



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 24. října 2019¹

Věc C-578/18

Energiavirasto
vedlejší účastníci řízení:
A,
Caruna Oy

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Vnitřní trh s elektřinou – Směrnice 2009/72/ES – Věcná působnost – Opravné prostředky – Článek 37 odst. 17 – Výraz ‚strana, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu‘ – Postavení zákazníka-spotřebitele provozovatele elektroenergetické sítě – Zásada účinné soudní ochrany“

I. Úvod

1. Lze spotřebitele, který požádá vnitrostátní regulační orgán, aby ověřil, zda jsou platební podmínky spotřebitelova distributora elektrické energie v souladu s právem členského státu, považovat za „stranu, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu“ ve smyslu čl. 37 odst. 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES², takže spotřebitel má právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí uvedeného orgánu u subjektu, který je na zúčastněných stranách a jakékoli vládě nezávislý, jak je stanoveno v tomto ustanovení?
2. To je podstata otázky položené v projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou Soudnímu dvoru předložil Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko).
3. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru první příležitost, aby se vyjádřil k výkladu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 a k důsledkům, které z použitelnosti tohoto ustanovení vyplývají z hlediska práva na soudní přezkoumání.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2009, L 211, s. 55.

II. Právní rámec

A. Právo Evropské unie

4. Článek 37 odst. 17 směrnice 2009/72 stanoví:

„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.“

B. Finské právo

5. Podle článku 2 sähkö- ja maakaasumarkkinosiden valvanasta annettu laki (590/2013) (zákon č. 590/2013 o dohledu nad trhem s elektřinou a plynem, dále jen „zákon o dohledu“) se tento zákon použije mimo jiné na plnění úkolů dohledu a kontroly, které jsou svěřeny Energiavirasto (Energetický úřad, Finsko, dále jen „Energiavirasto“) v Sähkömarkkinalaki (588/2013) (zákon o trhu s elektřinou (588/2013), dále jen „zákon o trhu s elektřinou“), a v předpisech a úředních nařízeních vydaných na jeho základě.

6. Podle článku 5 zákona o dohledu má Energiavirasto za úkol dohlížet nad dodržováním vnitrostátních a unijních předpisů a úředních nařízení uvedených v článku 2 zákona a plnit ostatní úkoly uvedené v článku 2, které jsou mu zákonem svěřeny.

7. Podle čl. 6 prvního pododstavce bodu 13 zákona o dohledu má Energiavirasto za úkol přispívat svou činností vnitrostátního regulačního orgánu ve smyslu unijních právních předpisů upravujících odvětví elektřiny a plynu k zajištění účinnosti a provádění opatření na ochranu spotřebitele týkajících se trhu s elektřinou a plynem.

8. Ustanovení čl. 57 druhého pododstavce zákona o trhu s elektřinou mimo jiné stanoví, že provozovatel distribuční soustavy spotřebitelům nabídne různé způsoby plateb faktur za distribuci elektřiny. Nabízené možnosti nesmí podléhat podmínkám, které jsou neodůvodněné nebo diskriminují mezi různými skupinami zákazníků.

9. Ustanovení čl. 106 druhého pododstavce zákona o trhu s elektřinou stanoví, že Energiavirasto dohlíží nad dodržováním tohoto zákona a předpisů a úředních nařízení vydaných na jeho základě, jakož i nad dodržováním rozhodnutí o schválení vydaných na základě tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení je dohled upraven zvláště, v zákoně o dohledu. Podle čtvrtého pododstavce téhož odstavce vykonává Kuluttaja-asiamies (veřejný ochránce práv spotřebitelů, Finsko) dohled, z hlediska ochrany spotřebitele, nad legalitou ujednání smluv uvedených v kapitole 13 zákona o trhu s elektřinou (smlouvy o elektřině).

10. Podle článku 114 zákona o trhu s elektřinou lze proti rozhodnutí Energiavirasto vydanému na základě zákona o trhu s elektřinou podat v souladu s postupy stanovenými v Hallintolain-käyttöslaki (586/1996) (soudní řád správní (586/1996), dále jen „soudní řád správní“) opravný prostředek. Podle čl. 5 prvního pododstavce soudního řádu správního je za rozhodnutí, proti němuž lze podat stížnost, považováno opatření, jímž je věc rozhodnuta nebo odmítnuta pro nepřijatelnost. Podle čl. 6 prvního pododstavce soudního řádu správního může proti rozhodnutí podat stížnost osoba, již je rozhodnutí určeno nebo jejíž práva, povinnosti a zájmy jsou tímto rozhodnutím bezprostředně dotčeny.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

11. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že A uzavřel jakožto zákazník-spotřebitel smlouvu o přenosu elektřiny s provozovatelem distribuční soustavy, společností Caruna Oy (dříve Fortum Sähkösiirto Oy)³.

12. Dne 5. září 2013 požádal A elektronickou zprávou Energiavirasto, který je podle směrnice 2009/72 vnitrostátním regulačním orgánem (dále jen „VRO“), o ověření souladu platebního systému společnosti Caruna Oy s čl. 57 druhého pododstavce zákona o trhu s elektřinou, který vyžaduje, aby provozovatel distribuční soustavy nabídl zákazníkovi různé způsoby plateb faktur za distribuci elektřiny. Podle předkládacího soudu se tedy žádost A týkala práva zákazníka-spotřebitele zvolit si mezi různými způsoby plateb, jak stanoví příloha I bod 1 písm. d) směrnice 2009/72. V odpověď na žádost A se Energiavirasto rozhodl přezkoumat legalitu platebního systému společnosti Caruna Oy.

