávislosti regulačního orgánu. Prvním zásahem je změna pravomoci jmenovat a odvolávat předsedu tohoto orgánu, která z prezidenta Slovenské republiky, jenž je volen přímo občany, přešla na slovenskou vládu. Druhým zásahem je podle prezidentky rozšíření okruhu účastníků řízení o ceně před uvedeným orgánem o zástupce vnitrostátních ministerstev, kteří mají v rámci tohoto řízení hájit veřejný zájem.

15 Slovenská vláda před uvedeným soudem tvrdí, že dotčená ustanovení zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, nezpochybňují nezávislost regulačního orgánu, jelikož tento zákon obsahuje řadu dalších záruk týkajících se této nezávislosti, které nebyly touto legislativní změnou dotčeny.

16 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že pochybnosti, které má o řádném provedení směrnice 2009/72, jsou dány tím, že cílem sledovaným touto směrnicí je – jak vyplývá z bodu 33 jejího odůvodnění – právě přispět k posílení nezávislosti regulačního orgánu, a to především nezávislosti na vládách členských států.

17 Předkládající soud má za to, že ustanovení zákona č. 250/2012 přijatá za účelem provedení této směrnice umožňovala před změnou provedenou zákonem č. 164/2017 posílit uvedenou nezávislost. Podle zákona č. 250/2012 měl totiž pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu regulačního orgánu prezident Slovenské republiky, a nikoli slovenská vláda, a žádný zástupce ministerstev nebyl účastníkem řízení o ceně před tímto orgánem.

18 Zákon č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, však obnovil stav existující před provedením směrnice 2009/72, což v rozporu s cílem sledovaným touto směrnicí nepřispívá k posílení nezávislosti regulačního orgánu.

19 Za těchto podmínek se Ústavný súd Slovenskej republiky (Ústavní soud Slovenské republiky) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Lze čl. 35 odst. 4 směrnice [2009/72] 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 orgánu a svěřil ji vládě, čímž by nastolil právní stav, který existoval před provedením uvedené směrnice?

2) Lze čl. 35 odst. 5 směrnice [2009/72] 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?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

20 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že ustanovení zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, kterých se týká návrh v původním řízení, obnovila stran jmenování a odvolávání předsedy regulačního orgánu a účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v určitých řízeních o ceně pravidla použitelná ve slovenském právu v době, kdy byla v platnosti směrnice 2003/54. V důsledku změn provedených zákonem č. 164/2017 jednak slovenská vláda získala pravomoc pro toto jmenování a odvolávání namísto prezidenta Slovenské republiky a jednak někteří ministři získali postavení „účastníků“ uvedených řízení.

21 Vzhledem k tomu, že směrnice 2003/54 byla zrušena směrnicí 2009/72, jejímž jedním z deklarovaných cílů je posílit nezávislost vnitrostátních regulačních orgánů, může návrat k právnímu stavu existujícímu před vstupem posledně uvedené směrnice v platnost představovat podle názoru uvedeného soudu zásah do nezávislosti vnitrostátního regulačního orgánu ve smyslu směrnice 2009/72, ačkoli zákon č. 250/2012 v původním znění zajišťoval řádné provedení posledně uvedené směrnice do slovenského práva.

22 V tomto ohledu je třeba uvést, že cílem směrnice 2009/72 je v zásadě vytvořit otevřený a konkurenceschopný vnitřní trh s elektřinou, který umožní spotřebitelům vybírat si svobodně své dodavatele a dodavatelům svobodně zásobovat své zákazníky, vytvořit na tomto trhu rovné podmínky, zajistit bezpečnost dodávek a bojovat proti změně klimatu (rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, bod 32).

23 Pro účely splnění těchto cílů přiznává směrnice 2009/72 národnímu regulačnímu orgánu rozsáhlé pravomoci v oblasti regulace a sledování trhu s elektřinou.

24 Jak je připomenuto v bodě 33 odůvodnění této směrnice, Evropská rada na svém zasedání ve dnech 8. a 9. března 2007 vyzvala Evropskou komisi, aby vypracovala legislativní návrhy na další harmonizaci pravomocí a posílení nezávislosti národních energetických regulačních orgánů. Mimoto podle bodu 34 odůvodnění uvedené směrnice by měly být energetické regulační orgány schopny přijímat rozhodnutí o všech relevantních regulačních otázkách, má-li vnitřní trh s elektřinou řádně fungovat, a měly by být plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech.

