



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
PEDRA CRUZ VILLALÓNA  
přednesené dne 23. října 2014<sup>1</sup>

**Věc C-510/13**

**E.ON Földgáz Trade Zrt  
proti  
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Kúria (Maďarsko)]

„Vnitřní trh se zemním plynem — Směrnice 2003/55/ES — Směrnice 2009/73/ES — Působnost ratione temporis — Aktivní legitimace právnické osoby, distributora zemního plynu, proti usnesení vnitrostátního regulačního orgánu — Vnitrostátní požadavek na aktivní legitimaci založený výhradně na ‚právním zájmu‘ — Základní právo na účinnou právní ochranu — Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie“

1. Projednávanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko) pokládá Soudnímu dvoru řadu otázek ohledně výkladu směrnice 2003/55/ES<sup>2</sup> a 2009/73/ES<sup>3</sup>, které se týkají společných předpisů pro vnitřní trh se zemním plynem.
2. Konkrétně se předkládající orgán zaprvé táže na časovou působnost obou směrnic v případě, kdy napadené vnitrostátní rozhodnutí bylo přijato a napadeno v okamžiku, kdy byla dosud použitelná směrnice 2003/55, ale směrnice 2009/73, která předchází směrnici zrušuje, byla ve fázi provádění do vnitrostátního práva.
3. Co je významnější, Kúria rovněž vyjadřuje pochybnosti, zda je s unijním právem slučitelný požadavek na aktivní legitimaci pro vstup do maďarského správního řízení, podle kterého musí žalobce doložit „právní zájem“, aniž stačí existence pouhé hospodářské újmy. V projednávané věci hospodářský subjekt na trhu se zemním plynem v Maďarsku, společnost E.ON, napadl rozhodnutí maďarského vnitrostátního regulačního orgánu, kterým byla stanovena kritéria pro rozhodování o žádostech o dlouhodobou rezervaci kapacity plynovodu. Maďarský prvostupňový soud má za to, že toto rozhodnutí se netýká „právního zájmu“ žalobce, ale pouze jeho hospodářského zájmu. Pochybnosti předkládajícího soudu ohledně slučitelnosti tohoto požadavku s unijním právem jsou jádrem projednávané předběžné otázky.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES (Úř. věst. L 176, s. 57; Zvl. vyd. 12/02, s. 230).

3 — Směrnice 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. L 211, s. 94).

## I – Právní rámec

### A – Unijní právo

4. Směrnice 2003/55, rovněž známá jako „druhá směrnice“, ukládá členským státům, aby vytvořily jeden nebo více subjektů plnicích funkcí regulačních orgánů v odvětví zemního plynu. V článku 25 směrnice 2003/55 vyjmenovává, mezi dalšími aspekty, práva osob dotčených rozhodnutími uvedených orgánů. Pro účely projednávané předběžné otázky uvádím ustanovení odstavců 5, 6 a 11:

„Článek 25

#### Regulační orgány

1. Členské státy určí jeden nebo více příslušných subjektů plnicích funkcí regulačních orgánů. Tyto orgány musí být zcela nezávislé na zájmech odvětví zemního plynu. Na základě tohoto článku jsou pověřeny alespoň zajišťováním nediskriminace, účinné hospodářské soutěže a účinného fungování trhu [...]

[...]

5. Každá strana, která si stěžuje na provozovatele přepravní soustavy, zařízení LNG nebo distribuční soustavy ohledně záležitostí uvedených v odstavcích 1, 2 a 4 a v článku 19, může předat stížnost regulačnímu orgánu, který jako orgán pro řešení sporů vydá rozhodnutí do dvou měsíců po obdržení stížnosti. Tuto lhůtu je možné prodloužit o dva měsíce, pokud regulační orgán potřebuje další informace. Tuto lhůtu je možné dále prodloužit po dohodě s navrhovatelem. Toto rozhodnutí má závazný účinek, pokud není zrušeno nebo odvoláno.

6. Každá osoba, která má právo si stěžovat na rozhodnutí o metodách přijatá podle odstavců 2, 3 a 4, nebo má-li regulační orgán konzultační povinnost, na navržené metody, může podat stížnost s ohledem na přezkoumání rozhodnutí ve lhůtě nejvýše dvou měsíců po zveřejnění rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí nebo v kratší lhůtě stanovené členskými státy. Tato stížnost nemá pozastavující účinek.

[...]

11. Stížnosti uvedené v odstavcích 5 a 6 se podávají, aniž je dotčen výkon práva na opravný prostředek podle právních předpisů Společenství a členských států.“

5. Směrnice 2003/55 byla zrušena směrnicí 2009/73 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, rovněž známou jako „třetí směrnice“. Pro účely tohoto řízení je třeba vyzdvihnout následující ustanovení článku 41 uvedené směrnice:

„11. Každá osoba, která podala stížnost na provozovatele přepravní, skladovací, LNG nebo distribuční soustavy v souvislosti s povinnostmi daného provozovatele podle této směrnice, může podat stížnost regulačnímu orgánu, který jako orgán pro řešení sporů vydá rozhodnutí do dvou měsíců po obdržení stížnosti. Tuto lhůtu je možné prodloužit o dva měsíce, pokud regulační orgán potřebuje další informace. Tuto prodlouženou lhůtu je možné dále prodloužit po dohodě s navrhovatelem. Rozhodnutí regulačního orgánu má závazný účinek, do té doby než je případně zrušeno v rámci odvolání.

