



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 14. dubna 2016¹

Věc C-574/14

PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S. A.
proti
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) (Polsko)]

„Vnitřní trh s elektřinou — Státní podpory — Rozhodnutí Komise, jímž se prohlašuje slučitelnost státní podpory se společným trhem — Článek 107 SFEU — Článek 4 odst. 3 SEU — Rozhodnutí 2009/287/ES — Metodika uvízlých nákladů — Výpočet roční úpravy uvízlých nákladů — Situace na relevantním trhu — Pravomoci vnitrostátních orgánů a soudů“

1. Zásady a východiska pro možnost členských států otevřít odvětví elektřiny hospodářské soutěži položila směrnice 96/92/ES² o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou. V některých členských státech byl postupný přechod k tomuto novému režimu provázen poskytováním státních podpor vnitrostátním energetickým podnikům.

2. V této souvislosti začala Komise od roku 2001 používat metodiku pro analýzu slučitelnosti příslušných státních podpor s vnitřním trhem. Konkrétně zavedla metodu, kterou měl být prováděn výpočet tzv. uvízlých nákladů, tj. nákladů – jež mohou být nahrazeny poskytnutím státních podpor – vzniklých tím, že podniky v daném odvětví nejsou v rámci nového modelu otevřeného hospodářské soutěži z ekonomického hlediska schopny dostát předchozím závazkům či zárukám týkajícím se dodávek elektrické energie.

3. Následně se Komise měla v souladu s výše uvedenou metodikou vyjádřit k některým ze státních systémů poskytování podpor podnikům v odvětví elektřiny. Jedním z nich byl i systém zavedený Polskou republikou, který je předmětem tohoto řízení o předběžné otázce.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. prosince 1996 (Úř. věst. L 27, s. 20; Zvl. vyd. 12/02, s. 3).

4. Polská republika přijala v roce 2007 zákon, jehož účelem bylo poskytnout výrobcům elektřiny náhradu za uvízlé náklady, které by jim mohly vzniknout³. Prostřednictvím tohoto zákona polské orgány konkrétně určily podmínky, za nichž mají být hrazeny náklady, které vznikly výrobcům v souvislosti s předčasným ukončením dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie. Ke slučitelnosti těchto státních podpor se společným trhem se Komise vyjádřila příznivě v rozhodnutí 2009/287/ES⁴.

5. Podstatou problému je tedy určit, zda státní podpory povolené Komisí mají být uvolněny s ohledem na „původní“ situaci energetických podniků, které jsou příjemci podpor (a jejich výrobních jednotek), v té podobě, která je popsána v zákoně z roku 2007, nebo spíše s ohledem na situaci, která existuje v okamžiku uvolnění podpor (v projednávané věci se jednalo o finanční rok 2009).

6. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce umožní Soudnímu dvoru zaprvé potvrdit jeho vlastní judikaturu týkající se výlučné pravomoci Komise vyjadřovat se ke slučitelnosti státních podpor se společným trhem. Zadruhé bude zapotřebí zjistit, kterému ze dvou způsobů výkladu, jež navrhují účastníci řízení (označované jako „statický a dynamický výklad“), má být dána přednost při použití rozhodnutí 2009/287.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Sdělení Komise o metodice analýzy státních podpor souvisejících s uvízlými náklady⁵

7. Dne 26. července 2001 přijala Komise sdělení o metodice analýzy státních podpor souvisejících s uvízlými náklady (dále jen „metodika“).

8. Podle bodu 2 šestého pododstavce metodiky je cílem této metodiky „navrhnout, jakým způsobem by měla Komise uplatňovat ustanovení Smlouvy týkající se státních podpor ve vztahu k podporám, jejichž cílem je nahradit náklady na povinnosti či záruky, u nichž existuje riziko nesplnění v důsledku [otevření evropského odvětví elektřiny hospodářské soutěži, zavedeného na základě] směrnice 96/92/ES“.

9. Odstavec 3 metodiky definuje, které povinnosti a záruky provozu mohou být považovány za uvízlé náklady, a v bodě 3 uvádí toto:

„Takové povinnosti a záruky provozu nemusí být na základě ustanovení směrnice 96/92/ES případně splněné. Aby povinnosti a záruky byly kvalifikovány jako uvízlé náklady, musí se v důsledku směrnice stát nevhodnými a musí výrazným způsobem ovlivnit konkurenceschopnost dotčeného podniku. To musí mimo jiné vést k tomu, aby podnik vytvářel účetní položky (např. rezervy), které jsou určeny k tomu, aby odrážely předvídatelný dopad těchto povinností nebo záruk.“

3 — Zákon ze dne 29. června 2007 o podmínkách hrazení nákladů na straně výrobců při předčasném ukončení dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie [Ustawa o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, Dz. U. č. 130, položka 905, ve znění změn (dále jen „zákon KDT“ nebo „zákon z roku 2007“)].

4 — Rozhodnutí Komise ze dne 25. září 2007 o státní podpoře, kterou Polsko poskytlo v rámci dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie, a státní podpoře, kterou Polsko hodlá poskytnout v rámci odškodnění za dobrovolné ukončení dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie (Úř. věst. 2009, L 83, s. 1).

5 — Dopis Komise SG(2001)D/290869 ze dne 6. srpna 2001, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html. Ve španělském znění je členění tohoto textu do odstavců odlišné než v polském znění (http://www.uokik.gov.pl/pomoc_publiczna_2.php#faq330).

Zvláště tehdy, kdyby příslušné povinnosti nebo záruky vedly k tomu, že neexistence podpory nebo přechodných opatření by mohla ohrozit životaschopnost uvedených podniků, jsou takové povinnosti a záruky tím spíše považovány za splňující požadavky popsané v předchozím odstavci.

