

USNESENÍ

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Víta Bičáka a soudců Mgr. Michaela Nipperta a JUDr. Pavla Šimona v právní věci žalobce VYSOČINA WIND a. s., IČO 26972107, se sídlem v Brně, Moravské náměstí 1007/14, zastoupené JUDr. Ing. Martinem Florou Dr., advokátem se sídlem v Brně Lidická 710/57, proti žalované České republice - Ministerstvu životního prostředí, IČO 00164801, se sídlem v Praze 10, Vršovická 1442/65, jednajícím Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, IČO 69797111, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 42, o zaplacení částky 1 613 773,24 Kč s příslušenstvím, projednávané u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 46 C 259/2017, k dovolání žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2018, č. j. 69 Co 230/2018-175, takto:

- I. Řízení **se přerušuje** na dobu do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o odpovědi na předběžnou otázku uvedenou pod bodem II výroku tohoto usnesení.
- II. Nejvyšší soud na základě čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie **předkládá** Soudnímu dvoru Evropské unie tuto předběžnou otázku:
 1. *Musí být čl. 13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), vykládán tak, že brání členskému státu uložit povinnost financovat náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování OEEZ pocházejících z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. 1. 2013, jejich uživatelům, a nikoli výrobcům?*
 2. *V případě, že bude první předložená otázka zodpovězena kladně, má pro posuzování podmínek odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva vliv skutečnost, o jakou jde v původním řízení, že členský stát sám upravil způsob financování odpadu z fotovoltaických panelů ještě před přijetím směrnice, která fotovoltaické panely nově zahrnuje do rozsahu unijní úpravy a povinnost financovat náklady uložila výrobcům, a to i ve vztahu k těm panelům, které byly uvedeny na trh před uplynutím její implementační lhůty (a samotným přijetím úpravy na unijní úrovni)?*

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový základ sporu a dosavadní průběh řízení

- 1) Žalobce je provozovatelem solární elektrárny „Vranovská ves II“. Po České republice jako žalované se v řízení domáhá zaplacení částky z titulu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou mu řádným neprovedením Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012, o odpadních elektrických zařízeních (dále jen „Směrnice 2012“), jejíž implementační lhůta uplynula dne 14. 2. 2014 (srov. její čl. 24).
- 2) V řízení se správnost transpozice řeší s ohledem na to, jestli má být čl. 13 Směrnice 2012 vykládán tak, že tam výrobcům uložená povinnost financovat náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování odpadu („nakládání s odpadem“) dopadá na fotovoltaické panely uvedené na trh již po 13. 8. 2005, nebo vzhledem k novému podřazení fotovoltaických panelů do věcné působnosti Směrnice 2012, oproti do té doby účinné směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2002/96/ES ze dne 27. 1. 2003, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (dále jen „původní Směrnice 2002“), až na ty, jež byly uvedeny na trh po 14. 2. 2014 (tedy po uplynutí implementační lhůty).
- 3) Směrnice 2012 v čl. 13 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby výrobci financovali nakládání s odpadem z elektrických a elektronických zařízení od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, pocházejících z výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005. Pro odpad vzniklý z výrobků uvedených na trh před tímto datem („historický odpad“, definováno v čl. 12 odst. 4 Směrnice 2012“) je pak stanoveno, že při nahrazování starých výrobků rovnocennými novými výrobky plnícími stejnou funkci financují nakládání s ním (nestanoví-li členské státy tuto povinnost uživatelům) výrobci těchto nových výrobků, jinak (u ostatního historického odpadu) uživatelé.
- 4) Tato povinnost, stanovená již v původní Směrnici 2002 (v jejím čl. 9, ve znění účinném od 31. 12. 2003), se od přijetí Směrnice 2012 nově týká i odpadu z fotovoltaických panelů, jež byly do rozsahu unijní právní úpravy nově zahrnuty (srov. čl. 2 odst. 1 písm. a) a přílohy I až IV Směrnice 2012).
- 5) Česká republika provedla svoje závazky vyplývající z původní Směrnice 2002 zejména zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“). Zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, jenž byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 30. 5. 2012 (tedy před přijetím Směrnice 2012), bylo s účinností od 1. 1. 2013 do zákona o odpadech vloženo nové ustanovení § 37p, zavádějící mechanismus financování nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů.
- 6) Podle tohoto ustanovení má prostřednictvím rovnoměrných dílčích plateb příspěvků na recyklaci povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh do dne 1. 1. 2013 provozovatel solární elektrárny. Tomu byla za tímto účelem stanovena povinnost nejpozději do 30. 6. 2013 uzavřít smlouvu s osobou zajišťující kolektivní systém financování, a to tak, aby bylo toto financování plně zajištěno nejpozději do 1. 1. 2019. V případě fotovoltaických panelů uvedených na trh až po 1. 1. 2013 pak byla povinnost k financování nakládání s odpadem z takových panelů uložena výrobcům.
- 7) Česká republika je toho názoru, že správný výklad čl. 13 Směrnice 2012 má být ve vztahu k fotovoltaickým panelům takový, že povinnost výrobců financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů se má vztahovat až na panely uvedené na trh po 14. 2. 2014, tedy po uplynutí implementační lhůty. Podle České republiky jiný výklad není

možný, protože v případě dopadu této povinnosti na odpad z fotovoltaických panelů uvedených na trh již od 13. 8. 2005 by šlo o pravou retroaktivitu, jelikož by se zpětně zaváděl odlišný režim k okamžiku uvedení výrobku na trh. Z toho důvodu Česká republika svoji právní úpravu z roku 2012 (§ 37p zákona o odpadech), v níž byla povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů výrobcům uložena pouze ve vztahu k těm panelům, které byly uvedeny na trh po 1. 1. 2013, po přijetí Směrnice 2012 nijak nepřizpůsobila. Povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh do 1. 1. 2013 proto zůstala uložena provozovatelům solárních elektráren.