12. Každá osoba, které se to týká a která má právo si stěžovat na rozhodnutí o metodách přijaté podle tohoto článku, nebo má-li regulační orgán konzultační povinnost ohledně navrhovaných sazeb nebo metod, může podat stížnost za účelem přezkoumání rozhodnutí, a to ve lhůtě nejvýše dvou měsíců od zveřejnění rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí nebo v kratší lhůtě stanovené členskými státy. Tato stížnost nemá odkladný účinek.

13. Členské státy vytvoří vhodné a účinné mechanismy pro regulaci, kontrolu a transparentnost tak, aby zabránily jakémukoli zneužívání dominantního postavení a bezohlednému chování, zejména ke škodě spotřebitelů. Tyto mechanismy berou v úvahu ustanovení Smlouvy, a zejména její článek 82.

14. Členské státy zajistí, aby v souladu s vnitrostátním právem byla přijata vhodná opatření, včetně správních opatření nebo trestních řízení proti odpovědným fyzickým nebo právnickým osobám, pokud nejsou dodržena pravidla o důvěrnosti stanovená touto směrnicí.

15. Stížnosti uvedené v odstavcích 11 a 12 se podávají, aniž je dotčen výkon práva na opravný prostředek podle práva Společenství nebo práva členských států.

16. Rozhodnutí přijatá regulačními orgány musí být plně odůvodněná a oprávněná, aby byl možný jejich soudní přezkum. Rozhodnutí jsou dostupná veřejnosti a zároveň musí zachovávat důvěrnost informací, které mají z obchodního hlediska citlivou povahu.

17. Členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí regulačního orgánu týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý.“

6. Nařízení č. 1775/2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám<sup>4</sup>, zrušené a nahrazené nařízením č. 715/2009<sup>5</sup>, stanoví zásady upravující mechanismy přidělování kapacity, jakož i postupy řízení překročení kapacity použitelné na provozovatele soustavy. Konkrétně článek 5 nařízení pod názvem „Zásady mechanismů přidělování kapacity a postupů pro řízení překročení kapacity“ stanoví následující:

„1. Účastníkům trhu je dána k dispozici maximální kapacita ve všech významných bodech uvedených v čl. 6 odst. 3, s přihlédnutím k integritě soustavy a účinnost provozu soustavy.

2. Provozovatelé přepravních soustav zavedou a zveřejní nediskriminační a průhledné mechanismy přidělování kapacity, které:

- a) poskytují vhodné ekonomické signály pro účinné a maximální využití technické kapacity a usnadňují investice do nové infrastruktury;
- b) jsou slučitelné s tržními mechanismy včetně krátkodobých trhů a obchodovacích středisek a zároveň jsou pružné a schopné se přizpůsobit podmínkám vyvíjejícího se trhu;
- c) jsou slučitelné se systémy přístupu k soustavě členských států.

3. Pokud provozovatelé přepravních soustav uzavírají nové přepravní smlouvy nebo znovu sjednávají stávající přepravní smlouvy, zohlední tyto smlouvy následující zásady:

- a) v případě smluvního překročení kapacity nabídne provozovatel přepravní soustavy nevyužitou kapacitu na primárním trhu alespoň v režimu na následující den a jako přerušitelnou;

4 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1775/2005 ze dne 28. září 2005 (Úř. věst. L 289, s. 1).

5 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005 (Úř. věst. L 211, s. 36).

b) uživatelé soustavy, kteří chtějí na sekundárním trhu odprodat nebo pronajmout jimi nevyužitou smluvní kapacitu, mají právo tak učinit. Členské státy mohou od uživatelů soustavy požadovat, aby tuto skutečnost oznámili nebo sdělili provozovateli přepravní soustavy.

4. Pokud smluvní kapacita ze stávajících přepravních smluv zůstane nevyužitá a dojde k smluvnímu překročení kapacity, použijí provozovatelé přepravních soustav odstavec 3, pokud tím nebudou porušeny požadavky stávajících přepravních smluv. Pokud by tím došlo k porušení stávajících přepravních smluv, požádají provozovatelé přepravních soustav po konzultaci s příslušnými orgány podle odstavce 3 uživatele soustavy, aby použil nevyužitou kapacitu na sekundárním trhu.

5. Dojde-li k fyzickému přetížení, použije provozovatel přepravní soustavy nebo případně regulační orgán nediskriminační a průhledné mechanismy přidělování kapacity.“

## B – Vnitrostátní právo

7. Ustanovení § 3 *Az 1952. évi III. számú, polgári perrendtartásról szóló törvény* (zákonu č. III z roku 1952 o občanském soudním řádu) stanoví, že pokud zákon nestanoví jinak, může občanskoprávní žalobu podat pouze osoba, která má na věci zájem.

8. Ustanovení § 327 odst. 1 písm. a) a b) uvedeného zákona zavádí zvláštní pravidlo týkající se správního soudnictví, podle kterého právem podat žalobu ve správním soudnictví disponuje ten, kdo má postavení účastníka správního řízení, a jakákoli osoba, která je výslovně dotčena napadeným opatřením.