13. Energiavirasto v rozhodnutí ze dne 31. března 2014 shledal, že společnost Caruna Oy neporušila čl. 57 druhého pododstavce zákona o trhu s elektřinou a že v této věci není třeba přijmout žádná další opatření. V tomto rozhodnutí byla společnost Caruna Oy označena za zúčastněnou stranu a A byl označen za osobu, která podala žádost o šetření.

14. Rozhodnutím ze dne 28. dubna 2014 odmítl Energiavirasto žádost A o opravu rozhodnutí ze dne 31. března 2014 jako nepřípustnou a zamítl jeho žádost o přiznání postavení zúčastněné strany a o opravu uvedeného rozhodnutí po věcné stránce.

15. A podal opravný prostředek k Helsingin hallinto-oikeus (správní soud v Helsinkách, Finsko) s návrhem na přiznání postavení zúčastněné strany ve věci projednávané před Energiavirasto. Dále se A domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 31. března a 28. dubna 2014 a vrácení věci Energiavirastu k novému projednání.

16. Rozhodnutím ze dne 23. května 2016 Helsingin hallinto-oikeus (Helsinský správní soud) návrhům A vyhověl.

17. Energiavirasto podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek ke Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko). Energiavirasto na podporu svého opravného prostředku tvrdí, že skutečnost, že A podal u Energiavirasto žádost o šetření, neopravňuje A k účasti na projednání jeho žádosti nebo k podání opravného prostředku proti rozhodnutím Energiavirasto týkajícím se jeho žádosti k vnitrostátnímu soudu.

18. Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud) nepovažuje za zřejmé, zda lze v rámci správního výkladu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 zákazníka-spotřebitele provozovatele elektroenergetické sítě, jako je A, který se domnívá, že byl poškozen platebním systémem tohoto provozovatele a předložil věc VRO, považovat za „stranu, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu“ ve smyslu tohoto ustanovení, a zda tedy má právo podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek k soudu.

19. Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud) má obzvláště za to, že judikatura Soudního dvora neobsahuje žádné případy, ve kterých by zákazník-spotřebitel nebo jiná fyzická osoba jednající jako zákazník byla shledána oprávněnou podat k soudu opravný prostředek proti rozhodnutím VRO za okolností obdobných okolnostem v projednávané věci, s přihlédnutím k tomu, že rozhodnutí vydané Energiavirastem, jako VRO, ohledně slučitelnosti platebních pravidel provozovatele sítě se zákonem o trhu s elektřinou bylo rovněž spojeno s ustanovením o vyúčtování obsaženým ve smlouvě o přenosu elektřiny mezi uvedeným provozovatelem a zákazníkem-spotřebitelem. Korkein hallinto-oikeus

3 – Je třeba uvést, že zákazník-spotřebitel je podle definice uvedené v čl. 2 odst. 10 směrnice 2009/72 označován jako „zákazník v domácnosti“ a definice „provozovatele distribuční soustavy“ je uvedena v čl. 2 odst. 6 této směrnice. V tomto stanovisku budu obecně používat pojmy „zákazník-spotřebitel“ a „provozovatel sítě“ v souladu se zněním žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

(Nejvyšší správní soud) navíc uvádí, že dohled nad zákonností smluv o elektřině z hlediska ochrany spotřebitele je ve vnitrostátních právních předpisech upraven jako úkol veřejného ochránce práv a spotřebitel má navíc možnost předložit spor Kuluttajariitalautakunta (orgán pro řešení spotřebitelských sporů, Finsko) nebo obecným soudům, ačkoliv pravomoc vydat právně závazné rozhodnutí v jednotlivých spotřebitelských sporech má pouze obecný soud, a nikoli soud správní, neboť ve Finsku neexistuje žádná zvláštní právní instituce pro drobné spotřebitelské spory.

20. Za těchto okolností Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být článek 37 [směrnice 2009/72/ES] Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES vykládán v tom smyslu, že osoba, která je zákazník-spotřebitelem provozovatele sítě a která vnitrostátnímu regulačnímu orgánu předložila věc týkající se provozovatele sítě, má být považována za ‚dotčenou stranu‘ ve smyslu odstavce 17 uvedeného článku, ‚které se týká rozhodnutí regulačního orgánu‘, a je tedy oprávněna podat proti rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu, jež se týká provozovatele sítě, opravný prostředek k vnitrostátnímu soudu?“
- 2) Pokud nelze osobu označenou v první otázce považovat za ‚dotčenou stranu‘ ve smyslu článku 37 [směrnice 2009/72], má zákazník-spotřebitel v takovém postavení, jako je postavení osoby podávající opravný prostředek v původním řízení, na jakémkoli jiném právním základě, který by vyplýval z unijního práva, právo účastnit se u regulačního orgánu projednávání jeho návrhu podaného tomuto orgánu na přijetí určitého opatření, nebo právo nechat tuto věc přezkoumat vnitrostátním soudem, nebo se tato otázka řídí vnitrostátním právem?“

21. Písemná vyjádření předložily Soudnímu dvoru A, finská, maďarská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise. A, Energiavirasto, finská vláda, jakož i Komise se účastnily jednání, které se konalo dne 19. června 2019.