25 Z toho plyne, že – jak uvádí předkládající soud – cílem směrnice 2009/72 je posílit nezávislost národního regulačního orgánu ve srovnání s režimem stanoveným směrnicí 2003/54, kterou zrušila. Takové posílení se odráží v ustanoveních kapitoly IX směrnice 2009/72, nadepsané „Národní regulační orgány“, v níž se nachází mimo jiné článek 35 této směrnice, jehož výkladu se týká projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

26 Je však třeba uvést, že okolnost uvedená předkládajícím soudem, že zákon č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, obnovil právní stav, který ve Slovenské republice existoval v době platnosti směrnice 2003/54, pokud jde o pravidla pro jmenování a odvolávání předsedy regulačního orgánu a účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v určitých řízeních o ceně, pouze z tohoto jediného důvodu nutně neznamená, že relevantní ustanovení směrnice 2009/72, která se týkají nezávislosti uvedeného orgánu, brání ustanovením tohoto zákona, která taková pravidla stanovila.

27 Pokud jsou totiž tato pravidla přijata v mezích pravomocí, které směrnice 2009/72 ponechává členským státům, a jsou doprovázena zárukami týkajícími se nezávislosti národního regulačního orgánu, které stanoví tato směrnice, právní stav, v němž zákonodárce členského státu znovu zavedl určitá pravidla týkající se organizace a fungování národního regulačního orgánu, která v tomto členském státě platila v době platnosti směrnice 2003/54, není nutně v rozporu se směrnicí 2009/72.

28 Z toho plyne, že za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba určit, zda čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovým ustanovením vnitrostátního práva, jako jsou ustanovení zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, a to bez ohledu na jejich soulad s unijním právem před touto legislativní změnou.

K první otázce

29 Je třeba uvést, že i když předkládající soud po formální stránce omezil svou otázku na výklad čl. 35 odst. 4 směrnice 2009/72, nebrání taková okolnost tomu, aby Soudní dvůr poskytl předkládajícímu soudu všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být relevantní pro rozhodnutí ve věci, kterou projednává, bez ohledu na to, zda na ně tento soud ve znění svých otázek odkázal, či nikoliv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. března 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, bod 40 a citovaná judikatura).

30 Je tak třeba mít za to, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právním předpisům členského státu, podle kterých má vláda tohoto státu pravomoc jmenovat a odvolávat předsedu národního regulačního orgánu.

31 Článek 35 odst. 4 směrnice 2009/72 členským státům ukládá, aby zaručily nezávislost národního regulačního orgánu a zajistily, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně.

32 Pokud jde o pojem „nezávislost", který není ve směrnici 2009/72 definován, Soudní dvůr již rozhodl, že pokud jde o orgány veřejné správy, tento pojem ve svém běžném smyslu označuje obvykle status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna (obdobně viz rozsudek ze dne 13. června 2018, Komise v. Polsko, C-530/16, EU:C:2018:430, bod 67).

33 Za účelem zajištění takové nezávislosti čl. 35 odst. 4 směrnice 2009/72 v písmeně a) stanoví, že uvedený orgán musí být právně odlišný a funkčně nezávislý na jakémkoli jiném veřejnoprávním nebo soukromoprávním subjektu. Dále tento čl. 35 odst. 4 v písm. b) bodech i) a ii) uvádí požadavky týkající se nezávislosti zaměstnanců a osob odpovědných za řízení téhož orgánu, kteří musí jednat nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a při plnění svých regulačních úkolů nesmí vyhledávat ani přijímat přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tyto požadavky znamenají, že národní regulační orgán musí vykonávat své regulační úkoly bez jakéhokoli vnějšího vlivu.

34 Kromě toho je třeba uvést, že za účelem ochrany nezávislosti národního regulačního orgánu čl. 35 odst. 5 písm. b) směrnice 2009/72 vyžaduje, aby členové rady tohoto orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení tohoto orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit. V tomto kontextu musí členské státy zajistit vhodný systém rotace pro radu nebo nejvyšší vedení, přičemž členové této rady nebo tohoto nejvyššího vedení mohou být odvoláni ze své funkce během svého mandátu pouze v případě, že již nesplňují podmínky stanovené v uvedeném článku 35 nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.

35 Za účelem splnění těchto požadavků musí být pravomoc jmenovat a odvolávat radu národního regulačního orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení tohoto orgánu striktně upravena zákonem a musí být vykonávána na základě přesně a taxativně vyjmenovaných a ověřitelných objektivních kritérií (obdobně viz rozsudek ze dne 13. června 2018, Komise v. Polsko, C-530/16, EU:C:2018:430, bod 86).