## II – Skutkové okolnosti a řízení před vnitrostátním soudem

9. Společnost FGSZ Földgázzállító Zrt. je provozovatelem plynovodní soustavy v Maďarsku. Podle platné vnitrostátní úpravy společnost FGSZ (dále jen „provozovatel“) rozhoduje v pořadí jejich podání o žádostech hospodářských subjektů na trhu se zemním plynem o dlouhodobou rezervaci kapacity. Po ověření dostupné volné kapacity provozovatel rozhodne o míře požadované dlouhodobé rezervace kapacity a uzavře s hospodářským subjektem příslušnou dlouhodobou smlouvu o kapacitě.

10. Společnost E.ON Földgáz Trade Zrt. (dále jen „společnost E.ON“) je hospodářský subjekt na maďarském trhu se zemním plynem. Je nesporné, že společnost E.ON podala provozovateli žádosti o dlouhodobou rezervaci kapacity na dobu delší než jeden plynárenský rok pro plynovod HAG (propojovací vedení zemního plynu mezi Maďarskem a Rakouskem). Vzhledem k tomu, že žádosti převyšovaly dostupnou volnou kapacitu plynárenského roku, provozovatel požádal žalovaný maďarský regulační úřad, aby ve věci rozhodl.

11. Rozhodnutím č. 98/2010 ze dne 22. února 2010 maďarský regulační úřad změnil rozhodnutí platné k uvedenému datu a uložil provozovateli kritérium použitelné na žádosti o volnou kapacitu plynovodu HAG pro plynárenský rok 2010/2011. Nové rozhodnutí povoluje provozovateli vyhovět žádostem na dobu přesahující jeden rok, které se týkají plynárenského roku 2010/2011, až do 80 % volné kapacity plynovodu. Zbývající část, tedy 20 % volné kapacity plynovodu, je určena k zajištění ročních rezervací vztahujících se k plynárenskému roku 2010/2011. Podle úřadu by nadbytek rezervací přesahujících jeden rok mohl omezit hospodářskou soutěž a ztížit vstup dalších hospodářských subjektů na trh.

12. Společnost E.ON napadla část rozhodnutí úřadu č. 98/2010 před Fővárosi Bíróság, který dne 27. března 2010 rozhodl o žalobě v prvním stupni, přičemž své rozhodnutí založil na nedostatku aktivní legitimace žalobkyně. Podle uvedeného soudu společnost E.ON nepředložila smlouvu o poskytování služeb nebo dohodu uzavřenou za účelem zajištění přístupu ke zdrojům ani nepodepsala žádnou smlouvu s provozovatelem soustavy. Podle maďarských vnitrostátních procesních předpisů, jakož i podle judikatury Kúria nemůže hospodářská újma sloužit jako základ aktivní legitimace.

13. Společnost E.ON podala proti rozhodnutí soudu prvního stupně opravný prostředek ke Kúria; uvedený soud usnesením ze dne 2. července 2013 podal k Soudnímu dvoru projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

### III – Předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

14. Dne 25. září 2013 byla kanceláři Soudního dvora doručena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, podaná na základě článku 267 SFEU, obsahující otázky následujícího znění:

„1) Jsou ustanovení obsažená v článku 25 směrnice 2003/55/ES, která určují, kdo je oprávněn podat stížnost, použitelná na případ správního rozhodnutí vydaného za platnosti této směrnice, nebo je třeba zohlednit v probíhajícím soudním řízení ustanovení obsažená v článku 41 směrnice 2009/73/ES, která vstoupila v platnost během řízení, vzhledem k ustanovení čl. 54 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, podle něhož musí být uvedená ustanovení používána ode dne 3. března 2011?

2) Pokud je třeba použít směrnici z roku 2009, lze ve smyslu jejího čl. 41 odst. 17 považovat subjekt s povolením [uvádět zemní plyn na trh], který má hospodářský zájem, jako je zájem existující v projednávané věci, za ‚stranu[, které se rozhodnutí regulačního úřadu] týká‘, ve vztahu k žalobě podané proti rozhodnutí, jímž se schvaluje kodex soustavy nebo jímž se určuje jeho obsah, nebo je takovou stranou[, které se rozhodnutí regulačního úřadu] týká, jen provozovatel soustavy oprávněn navrhnout schválení kodexu?

3) Pokud je použitelná směrnice z roku 2003, spadá mezi případy stanovené v čl. 25 odst. 5 nebo 6 schvalování nebo změna kodexu soustavy, jako je ta, k níž došlo v projednávané věci, v míře, v jaké se vztahuje na posuzování žádostí o rezervaci kapacity?

4) Pokud jde o případ zahrnutý v čl. 25 odst. 6 směrnice z roku 2003, lze považovat dotčený subjekt, který má hospodářský zájem, jako je zájem existující v projednávané věci, za ‚osobu[, která má právo si stěžovat na rozhodnutí o metodách přijatá podle odstavců 2, 3 a 4, nebo má-li regulační orgán konzultační povinnost, na navržené metody; dále jen »dotčená osoba«], ve vztahu k žalobě podané proti rozhodnutí, jímž se schvaluje kodex soustavy nebo jímž se určuje jeho obsah, nebo je takovou dotčenou osobou jen provozovatel soustavy oprávněn navrhnout schválení kodexu?