IV. Shrnutí vyjádření zúčastněných stran

22. A, nizozemská vláda a Komise mají za to, že zákazník-spotřebitel v situaci, v níž se nachází A, je „dotčenou stranou“ ve smyslu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72, zatímco Energiavirasto a finská a maďarská vláda zastávají opačný názor.

23. A tvrdí, že jeho podnět podaný k Energiavirasto a týkající se platebních podmínek společnosti Caruna Oy je stížností zakládající právo na podání opravného prostředku podle čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72. Procesní prostředky pro vyřizování stížností spotřebitelů ve finském právu nenahrazují čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72 vzhledem mimo jiné k času a nákladům vyžadovaným k podání stížností u obecných soudů, jakož i ke skutečnosti, že orgán pro řešení spotřebitelských sporů vydává nezávazná doporučení zúčastněným stranám. Na jednání A uvedl, že ve stejné věci podal stížnost k orgánu pro řešení spotřebitelských sporů, ale že po vydání rozhodnutí Energiavirasto neshledal účelným v řízení o stížnosti pokračovat, neboť dle jeho názoru by uvedený orgán v praxi nepřijal rozhodnutí odchylné od rozhodnutí VRO.

24. Energiavirasto tvrdí, že článek 37 směrnice 2009/72 se netýká zákazníka-spotřebitele, a VRO nejsou povinny řešit stížnosti spotřebitelů podle této směrnice. Žádosti o šetření jsou upraveny vnitrostátním právem a předmětná rozhodnutí nejsou založena na čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72. A byl pouze zdrojem informací. Účinná soudní ochrana je zajištěna prostřednictvím orgánu pro řešení spotřebitelských sporů a obecných soudů a přiznání práva na podání opravného prostředku ke správním soudům spotřebiteli v původním řízení by znamenalo, že by všichni potenciální zákazníci-spotřebitelé ve Finsku měli stejná práva.

25. Finská vláda, která je široce podporovaná maďarskou vládou, tvrdí, že vnitrostátní právní předpisy stanoví možnost každé fyzické nebo právnické osoby podat žádost o šetření k Energiavirasto je čistě vnitrostátním řešením nesouvisejícím se směrnicí 2009/72. VRO nejsou podle směrnice 2009/72 povinny projednávat stížnosti spotřebitelů a vzhledem ke znění, původu, kontextu a účelu směrnice 2009/72 se její čl. 37 odstavce 11, 12 a 17 vztahují jen na elektroenergetické podniky. Zdůrazňuje, že finské právní předpisy stanoví mechanismy pro vyřizování stížností spotřebitelů prostřednictvím orgánu pro řešení spotřebitelských sporů a veřejného ochránce práv a že spotřebitelé mohou rovněž podávat žaloby u obecných soudů proti elektroenergetickým podnikům, které údajně porušují jejich práva podle zákona o trhu s elektřinou, čímž je účinná soudní ochrana zajištěna.

26. Nizozemská vláda tvrdí, že v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající se postavení stran dotčených rozhodnutími VRO⁴ je zákazník-spotřebitel považován za „dotčenou stranu“ ve smyslu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72, jestliže se rozhodnutí VRO dotýká jeho práv plynoucích z unijního práva. Tak je tomu ve věci v původním řízení, v níž A podal k VRO žádost, která byla dle jeho názoru vyřízena jako stížnost podle čl. 37 odst. 11 směrnice 2009/72, a rozhodnutí VRO se dotýká práva A na volbu způsobu plateb podle čl. 3 odst. 7 a přílohy I bodu 1 písm. d) směrnice 2009/72. Zdůrazňuje, že čl. 3 odst. 13 směrnice 2009/72 se liší od jejího čl. 37 odst. 11, který nijak neomezuje právo na přístup k soudu, pokud se rozhodnutí VRO dotýká práv spotřebitele plynoucích z uvedené směrnice.

27. Komise s tímto názorem souhlasí. Na základě znění a kontextu se čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 vztahuje na zákazníky-spotřebitele, a jak Komise zdůraznila na jednání, je formulován obecně, a tudíž širší než čl. 37 odst. 11 a 12 této směrnice. Komise dále tvrdí, že čl. 3 odst. 13 a čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 stanoví pro členské státy rozdílné povinnosti, a jelikož se jeví, že obecné soudy ve Finsku nemají pravomoc přezkoumávat legalitu rozhodnutí VRO, pokud zákazník-spotřebitel nemá právo podat opravný prostředek podle čl. 37 odst. 17 této směrnice, nemůže napadnout rozhodnutí VRO, které se stalo konečným.

V. Analýza

28. Podstatou otázek položených Korkein hallinto-oikeus (nejvyšší správní soud) je, zda má uvedený soud na základě směrnice 2009/72, a obecně unijního práva, povinnost poskytnout za okolností věci v původním řízení to, co se jeví procesním prostředkem za účelem soudního přezkumu, který není právem členského státu upraven.

29. Domnívám se, že nejprve je třeba přihlédnout k rozsudkům Soudního dvora týkajícím se postavení stran dotčených rozhodnutími VRO a posoudit otázku, zda předmětné rozhodnutí Energiavirasto spadá do věcné působnosti směrnice 2009/72, a následně přistoupit k výkladu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72.