Hodnocení vlivu takových povinností nebo záruk na konkurenceschopnost nebo životaschopnost předmětných podniků se bude uplatňovat na konsolidovaném základě. Aby mohly povinnosti nebo záruky představovat uvízlé náklady, musí být možné konstatovat příčinnou souvislost mezi vstupem směrnice 96/92/ES v platnost a problémy předmětných podniků v souvislosti s plněním povinností nebo záruk. V zájmu stanovení takové příčinné souvislosti Komise posoudí především pokles cen elektřiny nebo ztrátu podílu příslušných podniků na trhu. Povinnosti nebo záruky, které by nebylo možné splnit nezávisle na vstupu směrnice v platnost, nepředstavují uvízlé náklady.“

10. Odstavec 4 metodiky se týká výpočtu způsobilých státních podpor a jeho bod 4.2 zní takto:

„Systém vyplácení této podpory musí zohlednit budoucí vývoj hospodářské soutěže. Tento vývoj je možné měřit především kvantifikovatelnými ukazateli (ceny, podíl na trhu, další faktory s výpovědní hodnotou, které uvedl členský stát). Protože změny podmínek hospodářské soutěže mají přímý vliv na výši uvízlých nákladů, které přichází do úvahy, částka vyplácené podpory je nezbytně v konečném důsledku podmíněna vývojem skutečné hospodářské soutěže a při výpočtu podpory vyplácené v dané době se musí zohledňovat změny relevantních faktorů, aby se mohl vyhodnotit stupeň dosažené hospodářské soutěže.“

11. Podle bodu 4.5 odstavce 4 metodiky:

„Maximální částka podpory, která může být vyplacena podniku na vyrovnání uvízlých nákladů, musí být uvedena předem. Musí přihlížet k přírůstkům produktivity, kterých může podnik dosáhnout.

Taktéž podrobná opatření na výpočet a financování podpory určené na vyrovnání uvízlých nákladů a maximální období, po které lze tuto podporu poskytnout, musí být jasně uvedena předem. Oznámení o podpoře bude uvádět zejména, jak bude výpočet uvízlých nákladů přihlížet ke změnám různých faktorů zmíněných v bodě 4.2.“

2. Rozhodnutí 2009/287

12. Článek 1 rozhodnutí 2009/287 stanoví toto:

„1. Dlouhodobé smlouvy o prodeji kapacity a elektrické energie uzavřené mezi společnostmi Polskie Sieci Elektroenergetyczne S. A. [veřejný poskytovatel polské elektrické sítě] a společnostmi uvedenými v příloze 1 zákona o zásadách hrazení nákladů, které výrobcům vznikly v souvislosti s předčasným ukončením dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie [...], představují ode dne přistoupení Polska k Evropské unii státní podporu pro výrobce elektřiny ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES.

2. Státní podpora uvedená v odstavci 1 je protiprávní a neslučitelná se společným trhem.“

13. Podle článku 4 téhož rozhodnutí:

„1. Náhrady stanovené v [KDT] představují státní podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES poskytnutou výrobcům uvedeným v příloze 2 [zákona KDT].

2. Státní podpora uvedená v odstavci 1 je v souladu s metodikou pro uvízlé náklady slučitelná se společným trhem.

3. Maximální výší náhrad stanovenou v [zákoně KDT] je částka po odečtení celkových příjmů vytvořených aktivy v rámci dlouhodobých smluv a dostupných k uhrazení investičních nákladů.“

B – Vnitrostátní právo

14. Podle čl. 2 bodu 7 zákona KDT se pojmem „výrobce“ rozumí „energetický podnik, který vykonává hospodářskou činnost v oblasti výroby elektrické energie a je stranou dlouhodobé smlouvy s vyloučením společnosti Polskie Sieci Elektroenergetycznych S. A. se sídlem ve Varšavě“.

15. Podle čl. 2 bodu 12 zákona KDT se „uvízlými náklady“ rozumí „náklady výrobce, které nejsou kryté příjmy z prodeje vytvořené elektrické energie, rezervami kapacity a systémovými službami na konkurenčním trhu po předčasném ukončení dlouhodobé smlouvy vyplývající z nákladů, které nesl tento výrobce do 1. května 2004 a spojené s výrobou elektrické energie.“

16. V článku 32 odst. 1 zákona KDT se stanoví, že „[p]okud je výrobce, který uzavřel dohodu o ukončení smlouvy, součástí skupiny, zohlední se při výpočtu uvízlých nákladů veličiny označené písmeny ‚N‘, ‚SD‘, ‚R‘ a ‚P‘, které se uvádí v čl. 27 odst. 1, v souvislosti s každým výrobcem a každým podnikem, který patří do skupiny a vykonává hospodářskou činnost v oblasti výroby elektrické energie na území Polska ve výrobních jednotkách, jež se uvádí v příloze 7 [zákona KDT]“.

17. Příloha 1 zákona KDT obsahuje seznam výrobců, kteří uzavřeli dlouhodobé smlouvy o prodeji kapacity a elektrické energie, a uvádí výrobní jednotky, jichž se tyto smlouvy týkají.

18. Příloha 2 zákona KDT stanoví stropy pro vyrovnání uvízlých nákladů jednotlivým výrobcům, kteří jsou příjemci podpor, a to k 1. lednu 2007.

19. Příloha 7 zákona KDT obsahuje výčet výrobních jednotek zohledněných pro účely výpočtu uvízlých nákladů výrobců, které jsou zohledněny v úpravách těchto nákladů.

II – Skutkové okolnosti

20. Z předkládacího rozhodnutí a z vyjádření účastníků řízení vyplývá, že společnost PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S. A. (dále jen „PGE“) je výrobcem elektrické energie, který převzal jakožto její právní nástupce PGE Zespól Elektrowni Dolna Odra převzal její práva.

21. PGE Zespól Elektrowni Dolna Odra uzavřela před rokem 2007 se společností Polskie Sieci Elektroenergetyczne S. A. několik dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie, v nichž se zavázala, že jako protihodnotu provede určité investice.

