Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 11 czerwca 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 35 ust. 4 i 5 – Niezależność organów regulacyjnych – Ustawodawstwo krajowe przekazujące rządowi uprawnienie głowy państwa w zakresie mianowania prezesa urzędu regulacyjnego – Uczestnictwo ministerstw krajowych w postępowaniu taryfowym

W sprawie C-378/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Ústavný súd Slovenskej republiky (trybunał konstytucyjny Republiki Słowackiej) postanowieniem z dnia 23 stycznia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 maja 2019 r., w postępowaniu wszczętym przez:

Prezident Slovenskej republiky

przy udziale:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Prezident Slovenskej republiky – Z. Čaputová,

– w imieniu rządu słowackiego – B. Ricziová, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – S. Jiménez García, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – O. Beynet, R. Lindenthal oraz A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: słowacki.

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 35 ust. 4 i 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 (Dz.U. 2009, L 211, s. 55).

2 Wniosek ten został złożony w kontekście postępowania wszczętego przez Prezident Slovenskej republiky (Prezydent Republiki Słowackiej) w sprawie zgodności z konstytucją słowacką w związku z prawem Unii przepisów krajowych dotyczących powoływania i odwoływania prezesa Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (organu regulacyjnego ds. sektorów sieciowych, Słowacja, zwanego dalej „organem regulacyjnym") oraz uczestnictwa przedstawicieli ministerstw krajowych w postępowaniu taryfowym przed tym organem.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 33 i 34 dyrektywy 2009/72 mają następujące brzmienie:

„(33) Dyrektywa 2003/54/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. 2003, L 176, s. 37)] wprowadziła wymóg, aby państwa członkowskie ustanowiły organy regulacyjne posiadające szczególne uprawnienia. Z doświadczenia wynika jednak, że na przeszkodzie skuteczności regulacji stoi często brak niezależności organów regulacyjnych od rządu, a także niewystarczające uprawnienia i swoboda uznania. Z tej przyczyny Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 8 i 9 marca 2007 r. wezwała Komisję do opracowania wniosków legislacyjnych przewidujących dalszą harmonizację uprawnień i zwiększanie niezależności krajowych organów regulacji energetyki. Należy wprowadzić możliwość, aby tym krajowym organom regulacyjnym mógł podlegać zarówno sektor elektroenergetyczny, jak i sektor gazowy.

(34) Jeżeli rynek wewnętrzny energii elektrycznej ma właściwie funkcjonować, organy regulacji energetyki powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych. Nie wyklucza to możliwości stosowania kontroli sądowej ani nadzoru parlamentarnego zgodnie z prawem konstytucyjnym państw członkowskich. Ponadto zatwierdzanie budżetu organu regulacyjnego przez krajowego prawodawcę nie stanowi przeszkody dla autonomii budżetowej. Przepisy dotyczące autonomii w wykonywaniu budżetu przyznanego organowi regulacyjnemu powinny być wdrożone w ramach określonych przez krajowe ustawy i zasady budżetowe. Przyczyniając się do niezależności krajowego organu regulacyjnego od wszelkich interesów politycznych lub gospodarczych poprzez odpowiedni system rotacji, państwa członkowskie powinny mieć możliwość należytego uwzględniania dostępności zasobów ludzkich i wielkości zarządu".

4 Artykuł 35 tej dyrektywy, który znajduje się w tytule „Wyznaczanie i niezależność organów regulacyjnych”, stanowi, że:

„1. Każde państwo członkowskie wyznacza jeden krajowy organ regulacyjny na poziomie krajowym.

[…]

4. Państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i zapewniają, aby wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i aktów powiązanych organ regulacyjny:

a) był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego;

b) zapewniał, aby jego pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie nim:
   (i) działali niezależnie od wszelkich interesów rynkowych; oraz
   (ii) przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracali się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywali bezpośrednich poleceń któregokolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Niniejszy wymóg pozostaje bez uszczerbku dla ścisłej współpracy, w stosownych przypadkach, z innymi właściwymi organami krajowymi oraz dla ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd niezwiązanych z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi na podstawie z art. 37.

5. W celu ochrony niezależności organu regulacyjnego państwa członkowskie zapewniają w szczególności, aby:

a) organ regulacyjny mógł podejmować niezależne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych, oraz posiadał co roku odrębne środki budżetowe i niezależność w wykonywaniu przyznanego budżetu oraz odpowiednie zasoby kadrowe i finansowe do wykonywania swoich obowiązków; oraz

b) członkowie zarządu organu regulacyjnego lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa organu regulacyjnego byli powoływani na ustaloną kadencję od pięciu do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia.