30. V tomto ohledu mám za to, že druhá otázka je nepřijatelná v rozsahu, v němž se týká práv A účastnit se řízení, které vedlo k vydání předmětného rozhodnutí Energiavirasto. K této otázce se zúčastněné strany nevyjádřily a její relevance nebyla pojednána ani v předkládacím rozhodnutí. Ve spisu tedy nejsou dostatečné skutkové a právní informace, které by Soudnímu dvoru umožnily vydat rozhodnutí⁵. Vzhledem k tomu, že se zbývající část druhé otázky týká práv na soudní přezkum před soudem členského státu, jedná se o opakování první otázky. Zodpovím pouze první otázku.

4 – Nizozemská vláda odkazuje zvláště na rozsudek ze dne 21. února 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, EU:C:2008:103, body 26, 30 a 32).

5 – Viz například rozsudky ze dne 13. prosince 2018, Rittinger a další (C-492/17, EU:C:2018:1019, body 37 až 39), a ze dne 2. května 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, body 16 až 20).

31. Má analýza se dělí na tři části. Zaprvé v části A se budu věnovat rozsudkům Soudního dvora týkajícím se postavení stran dotčených rozhodnutími VRO v souvislosti s projednávanou věcí. Zadruhé v části B přezkoumám otázku, zda předmětné rozhodnutí Energiavirasto spadá do věcné působnosti směrnice 2009/72. Zatřetí v části C se budu zabývat výkladem čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 za okolností věci v původním řízení.

32. Na základě této analýzy jsem dospěl k závěru, že zákazník-spotřebitel provozovatele elektroenergetické sítě, jako je A, nemůže být za okolností věci v původním řízení považován za „osobu, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu“ ve smyslu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72.

A. Rozsudky Soudního dvora týkající se stran dotčených rozhodnutími VRO

33. Jak je uvedeno ve vyjádřeních finské, maďarské a nizozemské vlády a Komise, Soudní dvůr již posoudil postavení stran dotčených rozhodnutími VRO, a to zvláště ve svých rozsudcích ve věcech Tele2 Telecommunication⁶, T-Mobile Austria⁷, Arcor⁸ a E.ON Földgáz Trade⁹, z hlediska výkladu unijních opatření na jiných regulovaných trzích, a sice trzích s telekomunikacemi a přírodním plynem. Domnívám se však, že okolnosti věcí posuzovaných v uvedených rozsudcích se liší od okolností věci v původním řízení, neboť věcný dosah unijního práva nebyl v žádné z výše uvedených věcí sporný. Jak vysvětlím v části B tohoto stanoviska, toto je zásadní pro vyřešení sporu v původním řízení.

34. Věc Tele2 Telecommunication¹⁰ se týkala výkladu mimo jiné čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice)¹¹. Původní řízení se týkalo oprávnění podniku zpochybnit rozhodnutí VRO určené konkurenčnímu podniku v kontextu správního rozboru trhu provedeného VRO podle uvedené směrnice. Jinými slovy, věcná působnost rámcové směrnice již byla dána, neboť Soudní dvůr ve věci Tele2 Telecommunication rozhodl, že článek 4 této směrnice a zásada účinné soudní ochrany zaručená unijním právem chrání práva třetích osob, kterých se v daném případě týkalo předmětné rozhodnutí VRO.

35. Ve věci T-Mobile Austria¹² se Soudní dvůr řídil rámcem stanoveným v rozsudku ve věci Tele2 Telecommunication, když posuzoval oprávnění podniku zpochybnit rozhodnutí přijaté VRO v řízení o schválení změny vlastnické struktury plynoucí z fúze/akvizice určitých podniků podle unijních pravidel pro telekomunikace. Soudní dvůr rozhodl, že takový podnik musí být považován za dotčenou stranu podle čl. 4 odst. 1 rámcové směrnice, pokud je konkurentem podniku (podniků), kterému je určeno rozhodnutí VRO, a je-li toto rozhodnutí přijato v rámci řízení určeného k zajištění hospodářské soutěže a může mít dopad na postavení podniku na daném trhu.

6 – Rozsudek ze dne 21. února 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103).

7 – Rozsudek ze dne 22. ledna 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24).

8 – Rozsudek ze dne 24. dubna 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244).

9 – Rozsudek ze dne 19. března 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189).

10 – Rozsudek ze dne 21. února 2008 (C-426/05, EU:C:2008:103, zejména body 2, 12 až 15, 27, 30 až 39 a 43 až 48).

11 – Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349, „Rámcová směrnice“. Článek 4 odst. 1 směrnice 2002/21 stanoví: „Členské státy zajistí, aby existovaly na vnitrostátní úrovni účinné mechanismy, v jejichž rámci má každý uživatel nebo podnik zajišťující sítě a/nebo poskytující služby elektronických komunikací, kterého se rozhodnutí [VRO] týká, právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí k subjektu rozhodujícímu o opravném prostředku, který je nezávislý na zúčastněných stranách.“

12 – Rozsudek ze dne 22. ledna 2015 (C-282/13, EU:C:2015:24, zejména body 12 až 26, 32 až 39 a 46 až 48).

36. Ve věci Arcor¹³ Soudní dvůr postupoval obdobně při výkladu čl. 5a odst. 3 směrnice Rady 90/387/EHS ze dne 28. června 1990 o vytvoření vnitřního trhu telekomunikačních služeb zavedením otevřeného přístupu k telekomunikační síti¹⁴, který má téměř totožné znění jako čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72. Stejně jako věci Tele2 Telecommunication a T-Mobile Austria, se věc Arcor týkala oprávnění třetí strany napadnout rozhodnutí VRO spadající do věcné působnosti směrnice 90/387, a sice rozhodnutí týkající se schválení sazeb za zpřístupnění účastnického vedení. Soudní dvůr ve věci Arcor zdůraznil, že k tomu, aby měla třetí strana nárok na účinný soudní přezkum podle této směrnice a obecněji podle unijního práva, není vyžadován žádný smluvní vztah mezi třetí stranou a stranou, na kterou se vztahuje rozhodnutí VRO.