36 Je však třeba konstatovat, že žádné ustanovení směrnice 2009/72 neupřesňuje orgán nebo orgány členských států, které by měly být pověřeny jmenováním a odvoláváním členů rady nebo nejvyššího vedení národního regulačního orgánu, zejména jeho předsedy.

37 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z článku 288 SFEU vyplývá, že členské státy mají při provádění směrnice povinnost zajistit úplnou účinnost směrnice, přičemž mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby způsobů a prostředků určených k jejímu provedení. Tato volnost přitom nemá žádný dopad na povinnost uloženou všem členským státům přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti dotyčné směrnice v souladu s cílem, který sleduje (rozsudek ze dne 19. října 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 29 a citovaná judikatura).

38 Za těchto podmínek členské státy požívají institucionální autonomie v rámci organizace a uspořádání svých regulačních orgánů ve smyslu článku 35 směrnice 2009/72, která musí být nicméně vykonávána při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v této směrnici (obdobně viz rozsudek ze dne 19. října 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 30 a citovaná judikatura).

39 Z toho plyne, že směrnice 2009/72 a zejména její článek 35 nezakazují, aby vláda členského státu mohla jmenovat a odvolat předsedu národního regulačního orgánu.

40 Tato pravomoc jmenovat a odvolávat musí být nicméně vykonávána tak, aby byla zaručena nezávislost tohoto orgánu v tom smyslu, že všechny požadavky stanovené v čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být dodrženy.

41 V projednávaném případě slovenská vláda v písemném vyjádření uvádí, že nezávislost regulačního orgánu je zaručena všemi vnitrostátními ustanoveními provádějícími směrnici 2009/72, která jsou v současné době účinná. Tato vláda odkazuje na ustanovení zaprvé § 4 odst. 2 a 3 zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, který podle jejího názoru zakotvuje nestrannost a nezávislost regulačního orgánu a vymezuje jeho jednotlivé orgány, zadruhé § 5 tohoto zákona v pozměněném znění, který mimo jiné upravuje jmenování, status, činnost a odvolání předsedy uvedeného orgánu, zatřetí § 6 uvedeného zákona v pozměněném znění, který se týká činnosti regulační rady, a začtvrté § 7 téhož zákona v pozměněném znění, který upravuje jmenování a odvolání členů regulační rady a požadavky, které se jich týkají. Zejména funkční období předsedy regulačního orgánu je šest let, jeho plat je jasným a transparentním způsobem stanoven v zákoně č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, a z funkce může být odvolán pouze z důvodů výslovně stanovených tímto zákonem.

42 Tato ustanovení slovenského práva zaručují, že vláda tohoto členského státu nemá na předsedu regulačního orgánu žádný vliv, který by mohl ohrozit nezávislost tohoto orgánu.

43 V tomto ohledu je třeba připomenout, že vzhledem k tomu, že Soudnímu dvoru přísluší vzít v úvahu skutkový a legislativní kontext, do něhož je předběžná otázka zasazena, tak jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, musí Soudní dvůr na položenou otázku odpovědět pouze s ohledem na ustanovení, na která poukázal předkládající soud (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, body 30 a 31).

44 Informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích totiž nemají pouze umožnit Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit svá vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Je na Soudním dvoru, aby zajistil, že tato možnost bude zachována s ohledem na to, že na základě tohoto článku jsou zúčastněným oznamována pouze předkládací rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, bod 26 a citovaná judikatura).

45 Soudní dvůr tak nemůže přihlížet k takovým ustanovením vnitrostátního práva, jako jsou ustanovení, kterých se slovenská vláda dovolává v písemném vyjádření, jelikož tato ustanovení předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce neuvedl. Bude na předkládajícím soudu, aby určil, zda tato ustanovení umožňují zaručit nezávislost regulačního orgánu, jak je požadována směrnicí 2009/72; odpověď na tuto otázku neovlivňuje skutečnost, že – jak vyplývá z bodu 39 tohoto rozsudku – tato směrnice nezakazuje, aby slovenská vláda mohla jmenovat a odvolat předsedu regulačního orgánu.

46 Z výše uvedeného vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právním předpisům členského státu, podle kterých má vláda tohoto státu pravomoc jmenovat a odvolat předsedu národního regulačního orgánu, pokud jsou splněny všechny požadavky stanovené v těchto ustanoveních, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K druhé otázce

47 S ohledem na judikaturu Soudního dvora připomenutou v bodě 29 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právním předpisům členského státu, které s cílem zajistit ochranu veřejného zájmu stanoví, že zástupci ministerstev tohoto státu mají v určitých řízeních o ceně před národním regulačním orgánem postavení účastníků řízení.