W odniesieniu do pierwszego akapitu lit. b), państwa członkowskie zapewniają odpowiedni system rotacji w zarządzie lub ścisłym kierownictwie. Członkowie zarządu lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa mogą zostać zwolnieni z pełnienia funkcji w trakcie swojej kadencji jedynie w przypadku, gdy nie spełniają już warunków określonych w niniejszym artykule lub dopuścili się uchybienia w rozumieniu prawa krajowego”.

5 Artykuł 36 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ogólne cele organu regulacyjnego”, stanowi:

„Wykonując zadania regulacyjne określone w niniejszej dyrektywie, organ regulacyjny podejmuje wszelkie rozsądne środki służące realizacji następujących celów w ramach swoich obowiązków i uprawnień określonych w art. 37, w ścisłym porozumieniu z innymi właściwymi organami krajowymi, w tym również z organami ochrony konkurencji, w stosownych przypadkach i bez uszczerbku dla ich kompetencji:

a) promowanie, w ścisłej współpracy z Agencją, organami regulacyjnymi innych państw członkowskich oraz Komisją, konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku wewnętrznego energii elektrycznej we Wspólnocie, jak również skutecznego otwarcia rynku

dla wszystkich odbiorców i dostawców we Wspólnocie oraz zapewnienie właściwych warunków wydajnej i niezawodnej eksploatacji sieci energii elektrycznej, przy uwzględnieniu celów długoterminowych;

[…]".

6 Artykuł 37 ust. 1 tej samej dyrektywy, który znajduje się w tytule „Obowiązki i uprawnienia organu regulacyjnego", przewiduje:

„Do obowiązków urzędu regulacyjnego należy:

a) ustalanie lub zatwierdzanie, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych lub metod ich ustalania;

[…]".

Prawo słowackie

7 Zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (ustawa nr 250/2012 o regulacji energetyki) dokonał transpozycji do prawa słowackiego dyrektywy 2009/72 oraz 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 (Dz.U. 2009, L 211, s. 94). Ustawa ta została zmieniona przez zákon 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 (ustawę nr 164/2017 zmieniającą i uzupełniającą ustawę nr 250/2012 o regulacji energetyki w brzmieniu zmienionym).

8 Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nr 164/2017:

„Zasady ustanowienia prezesa organu regulacyjnego zostają zmienione. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prezes jest powoływany i odwoływany przez Prezydenta Republiki Słowackiej na wniosek rządu Republiki Słowackiej. Proponuje się, aby prezes organu regulacyjnego był powoływany przez rząd Republiki Słowackiej. Zmiana ta odzwierciedla faktyczną odpowiedzialność rządu Republiki Słowackiej w zakresie regulacji energetyki, bez uszczerbku dla niezależności organu regulacyjnego. Rząd Republiki Słowackiej ponosi pełną odpowiedzialność za politykę energetyczną w Republice Słowackiej, a uprawnienia Prezydenta Republiki w tym obszarze są bardzo ograniczone. Właściwe i logiczne jest zatem przyznanie rządowi Republiki Słowackiej uprawnień w zakresie powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego.

[…]

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 one uprawnienia proceduralne do celów spójnej ochrony interesu publicznego.

[…]".

9 Paragraf 5 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, stanowi:

„Na czele organu regulacyjnego stoi prezes, powoływany i odwoływany przez rząd Republiki Słowackiej […]".

10 Paragraf 14 ust. 3 zdanie trzecie tej ustawy przewiduje:

„Uczestnikiem postępowania taryfowego jest podmiot regulowany, który przedłożył propozycję taryfową. Jeżeli postępowanie taryfowe wszczyna się na wniosek organu regulacyjnego, uczestnikiem postępowania jest podmiot regulowany, w odniesieniu do którego organ ten zamierza zatwierdzić taryfę. Uczestnikiem postępowania taryfowego jest również ministerstwo [gospodarki], 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)".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11 W dniu 16 października 2017 r. Prezydent Republiki Słowackiej wniósł do sądu odsyłającego, Ústavný súd Slovenskej republiky (trybunału konstytucyjnego Republiki Słowacji), skargę mającą na celu stwierdzenie niezgodności § 5 ust. 1 zdanie pierwsze i § 14 ust. 3 zdanie trzecie ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, z art. 1 ust. 1 i 2 konstytucji Republiki Słowackiej w związku z art. 4 ust. 3 TUE i art. 288 TFUE, z uwagi na to, że te przepisy tej ustawy, z późniejszymi zmianami, stanowią nieprawidłową transpozycję dyrektyw 2009/72 i 2009/73.