37. Věc E.ON Földgáz Trade¹⁵ se týkala oprávnění hospodářského subjektu na maďarském trhu se zemním plynem napadnout, jakožto držitel povolení pro přepravu plynu, rozhodnutí VRO, kterým byla změněna pravidla kodexu plynárenské sítě pro rozhodování o žádostech o přidělení dlouhodobých kapacit. Soudní dvůr shledal, že ačkoli 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/ES¹⁶ neobsahovala konkrétní ustanovení o opravných prostředcích, které by měl takový hospodářský subjekt k dispozici, podléhala rozhodnutí VRO unijním pravidlům týkajícím se přístupem tržních subjektů k přepravní soustavě zemního plynu. Na tomto základě Soudní dvůr rozhodl, že uvedená unijní pravidla a zásada účinné soudní ochrany zaručená unijním právem zajišťují třetím stranám, jejichž práva byla dotčeným rozhodnutím VRO potenciálně porušena, soudní přezkum. Stejně jako věci Tele2 Telecommunication, T-Mobile Austria a Arcor, se věc E.ON Földgáz Trade týkala rozhodnutí VRO, které spadalo do věcné působnosti příslušných unijních pravidel, a sice rozhodnutí o přístupu k plynárenské přepravní soustavě.

38. Okolnosti věcí posuzovaných ve výše uvedených rozsudcích se tedy od okolností projednávaného případu liší alespoň ve dvou zásadních ohledech. Zaprvé se všechny týkaly případu, kdy strana, které nebylo rozhodnutí VRO určeno, uplatňovala svá práva na soudní přezkum. V projednávané věci naopak může být A považován za osobu, které je předmětné rozhodnutí Energiavirasto určeno, neboť A podal žádost o šetření a je v tomto rozhodnutí označen (viz bod 13 tohoto stanoviska). Zadruhé ve všech výše uvedených rozsudcích byla věcná působnost příslušného unijního aktu nesporně dána uskutečněním postupu, který byl VRO oprávněn nebo povinen zahájit podle příslušného unijního aktu. Naproti tomu v projednávané věci je třeba určit, zda předmětné rozhodnutí Energiavirasto spadá do věcné působnosti směrnice 2009/72.

B. Použití směrnice 2009/72 na původní řízení

39. Je třeba připomenout, že Evropská unie nemá obecnou pravomoc týkající se opravných prostředků nespadajících do věcné působnosti unijního práva¹⁷. Vzhledem k tomu, že čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 je v zásadě ustanovením o opravných prostředcích, které vymezuje osoby oprávněné napadnout rozhodnutí VRO, závisí odpověď na položenou otázku na tom, zda předmětné rozhodnutí Energiavirasto spadá do věcné působnosti směrnice 2009/72. Pokud ano, použijí se záruky opravných prostředků stanovené ve směrnici 2009/72 a obecně v unijním právu.

13 – Rozsudek ze dne 24. dubna 2008 (C-55/06, EU:C:2008:244, zejména body 32 až 39 a 171 až 178).

14 – Úř. věst. 1990, L 192, s. 1, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/51/ES ze dne 6. října 1997, kterou se mění směrnice Rady 90/387/EHS a 92/44/EHS za účelem přizpůsobení se konkurenčnímu prostředí v odvětví telekomunikací (Úř. věst. 1997, L 295, s. 23). Článek 5a odst. 3 směrnice 90/387 zní takto: „Členské státy zajistí, aby na vnitrostátní úrovni existovaly vhodné mechanismy, v jejichž rámci má strana, které se rozhodnutí [VRO] týká, právo podat opravný prostředek k subjektu, který je na zúčastněných stranách nezávislý.“

15 – Rozsudek ze dne 19. března 2015 (C-510/13, EU:C:2015:189, body 17 až 29 a 37 až 51).

16 – Úř. věst. 2003, L 176, s. 57, a oprava Úř. věst. 2004, L 16, s. 74. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 19. března 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, body 30 až 35) rozhodl, že 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. 2009, L 211, s. 94) nebyla použitelná *ratione temporis*, takže neměl příležitost vyložit čl. 41 odst. 17 této směrnice, který je totožný s čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72.

17 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta Tančeva ve věci GRDF (C-236/18, EU:C:2019:441, bod 34 a citovaná judikatura).

40. Zprvce dospívám k závěru, že v rámci doslovného výkladu neukládá směrnice 2009/72 povinnost VRO projednat takové žádosti o šetření, jako je žádost v projednávané věci. Jak uvedly Energiavirasto a finská vláda, možnost fyzických a právnických osob podat podle finských právních předpisů žádost k VRO za účelem šetření představuje vnitrostátní řešení nesouvisející se směrnicí 2009/72.