8) Žalobcem provozovaná solární elektrárna „Vranovská ves II“ byla zprovozněna v roce 2009, a to za využití fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. 8. 2005. Jelikož však byly tyto panely současně uvedeny na trh před 1. 1. 2013, uzavřel žalobce v souladu s § 37p zákona o odpadech dne 28. 6. 2013 a následně dne 15. 1. 2016 s příslušnými subjekty smlouvu o zajištění společného plnění povinnosti provozovatele solární elektrárny. Na základě těchto smluv pak mezi 31. 1. 2015 a 8. 12. 2016 uhradil v 3 dílčích platbách příspěvku na recyklaci elektroodpadu z fotovoltaických panelů zpracovatelům tohoto odpadu celkem částku ve výši 1 613 773,24 Kč (bez DPH).

9) Žalobce je toho názoru, že Česká republika provedla ve vztahu k odpadu z fotovoltaických panelů Směrnicí 2012 nesprávně, neboť podle jejího čl. 13 má povinnost hradit nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. 8. 2005 výrobce, a nikoli uživatel. Ode dne 15. 2. 2014 (uplynutí implementační lhůty) proto podle žalobce dochází v důsledku nesprávné transpozice Směrnice 2012 ze strany České republiky, tím, že ponechala v platnosti § 37p zákona o odpadech, ke vzniku škody, neboť je žalobce podle tohoto vnitrostátního ustanovení povinen hradit příspěvek kolektivnímu systému, který má podle unijního práva hradit výrobce. Podal proto proti České republice žalobu na náhradu škody způsobené mu porušením unijního práva, která odpovídá jím uhrazenému příspěvku ve výši 1 613 773,24 Kč.

10) Obvodní soud pro Prahu 10 jako soud prvního stupně svým rozsudkem, č. j. 46 C 259/2017-114, ze dne 6. 4. 2018, žalobě vyhověl a uložil České republice zaplatit žalobci žalovanou částku a náhradu nákladů řízení. Dospěl k závěru, že z čl. 13 Směrnice 2012 vyplývá, že povinnost výrobců se vztahuje k fotovoltaickým panelům uvedeným na trh po 13. 8. 2005. Pokud proto § 37p zákona o odpadech stanovuje, že náklady na odpad z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. 1. 2013 má financovat provozovatel solární elektrárny, nelze takové provedení transpozice Směrnice 2012 Českou republikou považovat za správné. Podle prvostupňového soudu takový závěr není v rozporu se zásadou legitimního očekávání výrobců, neboť legislativní proces přijetí Směrnice 2012 započal již dne 3. 12. 2008, a výrobci tak měli dostatek času se na změnu legislativy připravit. Konečně nejde ani o zakázanou retroaktivitu, neboť Směrnice 2012 sice upravuje vztahy založené od rozhodného dne, tedy 13. 8. 2005, avšak s účinností až od 14. 2. 2014.

11) Rozsudkem Městského soudu v Praze, č. j. 69 Co 230/2018-175, ze dne 14. 11. 2018, byl rozsudek prvostupňového soudu potvrzen. Odvolací soud uvedl, že ze znění čl. 13 Směrnice 2012 je s využitím gramatického výkladu zřejmé, a nelze je vykládat jinak než, že financování odpadů z fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. 8. 2005 má být nejpozději po 14. 2. 2014 (uplynutí implementační lhůty) zajištěno tak, že náklady ponесou výrobci, přičemž tato úprava nedává prostor k jinému výkladu. Vnitrostátní úprava, schválená ještě před přijetím Směrnice 2012, nicméně nebyla uvedena s touto směrnicí do souladu. V rozporu s ní totiž ve vztahu k fotovoltaickým panelům uvedeným na trh od 13. 8. 2005 do 31. 12. 2012 ukládá povinnost financovat náklady provozovatelům solárních elektráren.

Rovněž podle odvolacího soudu takový závěr neznamená nepřípustnou retroaktivitu, neboť by podle něj jen (od uplynutí implementační lhůty) do budoucna byla výrobcům stanovena povinnost přispívat na budoucí likvidaci fotovoltaických panelů (lhostejno, že dříve vyrobených). Odvolací soud konečně k námitce České republiky uvedl, že to, že proti ní není ze strany Evropské komise („Komise“) vedeno řízení pro porušení povinnosti členského státu transponovat řádně Směrnicí 2012, mu nijak nebrání posoudit řádnost transpozice této směrnice pro účely rozhodování o nároku na náhradu škody způsobené jednotlivci porušením unijního práva.