12 Zdaniem Prezydent Republiki Słowackiej, która począwszy od dnia 15 czerwca 2019 r. kontynuowała postępowanie wszczęte przez jej poprzednika, wspomniane przepisy ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, nie są zgodne z obowiązkiem zagwarantowania niezależności organu regulacyjnego, który wynika z art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 i art. 39 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/73.

13 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu należy określić zakres pojęcia „niezależności" organu regulacyjnego w rozumieniu tych dyrektyw. Celem uproszczenia pytań prejudycjalnych podkreśla on, iż dotyczą one jedynie wykładni dyrektywy 2009/72, jako że odpowiedź na te pytania znajduje w pełni zastosowanie do wykładni dyrektywy 2009/73, której właściwe przepisy są identyczne z przepisami dyrektywy 2009/72.

14 Zdaniem tego sądu Prezydent Republiki Słowackiej wskazała dwa naruszenia niezależności organu regulacyjnego wynikające z ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017. Pierwsze z nich wynika ze zmiany uprawnienia do powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego, które zostało przeniesione z Prezydenta Republiki Słowackiej, wybieranego bezpośrednio przez obywateli, na rząd. Drugie polega na rozszerzeniu kręgu uczestników postępowania taryfowego przed organem regulacyjnym o przedstawicieli ministerstw krajowych, którzy w ramach tego postępowania mają bronić interesu publicznego.

15 Przed sądem odsyłającym rząd słowacki podnosi, że rozpatrywane przepisy ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, nie naruszają niezależności organu regulacyjnego, ponieważ ustawa ta zawiera szereg dalszych gwarancji tej niezależności, na które nie miała wpływu owa zmiana wprowadzona ustawą.

16 Sąd ten wskazuje w tym względzie, że wątpliwości, jakie żywi w odniesieniu do prawidłowego transponowania dyrektywy 2009/72, wynikają z faktu, iż cel realizowany przez tę dyrektywę polega właśnie, jak wynika z jej motywu 33, na przyczynianiu się do wzmocnienia niezależności organu regulacyjnego, w szczególności od rządów państw członkowskich.

17 Uważa on, że przed zmianą wprowadzoną ustawą nr 164/2017 przepisy ustawy nr 250/2012, przyjęte w celu transpozycji wspomnianej dyrektywy, umożliwiły wzmocnienie tej niezależności. Zgodnie bowiem z ustawą nr 250/2012, po pierwsze, to nie rząd słowacki, lecz Prezydent Republiki Słowackiej był uprawniony do powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego, a po drugie, żaden z przedstawicieli ministerstw nie uczestniczył w postępowaniu taryfowym przed tym organem.

18 Tymczasem ustawa nr 250/2012, zmieniona ustawą nr 164/2017, przywróciła sytuację panującą przed transpozycją dyrektywy 2009/72, co wbrew zamierzonemu przez nią celowi nie przyczynia się do wzmocnienia niezależności organu regulacyjnego.

19 W tych okolicznościach Ústavný súd Slovenskej republiky (trybunał konstytucyjny Republiki Słowacji) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 35 ust. 4 dyrektywy [2009/72], w szczególności w świetle motywu 33 tej dyrektywy, można interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby w państwie członkowskim, w ramach zmiany krajowego przepisu transponującego tę dyrektywę, uprawnienie do powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego zostało odebrane Prezydentowi Republiki wybranemu bezpośrednio przez obywateli i przyznane rządowi, przez co przywrócona została sytuacja prawna istniejąca przed transpozycją wskazanej dyrektywy?

2) Czy art. 35 ust. 5 dyrektywy [2009/72], w szczególności w świetle motywu 34 tej dyrektywy, można interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które w celu zapewnienia ochrony interesu publicznego umożliwia ministerstwom uczestnictwo w postępowaniu taryfowym przed organem regulacyjnym?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

20 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, przywróciły w odniesieniu do powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego, a także uczestnictwa przedstawicieli krajowych ministerstw w niektórych postępowaniach taryfowych, przepisy mające zastosowanie w prawie słowackim w momencie obowiązywania dyrektywy 2003/54. W następstwie zmian wprowadzonych ustawą nr 164/2017, z jednej strony, rząd słowacki stał się właściwy, zastępując w tym Prezydenta Republiki Słowackiej, do powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego, a z drugiej strony, niektóre ministerstwa uzyskały status „stron” w tych postępowaniach.