5) Jak má být vykládán čl. 25 odst. 11 směrnice z roku 2003, podle něhož se stížnosti uvedené v odstavcích 5 a 6 podávají, aniž je dotčen výkon práva na opravný prostředek podle právních předpisů Společenství a vnitrostátních právních předpisů, v případě, že z odpovědí na předchozí otázky vyplývá, že vnitrostátní právo podmiňuje podání žaloby přísnějšími požadavky, než jaké vyplývají z ustanovení směrnice nebo z práva Společenství?“

15. Písemná vyjádření předložila vláda Polské republiky, jakož i Evropská komise.



#### IV – Analýza

16. Pět otázek položených Kúria lze v konečném důsledku shrnout do dvou otázek. První se týká působnosti *ratione temporis* směrnic 2003/55 a 2009/73 v daném procesním kontextu. Odpověď na první otázku mi umožní přeformulovat zbývající čtyři otázky do jediné a soustředit se na slučitelnost s unijním právem vnitrostátního předpisu, který aktivní legitimaci přiznává výhradně hospodářským subjektům v plynárenském odvětví, které mají „právní zájem“. Obě otázky přezkoumám odděleně.

##### A – K působnosti *ratione temporis* směrnic 2003/55 a 2009/73

17. Kúria se táže Soudního dvora, která ze dvou směrnic týkajících se trhu se zemním plynem je použitelná v takové věci, jako je věc v původním řízení. Otázka je významná, jelikož směrnice 2009/73 obsahuje ustanovení procesní povahy, která nebyla obsažena ve směrnici 2003/55 a která by mohla v projednávané věci vést k odlišnému řešení.

18. V tomto ohledu se vyjádřila pouze Komise; hájí použitelnost směrnice 2003/55, a nikoli směrnice 2009/73. Podle Komise je třeba jako rozhodný použít okamžik, kdy bylo přijato rozhodnutí regulačního úřadu, tedy 22. února 2010. Vzhledem k tomu, že lhůta k provedení směrnice 2009/73 uplynula dne 3. března 2011, kdy podle článku 53 směrnice 2009/73 byla zrušena směrnice 2003/55, má Komise za to, že jediným předpisem relevantním v projednávané věci je směrnice 2003/55.

19. Nesdílím s Komisí argument týkající se rozhodného okamžiku, kterým je podle ní den přijetí napadeného aktu. S tímto kritériem nesouhlasím, neboť v projednávané věci vyvstává problém procesní legitimace žalobce, a jak je známo, jak podle vnitrostátní právní úpravy, tak podle judikatury Soudního dvora je relevantním okamžikem v tomto druhu případů okamžik podání žaloby, nikoli okamžik přijetí napadeného aktu<sup>6</sup>. Mám tedy za to, že rozhodným datem je v projednávané věci den 27. března 2010, datum podání žaloby k Fővárosi Bíróság, a nikoli den 22. února 2010.

20. V každém případě byla dne 27. března 2010 směrnice 2003/55 plně v platnosti, zatímco směrnice 2009/73 byla – jak vyplývá ze spisu – v Maďarsku ve fázi provádění do vnitrostátního práva. Proto má Komise pravdu, když tvrdí, že použitelným předpisem je v projednávané věci směrnice 2003/55.

21. S ohledem na výše uvedené se lze tázat, zda směrnice 2009/73 mohla mít v projednávané věci nějaký účinek, vzhledem k tomu, že již byla v platnosti, ačkoli zatím pouze ve fázi provádění do vnitrostátního práva.

22. Jak je známo, Soudní dvůr již mnohokrát konstatoval, že členské státy, které jsou příjemci směrnice, se v době běhu lhůty k provedení směrnice musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí<sup>7</sup>. Taková povinnost zdržet se přijímání předpisů, jež se vztahuje na všechny vnitrostátní orgány, musí být podle judikatury chápána jako povinnost týkající se přijetí jakýchkoli opatření, ať již obecných nebo zvláštních, která mohou mít negativní účinek<sup>8</sup>.

6 — Viz mimo jiné rozsudky *Campogrande v. Komise* (60/72, EU:C:1973:50), bod 4 a *Bensider a další v. Komise* (50/84, EU:C:1984:365), bod 8.

7 — Viz rozsudky ze dne 18. prosince 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, bod 45; ze dne 26. května 2011, *Stichting Natuur en Milieu a další*, C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 78 a ze dne 11. září 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další*, C-43/10, EU:C:2012:560, bod 57.

8 — Tamtéž.

23. Uvedená nedávná judikatura však odkazuje na aktivní opatření členských států směřující k vážnému ohrožení výsledku stanoveného směrnicí, a nikoli na vnitrostátní právní úpravu existující před vstupem směrnice v platnost. Cílem citované judikatury je tedy zabránit opatřením přijatým po vstupu směrnice v platnost a před uplynutím lhůty k jejímu provedení, jejichž cílem by bylo *de iure* či *de facto* ohrozit dosažení cílů směrnicí sledovaných.