12) Česká republika podala proti rozsudku Městského soudu v Praze dovolání k Nejvyššímu soudu. V něm opětovně uvedla, že správný výklad čl. 13 Směrnice 2012 má být podle jejího názoru takový, že povinnost výrobců financovat nakládání s odpadem se má vztahovat až na fotovoltaické panely uvedené na trh po uplynutí implementační lhůty (14. 2. 2014), neboť by se jinak jednalo o nepřípustnou retroaktivitu (bližší viz bod 7 tohoto předkládacího usnesení). K tomu dále namítá, že mnoho výrobců, jež uvedli fotovoltaické panely na trh mezi rokem 2005 a 2013, již neexistuje, a proto jim povinnost k financování st financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických paneziobdobí nelze uložit. Konečně uvádí, že Komise, tedy orgán, který pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie zajišťuje uplatňování Smluv, neshledala v rámci provedeného EU Pilot řízení v transpozici čl. 13 Směrnice 2012 žádné pochybení, ani není z tohoto důvodu vedeno proti České republice řízení pro porušení povinností vyplývajících z práva Evropské unie. Podle tvrzení České republiky dokonce mělo na bilaterální schůzce konané dne 1. 10. 2018 ze strany Komise dojít k ujištění, že česká právní úprava (§ 37p zákona o odpadech) je v souladu s unijním právem.

II.

Relevantní unijní právní úprava

13) Pro posouzení předložené předběžné otázky jsou relevantní především tyto články Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012, o odpadních elektrických zařízeních: čl. 12 odst. 4, čl. 13 a čl. 24. Dále i čl. 5 Smlouvy o EU.

III.

Relevantní vnitrostátní právní úprava

14) Pro posouzení předložené předběžné otázky jsou relevantní především § 37p a § 37h zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

§ 37p

Financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů

(1) Pro solární panely uvedené na trh po dni 1. 1. 2013, zajistí financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění výrobce. Před uvedením solárních panelů na trh je výrobce povinen poskytnout záruku prokazující, že nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů bude finančně zajištěno. (...)

(2) Pro solární panely uvedené na trh do dne 1. 1. 2013 zajistí financování předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů, včetně plnění těchto povinností, provozovatel solární elektrárny, jejíž jsou solární panely součástí, prostřednictvím osoby podle § 37h odst. 1 písm. c). Tuto povinnost musí zajistit prostřednictvím

rovnoměrných dílčích plateb příspěvků, poskytovaných minimálně s roční periodicitou, počínaje od 1. 1. 2014, na základě smlouvy uzavřené nejpozději do 30. 6. 2013 s osobou podle § 37h odst. 1 písm. c) tak, aby financování bylo plně zajištěno nejpozději do 1. 1. 2019. Právní osoba podle § 37h odst. 1 písm. c) stanoví příspěvky na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů zejména v závislosti na jejich hmotnosti a složení. (...)

§ 37h

Základní povinnosti výrobců elektrozařízení

(1) Výrobce splní povinnosti stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu

(...)

c) přenesením těchto povinností na jinou, právnickou osobu, zajišťující společné plnění povinností výrobců podle tohoto dílu zákona; (...)

IV.

Důvody pro předložení předběžné otázky a stanovisko Nejvyššího soudu

15) V projednávané věci je nezbytné zodpovědět otázku, zda je transpozice čl. 13 Směrnice 2012 ve vztahu k fotovoltaickým panelům provedena Českou republikou řádně. K tomu je přitom nutné posoudit, zda čl. 13 Směrnice 2012 brání členskému státu uložit povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. 1. 2013 provozovatelům solární elektrárny (uživatelům), a nikoli výrobcům. V případě kladné odpovědi by totiž byl § 37p zákona o odpadech neslučitelný s unijním právem, a namísto by tak bylo řešit odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva. V tomto směru by pak vyvstávala otázka, zda okolnosti, o jaké jde v původním řízení, mohou mít nějaký vliv na podmínky odpovědnosti členského státu.

K první předběžné otázce

16) V řízení je nesporné, že čl. 13 Směrnice 2012 ukládá členským státům stanovit výrobcům povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů, pokud jde o panely uvedené na trh po 14. 2. 2014. Stejně tak je nesporné, že u historického odpadu z fotovoltaických panelů (uvedených na trh před 13. 8. 2005) může členský stát tuto povinnost uložit uživatelům. Pochybnost však vyvstává ohledně uvedené povinnosti ve vztahu k panelům uvedeným na trh v době od 13. 8. 2005 do 14. 2. 2014.

17) Česká republika pro svůj závěr, že byla transpozice čl. 13 Směrnice 2012 provedena ve vztahu k fotovoltaickým panelům řádně, odkazuje na několik důvodů. Těmi je časová působnost tohoto ustanovení a retroaktivita, praktický argument o možném zániku výrobců, již uvedli fotovoltaické panely na trh v mezidobí od 13. 8. 2005 a 1. 1. 2013, a dosavadní přístup Komise ve vztahu k monitorování transpozice Směrnice 2012.