21 Tymczasem z uwagi na to, że dyrektywa 2003/54 została uchylona przez dyrektywę 2009/72, której jednym z założonych celów jest wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych, powrót do sytuacji prawnej sprzed tej ostatniej dyrektywy może stanowić zdaniem sądu odsyłającego naruszenie niezależności krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu dyrektywy 2009/72, podczas gdy ustawa nr 250/2012 w pierwotnym brzmieniu zapewniła prawidłową transpozycję tej ostatniej dyrektywy do prawa słowackiego.

22 W tym względzie należy zauważyć, że dyrektywa 2009/72 ma na celu przede wszystkim stworzenie otwartego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, który umożliwia konsumentom swobodny wybór dostawców, a tym ostatnim swobodne dostarczanie produktów swoim klientom, stworzenie uczciwych warunków konkurencji na tym rynku, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i przeciwdziałanie zmianom klimatu (wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, pkt 32).

23 Dla realizacji tych celów dyrektywa 2009/72 przyznaje krajowemu organowi regulacyjnemu szerokie uprawnienia w dziedzinie regulacji i nadzoru rynku energii elektrycznej.

24 Jak przypomniano w motywie 33 tej dyrektywy, Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 8 i 9 marca 2007 r. wezwała Komisję do opracowania wniosków legislacyjnych przewidujących dalszą harmonizację uprawnień i zwiększanie niezależności krajowych organów regulacji energetyki. Ponadto, zgodnie z motywem 34 wspomnianej dyrektywy, jeżeli rynek wewnętrzny energii elektrycznej ma właściwie funkcjonować, organy regulacji energetyki powinny móc podejmować decyzje dotyczące wszelkich istotnych kwestii regulacyjnych oraz być w pełni niezależne od jakichkolwiek innych interesów publicznych lub prywatnych.

25 Wynika z tego, jak wskazuje sąd odsyłający, że dyrektywa 2009/72 ma na celu wzmocnienie niezależności krajowego organu regulacyjnego w odniesieniu do systemu przewidzianego w dyrektywie 2003/54, którą uchyliła. Takie wzmocnienie znajduje odzwierciedlenie w przepisach rozdziału IX dyrektywy 2009/72, zatytułowanego „Krajowe organy regulacyjne" i obejmującego w szczególności art. 35, którego to wykładnia jest przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

26 Należy jednak zauważyć, że wskazana przez sąd odsyłający okoliczność, że ustawa nr 250/2012, zmieniona ustawą nr 164/2017, przywróciła sytuację prawną, która istniała w Republice Słowackiej w chwili wejścia w życie dyrektywy 2003/54, w odniesieniu do zasad dotyczących powoływania i odwoływania prezesa organu regulacyjnego oraz uczestnictwa przedstawicieli ministerstw krajowych w niektórych postępowaniach taryfowych, nie musi z konieczności i z tego tylko powodu oznaczać, iż odpowiednie przepisy dyrektywy 2009/72 dotyczące niezależności wspomnianego organu sprzeciwiają się przepisom tej ustawy, które ustanawiają takie zasady.

27 W zakresie bowiem, w jakim zasady te zostały przyjęte w granicach kompetencji pozostawionych państwom członkowskim w dyrektywie 2009/72 i towarzyszą im gwarancje dotyczące niezależności krajowego organu regulacyjnego przewidziane w tej dyrektywie, sytuacja prawna, w jakiej prawodawca państwa członkowskiego ponownie wprowadził niektóre przepisy dotyczące organizacji i funkcjonowania krajowego organu regulacyjnego, które obowiązywały w tym państwie członkowskim, gdy miała zastosowanie dyrektywa 2003/54, niekoniecznie jest sprzeczna z dyrektywą 2009/72.

28 Z powyższego wynika, że w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi w ramach niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy ustalić, czy art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on przepisom prawa krajowego, takim jak przepisy ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, niezależnie od ich zgodności z prawem Unii przed tą zmianą legislacyjną.

W przedmiocie pytania pierwszego

29 Należy stwierdzić, że nawet jeśli formalnie sąd odsyłający ograniczył swoje pytanie do wykładni art. 35 ust. 4 dyrektywy 2009/72, to okoliczność tego rodzaju nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał udzielił mu odpowiedzi dotyczącej prawa Unii we wszystkich aspektach wykładni, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed tym sądem sprawy, bez względu na to, czy sąd ten odniósł się do nich w treści swych pytań, czy też nie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2020 r., Caisse d'assurance et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Należy zatem uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, zgodnie z którymi rząd tego państwa jest właściwy do powoływania i odwoływania prezesa krajowego organu regulacyjnego.