22. Prostřednictvím výše uvedených smluv se společnost PGE Zespól Elektrowni Dolna Odra (později PGE Górnictwo Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S. A.) zavázala k vytvoření nových výrobních kapacit, k modernizaci svého zařízení a také k tomu, že bude společnosti Polskie Sieci Elektroenergetyczne S. A. dodávat určité pevně stanovené minimální množství elektrické energie. Posledně jmenovaná společnost (veřejný poskytovatel v rámci daného systému) se zavázala, že bude odebírat přinejmenším výše uvedené sjednané minimální množství elektrické energie, jejíž cena bude stanovena na základě zásady přenesení nákladů na zákazníky.

23. Po přistoupení Polské republiky k Evropské unii došlo v roce 2007, tj. v době platnosti směrnice 96/92, k přijetí zákona KDT, jímž byl zaveden nárok na vyrovnání uvízlých nákladů. V okamžiku přijetí tohoto zákona byla PGE součástí skupiny podniků, spolu s dalšími výrobci elektrické energie, mezi něž patřila i společnost PGE Elektrownia Bełchatów S. A. (dříve označovaná jako Elektrownia Bełchatów S. A.; dále jen „ELB“).

24. Když PGE uzavřela dlouhodobé smlouvy o prodeji kapacity a elektrické energie, nebyly nicméně PGE a ELB součástí téže skupiny podniků. Jak jsem již uvedl, součástí téže skupiny podniků byly obě tyto společnosti v době, kdy byl přijat jak zákon KDT (dne 29. června 2007), tak rozhodnutí 2009/287 (dne 25. září 2009).
25. V přílohách zákona KDT ani v přílohách rozhodnutí 2009/287 není uvedeno, že by společnosti PGE a ELB patřily do téže skupiny podniků.
26. V seznamu výrobních jednotek zabývajících se výrobou elektrické energie, jež byly zohledněny pro účely určení uvízlých nákladů (příloha 7 zákona KDT), nejsou elektrárny PGE uváděny vedle elektráren ELB. Posledně jmenovaná společnost je uváděna jakožto člen holdingové společnosti BOT Górnictwo i Energetyka S. A.
27. Mechanismus úpravy uvízlých nákladů zahrnuje jednak zaplacení zálohy výrobcům, a to do výše stanovené v zákoně KDT, jednak roční vyúčtování, které provádí předseda Úřadu Regulaci Energetyki (energetický regulační orgán; dále jen „URE“) na základě skutečného finančního výsledku.
28. V příloze 1 zákona KDT je PGE uvedena jakožto výrobce ve smyslu čl. 2 bodu 7 téhož zákona. Jak vyplývá z přílohy 2 zákona KDT, pro tuto společnost mohou být tedy uvízlé náklady upraveny pouze do výše 633 496 000 PLN.
29. Rozhodnutím ze dne 30. července 2010 stanovil předseda URE výši roční úpravy uvízlých nákladů PGE za rok 2009 v částce 24 077 793 PLN. Učinil tak s ohledem na finanční výsledek společnosti ELB, neboť měl za to, že tato společnost patřila v roce 2009 do stejné skupiny podniků jako PGE.
30. PGE podala proti rozhodnutí předsedy URE žalobu k Sąd Okręgowy w Warszawie (okresní soud ve Varšavě), tvrdíc, že čl. 32 odst. 1 zákona KDT je použitelný výlučně na případ podniků, které jsou v příloze 7 zákona KDT uvedeny jakožto podniky patřící do téže skupiny, a že PGE nepatřila podle výše uvedené přílohy do téže skupiny jako ELB.
31. Okresní soud žalobu společnosti PGE přijal a rozsudkem vydaným dne 4. června 2010 jí vyhověl, přičemž stanovil částku roční úpravy uvízlých nákladů za rok 2009 ve výši 116 985 205 PLN.
32. Odvolání podané předsedou URE zamítl Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě) rozsudkem vydaným dne 17. ledna 2013. Zmíněný soud vycházel z toho, že k tomu, aby se mohl zohlednit finanční výsledek jiného podniku (tj. ELB), musí tento podnik ve smyslu přílohy 7 zákona KDT patřit do stejné skupiny jako PGE, čemuž tak v projednávané věci nebylo.
33. Předseda URE podal proti rozsudku vydanému v odvolacím řízení kasační opravný prostředek k Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud), který vycházel z údajného porušení čl. 2 odst. 1 a článku 32 zákona KDT. Kromě toho uvedl, že zákon KDT je třeba vykládat v souladu s metodikou a že z bodů 3.3 a 4.2 této metodiky vyplývá, že uvízlé náklady se vypočtou s ohledem na skutečnou příslušnost výrobců energie, na které se vztahuje zákon KDT, ke skupinám, v příslušném roce úpravy těchto nákladů.
34. Za těchto okolností položil Sąd Najwyższy následující předběžné otázky.

III – Předběžné otázky

35. Znění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která došla Soudnímu dvoru dne 11. prosince 2014, je následující:

- „1) Je třeba článek 107 [SFEU] ve spojení s čl. 4 odst. 3 [SEU] a čl. 4 odst. 2 rozhodnutí Evropské komise ze dne 25. září 2007 vykládat v tom smyslu, že pokud Evropská komise považuje státní podporu za slučitelnou se společným trhem, není vnitrostátní soud oprávněn ověřovat, zda jsou vnitrostátní předpisy, které byly uznány za povolenou státní podporu, v souladu se zásadami [metodiky]?
- 2) Je třeba článek 107 [SFEU] ve spojení s čl. 4 odst. 3 [SEU] a čl. 4 odst. 1 a 2 rozhodnutí Evropské komise ze dne 25. září 2007 v kontextu bodů 3.3 a 4.2 metodiky vykládat v tom smyslu, že při realizaci programu státní podpory, jehož slučitelnost se společným trhem uznala Evropská komise, se roční úprava uvízlých nákladů ve vztahu k výrobcům, kteří jsou součástí skupin, uskuteční za předpokladu, že rozhodující je jen členství výrobce ve skupině podle stavu uvedeného v přílohách právního aktu, který přezkoumala Evropská komise, nebo je třeba každý rok, kdy se provádí úprava uvízlých nákladů, přezkoumat, zda je subjekt, který je příjemcem programu státní podpory spojeného s uvízlými náklady během tohoto období skutečně členem skupiny, do které patří i jiní výrobci zařazení do tohoto programu podpory?“

IV – Řízení před Soudním dvorem

36. Řízení se zúčastnili a písemná vyjádření předložili PGE, předseda URE, polská vláda a Komise.