41. Zadruhé, jak uvádí Energiavirasto a finská a maďarská vláda, neukládá znění směrnice 2009/72 VRO ani povinnost zabývat se stížnostmi spotřebitelů. Jak Soudní dvůr rozhodl¹⁸, směrnice 2009/72 obsahuje několik ustanovení o ochraně spotřebitele. Článek 3 odst. 7 této směrnice stanoví, že členské státy přijmou vhodná opatření na ochranu spotřebitelů a zajistí vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, mimo jiné pokud jde o mechanismy řešení sporů. Tato směrnice zvláště ukládá členským státům povinnost zajistit účinné postupy vyřizování stížností a postupy mimosoudního urovnání sporů v případě stížností spotřebitelů¹⁹.

42. Jak je uvedeno v některých ustanoveních a bodech odůvodnění směrnice 2009/72, VRO plní při zajišťování účinnosti a provádění opatření na ochranu spotřebitele stanovených v této směrnici²⁰, která mohou zahrnovat vyřizování stížností, úkol spolupráce s jinými příslušnými orgány. Podle čl. 3 odst. 13 směrnice 2009/72 členské státy zajistí zavedení nezávislých mechanismů, jako je například veřejný ochránce práv pro energetiku nebo orgán sdružující spotřebitele, jež umožní účinné projednání stížností a mimosoudní urovnávání sporů. Z výrazu „jako je“, obsaženého v uvedeném ustanovení, lze dovodit, že volba příslušného orgánu pro účely vyřizování stížností spotřebitelů a mimosoudního urovnávání sporů spadá do diskreční pravomoci členských států. Vyjádření finské vlády týkající se legislativní historie směrnice 2009/72, kdy byly změny navržené Evropským parlamentem týkající se vyřizování stížností spotřebitelů ze strany VRO přesunuty z ustanovení, které je nyní článkem 37, do článku 3 směrnice 2009/72²¹, tuto úvahu dále podporují.

43. Může být užitečné doplnit, že tento rozbor se jeví být v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepracované znění)²², kterou se ruší směrnice 2009/72 s účinností ke dni 1. ledna 2021²³. Je rovněž důležité, že směrnice 2019/944 obsahuje ustanovení shodné s čl. 37 odst. 17²⁴, a zachovává spolupracující roli VRO při ochraně spotřebitele²⁵. Zvláště čl. 26 odst. 1 směrnice stanoví právo spotřebitelů na mimosoudní urovnání sporů „prostřednictvím nezávislého mechanismu jako je například veřejný ochránce práv pro energetiku, orgán sdružující spotřebitele nebo *regulační orgán*“²⁶, což dokládá fakultativní roli VRO.

18 – Viz například usnesení ze dne 14. května 2019, *Acea Energia a další* (C-406/17 až C-408/17 a C-417/17, nezveřejněné, EU:C:2019:404, bod 55).

19 – Viz směrnice 2009/72, zvláště body 42 a 54 odůvodnění a přílohu I bod 1 písm. f).

20 – Viz zvláště body 37 a 51 odůvodnění, čl. 36 písm. g), čl. 37 odst. 1 písm. j) a n) a čl. 37 odst. 2 směrnice 2009/72. Viz rovněž například vysvětlující poznámku Komise ze dne 22. ledna 2010 o maloobchodních trzích ve směrnici 2009/72 a směrnici 2009/73, dostupnou na adrese <https://ec.europa.eu/energy/>, zejména oddíly 3 a 4.5.

21 – V prvním čtení návrhu, který vyústil ve směrnici 2009/72, navrhl Parlament doplnit nový odstavec do ustanovení, které je nyní článkem 37, v tomto znění: „[VRO] zavede nezávislý útvar pro stížnosti nebo alternativní systém nápravy, jako je například veřejný ochránce práv pro energetiku nebo orgán sdružující spotřebitele. Tento útvar nebo systém odpovídají za účinné vyřizování stížností a řídí se kritérii osvědčených postupů. [VRO] stanoví standardy a pokyny pro vyřizování stížností výrobců a provozovatelů sítě. Evropský parlament ve svém legislativním usnesení ze dne 18. června 2008 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/54/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou (Úř. věst. 2009, C 286 E, s. 106), navrhl čl. 22c odst. 13. Tento návrh nebyl převzat do společného postoje Rady (Úř. věst. 2009, C 70 E, s. 1) a v rámci druhého čtení byla obdobná ustanovení vložena do ustanovení, jež je nyní článkem 3. Viz doporučení Evropského parlamentu ze dne 2. dubna 2009 ve druhém čtení, A6-0216/2009.

22 – Úř. věst. 2019, L 158, s. 125.

23 – Viz směrnice 2019/944, čl. 72 odst. 1.

24 – Viz směrnice 2019/944, čl. 60 odst. 8.

25 – Viz zvláště bod 86 odůvodnění, čl. 58 písm. g) a čl. 59 písm. r) směrnice 2019/944.

26 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz rovněž bod 36 odůvodnění směrnice 2019/944.

44. Zatřetí s výhradou ověření předkládajícím soudem se nejeví, že by předmětné rozhodnutí Energiavirasto bylo rozhodnutím spadajícím do kategorie urovnání sporů podle čl. 37 odst. 11 nebo 12 směrnice 2009/72. Jak vyplývá z různých ustanovení směrnice 2009/72, odstavce 11 a 12 článku 37 se týkají rozhodnutí přijatých VRO, jako orgánem pro řešení sporů²⁷, s cílem vyřešit horizontální spory mezi dvěma nebo více stranami v situacích, které jsou v nich stanoveny. Článek 37 odst. 11 stanoví zvláštní postup týkající se stížností podaných „každou osobou“, která je nespokojena s provozovatelem přenosové nebo distribuční soustavy v souvislosti s povinnostmi daného provozovatele podle této směrnice, jehož výsledkem je závazné rozhodnutí VRO, pokud nebo dokud není zrušeno v rámci opravného prostředku. Článek 37 odst. 12 se týká „stížností za účelem přezkoumání“ rozhodnutí VRO o sazbách nebo metodikách podaných „každou osobou, které se to týká a která má právo si stěžovat“ na taková rozhodnutí, a stanoví určitá procesní omezení týkající se takových stížností, pokud jde o lhůtu pro podání a neexistenci odkladného účinku²⁸.