31 Artykuł 35 ust. 4 dyrektywy 2009/72 zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania niezależności krajowego organu regulacyjnego i zapewnienia, aby wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty.

32 Co się tyczy pojęcia „niezależności", które nie zostało zdefiniowane w dyrektywie 2009/72, Trybunał orzekł już, że w przypadku organów państwowych pojęcie to w jego zwyczajowym znaczeniu oznacza zwykle status zapewniający danemu organowi możliwość swobodnego działania w stosunku do podmiotów, wobec których należy zapewnić jego niezależność, z wyłączeniem jakichkolwiek instrukcji czy nacisków (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 czerwca 2018 r., Komisja/Polska, C-530/16, EU:C:2018:430, pkt 67).

33 W celu zagwarantowania takiej niezależności, po pierwsze, art. 35 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2009/72 przewiduje, że wspomniany organ musi być prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Po drugie, art. 35 ust. 4 lit. b) ppkt (i) i (ii) zawiera wymogi dotyczące niezależności pracowników i osób odpowiedzialnych za zarządzanie tym organem, którzy powinny działać niezależnie od wszelkich interesów rynkowych i przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracać się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywać bezpośrednich poleceń któregokolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Wymogi te oznaczają, że krajowy organ regulacyjny musi wykonywać swoje zadania regulacyjne w sposób wolny od jakichkolwiek wpływów zewnętrznych.

34 Ponadto w celu zapewnienia ochrony niezależności krajowego organu regulacyjnego art. 35 ust. 5 lit. b) dyrektywy 2009/72 wymaga, aby członkowie zarządu tego organu lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa byli powoływani na ustaloną kadencję od pięciu do siedmiu lat, z możliwością jednokrotnego odnowienia. W tym kontekście państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiedni system rotacji dla członków zarządu lub ścisłego kierownictwa, którzy mogą zostać zwolnieni z pełnienia funkcji w trakcie swojej kadencji jedynie w przypadku, gdy nie spełniają już warunków określonych w art. 35 lub dopuścili się uchybienia w rozumieniu prawa krajowego.

35 W celu spełnienia tych wymogów uprawnienia do powoływania i odwoływania zarządu krajowego organu regulacyjnego lub, w przypadku braku zarządu, ścisłego kierownictwa tego organu muszą być ściśle uregulowane w prawie i wykonywane na podstawie obiektywnych, jasno i wyczerpująco wymienionych oraz możliwych do zweryfikowania kryteriów (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 czerwca 2018 r., Komisja/Polska, C-530/16, EU:C:2018:430, pkt 86).

36 Należy jednak stwierdzić, że żaden przepis dyrektywy 2009/72 nie określa organu lub organów państw członkowskich, które powinny być odpowiedzialne za powoływanie i odwoływanie członków zarządu lub ścisłego kierownictwa krajowego organu regulacyjnego, w szczególności jego prezesa.

37 Należy przypomnieć w tym względzie, że z art. 288 TFUE wynika, iż państwa członkowskie są zobowiązane, dokonując transpozycji dyrektywy, zapewnić jej pełną skuteczność, przy czym dysponują szerokim zakresem uznania w kwestii wyboru formy i środków służących zapewnieniu jej wykonania. Swoboda ta nie ma wpływu na zobowiązanie państw członkowskich będących adresatami tej dyrektywy do podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia pełnej skuteczności owej dyrektywy, zgodnie z jej zamierzonymi celami (wyrok z dnia 19 października 2016 r., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W tych okolicznościach państwom członkowskim przysługuje niezależność instytucjonalna w zakresie organizacji i struktury ich krajowych organów regulacyjnych w rozumieniu art. 35 dyrektywy 2009/72, z której można jednak korzystać jedynie przy pełnym poszanowaniu wyznaczonych w tej dyrektywie celów i obowiązków (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 października 2016 r., Ormaetxea Garai i Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Wynika z tego, że dyrektywa 2009/72, a w szczególności jej art. 35, nie zakazuje rządowi państwa członkowskiego powoływania i odwoływania prezesa krajowego organu regulacyjnego.