18) Vyvstává tak otázka, zda některá z okolností, o jaké se jedná v původním řízení, má za následek, že členský stát může řádně provést transpozici čl. 13 Směrnice 2012 takovým způsobem, že povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. 1. 2013 uloží uživatelům, a nikoli výrobcům.

19) Podle České republiky směrnice neukládá a ani nemůže členskému státu ukládat povinnost, aby před časovou působností právního předpisu (14. 2. 2014), který nově zavádí regulaci financování nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů, něco aktivně činil. A pokud unijní právo neukládá, že je členský stát povinen něco činit, pak je v souladu se zásadou subsidiarity podle čl. 5 Smlouvy o Evropské unii na jeho uvážení, jak danou problematiku upraví. Zpětným zavedením povinnosti výrobce financovat odpad z fotovoltaických panelů (k 13. 8. 2005) by přitom podle České republiky došlo k porušení obecných právních zásad legitimního očekávání a právní jistoty, neboť by to znamenalo nepřipustné zpětné uložení povinnosti. Podle České republiky jsou z těchto důvodů fotovoltaické panely uvedené na trh mezi 13. 8. 2005 a 14. 2. 2014 ze své povahy historická elektrozařízení, a měla by se tak vůči nim uplatnit stejná pravidla – tedy umožňující členskému státu uložit předmětnou povinnost uživatelům.

20) Je proto předně otázkou, zda jsou fotovoltaické panely uvedené na trh před 14. 2. 2014 v rozsahu věcné působnosti Směrnice 2012. Pokud ano, je následně otázkou, zda by bylo uložení povinnosti ve vztahu k fotovoltaickým panelům uvedeným na trh již po 13. 8. 2005 retroaktivní, a pokud ano, zda je tato retroaktivita nepřipustná (či jsou naplněny její ospravedlňující podmínky). V případě kladné odpovědi na všechny tyto otázky by bylo konečně namístě řešit, jak může členský stát přistoupit k transpozici směrnice, která mu ukládá přijmout nepřipustně retroaktivní vnitrostátní právní úpravy.

21) Předkládací soud má za to, že obě strany vycházejí z odlišného předpokladu, pokud jde o okamžik a důvod vzniku povinnosti financovat nakládání s odpadem. Zatímco nižší soudy a žalobce zřejmě vycházejí z toho, že povinnost má vzniknout v důsledku vzniku konkrétního odpadu, Česká republika zřejmě považuje za důvod vzniku již uvedení výrobku na trh. V tomto směru je pak logický právní názor obou stran řízení. Pokud totiž vzniká povinnost se vznikem odpadu, vyžaduje Směrnice 2012 po členských státech přijetí právní úpravy, která není z pohledu práva EU retroaktivní. Působí totiž pouze do budoucna, a to i přesto, že subjekt povinný k financování nakládání s odpadem je fakticky určen podle toho, kdy byl daný výrobek, ze kterého předmětný odpad vzniká, uveden na trh (13. 8. 2005). Pokud naopak vzniká povinnost již okamžikem uvedení výrobku na trh, představuje toto uvedení na trh ukončenou situaci a uložení povinnosti k financování nakládání s odpadem z takto uvedených výrobků Směrnicí by mohlo být vskutku retroaktivní. Mohlo by totiž mimo jiné dopadat i na v minulosti vzniklý a již financovaný odpad, u něhož by tím zpětně došlo k přesunu odpovědnosti za jeho financování na jiný subjekt.

22) Podle stanoviska předkládacího soudu má povinnost financovat nakládání s odpadem podle Směrnice 2012 vzniknout až se vznikem odpadu, tedy až v situaci, kdy se z elektrozařízení (tj. fotovoltaického panelu) stane OEEZ, tedy odpad z takového elektrozařízení (důvodem povinnosti je tedy vznik odpadu). Samotná Směrnice 2012 pak v čl. 13 ukládá členským státům, aby zajistily, že budou financovat nakládání s odpady právě výrobci. Okamžik uvedení výrobku na trh (13. 8. 2005) tedy jen specifikuje, jakého odpadu se daná povinnost výrobců bude týkat (tedy toho, který vznikne z výrobků uvedených na trh po 13. 8. 2005).

23) Správný výklad čl. 13 Směrnice 2012 by proto podle předkládacího soudu měl být takový, že výrobci mají mít na základě vnitrostátní legislativy povinnost hradit od 14. 2. 2014 náklady na odstranění odpadu z fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. 8. 2005, avšak pouze u odpadu vzniklého po 14. 2. 2014 (tedy po uplynutí implementační lhůty). Právě poslední část „odpad vzniklý po 14. 2. 2014“ je přitom doplnění oproti závěrům nižších

soudů. Při absenci tohoto dodatku by totiž mohla podle předkládacího soudu povinnost dopadat i na odpad vzniklý a financovaný před uplynutím implementační lhůty.

24) Podle názoru předkládacího soudu tak jsou fotovoltaické panely uvedené na trh před 14. 2. 2014 ve věcné působnosti Směrnice 2012. Při přijetí uvedeného výkladu přitom není právní úprava vyžadovaná Směrnicí 2012 retroaktivní.