24. V projednávané věci jde o individuální rozhodnutí regulačního orgánu uplatňující ustálenou judikaturu, podle které je třeba pro účely aktivní legitimace ve správním řízení konstatovat existenci právního zájmu, a nikoli pouze hospodářského zájmu. Nejde tudíž o právní úpravu ani o vnitrostátní judikaturu, která by se objevila zvláště pro případ dotčený v projednávané věci.

25. Mimoto se projednávaná věc týká situace časové posloupnosti dvou směrnic, kdy v období provádění směrnice 2009/73 do vnitrostátního práva již existovala použitelná unijní právní úprava do maďarského právního řádu plně provedená.

26. Za těchto okolností je třeba připomenout, že Soudní dvůr již v minulosti řešil případ podobné povahy. Ve věci *Hochtief AG*<sup>9</sup> totiž v kontextu řízení o zadání veřejné zakázky, v jehož průběhu uplynula lhůta pro provedení nové směrnice, Soudní dvůr na základě zásady právní jistoty konstatoval, že uvedená směrnice se nevztahuje na rozhodnutí přijaté zadavatelem, protože veřejná zakázka byla zadána před uplynutím lhůty stanovené pro provedení uvedené směrnice do vnitrostátního práva. Soudní dvůr v dané věci vycházel ze svého rozsudku ve věci *Komise v. Francie*<sup>10</sup>, ve kterém již konstatoval, že směrnice není použitelná na řízení, které bylo zahájeno před uplynutím lhůty k jejímu provedení<sup>11</sup>.

27. Vše výše uvedené mě vede k obhajobě výhradní použitelnosti směrnice 2003/55, neboť otázka, která zde vyvstává, se týká okamžiku podání správní žaloby, tedy momentu, kdy měl žalobce podle maďarského předpisu prokázat „právní zájem“. Zbývá pouze potvrdit, zda směrnice 2009/73 může mít nějaký účinek na výklad maďarského předpisu v okamžiku, kdy byla dosud ve fázi provádění do vnitrostátního práva a dosud platila směrnice 2003/55.

28. V tomto ohledu mám za to, že Soudní dvůr kategoricky konstatoval, že povinnost provést výklad ve světle směrnice nastává až v okamžiku, kdy byla zvláště provedena do vnitrostátního právního řádu (a byla tudíž zveřejněna), nebo – v případě jejího neprovedení – v okamžiku uplynutí lhůty k provedení. Ve věci *Adeneler a další*<sup>12</sup> se touto otázkou zabýval velký senát Soudního dvora a dospěl k závěru, že „v případě opožděného provedení směrnice existuje obecná povinnost vnitrostátních soudů vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí teprve *od doby, kdy uplynula lhůta pro její provedení*<sup>13</sup>“.

29. Mám za to, že to platí tím spíše v případě po sobě jdoucích směrnic, kdy v dané oblasti již existuje platná unijní právní úprava, která vnitrostátnímu soudu ukládá provést výklad v souladu s dosud platnou směrnicí. Požadavek, aby vnitrostátní soud provedl výklad v souladu s oběma směrnicemi, jejichž obsah se v mnoha ohledech liší, by v rozporu s unijním právním řádem vedl k právní nejistotě, a je třeba jej odmítnout.

30. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem odpověděl tak, že v kontextu věci v původním řízení a s přihlédnutím k okamžiku podání žaloby k soudu v prvním stupni musí vnitrostátní soud použít výhradně směrnici 2003/55.

9 — Rozsudek *Hochtief a Linde-Kca-Dresden* (C-138/08, EU:C:2009:627).

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Výše uvedený rozsudek *Komise v. Francie*, body 38 až 40.

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Výše uvedený rozsudek, bod 115 (kurziva doplněna autorem stanoviska).

*B – K vnitrostátnímu předpisu, který přiznává aktivní legitimaci pouze osobám, které mohou doložit „právní zájem“*

## 1. Stanovisko zúčastněných, kteří podali vyjádření

31. Polská republika a Komise, jediní zúčastnění, kteří v tomto řízení podali vyjádření, k otázce přistupují různě.

32. Podle vlády Polské republiky se čl. 25 odst. 6 směrnice 2003/55, který odkazuje na „osobu[, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu]“, netýká hospodářských subjektů v soustavě, ale jejího provozovatele. Uvedená vláda má tedy za to, že daný článek se v projednávané věci nepoužije, a v důsledku toho žádné ustanovení uvedené směrnice neumožňuje odpovědět na otázku položenou Kúria.

33. Podle Komise se článek 25 směrnice 2003/55, jak v odstavci 5, tak v odstavci 6, zabývá výhradně právem podat správní stížnost, avšak nikoli soudní žalobu. Tento výklad je podle ní potvrzen srovnáním uvedeného ustanovení se zněním směrnice 2009/73, které výslovně stanoví možnost podat žalobu k vnitrostátnímu soudu. Navíc, ačkoli má Komise za to, že napadené rozhodnutí by v zásadě spadalo do působnosti čl. 25 odst. 1 směrnice 2003/55, dané rozhodnutí nebylo přijato maďarským regulačním úřadem coby „orgánem pro řešení sporů“. Není tedy použitelný čl. 25 odst. 5 směrnice 2003/55. Tentýž závěr je třeba učinit ohledně odstavce 6, který se týká rozhodnutí o metodách přijatých podle odstavců 2, 3 a 4 téhož článku. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí je opatření odlišné od opatření vyjmenovaných v uvedených odstavcích 2, 3 a 4, nepoužije se ani čl. 25 odst. 6. V konečném důsledku má Komise za to, že relevantní ustanovení směrnice 2003/55 nejsou v projednávané věci použitelná.