37. Jednání konaného dne 27. ledna 2016 se zúčastnily PGE, polská vláda a Komise.

V – Argumenty účastníků řízení

A – První předběžná otázka

38. PGE tvrdí, že prohlásila-li Komise slučitelnost státní podpory se společným trhem, není vnitrostátní soud oprávněn ověřovat, zda je tato podpora v souladu se zásadami metodiky. V opačném případě by došlo k porušení výlučné pravomoci, kterou Komisi přiznává článek 108 SFEU, a v projednávaném případě také k tomu, že vnitrostátní soud by se *de facto* nemusel řídit rozhodnutím 2009/287, což výslovně vylučují body 16, 17 a 20 oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy⁶. Aniž je dotčena možnost vnitrostátního soudu použít metodiku jakožto výkladový nástroj pro vyřešení případných pochybností týkajících se výkladu rozhodnutí 2009/87, není povoleno, aby vnitrostátní soud vydával rozhodnutí, která by byla v rozporu s výše uvedeným rozhodnutím.

39. Předseda URE tvrdí, že vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právní předpisy takovým způsobem, aby zaručily plnou účinnost unijního práva v oblasti státních podpor. Podle jeho názoru to znamená, že ve sporu, který se týká sporné státní podpory, musí vnitrostátní soud vykládat vnitrostátní právo s přihlédnutím k článku 4 rozhodnutí 2009/287 a k bodům 3.3 a 4.2 metodiky.

6 — Úř. věst. 2009, C 85, s. 1.

40. Polská vláda vychází z předpokladu, že Komise má výlučnou pravomoc vyjádřit se ke slučitelnosti podpory se společným trhem, přičemž připouští i možnost, že když Komise přijme rozhodnutí, nastanou okolnosti ztěžující provedení tohoto rozhodnutí, takže bude nutné, aby Komise a vnitrostátní orgány vypracovaly společná opatření. Domnívá se proto, že v takovém případě, jako je ten projednávaný, je vnitrostátní soud oprávněn, a dokonce i povinen ověřit, zda jsou vnitrostátní ustanovení, jimiž se zavádí povolená podpora, v souladu se zásadami vyplývajícími z metodiky. Tímto způsobem se zaručí řádné provádění rozhodnutí 2009/287, a v konečném důsledku i ochrana podmínek hospodářské soutěže na společném trhu.

41. Komise zastává v podstatě též názor jako PGE. Kromě toho uvádí, že když v rozhodnutí 2009/287 posoudila polský systém uvízlých nákladů (tj. zákon z roku 2007) ve světle bodů 3 a 4 metodiky a prohlásila, že tento systém je slučitelný s vnitřním trhem, vnitrostátní soud není v okamžiku skutečného provedení úpravy oprávněn k tomu, aby ověřil soulad zákona KDT s metodikou.

B – Druhá předběžná otázka

42. PGE je toho názoru, že roční úprava uvízlých nákladů musí vycházet ze situace, která existovala v okamžiku, kdy Komise přezkoumala režim podpor zavedený prostřednictvím zákona KDT. PGE má za to, že v rámci takového ověření Komise přezkoumala a schválila režim uvízlých nákladů, který je obsažen v zákoně KDT, a to včetně jednotlivých ustanovení tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že Komise povolila, aby byla výše úpravy vypočtena na konsolidovaném základě ve smyslu přílohy 7 zákona KDT, při určení příslušnosti jednotlivých výrobců k určité skupině podniků je třeba vycházet striktně a výlučně z ustanovení zákona KDT.

43. Předseda URE, polská vláda a Komise se přiklání k názoru, že pro účely ročního výpočtu úpravy uvízlých nákladů by měla být příslušnost výrobce k určité skupině podniků posuzována na základě „dynamického výkladu“. Body 3.3 a 4.2 metodiky odkazují podle jejich mínění na budoucí skutečný vývoj hospodářské soutěže a potažmo na skutečné tržní podmínky existující v okamžiku uvolnění státní podpory. Z tohoto předpokladu lze podle nich vycházet při určení skutečného složení skupin podniků během roku, v němž jsou prováděny úpravy. Komise upřesňuje, že pokud by byl namísto toho uplatněn „statický výklad“, který prosazuje PGE, musely by být veškeré změny, jimiž by prošla struktura skupin podniků, chápány v tom smyslu, že nespádají do působnosti rozhodnutí 2009/287, což by vedlo k tomu, že náhrady by za těchto nově vzniklých okolností mohly být vyplaceny pouze po předběžném oznámení podle článku 108 SFEU.

VI – Posouzení

A – První předběžná otázka

44. Podstatou první předběžné otázky je, zda článek 107 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU, ve spojení s rozhodnutím 2009/287 a s metodikou, musí být vykládány v tom smyslu, že pokud Evropská komise prohlásí, že je určitá státní podpora slučitelná se společným trhem, mohou vnitrostátní soudy v okamžiku jejího uvolnění ověřovat, zda je tato podpora slučitelná s metodikou.

45. Výše uvedené znění této otázky, které použil předkládající soud, je příliš abstraktní na to, abychom z něj mohli vyvodit jinou než zápornou odpověď.

46. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že posouzení slučitelnosti státních podpor se společným trhem spadá do výlučné pravomoci Komise⁷. Úloha vnitrostátních soudů v systému kontroly státních podpor není sice zcela pasivní, avšak jejich úkol se omezuje pouze na zaručení účinnosti preventivní kontroly návrhů státních podpor. Komise a vnitrostátní soudy plní v této souvislosti „odlišné úlohy, které se vzájemně doplňují“⁸, takže zatímco „posouzení slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem patří do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů, dbají vnitrostátní soudy až do vydání konečného rozhodnutí Komise na ochranu práv jednotlivců před případným porušením zákazu uvedeného v čl. 108 odst. 3 SFEU státními orgány“⁹.

47. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vnitrostátní soudy nemají pravomoc k tomu, aby se vyjádřily ke slučitelnosti státní podpory s vnitřním trhem, ani aby posoudily platnost rozhodnutí, jež v této souvislosti přijímá Komise¹⁰.

48. Předkládající soud výše uvedenou judikaturu ve skutečnosti nezpochybňuje, neboť jeho pochybnosti nevycházejí z toho, že by bylo možné posoudit platnost rozhodnutí 2009/287 jako takovou. Netáže se ani na to, zda mu přísluší, aby znovu posoudil obsah tohoto rozhodnutí a znovu se vyjádřil ke slučitelnosti státních podpor se společným trhem. Jeho otázka je mnohem konkrétnější, a sice taková, zda v okamžiku, kdy podává výklad vnitrostátní právní úpravy (zákona KDT) týkající se režimu podpor, který je předmětem rozhodnutí 2009/287, a používá ji *ad casum*, může „rozhodnout s cílem, aby se skutečný rozsah státní podpory, která se výrobci energie poskytla na základě zákona, přizpůsobil předpokladům, o které se opírá rozhodnutí Komise“¹¹.

49. Jak uvádí sám předkládající soud, podstatou jeho otázky je to, zda zmíněný vnitrostátní právní předpis „musí být vykládán tak, že mechanismus podpory upravený v zákoně KDT, jehož slučitelnost se společným trhem se přezkoumala ještě před jeho použitím v praxi, se má *a priori* považovat za předpis v souladu s metodikou a při svém použití se už v této souvislosti nesmí zkoumat, nebo zda vnitrostátní orgány a soudy musí v rámci každého použití zákona KDT přezkoumat státní podporu poskytnutou na základě provádění zákona KDT, pokud jde o slučitelnost s touto metodikou“¹².

50. Znamenalo by to, že použití zákona KDT by mělo vycházet z takového „modelu výkladu“¹³, jehož „základ“ by představovalo rozhodnutí 2009/287 spolu „s metodikou“¹⁴. Pokud bychom tedy uplatnili takovýto „model“, mohlo by dojít k tomu, že by státní podpora, k níž neměla Komise žádné výhrady v době, kdy mohla „jen obecně vyhodnotit mechanismy systému státní podpory, které [zákon KDT] stanoví“¹⁵, musela být v okamžiku svého uvolnění přesto prohlášena za neslučitelnou se společným trhem.

51. Mám za to, že s touto úvahou nelze souhlasit.

7 — Za všechny obecně rozsudek *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434, body 51 a 52).

8 — Rozsudek *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 27).

9 — Rozsudek *Deutsche Lufthansa* (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 28), v němž jsou citovány rozsudky *van Calster* a další (C-261/01, EU:C:2003:571, bod 75), a *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644, bod 38).

10 — Jak připomněl Soudní dvůr ve věci *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434, bod 53), „[a]čkoli mohou být vnitrostátní soudy v zásadě povolány k posouzení platnosti aktu práva Společenství, nemají nicméně pravomoc k tomu, aby samy vyslovily neplatnost aktů orgánů Společenství (rozsudek [...] *Foto Frost*, 314/85 [EU:C:1987:452], bod 20). Pouze Soudní dvůr má tedy pravomoc určit, že akt orgánů Společenství je neplatný (rozsudky [...] *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* a *Zuckerfabrik Soest* C-143/88 a C-92/89 [EU:C:1991:65], bod 17, [a] [...] *ATA* a *ELFAA*, C-344/04 [EU:C:2006:10], bod 27)“.

11 — Strana 13 předkládacího rozhodnutí.

12 — Strana 14 předkládacího rozhodnutí.

13 — Strana 16 předkládacího rozhodnutí.

14 — Tamtéž.

15 — Strana 14 předkládacího rozhodnutí.

52. Režim podpor, který zavedl zákon KDT, byl s konečnou platností povolen rozhodnutím 2009/287, v jehož článku 4 rozhodla Komise s ohledem na metodiku v tom smyslu, že náhrada uvízlých nákladů je slučitelná se společným trhem. Výše uvedené rozhodnutí nemůže být tedy považováno za pouhý „základ“, z něhož by bylo možné vyvodit *ad hoc* výkladové pravidlo, ve skutečnosti představované samotnou metodikou, kterou by vnitrostátní soudy přímo používaly s cílem dosáhnout odlišných výsledků. Takové jednání bychom mohli chápat v tom smyslu, že si tyto soudy přivlastňují výlučnou pravomoc, která přísluší Komisi.

53. I když se již Komise vyjádřila ke konkrétnímu režimu podpor, který zavedl zákon KDT, může se stát, že v rámci následné praxe vzniknou nenadálé okolnosti, jejichž účinky mohly vést Komisi k jinému rozhodnutí, kdyby je znala či předvíдалa. Domnívám se, že otázky položené předkládajícím soudem vycházejí právě z takovýchto obav o zajištění dodržení unijního práva v oblasti státních podpor.

54. Přestože jsou tyto obavy oprávněné, nelze je řešit takovým způsobem, že přiznáme vnitrostátním orgánům pravomoci, jež přísluší Komisi. Řešení se naopak skrývá ve vymezení „odlišn[ých] [úloh], které se vzájemně doplňují“, jež v této oblasti náleží Komisi a členským státům, jak již bylo popsáno výše.

55. Odpověď na první předběžnou otázkou zřejmě nebude ve skutečnosti příliš užitečná, nebude-li souviset s posouzením druhé z otázek položených předkládajícím soudem, která se týká možného dopadu nenadálých změn skutkových předpokladů, z nichž vycházela Komise v okamžiku, kdy přijímala rozhodnutí 2009/287.