25) Pokud by tomu totiž tak mělo být, byla by stejnou logikou Směrnicí 2012 (a stejně tak původní Směrnicí 2002) retroaktivně uložena povinnost i uživatelům, jež mají v souladu s čl. 13 odst. 1 Směrnice 2012 povinnost financovat nakládání s historickým odpadem (tedy tím z výrobků uvedených na trh před 13. 8. 2005). Výklad by měl totiž brát ohled pouze na úpravu na unijní úrovni. Na této úrovni neexistovala do 14. 2. 2014 žádná povinnost k financování nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů, po tomto datu již ano. Ze strany unijního zákonodárce však nebyl úmysl přijmout retroaktivní úpravu nijak vyjádřen.

26) Pokud by retroaktivita navíc měla být nepřipustná, nebylo by možné uložit povinnost financovat nakládání s odpady z již jednou na trh uvedených výrobků žádnému subjektu. Jakákoliv úprava nakládání s odpadem z výrobků uvedených na trh před přijetím Směrnice 2012 by proto byla v podstatě zbytečná (a tedy i uložení uvedené povinnosti uživatelům).

27) Závěr, že se povinnost financovat nakládání s odpady dle Směrnice 2012 vztahuje na odpad z fotovoltaických panelů uvedených na trh již od roku 2005, pak nepřímo vyplývá i ze studie Evropské komise o fotovoltaických panelech ze dne 14. 4. 2011, která na čtyřech modelech zkoumala vhodnost podřazení fotovoltaických panelů pod rozsah Směrnice 2012. Ačkoliv se nejedná o právní dokument a nikde není výslovně stanoven předpoklad, že se má povinnost výrobců vztahovat k fotovoltaickým panelům uvedeným na trh od roku 2005, zkoumají modely potenciální rozdíl v dopadu využití odpadu z fotovoltaických panelů již k roku 2030 (a dále k letům 2040 a 2050), a to při předpokladu životnosti jednotlivých panelů po dobu 25 let.

28) Naopak předpoklad, že povinnost k financování nakládání s odpadem vzniká již uvedením výrobku na trh, se zdá být nesprávný i s ohledem na to, že není zcela zřejmé, kdy odpad vznikne. V podstatě by se tak jednalo o podmínku či doložení času a takto stanovená povinnost by byla do okamžiku vzniku odpadu stejně podmíněná a nejistá. V tomto směru se zdá být argumentace České republiky nepřiléhavá, neboť o retroaktivní působení by tedy stejně v situaci, kdy odpad vznikne až po 14. 2. 2014, nešlo. Retroaktivitu by tak podle předkládacího soudu bylo možné dovodit pouze při vzniku odpadu před 14. 2. 2014. Směrnice 2012 však nijak nestanovuje, že by se na tento odpad měla vztahovat, ani v ní není jakkoli vyjádřen záměr unijního zákonodárce přijmout retroaktivní úpravu.

29) Lze tedy shrnout, že podle stanoviska předkládacího soudu má čl. 13 Směrnice 2012 za cíl zavést povinnost k financování nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů, pokud jde o odpad, jenž vznikne po uplynutí transpoziční lhůty. Stanovení data 13. 8. 2005 pak pouze určuje, zda k odpadu z výrobku uvedeného na trh (po či před tímto datem) má povinnost financovat náklady výrobce, či naopak uživatel. Nejedná se tak o retroaktivitu ve smyslu unijního práva, a proto ani není potřeba zabývat se podmínkami jejího možného ospravedlnění. Takový výklad by přitom podle předkládacího soudu měl být upřednostněn i s ohledem na to, že (jak bylo již uvedeno) Směrnice 2012 nijak nevyjadřuje záměr unijního zákonodárce přijmout retroaktivní právní úpravu.

30) S ohledem na tento výklad pak je podle předkládacího soudu možné dospět k závěru, že členský stát nemůže čl. 13 Směrnice 2012 transponovat tak, že uloží povinnost financovat

nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh do 1. 1. 2013 uživatelům. Proto nelze transpozici Směrnice 2012 ze strany České republiky považovat za řádnou.

31) O správnosti tohoto výkladu a na něm založeném závěru, tj. že provedení transpozice není řádné, však podle předkládacího soudu vyvstává pochybnost, a to hned z několika důvodů.

32) Za prvé, mechanismus financování nakládání s odpadem z elektrozařízení od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, byl v původní Směrnici 2002 stanoven původně tak, že měla být tato povinnost uložena výrobcům, a to ať už šlo o výrobky uvedené na trh po 13. 8. 2005, tak i o historické výrobky uvedené na trh před tímto datem. V případě historických výrobků však mohl členský stát alternativně tuto povinnost uložit uživatelům (srov. čl. 9 původní Směrnice 2002, ve znění účinném do 30. 12. 2003). Ještě v prosinci roku 2003 (a tedy před uplynutím implementační lhůty, jejíž konec byl v souladu s čl. 17 původní Směrnice 2002 stanoven na den 13. 8. 2004) však došlo Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/108/ES ze dne 8. prosince 2003 („změnová Směrnice“) ke změně čl. 9 původní Směrnice 2002. Tím byla odpovědnost financovat nakládání s historickým odpadem přesunuta obecně z výrobců na uživatele a založen současný mechanismus financování historického odpadu. Jak je přitom uvedeno v bodě 3 recitálu změnové Směrnice: „Komise ... dospěla k závěru, že povinnost přijímat zpět odpadní elektrická a elektronická zařízení uvedená na trh v minulosti představuje závazek se zpětným účinkem [anglické znění mluví o “retroactive liability”], k němuž nebyla přijata žádná opatření a který některé výrobce pravděpodobně vystaví závažnému ekonomickému riziku“.