48 Na úvod je třeba poznamenat, že uvedená otázka předkládajícího soudu se týká účastenství zástupců ministerstva hospodářství a ministerstva životního prostředí Slovenské republiky ve výše uvedených řízeních. S výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, však z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že účastenství ministerstva hospodářství se týká pouze řízení o ceně v souvislosti s výrobou pitné vody a zásobováním pitnou vodou. V takovém případě by se tak ustanovení směrnice 2009/72, která se týkají zejména společných pravidel pro výrobu, přenos, distribuci a dodávky elektřiny a také opatření na ochranu spotřebitele s cílem zlepšit a integrovat konkurenceschopné trhy s elektřinou v Evropské unii, neměla na takové účastenství vztahovat.

49 Po tomto úvodním upřesnění je třeba uvést, že daná otázka se týká podmínek, které musí splňovat fungování národního regulačního orgánu, aby byla zaručena jeho rozhodovací nezávislost.

50 V tomto ohledu z čl. 35 odst. 5 písm. a) směrnice 2009/72 vyplývá, že národní regulační orgán musí přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu.

51 Jak bylo mimoto uvedeno v bodě 33 tohoto rozsudku, nezávislost zaměstnanců a osob odpovědných za řízení národního regulačního orgánu, která je požadována v čl. 35 odst. 4 písm. b) bodu ii) směrnice 2009/72, znamená, že tento orgán vykonává regulační úkoly bez jakéhokoli vnějšího vlivu.

52 Podle tohoto ustanovení však požadavkem nezávislosti zaměstnanců a osob odpovědných za řízení národního regulačního orgánu nejsou dotčeny zejména všeobecné politické pokyny vydané vládou dotyčného členského státu, které se však nemohou týkat regulačních pravomocí a povinností podle článku 37 směrnice 2009/72. Patří mezi ně pravomoci a povinnosti týkající se stanovování, schvalování a sledování různých sazeb a cen, a to především těch, které jsou uvedeny v odst. 1 písm. a) tohoto článku a spočívají ve stanovování nebo schvalování sazeb za přenos nebo distribuci nebo příslušné metodiky jejich výpočtu, a to při dodržování transparentních kritérií.

53 V tomto posledním ohledu totiž z článku 36 této směrnice vyplývá, že v rámci povinností a pravomocí stanovených v článku 37 uvedené směrnice přijme národní regulační orgán veškerá přiměřená opatření k dosažení cílů veřejného zájmu, které tento článek 36 vyjmenovává a mezi něž patří mimo jiné podpora konkurenceschopného, bezpečného a ekologicky udržitelného vnitřního trhu s elektřinou, energetická účinnost nebo ochrana spotřebitele.

54 Z toho plyne, že rozhodovací nezávislost ve smyslu čl. 35 odst. 4 písm. b) bodu ii) a odst. 5 písm. a) této směrnice znamená, že národní regulační orgán v rámci regulačních povinností a pravomocí stanovených v článku 37 této směrnice přijímá samostatná rozhodnutí pouze na základě veřejného zájmu, aby zajistil dodržování cílů uvedené směrnice, a aniž podléhá vnějším pokynům od jiných veřejných nebo soukromých subjektů.

55 Je však třeba uvést, že čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 neobsahuje žádné ustanovení, které by zakazovalo účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v určitých řízeních o ceně, která se týkají zejména přístupu k elektrické přenosové a distribuční soustavě, jakož i přenosu a distribuce této energie.

56 Z toho plyne, že členské státy mohou s ohledem na rozhodovací prostor, kterým disponují při plnění povinností vyplývajících ze směrnice 2009/72 a který je připomenut v bodech 37 a 38 tohoto rozsudku, přijmout pravidla umožňující takové účastenství, pokud rozhodovací nezávislost národního regulačního orgánu ve smyslu čl. 35 odst. 4 a 5 této směrnice zůstává zaručena.

57 V projednávaném případě tedy skutečnost, že dotčená ustanovení zákona č. 250/2012, ve znění zákona č. 164/2017, stanoví účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v určitých řízeních o ceně, nemá pouze z tohoto jediného důvodu nutně za následek, že regulační orgán nevykonává své povinnosti v oblasti sazeb nezávisle ve smyslu směrnice 2009/72 a zejména jejího článku 35.