45. Pokud by toto byl konečný stav věci, nezdráhal bych se bez dalšího odpovědět na první otázku záporně. Jak však uvedl předkládající soud (viz body 12 a 19 tohoto stanoviska), předmětné rozhodnutí Energiavirasto se týká dodržování, ze strany provozovatele elektroenergetické sítě, čl. 57 odst. 2 zákona o trhu s elektřinou, který je založen na čl. 3 odst. 7 a příloze 1 bodu 1 písm. d) směrnice 2009/72, vyžadujících, aby členské státy poskytly zákazníkovi-spotřebiteli širokou nabídku způsobů plateb, přičemž toto rozhodnutí je rovněž spojeno s doložkou obsaženou ve smlouvě mezi zákazníkem-spotřebitelem a provozovatelem sítě v původním řízení.

46. V projednávané věci tedy nastala komplikovaná situace, kdy dle toho, jak ji chápu, Energiavirasto není na základě právních předpisů členského státu povinen rozhodnout o žádosti o šetření, ale jelikož na podnět A jednal a přijal rozhodnutí o opatřeních na ochranu zákazníků-spotřebitelů, jako je A, podle směrnice 2009/72, tato situace patrně zakládá nezbytnou věcnou spojitost mezi předmětným rozhodnutím Energiavirasto a směrnicí 2009/72. Rozhodnutí Energiavirasto se totiž týká vnitrostátních opatření, která provádějí do finského práva některé instituty na ochranu zákazníka-spotřebitele podle směrnice 2009/72. Z tohoto hlediska lze mít za to, že rozhodnutí Energiavirasto spadá do věcné působnosti směrnice 2009/72, a záruky opravných prostředků stanovené v čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72, a obecně v unijním právu jsou tedy použitelné.

C. Výklad čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72

47. Nový prvek v projednávané věci se tedy týká toho, jak musí být za těchto okolností vykládány čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 a zásada účinné soudní ochrany zaručená unijním právem ve vztahu k takovému zákazníkovi-spotřebiteli, jakým je A. Poskytuje právo členského státu dostatečné prostředky k ochraně práva zákazníka-spotřebitele na účinnou soudní ochranu, nebo spíše unijní právo vyžaduje, aby členský stát vytvořil nový opravný prostředek v kontextu správního řízení týkajícího se žádostí o šetření předložených VRO?

48. Podle ustálené judikatury je zásada účinné soudní ochrany obecnou zásadou unijního práva, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která je zakotvena v člancích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a která byla znovu stvrzena v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i v čl. 19 odst. 1 SEU, podle kterého členské státy stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie²⁹. Ačkoliv tedy v zásadě přísluší vnitrostátnímu právu, aby upravilo aktivní legitimaci a právní

27 – Viz směrnice 2009/72, zejména její články 34 odst. 4, a čl. 37 odst. 3 písm. b), odst. 4 písm. e) a odst. 5 písm. c). Podle čl. 37 odst. 15 této směrnice se stížnosti uvedené v odstavcích 11 a 12 tohoto článku podávají, aniž je dotčen výkon práva na opravný prostředek podle [unijního] práva nebo práva členských států.

28 – V tomto smyslu viz Cabau, E. s Ennser, B., „Kapitola 6. Vnitrostátní regulační orgány“, v Jones, C. (Ed.), *EU Energy Law, Vol 1, The Internal Energy Market*, 4. vydání, Claeys & Casteels, 2016, odstavce 6.107 až 6.115.

29 – Viz například rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, body 37 a 38 a citovaná judikatura), a ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, body 48 a 49 a citovaná judikatura).

zájem jednotlivce na podání návrhu na zahájení řízení, unijní právo nicméně vyžaduje, aby vnitrostátní právní předpisy nenarušovaly právo na účinnou soudní ochranu³⁰. Je důležité uvést, že Soudní dvůr již od věci Unibet³¹ judikuje, že nový opravný prostředek v rámci vnitrostátního práva jsou členské státy povinny zavést za účelem zajištění účinné soudní ochrany práv jednotlivců vyplývajících z unijního práva, pouze pokud žádný takový prostředek neexistuje.

49. V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí (viz bod 19 stanoviska) vyplývá, že finské právo stanoví procesní prostředky umožňující zákazníkovi-spotřebiteli podat samostatnou stížnost na provozovatele elektroenergetické sítě s cílem určit povinnosti plynoucí pro tohoto provozovatele ze směrnice 2009/72. Tyto zákonné procesní prostředky zahrnují možnost spotřebitele podat stížnost k orgánu pro řešení sporů nebo k veřejnému ochránci práv, jakož i žalobu k obecným soudům.