33) Z uvedeného tak vyplývá, že podle názoru Komise bylo tehdejší uložení povinnosti financovat odpad z výrobků, uvedených na trh před uplynutím implementační lhůty původní Směrnice 2002 (13. 8. 2004), stanovením závazku se zpětným účinkem, který mohl výrobce vystavit závažnému ekonomickému riziku. Tyto závěry lze přitom obdobně vztáhnout na fotovoltaické panely, jež byly nově zahrnuty do rozsahu unijní právní úpravy Směrnicí 2012, jejíž implementační lhůta skončila 14. 2. 2014.

34) S tím za druhé souvisí i možný význam ochrany legitimního očekávání výrobců fotovoltaických panelů. Ti totiž sice mohli předpokládat, že budou fotovoltaické panely v budoucnu zahrnuty do věcného rozsahu unijní právní úpravy (srov. čl. 13 původní Směrnice 2002), při uvádění konkrétních fotovoltaických panelů na trh nicméně nemuseli předpokládat, že jim bude v budoucnu uložena povinnost financovat odpad i zpětně, tedy rovněž z fotovoltaických panelů uvedených na trh již v minulosti, a nemohli tak tyto náklady promítnout do jejich ceny. To je, jak rovněž vyplývá z bodu 3 recitálu změnové Směrnice, může vystavit závažnému ekonomickému riziku. Vyvstává tak otázka, zda tato okolnost umožňuje provedení transpozice způsobem zvoleným Českou republikou.

35) Za třetí, tím, že Česká republika nejprve sama přijala úpravu financování odpadu z fotovoltaických panelů, jež měla být následně změněna v souladu s nově přijatou unijní úpravou, která dopadá rovněž na panely, vůči kterým již byla dříve uložena povinnost právě vnitrostátním právem, by mohlo dojít k nerovnému zacházení mezi uživateli, kteří vnitrostátním právem stanovenou povinnost splnili již před uplynutím implementační lhůty Směrnice 2012, a těmi, kteří tak neučinili. Ustanovení § 37p zákona o odpadech totiž stanovuje povinnost uzavřít smlouvu a na jejím základě financovat náklady dopředu, přičemž k tomuto financování má dojít postupně rozložením do několika dílčích splátek. Pokud tak provozovatel solární elektrárny v rozporu s vnitrostátním právem svoji povinnost neplnil, mohl by být při změně legislativy, která je důsledkem přijetí Směrnice 2012 a z důvodu jejího provedení přenáší povinnost z uživatelů na výrobce, zvýhodněn oproti těm

uživatelům, kteří by již svoji povinnost splnili (a obráceně). Změna odpovědnosti za financování i vůči těm, kteří povinnost splnili, by přitom působila zpětně.

36) V tomto směru může mít význam i argument České republiky, že pokud by v době přijetí vnitrostátní právní úpravy nebyl zvolen způsob splnění povinnosti v podobě rozložení do několika splátek, nýbrž uložena povinnost jednorázového zaplacení celé částky, následné přenesení odpovědnosti na jiný subjekt v souladu s nově přijatou unijní úpravou by mohlo zpětně měnit právní režim již založené a zcela splněné povinnosti (oproti plnění ve splátkách). Je tak i zde otázkou, zda tyto dvě specifické okolnosti umožňují provést transpozici čl. 13 Směrnice 2012 způsobem, který zvolila Česká republika.

37) Za čtvrté, Česká republika není jediným členským státem, který čl. 13 Směrnice 2012 provedl ve vztahu k fotovoltaickým panelům tak, že rozlišil subjekt povinný k financování nakládání s odpadem na základě jiného okamžiku uvedení fotovoltaického panelu na trh, než je Směrnicí 2012 stanovené datum 13. 8. 2005.

38) Konkrétně se zdá, že většina členských států, s výjimkou ČR, Německa, Rakouska a Řecka, provedla předmětná ustanovení Směrnice 2012 tak, že zachovala výrobcům povinnost financovat nakládání s odpadem z výrobků uvedených na trh po 13. 8. 2005, přičemž fotovoltaické panely pouze nově zahrnula do věcného rozsahu svých příslušných vnitrostátních předpisů. Pro odpad z fotovoltaických panelů tedy není ve většině případů přijato žádné zvláštní ustanovení. V těchto členských státech je tak provedení transpozice oproti České republice odlišné a odpovídá způsobu, na který se v řízení snaží poukázat žalobce. Situace je nicméně opačná v Německu a Rakousku a částečně odlišná v Řecku.