34. Zdá se mi důležité zdůraznit, že Komise zaujala stanovisko, i když jen podpůrně, rovněž ohledně řešení věci ve světle směrnice 2009/73. Je důležité to zdůraznit, protože v tomto kontextu Komise dospěla k závěru, že vnitrostátní soud by měl dodržet zásady efektivity a rovnocennosti, avšak nikoli v důsledku uvedené směrnice, ale na základě nařízení č. 715/2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám. Toto nařízení hospodářským subjektům na trhu se zemním plynem přiznává různá práva, včetně práva na to, aby mechanismy pro přidělování kapacity a postupy řízení překročení kapacity byly transparentní a nediskriminační. Ačkoli Komise tento návrh předkládá pro případ použití směrnice 2009/73 v dané věci, je důležité to zdůraznit, protože je to určující pro analýzu, kterou nyní provedu.

## 2. Analýza

35. Jak jsem uvedl v bodech 19 až 30 tohoto stanoviska, v zásadě jedinou směrnici použitelnou v projednávané věci je takzvaná druhá směrnice, směrnice 2003/55. Ta byla zrušena směrnicí 2009/73, která na rozdíl od směrnice 2003/55 obsahuje dodatečné předpisy týkající se opravných prostředků, kterými disponují dotčené osoby. Směrnice použitelná v projednávané věci, směrnice 2003/55, se tedy vyznačuje tím, že její ustanovení ohledně přístupu k právní ochraně jsou spíše skoupá.

36. Jediným ustanovením směrnice 2003/55 odkazujícím na výkon práva podat opravný prostředek je čl. 25 odst. 11. To odkazuje na odstavce 5 a 6 téhož článku a dodává, že v tam upravených případech se stížnosti podané dotčenými osobami „se podávají, aniž je dotčen výkon práva na opravný prostředek podle právních předpisů Společenství a členských států“.



37. Nicméně jak tvrdí Komise, rozhodnutí napadené v původním řízení není zahrnuto mezi rozhodnutími zmíněnými v uvedených odstavcích 5 a 6. Uvedené odstavce totiž odkazují na rozhodnutí přijatá orgánem pro řešení sporů a rozhodnutí o metodách. V projednávané věci zdá se nejde o žádnou z těchto kategorií, takže ustanovení o opravných prostředcích obsažené v odstavci 11 se nepoužije.

38. Unijní předpisový rámec plynárenského odvětví je však o dost širší; neomezuje se pouze na uvedené harmonizační předpisy. Vnitrostátní regulační orgány, jakož i provozovatelé soustav a hospodářské subjekty podléhají ustanovením několika nařízení, mezi kterými je pro účely projednávané věci třeba vyzdvihnout nařízení č. 1775/2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám, zrušené v roce 2009 výše uvedeným nařízením č. 715/2009.

39. Nařízení č. 1775/2005 je totiž *ratione materiae* a *ratione temporis* použitelné v projednávané věci, neboť se týká právě podmínek přístupu hospodářských subjektů k plynovodní soustavě, přičemž jeho platnost skončila ke dni 3. března 2011, kdy vstoupilo v platnost nařízení č. 715/2009<sup>14</sup>.

40. Článek 5 nařízení č. 1775/2005 stanoví zásady týkající se mechanismů přidělování kapacity a postupů pro řízení překročení kapacity použitelné na provozovatele soustav. Uvedené ustanovení stanoví právo všech hospodářských subjektů, aby měly k dispozici „maximální kapacitu“, jakož i to, že podléhají „[transparentním a] nediskriminačním“ mechanismům přidělování kapacity. Uvedené zásady platí jak pro provozovatele soustav, tak pro regulační orgány, které podle článku 10 „zajišťují [...] soulad s“ nařízením č. 1775/2005.

41. Konkrétně čl. 5 odst. 5 stanoví, že dojde-li k fyzickému přetížení, jak provozovatel přepravní soustavy, tak regulační orgán „použije [transparentní a] nediskriminační [...] mechanismy přidělování kapacity“. Ačkoli adresáty předpisu jsou provozovatelé soustavy a regulační orgány, je zjevné, že z něj mají prospěch hospodářské subjekty v soustavě, kterým se dává právo na to, aby rozhodnutí týkající se řízení překročení kapacity byla přijímána na základě transparentních a nediskriminačních kritérií.

42. V tomto stadiu mám za to, že uvedený čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1775/2005 dává v projednávané věci žalobci v původním řízení právo na to, aby rozhodnutí týkající se řízení překročení kapacity byla přijímána na základě transparentních a nediskriminačních kritérií. Protože se jedná o právo udělené směrnicí Unie přímo ve prospěch – v projednávané věci – společnosti E.ON, musí Maďarsko zajistit dodržování uvedeného práva prostřednictvím vnitrostátních soudních řízení, samozřejmě v rámci procesní autonomie, avšak při dodržení zásady účinné soudní ochrany, jak požaduje článek 47 Listiny základních práv Evropské unie. Tento závěr je potvrzen četnou a ustálenou judikaturou Soudního dvora.