56. V každém případě platí, že na takto obecně či abstraktně položenou otázku nelze odpovědět jinak než záporně. Pokud Komise prohlásí, že určitá státní podpora je s ohledem na určitý vnitrostátní právní předpis slučitelná se společným trhem, není vnitrostátní soud oprávněn ověřovat, zda jsou vnitrostátní předpisy, jimiž se tato státní podpora zavádí, v souladu s předpoklady metodiky.

B – Druhá předběžná otázka

57. Předkládající soud si přeje zjistit, zda pro účely ročního výpočtu uvízlých nákladů (tj. za účelem určení částky odpovídající jednotlivým rokům, kdy se provádí úprava), které mají být nahrazeny výrobcům elektrické energie, má být za zásadní faktor považováno a) členství výrobce ve skupině podniků podle stavu uvedeného v přílohách zákona KDT nebo b) skutečné členství v jiné skupině výrobců, než jaká je uvedena ve výše uvedených přílohách, nebo v téže skupině, avšak sestávající z jiných podniků.

58. Vyřešení této otázky bude mít na projednávanou věc bezprostřední dopad. Pokud bude uplatněna druhá možnost (prosazující „dynamický výklad“ složení skupin podniků), zásadní význam pro výpočet by měly finanční výsledky, jichž dosáhla skupina v roce, na který se vztahuje náhrada. Tuto hypotézu obhajoval v projednávaném sporu polský energetický regulační orgán, když bylo v souladu s jeho názorem rozhodnuto o snížení částky, která měla být vyplacena PGE. Opačnou hypotézu, kterou prosazuje PGE, potvrdily i soudy rozhodující v prvním stupni a v odvolacím řízení, které vzaly v úvahu výlučně stav uvedený v příloze 7 zákona KDT.

59. Druhá otázka je tedy formulována mnohem konkrétněji než první. Jádrem problému tkví v tom, zda pro účely výpočtu roční úpravy uvízlých nákladů ve prospěch PGE za rok 2009 mají být zohledněny striktně pouze ty výrobní jednotky a energetické podniky, které jsou uvedeny v příloze 7 zákona KDT, nebo ty, které patřily přímo v roce 2009 do stejné skupiny podniků jako PGE, a to i přesto, že podle přílohy 7 byly součástí jiné skupiny než posledně jmenovaná společnost.

60. Obávám se však, že odpověď na druhou otázku nevyřeší hlavní problém projednávaného sporu, který se ve skutečnosti týká spíš výkladu a použití zákona KDT než unijního práva. Jak uvádí PGE ve svém vyjádření (body 30 a 54), pochybnosti, jež vyvstaly, nemohou být vyřešeny na základě rozhodnutí 2009/87 ani na základě metodiky, neboť jejich řešení závisí především na použití článků 2 a 32 zákona KDT ve spojení s přílohou 7 zákona KDT. Právě tato ustanovení mohou napomoci ke zjištění, zda se finanční výsledek, jehož dosáhla ELB v roce 2009, může promítnout do úpravy uvízlých nákladů, jež mají být nahrazeny společností PGE, ve smyslu jejich snížení, přestože podle přílohy 7 zákona KDT nebyla tato okolnost v rámci stanovených podpor předpokládána.

61. Z hlediska unijního práva musí být rozhodnutí 2009/287 považováno za pouhé „prohlášení o slučitelnosti“ daných podpor s vnitřním trhem, které bylo zasláno polským orgánům s cílem umožnit jim, aby podle vlastního uvážení uvolnily ve prospěch podniků působících v odvětví elektrické energie během po sobě jdoucích ročních období veřejné prostředky do výše x milionů PLN. Pokud se tyto orgány během zmíněných ročních období rozhodnou pro takový výklad zákona KDT, z něhož by vyplývalo snížení – nikdy však zvýšení – částky povoleného „výdaje“, proti jejich postupu nelze vznášet námitky, které by vycházely ze zmíněného rozhodnutí 2009/287. Znovu opakuji, že toto rozhodnutí neobsahuje žádnou „povinnost“ či požadavek, jež by se týkaly poskytnutí státní podpory, a jeho jediným cílem je prohlásit slučitelnost této podpory s vnitřním trhem.

62. S výše uvedenou výhradou, kterou níže ještě zdůrazním, bych rád předeslal, že se obecně a zásadně přikláním k druhému z obou sporných tvrzení, tj. k tvrzení prosazujícímu „dynamický výklad“ přihlížející k nenadálé změně okolností. Rozhodnutí 2009/287 má zajistit, aby roční úprava uvízlých nákladů odpovídala skutečnému stavu trhu v okamžiku nahrazení těchto nákladů, což předpokládá, že bude docházet k posuzování vývoje hospodářské soutěže i trhu jako takového. Z konkrétního složení skupin podniků během roku, kdy se provádí úprava, lze z tohoto hlediska vyvodit, zda podmínky skutečné hospodářské soutěže na trhu s elektřinou procházejí rozvojem či propadem, přičemž výše uvedené rozhodnutí takovýto faktor úpravy nijak nevyklučuje.

63. Také ustanovení obsažená v bodech 3.3 a 4.2 metodiky nasvědčují tomu, že by měl být brán v úvahu určitý vývoj okolností. V bodě 3.3 se uvádí, že „[v] zájmu stanovení takové příčinné souvislosti Komise posoudí především pokles cen elektřiny nebo ztrátu podílu příslušných podniků na trhu“. Podle bodu 4.2 „[s]ystém vyplácení této podpory musí zohlednit budoucí vývoj hospodářské soutěže“. Tento vývoj „je možné měřit především kvantifikovatelnými ukazateli (ceny, podíl na trhu, další faktory s výpovědní hodnotou, které uvedl členský stát)“. V témže bodě se dále uvádí, že „částka vyplacené podpory je nezbytně v konečném důsledku podmíněna vývojem skutečné hospodářské soutěže a při výpočtu podpory vyplacené v dané době se musí zohledňovat změny relevantních faktorů, aby se mohl vyhodnotit stupeň dosažené hospodářské soutěže“.