40 Owo uprawnienie do powoływania i odwoływania powinno być jednak wykonywane w sposób gwarantujący niezależność tego organu w tym znaczeniu, że muszą być spełnione wszystkie wymogi przewidziane w art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72.

41 W niniejszej sprawie rząd słowacki wskazuje w swoich uwagach na piśmie, że niezależność organu regulacyjnego jest zagwarantowana we wszystkich obowiązujących obecnie przepisach krajowych transponujących dyrektywę 2009/72. Rząd ten powołuje się na przepisy, po pierwsze, § 4 ust. 2 i 3 ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, które gwarantują jego zdaniem bezstronność i niezależność organu regulacyjnego i wskazują organy tego organu, po drugie, § 5 tej ustawy, z późniejszymi zmianami, który reguluje między innymi, powoływanie, status, działalność i odwoływanie prezesa wspomnianego organu, po trzecie, § 6 wspomnianej ustawy, z późniejszymi zmianami, który dotyczy działalności zarządu organu regulacyjnego, oraz, po czwarte, § 7 wspomnianej ustawy, z późniejszymi zmianami, który reguluje powoływanie i odwoływanie członków zarządu organu regulacyjnego oraz określa wymogi ich dotyczące. W szczególności prezes organu regulacyjnego jest powoływany na okres sześciu lat, jego wynagrodzenie jest ustalane w sposób jasny i przejrzysty na podstawie ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, a jego zwolnienie z pracy jest możliwe wyłącznie z wyraźnie przewidzianych w niej powodów.

42 Zdaniem rządu słowackiego wspomniane przepisy prawa słowackiego gwarantują, że rząd tego państwa członkowskiego nie wywiera żadnego wpływu na prezesa organu regulacyjnego, co mogłoby zagrozić niezależności tego organu.

43 W tym względzie należy przypomnieć, że w zakresie, w jakim Trybunał jest zobowiązany uwzględnić stan faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne w postaci opisanej w postanowieniu odsyłającym, Trybunał winien udzielić odpowiedzi na zadane pytanie wyłącznie w oparciu o przepisy przedstawione przez sąd odsyłający (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, pkt 30, 31).

44 Informacje przedstawione w postanowieniach odsyłających nie tylko bowiem powinny umożliwić Trybunałowi udzielenie użytecznych odpowiedzi, lecz także pozwolić rządom państw członkowskich i innym zainteresowanym na przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Do Trybunału należy czuwanie nad zapewnieniem tej możliwości przy uwzględnieniu faktu, że na mocy wskazanego postanowienia zainteresowanym stronom doręcza się jedynie postanowienia odsyłające (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Trybunał nie może zatem uwzględnić przepisów prawa krajowego takich jak te przywołane przez rząd słowacki w uwagach na piśmie, ponieważ nie zostały one wskazane przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Do sądu tego należeć będzie ustalenie, czy przepisy te umożliwiają zagwarantowanie niezależności organu regulacyjnego zgodnie z wymogiem dyrektywy 2009/72, a odpowiedź na to pytanie nie przesądza o tym, że – jak wynika z pkt 39 niniejszego wyroku – dyrektywa ta nie zakazuje, aby rząd słowacki mógł powoływać i odwoływać prezesa organu regulacyjnego.

46 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, zgodnie z którymi rząd tego państwa jest właściwy do powoływania i odwoływania prezesa krajowego organu regulacyjnego, o ile spełnione są wszystkie wymogi przewidziane w tych przepisach, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytania drugiego

47 Mając na uwadze orzecznictwo Trybunału przypomniane w pkt 29 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, które w celu zagwarantowania ochrony interesu publicznego przewidują uczestnictwo przedstawicieli ministerstw tego państwa w niektórych postępowaniach taryfowych przed krajowym organem regulacyjnym.

48 Na wstępie należy wskazać, że w pytaniu drugim sąd ten odnosi się do uczestnictwa przedstawicieli ministerstwa gospodarki i ministerstwa środowiska Republiki Słowackiej w wyżej wymienionych postępowaniach. Tymczasem, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że udział ministerstwa środowiska dotyczy jedynie postępowań taryfowych związanych z wytwarzaniem i zaopatrzeniem w wodę pitną. W związku z tym w takich przypadkach przepisy dyrektywy 2009/72, które mają na celu, między innymi, ustalenie wspólnych zasad dotyczących wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu ulepszenia i zintegrowania konkurencyjnych rynków energii w Unii Europejskiej, nie powinny mieć zastosowania do takiego uczestnictwa.