43. Jak je známo, článek 47 jako nástupce předchozí judikatury vyjádřené v zásadách efektivity a rovnocennosti a jako obecná zásada účinné právní ochrany je účinný vůči jakémukoli vnitrostátnímu procesnímu předpisu směřujícímu k zajištění soudní vymahatelnosti práv udělených unijním právem<sup>15</sup>. To zjevně zahrnuje vnitrostátní předpisy o aktivní legitimaci v rozsahu, v němž fungují jako filtry ohledně přístupu k soudům ve členských státech.

44. Podmínky pro přístup k právní ochraně ve členských státech jsou obzvláště relevantní pro unijní právo. Důkazem toho je čl. 19 odst. 1 SEU, který požaduje, aby členské státy stanovily „prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“.

14 — Článek 32 nařízení č. 715/2009.

15 — Viz článek 51 Listiny, který omezuje působnost článku 47 na situace, kdy státy „uplatňují právo Unie“. V tomto ohledu je významná nedávná judikatura Soudního dvora, zejména judikatura týkající se základního práva na účinnou soudní ochranu. Viz mimo jiné rozsudky DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) a Sanchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

45. Z tohoto pohledu, tedy z pohledu účinné právní ochrany, přezkoumám slučitelnost vnitrostátních kritérií aktivní legitimace, na která se táže předkládající soud, s unijním právem<sup>16</sup>.

46. Jak je známo, pokud existují pochybnosti ohledně slučitelnosti vnitrostátního předpisu s uvedenými zásadami, vyžaduje základní právo na účinnou právní ochranu provedení analýzy s přihlédnutím k místu tohoto předpisu v řízení jako celku, k jeho průběhu a zvláštnostem u různých vnitrostátních soudních orgánů. Z tohoto hlediska judikatura vyžaduje zohlednit základní zásady vnitrostátního soudního systému, jako například zásadu ochrany práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení<sup>17</sup>.

47. Uplatnění základního práva na účinnou právní ochranu na vnitrostátní požadavky na aktivní legitimaci vedlo k přijetí několika rozsudků Soudního dvora, které jsou relevantní pro toto řízení o předběžné otázce.

48. V roce 2005 Soudní dvůr ve věci *Streekgewest*<sup>18</sup> konstatoval, že s unijním právem je neslučitelné vnitrostátní rozhodnutí o nepřípustnosti žaloby podané konsorciem obcí proti rozhodnutí správního orgánu neuplatnit zákaz podpory prohlášené za protiprávní. Soudní dvůr měl za to, že „[p]rocesní subjekt může mít zájem na tom, dovolávat se u vnitrostátních soudů přímého účinku zákazu provádění uvedeného v čl. 93 odst. 3 poslední větě [nyní čl. 108 odst. 3 SFEU]<sup>19</sup>“. Vnitrostátní rozhodnutí o nepřípustnosti vyžadovalo, aby byl žalobce dotčen narušením hospodářské soutěže v důsledku podpory. Soudní dvůr tento pohled nesdílel a rozhodl, že „[v] úvahu musí být vzata pouze skutečnost, že procesní subjekt podléhá poplatku, který je nedílnou součástí opatření podpory prováděného v rozporu se zákazem uvedeným v tomto ustanovení (čl. 93 odst. 3 poslední věta, nyní čl. 108 odst. 3 SFEU)<sup>20</sup>“.

49. Ve věci *Hotel Loutraki a další*<sup>21</sup>, rozhodnuté v roce 2010 po vstupu Listiny základních práv Evropské unie v platnost, Soudní dvůr znovu vytkl členskému státu nadměrné omezení kritérií aktivní legitimace v oblasti zadávání veřejných zakázek. Uchazeč-žalobce se nemohl před řeckými soudy dovolávat náhrady škody utrpěné v důsledku porušení unijního práva správním aktem, který mohl ovlivnit výsledek zadávacího řízení. Za uvedených okolností Soudní dvůr konstatoval, že „[t]akový uchazeč je tak zbaven účinné soudní ochrany práv, která mu v dané oblasti vyplývají z práva Unie“<sup>22</sup>.

50. Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že existence pouhého očekávání může stačit ke konstatování nepřípustnosti správní žaloby před vnitrostátními soudy. Tento výsledek není v rozporu se základním právem na účinnou soudní ochranu. Nicméně pokud je zájem dostatečně kvalifikovaný a má majetkové důsledky, právo přiznané unijním právem spolu s utrpěnou hospodářskou újmou vyžaduje, aby členské státy zaručily přístup k právní ochraně.