58 Slovenská vláda v tomto ohledu v písemném vyjádření uvádí, že takové účastenství je nezbytné a účelné k tomu, aby tato ministerstva byla informována o řízeních o ceně, neboť tato řízení mají povahu obecného zájmu pro celou společnost, pokud jde především o cíle a priority energetické politiky Slovenské republiky.

59 Tato vláda dodává, že zástupci uvedených ministerstev nemají žádné zvláštní právo, které by jim umožňovalo zasahovat do přijímání rozhodnutí regulačního orgánu, neboť jejich účastenství v podstatě podléhá pravidlům slovenského práva týkajícím se obecného správního řízení. Tato pravidla totiž podle jejího názoru zaručují všem účastníkům dotčených řízení možnost aktivně se jich účastnit, a tudíž hájit svá práva a zájmy, vyjadřovat se a předkládat návrhy, podávat připomínky a účastnit se debat, předkládat důkazy, nahlížet do spisů, obdržet rozhodnutí a případně proti nim podávat opravné prostředky k regulační radě tohoto orgánu, jakož i k vnitrostátním soudům.

60 Naproti tomu prezidentka Slovenské republiky v písemném vyjádření zejména tvrdí, že i v době, kdy byl účinný zákon č. 250/2012, před jeho změnou zákonem č. 164/2017, regulační orgán během roku 2017 zrušil původní rozhodnutí pod nátlakem slovenské vlády a nahradil je rozhodnutími, která byla v souladu s politickou vůlí posledně uvedené.

61 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce neuvedl vnitrostátní pravidla a předpisy zmiňované slovenskou vládou, což brání Soudnímu dvoru v tom, aby je zohlednil, jak vyplývá z bodu 45 tohoto rozsudku, ani nepředložil žádnou informaci o rozhodovací praxi národního regulačního orgánu.

62 Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi na druhou otázku je však třeba uvést, že jak uvedla Komise v písemném vyjádření, čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 vyžaduje, aby v projednávané věci zástupci vnitrostátních ministerstev nemohli své účastenství v těchto řízeních o ceně využít k tomu, aby vyvíjeli jakýkoli nátlak na regulační orgán nebo mu udělovali pokyny, které by mohly ovlivnit jeho rozhodnutí v rámci povinností a pravomocí plynoucích z článku 37 této směrnice.

63 I když směrnice 2009/72 nebrání tomu, aby vláda členského státu mohla zejména prostřednictvím účastenství zástupců svých ministerstev uplatňovat před národním regulačním orgánem své stanovisko ohledně způsobu, jakým by podle jejího názoru tento orgán mohl v rámci svých regulačních povinností

zohlednit veřejný zájem, toto účastenství a zejména názory vyjádřené těmito zástupci během řízení o ceně nemohou být závazné a v žádném případě nemohou být regulačním orgánem považovány za pokyny, kterými by se měl řídit při výkonu svých povinností a pravomocí.

64 Pravidla týkající se účastenství zástupců vnitrostátních ministerstev v řízeních o ceně nesmí mimoto ovlivnit rozsah rozhodnutí regulačního orgánu přijatých na základě povinností a pravomocí stanovených v uvedeném článku 37. Zejména tehdy, pokud to takové povinnosti nebo pravomoci vyžadují, nemohou tato pravidla účastenství ovlivnit závaznou povahu a přímou použitelnost rozhodnutí tohoto orgánu například tím, že stanoví, že tato rozhodnutí musí být před svým vykonáním nejprve akceptována nebo schválena těmito zástupci.

65 Z výše uvedeného vyplývá, že na druhou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právním předpisům členského státu, které s cílem zajistit ochranu veřejného zájmu stanoví účastenství zástupců ministerstev tohoto státu v určitých řízeních o ceně před národním regulačním orgánem, pokud je dodržena rozhodovací nezávislost tohoto orgánu, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

66 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 35 odst. 4 a 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 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právním předpisům členského státu, podle kterých má vláda tohoto státu pravomoc jmenovat a odvolat předsedu národního regulačního orgánu, pokud jsou splněny všechny požadavky stanovené v těchto ustanoveních, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.**

2) **Článek 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právním předpisům členského státu, které s cílem zajistit ochranu veřejného zájmu stanoví účastenství zástupců ministerstev tohoto státu v určitých řízeních o ceně před národním regulačním orgánem, pokud je dodržena rozhodovací nezávislost tohoto orgánu, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.**

Podpisy.