49 Po dokonaniu tego wstępnego wyjaśnienia należy zauważyć, że rzeczone pytanie dotyczy warunków, jakie krajowy organ regulacyjny musi spełniać w zakresie jego funkcjonowania, aby mogła być zagwarantowana jego niezależność decyzyjna.

50 W tym względzie z art. 35 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2009/72 wynika, że krajowy organ regulacyjny musi podejmować niezależne decyzje, niezależnie od jakichkolwiek podmiotów politycznych.

51 Ponadto, jak wskazano w pkt 33 niniejszego wyroku, wymagana w art. 35 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) dyrektywy 2009/72 niezależność pracowników i osób odpowiedzialnych za zarządzanie krajowym organem regulacyjnym oznacza, że organ ten wykonuje swoje zadania regulacyjne bez jakiegokolwiek wpływu zewnętrznego.

52 Niemniej jednak zgodnie z tym przepisem wymóg niezależności pracowników i osób odpowiedzialnych za zarządzanie krajowym organem regulacyjnym pozostaje bez uszczerbku w szczególności dla ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd danego państwa członkowskiego, które nie mogą być związane z uprawnieniami i obowiązkami regulacyjnymi na podstawie art. 37 dyrektywy 2009/72. Obejmują one uprawnienia i obowiązki dotyczące ustalania, zatwierdzania i monitorowania różnych taryf i cen, w szczególności określonych w ust. 1 lit. a) tego artykułu, polegających na ustalaniu lub zatwierdzaniu, na podstawie przejrzystych kryteriów, taryf przesyłowych lub dystrybucyjnych albo metod ich ustalania.

53 W tym ostatnim względzie z art. 36 dyrektywy 2009/72 wynika w istocie, że w ramach uprawnień i obowiązków określonych w art. 37 tej dyrektywy krajowy organ regulacyjny podejmuje wszelkie rozsądne środki w celu realizacji wymienionych w art. 36 tej dyrektywy celów interesu publicznego, w tym w szczególności polegających na promowaniu konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem środowiskowym rynku wewnętrznego energii elektrycznej, efektywności energetycznej lub ochronie konsumentów.

54 Z powyższego wynika, że niezależność decyzyjna w rozumieniu art. 35 ust. 4 lit. b) ppkt (ii) i ust. 5 lit. a) tej dyrektywy oznacza, iż w ramach uprawnień i obowiązków regulacyjnych, o których mowa w jej art. 37, krajowy organ regulacyjny podejmuje niezależne decyzje, wyłącznie ze względu na interes publiczny, w celu zagwarantowania poszanowania celów realizowanych przez tą dyrektywę, nie podlegając instrukcjom zewnętrznym ze strony innych podmiotów publicznych lub prywatnych.

55 Należy jednak zauważyć, że art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 nie zawiera żadnego przepisu, który zakazywałby uczestnictwa przedstawicieli krajowych ministerstw w niektórych postępowaniach taryfowych dotyczących w szczególności dostępu do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego energii elektrycznej oraz przesyłu i dystrybucji tej energii.

56 Wynika z tego, że z uwagi na przypomniany w pkt 37 i 38 niniejszego wyroku zakres swobody, jakim dysponują państwa członkowskie przy wykonywaniu obowiązków wynikających z dyrektywy 2009/72, mogą one przyjąć przepisy umożliwiające wspomniane uczestnictwo, pod warunkiem że zagwarantowana będzie niezależność decyzyjna krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu art. 35 ust. 4 i 5 tej dyrektywy.

57 W związku z tym w niniejszej sprawie okoliczność, że rozpatrywane przepisy ustawy nr 250/2012, zmienionej ustawą nr 164/2017, przewidują uczestnictwo przedstawicieli krajowych ministerstw w niektórych postępowaniach taryfowych, nie musi z konieczności i z tego tylko powodu oznaczać, iż organ regulacyjny nie będzie wykonywał swoich obowiązków taryfowych w sposób niezależny w rozumieniu dyrektywy 2009/72, a w szczególności jej art. 35.

58 Rząd słowacki wskazuje w tym względzie w swoich uwagach na piśmie, że takie uczestnictwo jest konieczne i istotne dla poinformowania tych ministerstw o postępowaniach taryfowych, biorąc pod uwagę, iż postępowania te leżą w interesie ogólnym całego społeczeństwa, głównie w odniesieniu do celów i priorytetów polityki energetycznej Republiki Słowackiej.