51. Ze spisu věci projednávané předkládajícím soudem vyplývá, že judikatura maďarských soudů podřizuje aktivní legitimaci ve správním řízení existenci „právního zájmu“. Tento právní zájem stojí proti pouhé hospodářské újmě, neboť na rozdíl od ní zajišťuje přístup k právní ochraně. Z předkládacího usnesení vyplývá, že společnost E.ON neprokázala zvláštní právní vztah ani k provozovateli soustavy, ani k regulačnímu orgánu, který by odůvodnil kvalifikaci zájmu žalobkyně jako „právního zájmu“, přinejmenším ohledně konkrétního aspektu řízení překročení kapacity.

16 — Toto široké pojetí účinné právní ochrany, zahrnující rovněž známé zásady efektivit a rovnocennosti, sdílí i další generální advokáti. Vyjádřil ho generální advokát Bot ve stanovisku předneseném ve věci *Agronkonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:172), bod 36, jakož i generální advokát Jääskinen ve stanovisku předneseném ve věci *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155), bod 47.

17 — Rozsudek *Tele 2 Telecommunication* (C-426/05, EU:C:2008:103, bod 55 a citovaná judikatura). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Szpunara ve věci *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — Tamtéž, bod 19.

20 — Tamtéž.

21 — C-145/08 a C-149/08, EU:C:2010:247.

22 — Tamtéž, bod 78.

52. Tento přístup je vlastní několika členským státům, jejichž systémy správního soudnictví se vyznačují určitou tvrdostí požadavků na aktivní legitimaci<sup>23</sup>. To je případ Polské republiky, což odůvodňuje její účast v řízení.

53. Není pochyb o tom, že uvedené systémy správního soudnictví byly vytvořeny na základě procesní autonomie členských států, aniž z hlediska unijního práva existují jakékoli obecné námitky proti jejich fungování<sup>24</sup>. Je legitimní, že některé členské státy zajišťují soudní přezkum správních aktů pouze ve vztahu k jednotlivcům či skupinám přímo dotčeným určitými veřejnoprávními rozhodnutími, zatímco jiné členské státy zvolily otevřenější systémy. V určitých případech, jako například v kontextu práva ochrany životního prostředí, může unijní právo od určitých členských států vyžadovat jisté změny, ale celkově unijní řád s různými vnitrostátními systémy správního soudnictví koexistuje v míru.

54. V projednávané věci mám za to, že společnost E.ON nemohla uplatňovat právo na základě směrnice 2003/55, neboť navzdory její časové působnosti neobsahuje z hmotněprávního hlediska ustanovení, která by se týkala konkrétního případu, který projednává Kúria.

55. Nicméně jak již bylo uvedeno, má společnost E.ON právo na základě čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1775/2005. Uvedené ustanovení zaručuje každému hospodářskému subjektu právo na to, aby rozhodnutí týkající se překročení kapacity byla přijímána na základě transparentních a nediskriminačních kritérií. Právě takové rozhodnutí napadá společnost E.ON, neboť se týká kritérií ve vztahu k volné kapacitě dostupné v plynárenském roce. Mám tedy za to, že společnost E.ON má právo přiznané nařízením č. 1775/2005, a navíc byly ohroženy její majetkové zájmy. Spojení obou okolností mě vede k závěru, že při přezkumu z hlediska práva na účinnou soudní ochranu je rozhodnutí o zamítnutí aktivní legitimace společnosti E.ON pro nedostatek „právního zájmu“ s uvedeným právem obtížně slučitelné.

56. Není však úkolem Soudního dvora rozhodovat o platnosti obecného kritéria aktivní legitimace ve vnitrostátním řízení ani zbavit vnitrostátní soud jeho funkce zajišťovat a vykládat vnitrostátní právo. Hledat takový výklad vnitrostátních předpisů, který bude slučitelný s unijním právem, přísluší Kúria. Soudní dvůr je předkládajícímu soudu nápomocen výhradně s výkladem unijního práva.

57. S ohledem na to tedy činím závěr, že čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1775/2005, ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládány v tom smyslu, že brání takovému kritériu aktivní legitimace, jako je kritérium použité ve věci v původním řízení, založenému na existenci „právního zájmu“, které hospodářskému subjektu na trhu se zemním plynem, který chce napadnout rozhodnutí vnitrostátního regulačního úřadu, upírá přístup ke správnímu soudu.

## V – Závěry

58. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Kúria odpověděl takto:

„1) S ohledem na okamžik podání žaloby k soudu prvního stupně musí vnitrostátní soud v takové situaci, jako je situace v původním řízení, použít výhradně směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 98/30/ES.

23 — K této otázce je velmi výstižná analýza provedená v Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C. H., Spronken, T. a Berlee, A., „Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts“, Intersentia, 2013.

24 — Například viz judikatura Soudního dvora v případě Německa a souladu jeho předpisů o aktivní legitimaci s rámcem mezinárodního a evropského správního řízení upraveným v Aarhuské úmluvě, a konkrétně jejími ustanoveními o přístupu k právní ochraně: rozsudky Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), bod 43 a Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712), bod 45.

- 2) Článek 5 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1775/2005 ze dne 28. září 2005 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládány v tom smyslu, že brání takovému kritériu aktivní legitimace, jako je kritérium použité ve věci v původním řízení, založenému na existenci ‚právního zájmu‘, které hospodářskému subjektu na trhu se zemním plynem, který chce napadnout rozhodnutí vnitrostátního regulačního úřadu, upírá přístup ke správnímu soudu.“