39) Německo provedlo Směrnicí 2012 zákonem Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) ze dne 20. 10. 2015. Jeho § 3 nejprve definuje historický odpad. Zatímco obecně je v tomto směru hraniční datum uvedení výrobku na trh 13. 8. 2005, v případě fotovoltaických panelů je za historický odpad považován odpad z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 24. 10. 2015. Povinnost k financování nakládání s odpadem je pak stanovena v § 7. Podle základního pravidla (§ 7 odst. 1) má výrobce u výrobků, které uvedl nebo uvede na trh po 13. 8. 2005, a které mohou být využity v domácnostech, povinnost poskytnout záruku na financování nakládání s odpadem, jež může mít několik forem, včetně účasti na kolektivním systému financování. Podle odstavce 3 se nicméně uvedená povinnost v případě výrobků nově podřazených do rozsahu právní úpravy (tedy např. právě fotovoltaických panelů) vztahuje pouze na ty výrobky, které byly nebo budou na trh uvedeny po 24. 10. 2015. § 19 zákona konečně stanovuje, že historický odpad z výrobků (tj. fotovoltaických panelů uvedených na trh před 24. 10. 2015) nepocházejících z domácností má povinnost zlikvidovat jejich majitel.

40) V Rakousku je Směrnice 2012 provedena předpisem Elektroaltgeräteverordnung – EAG-VO ze dne 1. 2. 2018, jež považuje fotovoltaické panely za výrobky pro komerční účely. V § 10 je pro výrobce stanovena povinnost k bezplatnému zpětnému odebírání elektrozařízení pro komerční účely u všech výrobků uvedených na trh po 12. 8. 2005. Pokud však jde o fotovoltaické panely, dopadá tato povinnost jen na fotovoltaické panely uvedené na trh až po 30. 6. 2014 (§ 10 odst. 2). V případě komerčních elektrozařízení uvedených na trh před 13. 8. 2005 a fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. 7. 2014 má výrobce povinnost odebrat je bezplatně pouze za předpokladu, že dodává uživateli nový výrobek plnící stejnou funkci (což odpovídá čl. 13 odst. 1 Směrnice 2012). K takto odebraným elektrozařazením včetně fotovoltaických panelů pak mají výrobci v souladu s § 11 stanoveny některé povinnosti, včetně zajištění jejich likvidace.

41) V podstatě hybridní řešení pak zvolilo Řecko, kde má obecně povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh po 13. 8. 2005 výrobce. Avšak pokud ten v roce 2014 již neexistuje, má tuto povinnost podle čl. 16-B-3 ministerského rozhodnutí č. 23615/651/E.103 ze dne 9. 5. 2014 (provádějícího Směrnici 2012) namísto neexistujícího výrobce uživatel fotovoltaického panelu. Jde tak zřejmě o reakci na praktický problém namítaný i Českou republikou, že výrobce, který uvedl v minulosti fotovoltaické panely na trh, již nemusí existovat, a nelze mu tak uložit povinnost k financování odpadu z jím uvedených panelů. Jedná se tak o pátý důvod vyvolávající pochybnost o možnostech provedení čl. 13 Směrnice 2012 členskými státy.

42) Konečně šestým důvodem je dosavadní přístup Komise při monitorování provedení transpozice Směrnice 2012. Komise, jako orgán příslušný k posuzování, zda jsou unijní směrnice provedeny v členských státech řádně a včas, totiž proti České republice dosud v tomto směru nezačala řízení pro porušení povinností vyplývajících z unijního práva. Dokonce mělo dle tvrzení České republiky dojít k ujištění, že je příslušná česká právní úprava v souladu s unijním právem. To je významné zejména v situaci, kdy je transpozice čl. 13 Směrnice 2012 ve vztahu k fotovoltaickým panelům provedena v různých členských státech různě, jak bylo uvedeno výše. V důsledku toho není uplatňování unijního práva ve všech členských státech jednotné, když v některých z nich má k fotovoltaickým panelům uvedeným na trh ke stejnému dni povinnost uloženou výrobcem a jinde uživatel.

43) Z výše uvedených důvodů, a především vzhledem k obdobnému provedení transpozice čl. 13 Směrnice 2012 v Německu a Rakousku, ve spojení s dosavadním přístupem Komise, vyvstává v původním řízení pochybnost stran správnosti výkladu unijního práva. Konkrétně v tom, zda členský stát může provést transpozici čl. 13 Směrnice 2012 tak, že uloží povinnost financovat nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů uvedených na trh před 1. 1. 2013 uživatelům, a nikoli výrobcům.

44) Podle názoru Nejvyššího soudu z uvedených důvodů nelze předloženou předběžnou otázku považovat za *acte clair* ani *acte éclairé*. Nejvyšší soud, jakožto soud, proti jehož rozhodnutí nelze ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie podat opravný prostředek, proto považuje za nezbytné tuto otázku Soudnímu dvoru předložit. Zodpovězení předběžné otázky je přitom nutné nejen pro předmětné řízení, nýbrž může mít význam i na úrovni celé Evropské unie. Může totiž do budoucna zajistit jednotné uplatňování unijního práva ve všech členských státech Evropské unie.

Ke druhé předběžné otázce

45) Pokud bude na první předběžnou otázku odpovězeno kladně, je namístě řešit v původním řízení dovolávanou odpovědnost České republiky za škodu způsobenou žalobci, jakožto provozovateli solární elektrárny, porušením unijního práva (tj. nesprávnou transpozicí čl. 13 Směrnice 2012).

46) Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že aby byl členský stát za takovou škodu vůči jednotlivci odpovědný, musí být naplněny podmínky odpovědnosti, kterými jsou 1) porušení unijního práva (např. právě nesprávná transpozice směrnice), 2) vznik újmy způsobené jednotlivci, 3) přímá příčinná souvislost mezi porušením unijního práva a vznikem újmy a 4) dostatečná závažnost porušení unijního práva (např. rozsudek ve věci Francovich (C-6/90 a C-9/90) a ve věci Brasserie du pêcheur SA (C-46/93 a C-48/93)).

47) Podle předkládacího soudu vyvstává pochybnost, zda některá z okolností v původním řízení, jak byly již uvedeny v bodech 32 až 43 tohoto předkládacího usnesení, může mít vliv

na posouzení těchto podmínek. Předkládací soud tak opětovně odkazuje na tyto body předkládacího usnesení.

48) V tomto směru může mít význam zejména fakt, že v daném případě členský stát (Česká republika) sám upravil způsob financování odpadu z fotovoltaických panelů na vnitrostátní úrovni, a to ještě před přijetím směrnice, která fotovoltaické panely nově zahrnuje do rozsahu unijní úpravy a povinnost financovat náklady s odpadem uložila výrobcům i ve vztahu k fotovoltaickým panelům uvedeným na trh před uplynutím její implementační lhůty (a přijetím předmětné právní úpravy na unijní úrovni).

49) Smlouvu o zajištění financování odpadu z fotovoltaických panelů ve formě dílčích splátek tak měli provozovatelé solárních elektráren povinnost uzavřít podle platného vnitrostátního práva do dne 30. června 2013, tedy v době, kdy tato právní úprava (a kdy k uzavření první předmětné smlouvy došlo i v původním řízení) nebyla v rozporu s unijním právem. Po přijetí Směrnice 2012 přitom smlouva mezi provozovatelem solární elektrárny a subjektem zajišťujícím kolektivní plnění stanovené povinnosti nadále trvala, bez ohledu na případnou změnu právní úpravy, a provozovatel solární elektrárny tak měl na jejím základě povinnost nadále svůj závazek plnit. Vystává tak předně otázka, zda lze v takovém případě vůbec po uplynutí implementační lhůty namítat rozpor s unijním právem pro úhradu dílčí splátky, když byla povinnost stanovena a částečně splněna před přijetím unijní úpravy.

50) V daném případě navíc vzhledem k uvedenému nemuselo být splnění vnitrostátním právem stanovené povinnosti uzavřít smlouvu a na jejím základě následně platit příspěvek kolektivnímu systému v příčinné souvislosti s transpozicí Směrnice 2012. Z toho důvodu tak vystává rovněž otázka, zda mohla být i namítaná újma, vzniklá nesprávnou transpozicí Směrnice 2012, v jejímž důsledku musel provozovatel solární elektrárny nadále hradit příspěvek na nakládání s odpadem z fotovoltaických panelů, i když měl financovat nakládání s tímto odpadem podle unijní úpravy výrobce, v přímé příčinné souvislosti s nesprávnou transpozicí Směrnice 2012, jak vyžaduje unijní právo.

51) Nejistý je dále i vliv této okolnosti ve vztahu k požadavku „dostatečné závažnosti“ porušení unijního práva. Na jednu stranu je totiž gramatické znění čl. 13 Směrnice 2012, pokud jde o rozhodný den pro určení, zda má k odpadu z konkrétních fotovoltaických panelů mít stanovenou povinnost k jeho financování výrobce či uživatel, jednoznačné a neponechává prostor pro jiný výklad. Na druhou stranu však může být významné právě to, že v důsledku přijetí unijní právní úpravy dochází zpětně k přenosu odpovědnosti i pro fotovoltaické panely, k jejichž financování byla již vnitrostátním právem stanovena určitému subjektu povinnost a tato mohla být navíc již zcela splněna. To zejména za situace, že čl. 13 Směrnice 2012 byl proveden v různých členských státech odlišně a nesprávnost transpozice, minimálně podle tvrzení České republiky, nebyla shledána ze strany Komise.

52) Podle názoru Nejvyššího soudu nelze z uvedených důvodů ani druhou předloženou předběžnou otázku považovat za *acte clair* či *acte éclairé*. Nejvyšší soud, jakožto soud, proti jehož rozhodnutí nelze ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie podat opravný prostředek, proto považuje za žádoucí taktéž tuto otázku Soudnímu dvoru předložit. Vzhledem k rozdílnému způsobu provedení transpozice čl. 13 Směrnice 2012 ve vztahu k fotovoltaickým panelům v různých členských státech může mít rovněž odpověď na tuto otázku význam nejen pro původní řízení, nýbrž na úrovni celé Evropské unie.

V.

Přerušení řízení

53) S ohledem na předložení předběžné otázky přerušil soud podle § 109 odst. 1 písm. d) o. s. ř. řízení v této věci až do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, neboť bez jejího zodpovězení nelze v řízení pokračovat.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí není přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 12. 3. 2020

Mgr. Vít Bičák v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Tereza Figurová