59 Rząd ten dodaje, że przedstawicielom rzeczonych ministerstw nie przysługuje żadne szczególne prawo umożliwiające im ingerowanie w wydawanie decyzji przez organ regulacyjny, ponieważ ich uczestnictwo podlega zasadniczo ogólnym przepisom postępowania administracyjnego prawa słowackiego. Przepisy te gwarantują bowiem wszystkim stronom omawianych postępowań aktywne w nich uczestnictwo, a tym samym obronę ich praw i interesów, wyrażanie opinii i przedstawianie wniosków, składanie uwag oraz udział w dyskusjach, przedstawianie dowodów, zapoznawanie się z aktami, otrzymywanie decyzji, a w razie potrzeby zaskarżanie ich w drodze odwołania do zarządu tego organu regulacyjnego oraz do sądów krajowych.

60 Natomiast w uwagach na piśmie Prezydent Republiki Słowackiej podnosi w szczególności, że nawet pod rządami ustawy nr 250/2012, przed jej zmianą ustawą nr 164/2017, w 2017 r. organ regulacyjny uchylił pierwotne decyzje pod presją rządu słowackiego, zastępując je decyzjami zgodnymi z wolą polityczną tego rządu.

61 W tym względzie należy podkreślić, że we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający nie odniósł się ani do przepisów krajowych przywołanych przez rząd słowacki – co uniemożliwia Trybunałowi, jak wynika z pkt 45 niniejszego wyroku, ich uwzględnienie – ani nie przedstawił żadnych informacji dotyczących praktyki decyzyjnej krajowego organu regulacyjnego.

62 Jednakże w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytanie drugie, należy zauważyć, że – jak wskazała Komisja w swoich uwagach na piśmie – art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 wymaga, aby w niniejszym przypadku przedstawiciele krajowych ministerstw nie mogli wykorzystywać swojego uczestnictwa w owych postępowaniach taryfowych w celu wywierania jakiejkolwiek presji na organ regulacyjny lub w celu wydawania mu instrukcji mogących ukierunkować jego decyzje w zakresie jego uprawnień i obowiązków wynikających z art. 37 tej dyrektywy.

63 O ile dyrektywa 2009/72 nie stoi na przeszkodzie temu, aby rząd państwa członkowskiego, w szczególności poprzez uczestnictwo przedstawicieli jego ministerstw, mógł przedstawić krajowemu organowi regulacyjnemu swoje stanowisko co do sposobu, w jaki jego zdaniem organ ten mógłby uwzględnić interes publiczny w ramach wykonywania swoich obowiązków regulacyjnych, o tyle wspomniane uczestnictwo, a w szczególności opinie wydawane przez tych przedstawicieli w trakcie

postępowań taryfowych, nie mogą mieć wiążącego charakteru ani w żadnym wypadku być traktowane przez ten organ jako instrukcje, którym musiałby on podlegać przy wykonywaniu swoich obowiązków i uprawnień.

64 Ponadto zasady dotyczące uczestnictwa przedstawicieli krajowych ministerstw w postępowaniach taryfowych nie powinny naruszać zakresu decyzji organu regulacyjnego podjętych na mocy powierzonych mu obowiązków i uprawnień przewidzianych we wspomnianym art. 37. W szczególności gdy takie obowiązki i uprawnienia tego wymagają, owe zasady uczestnictwa nie mogą mieć wpływu na wiążący charakter i bezpośrednie stosowanie decyzji tego organu, wymagając na przykład, aby decyzje te podlegały, przed ich wykonaniem, uprzedniej akceptacji lub zatwierdzeniu przez owych przedstawicieli.

65 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż art. 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, które w celu zagwarantowania ochrony interesu publicznego przewidują uczestnictwo przedstawicieli ministerstw tego państwa w niektórych postępowaniach taryfowych przed krajowym organem regulacyjnym, pod warunkiem że zagwarantowana jest niezależność decyzyjna tego organu, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

66 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 35 ust. 4 i 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 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, zgodnie z którymi rząd tego państwa jest właściwy do powoływania i odwoływania prezesa krajowego organu regulacyjnego, o ile spełnione są wszystkie wymogi przewidziane w tych przepisach, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.**

2) **Artykuł 35 ust. 4 i 5 dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, które w celu zagwarantowania ochrony interesu publicznego przewidują uczestnictwo przedstawicieli ministerstw tego państwa w niektórych postępowaniach taryfowych przed krajowym organem regulacyjnym, pod warunkiem że zagwarantowana jest niezależność decyzyjna tego organu, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.**

Podpisy