64. Musíme nicméně vycházet z předpokladu, že vývoj veškerých výše uvedených faktorů vzala Komise v úvahu již v okamžiku, kdy přijala rozhodnutí 2009/287 a povolila režim náhrad zakotvený v zákoně KDT. V době, kdy Komise ověřovala, zda jsou podpory týkající se uvízlých nákladů slučitelné s vnitřním trhem, byla si sama vědoma toho, že se vyjadřuje k režimu náhrad – stanovenému v zákoně KDT – který měl být uplatňován postupně a který byl proto vystaven měnícím se podmínkám. Údaje, jež byly dostupné v okamžiku, kdy byl přijímán zákon KDT (mezi něž patřily například údaje o majetku výrobních jednotek a o zapojení jednotlivých podniků do skupin společností), neměly neměnnou povahu.

65. Pro účely projednávané věci by zejména postrádalo logiku, kdyby Komise opomenula možnost pozdějších změn týkajících se složení konsolidovaných skupin a potažmo tržních podmínek, které by mohly mít vliv na výpočet výše úprav, který upravuje zákon KDT. Vzhledem k tomu, že v bodě 352 rozhodnutí 2009/287 se uvádí, že „Komise bere v úvahu rovněž skutečnost, že se dopad uvízlých nákladů posuzuje na úrovni konsolidovaných skupin“, nelze vyloučit možnost, že složení těchto skupin bude procházet změnami.

66. Postoj k otázce uvízlých nákladů, který Komise zaujala na základě předpokladu, že za údaje relevantní pro výpočet výše uvízlých nákladů musí být považovány údaje uvedené v příloze 7 tohoto zákona, tedy nijak nebrání tomu, aby mohla být roční úprava ovlivňována pozdějšími změnami faktorů, jež jsou zmíněny v metodice i v samotném rozhodnutí 2009/287.

67. Jedním z těchto faktorů je i stav hospodářské soutěže v odvětví elektřiny. Právě z tohoto důvodu je v bodě 4.3 metodiky uvedeno, že „[č]lenský stát se musí zavázat, že Komisi odešle výroční zprávu, která popisuje zejména vývoj situace hospodářské soutěže na jeho trhu s elektřinou, a to tak, že uvede mimo jiné pozorované změny v příslušných vyčíslitelných faktorech“¹⁶. V bodě 369 rozhodnutí 2009/287 se uvádí, že „[v] souladu s bodem 4.3 metodiky uvízlých nákladů se polské orgány zavázaly předkládat Komisi každý rok zprávu o provádění [zákona KDT]“.

68. Vše, co jsem uvedl výše, podle mého mínění naznačuje, jakým způsobem by měl být režim náhrad uvízlých nákladů stanovený vnitrostátními právními předpisy přizpůsobován skutečnému stavu trhu s elektřinou existujícímu v okamžiku, kdy postupné úpravy těchto podpor nabývají své konkrétní podoby.

69. Mezi „kvantifikovatelné ukazatele“, které jsou podle bodu 4.2 metodiky považovány za relevantní pro posouzení „[budoucího vývoje] hospodářské soutěže“, patří i případné změny seznamu výrobních jednotek patřících k jednotlivým podnikům (a tím i skupin podniků, jejichž jsou součástí) v té podobě, v jaké byly uvedeny v přílohách zákona KDT. Tento údaj je tedy relevantní pro určení výše podpor, při jejímž výpočtu „v dané době se musí zohledňovat změny relevantních faktorů, aby se mohl vyhodnotit stupeň dosažené hospodářské soutěže“.

70. Mám za to, že rozhodnutí 2009/287 musí být ve spojení s metodikou považováno za nástroj, který umožňuje, aby byly státní podpory v průběhu času přizpůsobovány změnám faktorů určujících jejich roční úpravu. Rozhodnutí 2009/287 tedy uplatňuje „dynamický výklad“ složení skupin podniků a změn týkajících se vlastnictví jednotlivých výrobních jednotek, přičemž za tímž účelem současně stanoví způsob, jakým mají členské státy oznamovat Komisi případné změny ve složení konsolidovaných skupin, jež uvádí zákon KDT v přílohách.

71. Pokud polské orgány neoznámily Komisi změny, k nimž došlo v souvislosti s jednotkami uvedenými v příloze 7 zákona KDT, měly by vycházet z takového obsahu zmíněné přílohy, o jaký se Komise *opírala* při přijímání rozhodnutí 2009/287. Zmíněné orgány nejsou oprávněny k tomu, aby v okamžiku, kdy provádějí roční úpravu uvízlých nákladů, samy uplatňovaly metodiku takovým způsobem, který by byl v rozporu s rozhodnutím 2009/287.

72. Během jednání bylo prokázáno, že polské orgány předložily výroční zprávu, na niž odkazuje bod 4.3 metodiky, a že v ní uvedly zjištěné změny struktury trhu s elektřinou. Jak uvedl během jednání zástupce Komise, zmíněný orgán vzal tyto změny na vědomí a měl za to, že vzhledem k tomu, že vnitrostátní orgány dodržely stanovený strop platby, nebylo nutné přijmout žádné dodatečné opatření, neboť uplatnění „dynamického výkladu“ rozhodnutí 2009/287 již samo o sobě umožňovalo, aby byl výpočet náhrady upraven.

73. Když polské orgány potvrdily nové složení skupin podniků i jeho dopad na rozdělení elektráren či výrobních jednotek uvedených v přílohách zákona KDT, měla Komise možnost vyjádřit se k tomu, jakým způsobem se tato změna promítne do výpočtu roční částky, a případně s ohledem na své výlučné pravomoci přizpůsobit ustanovení rozhodnutí 2009/287 nové situaci na trhu. Změna okolností

16 — Zmíněný bod dále stanoví, že tato zpráva „bude uvádět podrobnosti o tom, jak byly vypočteny uvízlé náklady, ke kterým bylo v příslušném roce přihlédnuto, a částky vyplacené podpory“.

uvedených v zákoně KDT nemusí být důvodem k tomu, aby byly náhrady vyplaceny až po opětovném zahájení kontrolního řízení stanoveného v článku 108 SFEU. Namísto je spíše použití postupu úpravy, který je stanoven v rozhodnutí 2009/287 a spočívá v předložení výroční zprávy uvedené v bodě 369 téhož rozhodnutí, což bylo v projednávané věci splněno.