50. V tomto ohledu je třeba uvést, že žádná ze zúčastněných stran, které v projednávané věci předložily vyjádření, nevyvrátila tvrzení finské vlády na jednání, že zákazník-spotřebitel může podat žalobu k obecným soudům s cílem určit, zda je jednání provozovatele sítě v souladu se směrnicí 2009/72, čímž je zajištěno právo zákazníka-spotřebitele na účinnou soudní ochranu zaručené unijním právem, a že rozhodnutí VRO nejsou závazná pro obecné soudy nebo orgán pro řešení spotřebitelských sporů. Kromě toho argumenty A týkající se možných nevýhod spojených s podáním stížnosti k orgánu pro řešení spotřebitelských sporů a k obecným soudům (viz bod 23 tohoto stanoviska) neprokazují, že těchto zákonných procesních prostředků nemůže zákazník-spotřebitel využít nebo že je právo posledně uvedeného na účinnou soudní ochranu jinak zmařeno.

51. Na základě výše uvedených úvah mám za to, že zásada účinné soudní ochrany podle unijního práva v zásadě nevyžaduje, aby členský stát vytvořil nový zákonný procesní prostředek v řízení o žádosti o šetření předložené VRO, pokud existují jiné účinné zákonné prostředky, které umožňují zákazníkovi-spotřebiteli určit, zda je jednání provozovatele sítě v souladu s povinnostmi, které pro něj vyplývají ze směrnice 2009/72, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

52. Dospívám tedy k závěru, že vzhledem k prostředkům dostupným A na základě finského práva a jak vyžadují výše uvedená ustanovení směrnice 2009/72, nelze A považovat za „stranu, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu“ ve smyslu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72, přestože Soudní dvůr vykládá ustanovení o opravných prostředcích, jako je čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72, obvykle široce³². Výklad tohoto ustanovení nemůže narušit právní rámec pro vyřizování stížností spotřebitelů, uvedený výše a stanovený směrnicí 2009/72, i v případě, že VRO přistoupí k projednání stížnosti, což by mohlo být považováno za úkon provedení uvedené směrnice. Za předpokladu, že by tyto prostředky byly přiměřené k zajištění účinné soudní ochrany práv spotřebitelů, což je otázka, kterou přísluší rozhodnout předkládajícímu soudu, znění čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 ani jeho kontext nebo účel nemohou podepřít výklad tohoto ustanovení zastávaný A, nizozemskou vládou a Komisí.

53. Jsem si vědom skutečnosti, že odstavce 16 a 17 článku 37 byly do směrnice 2009/72 vloženy spolu s novými pravidly, která posilují nezávislost VRO, jejich cíle, povinnosti a pravomoci³³. Jak je uvedeno ve výkladové poznámce Komise týkající se VRO³⁴, odstavce 16 a 17 článku 37 se týkají právní odpovědnosti VRO – vázané na nezávislost a povinnosti VRO – a sice nutné možnosti podat zákonné

30 – Viz například rozsudky ze dne 16. července 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, bod 49 a citovaná judikatura) a ze dne 19. března 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, bod 50).

31 – Rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, zejména body 40 a 41). Viz rovněž například rozsudky ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 103 a 104), a ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 51).

32 – To ostatně dokresluje rozsudek Soudního dvora analyzované výše v části A tohoto stanoviska. Viz rovněž například rozsudek ze dne 13. října 2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, body 20 a 21).

33 – Viz směrnice 2009/72, zvláště bod 33 odůvodnění. Článek 37 odst. 16 uvedené směrnice stanoví: „Rozhodnutí přijímaná regulačními orgány musí být řádně odůvodněná a oprávněná, aby byl možný jejich soudní přezkum. Tato rozhodnutí se zpřístupní veřejnosti při zachování důvěrnosti informací, které mají z obchodního hlediska citlivou povahu“.

34 – Viz výkladová poznámka Komise ze dne 22. ledna 2010 týkající se regulačních orgánů ve směrnici 2009/72 a směrnici 2009/73, k dispozici na adrese <https://ec.europa.eu/energy/> (dále jen „výkladová poznámka Komise týkající se VRO“), oddíl 5.

opravné prostředky proti rozhodnutím VRO³⁵. Tato poznámka rovněž upozorňuje na možnost vlády státu napadnout rozhodnutí VRO³⁶. Ačkoliv tato poznámka naznačuje, že pojem „dotčená strana“ ve smyslu čl. 37 odst. 17 směrnice 2009/72 se v zásadě vztahuje na jakoukoliv stranu, které se týká rozhodnutí VRO, nebere v úvahu neobvyklou situaci, ve které je VRO vyzván, aby přijal rozhodnutí, které není konzistentní s rámcem opravných prostředků stanoveným ve směrnici 2009/72 a v právu členského státu.

VI. Závěry

54. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) odpověděl následovně:

„Článek 37 odst. 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES musí být vykládán v tom smyslu, že zákazník-spotřebitel provozovatele elektroenergetické sítě nemůže být za okolností věci v původním řízení považován za „osobu, které se týká rozhodnutí regulačního orgánu“ ve smyslu tohoto ustanovení.“

35 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci *Connect Austria* (C-462/99, EU:C:2001:683, body 43 až 49). Pro další diskusi viz například *De Somer, S.*, „The powers of national regulatory authorities as agents of EU law“, *ERA Forum*, Sv. 18, 2018, s. 581 až 595, zejména s. 589 až 593.

36 – Viz výkladová poznámka Komise týkající se VRO (viz poznámka pod čarou 34 výše, s. 20).