74. Způsob, jakým by měla být zodpovězena druhá předběžná otázka, je podle mého mínění v souladu s logikou, z níž vychází systém řízení o povolování takovýchto státních podpor, a současně zajišťuje dodržení výlučné pravomoci Komise na straně jedné i zlepšení účinnosti tohoto systému jako takového na straně druhé, neboť zaručuje, že výpočet výše podpor bude odpovídat okolnostem existujícím v okamžiku, kdy má dojít k jejich uvolnění.

75. Je třeba mít na paměti, že můj návrh se týká výlučně těch aspektů režimu podpor zavedenému zákonem KDT, které existují na úrovni Společenství. Soudnímu dvoru nepřísluší, aby podával výklad právního systému, který zavedla polská právní úprava s cílem řešit problémy vzniklé v důsledku otevření vnitrostátního trhu s elektřinou hospodářské soutěži. Polské orgány i soudy mohou své vnitrostátní právní předpisy týkající se podpor souvisejících s uvízlými náklady vykládat takovým způsobem, jaký považují za vhodný, aniž je dotčena výhrada či omezení spočívající v tom, že nesmí být překročena výše státních podpor, jež byly v rozhodnutí 2009/287 prohlášeny za slučitelné, a že výše uvedené rozhodnutí nesmí být zbaveno svého smyslu. Přesněji řečeno, nic nebrání tomu, aby výklad zákona KDT, ať již vycházející z obsahu příloh nebo z vývoje podmínek na trhu s elektřinou, vedl ke zvýšení či snížení částky ročních náhrad uvízlých nákladů pod podmínkou, že nedojde k překročení výše uvedeného stropu.

76. Podle mého mínění tedy rozhodnutí 2009/287 sleduje pouze jediný cíl, a sice povolit státní podpory zavedené vnitrostátními orgány, za předpokladu, že Komise prohlásila jejich slučitelnost s vnitřním trhem. Tato okolnost nezakládá z hlediska článku 107 SFEU subjektivní právo případných příjemců na získání takovýchto podpor. Otázku, zda a v jakém rozsahu toto subjektivní právo existuje, musí vyřešit ustanovení vnitrostátních právních předpisů v té podobě, v jaké je vykládají příslušné vnitrostátní soudy.

77. Znamená to tedy, že když Komise povolila poskytnutí sporných státních podpor, jsou polské orgány oprávněny k tomu, aby z důvodů, jež vyplývají ze striktně vnitrostátních potřeb a jsou upraveny příslušným vnitrostátním právem, tyto podpory následně snížily, či dokonce zrušily, respektují-li přitom omezení, jež ukládají příslušná ústavní ustanovení. Rovněž tak není možné, aby byla na základě článku 107 SFEU vznesena námitka proti rozhodnutím vnitrostátních soudů, jimiž byl s ohledem na výklad vnitrostátního právního předpisu snížen objem veřejných prostředků, jejichž poskytnutí podnikům v odvětví elektřiny bylo prohlášeno za slučitelné s vnitřním trhem (v projednávané věci se jedná o rozhodnutí, kterým byla výše ročních náhrad snížena v porovnání s výší, která vyplývá z rozhodnutí 2009/287).

78. Navrhuji tedy, aby druhá předběžná otázka byla zodpovězena ve dvojím smyslu: a) článek 107 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 4 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2009/287 v kontextu bodů 3.3 a 4.2 metodiky nebrání tomu, aby byla roční úprava uvízlých nákladů provedena na základě stavu skupin podniků v té podobě, v jaké se odráží ve vnitrostátní právní úpravě týkající se režimu státních podpor povoleného Komisí, a b) je věcí vnitrostátního soudu, aby ve světle způsobu, jakým vykládá příslušné vnitrostátní právo, vyřešil následky změn ve složení skupin podniků v odvětví elektřiny, které jsou příjemci státních podpor, pod podmínkou, že výše těchto podpor po provedení úpravy vyplývající z této změny okolností nepřekročí strop uvedený v rozhodnutí 2009/287 a že toto rozhodnutí nebude zbaveno svého smyslu.

VII – Závěry

79. Vzhledem k předcházejícím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na položené otázky odpověděl následovně:

- „1) Článek 107 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 4 odst. 2 rozhodnutí Evropské komise 2009/287/ES ze dne 25. září 2007 o státní podpoře, kterou Polsko poskytlo v rámci dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie, a státní podpoře, kterou Polsko hodlá poskytnout v rámci odškodnění za dobrovolné ukončení dlouhodobých smluv o prodeji kapacity a elektrické energie, musí být vykládán v tom smyslu, že pokud Evropská komise uzná státní podporu za slučitelnou s vnitřním trhem, není vnitrostátní soud oprávněn ověřovat, zda jsou vnitrostátní předpisy, jimiž se tato státní podpora zavádí, v souladu s předpoklady metodiky uvízlých nákladů.
- 2) Článek 107 SFEU ve spojení s čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 4 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2009/287 v kontextu bodů 3.3 a 4.2 metodiky nebrání tomu, aby byla roční úprava uvízlých nákladů provedena na základě stavu skupin podniků v té podobě, v jaké je popsán ve vnitrostátní právní úpravě týkající se režimu státních podpor povoleného Komisí. Je věcí vnitrostátního soudu, aby ve světle způsobu, jakým vykládá příslušné vnitrostátní právo, vyřešil následky změn ve složení skupin podniků v odvětví elektřiny, které jsou příjemci státních podpor, pod podmínkou, že výše těchto podpor po provedení úpravy vyplývající z této změny okolností nepřekročí strop uvedený v rozhodnutí 2009/287 a že toto rozhodnutí nebude zbaveno svého smyslu.“