

**Vec C-181/20**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

24. apríl 2020

**Vnútroštátny súd:**

Nejvyšší soud

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

12. marec 2020

**Žalobkyňa:**

VYSOČINA WIND a.s.

**Žalovaná:**

Česká republika – Ministerstvo životního prostředí

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Výklad článku 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/19/EÚ zo 4. júla 2012 o odpade z elektrických a elektronických zariadení (OEEZ) (Ú. v. EÚ L 197, 2012, s. 38)

Zodpovednosť členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa článok 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/19/EÚ zo 4. júla 2012 o odpade z elektrických a elektronických zariadení (OEEZ) vykladať tak, že bráni členskému štátu uložiť povinnosť financovať náklady na zber, spracovanie, zhodnocovanie a environmentálne šetrné zneškodňovanie OEEZ pochádzajúcich z fotovoltaických panelov uvedených na trh pred 1. 1. 2013 ich užívateľom, a nie výrobcom?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú predloženú otázku, má na účely posudzovania podmienok zodpovednosti členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie vplyv skutočnosť, o akú ide v konaní vo veci samej, že členský štát sám upravil spôsob financovania odpadu z fotovoltaických panelov ešte pred prijatím smernice, ktorá fotovoltaické panely novo zahrnula do rozsahu úpravy Únie a povinnosť financovať náklady uložila výrobcom, a to aj vo vzťahu k tým panelom, ktoré boli uvedené na trh pred uplynutím jej implementačnej lehoty (a samotným prijatím úpravy na úrovni Únie)?

## **Uplatňované ustanovenia práva Únie**

Smernica 2012/19, článok 12 ods. 4 a články 13 a 24

Článok 5 Zmluvy o EÚ

## **Uplatňované ustanovenia vnútroštátneho práva**

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadoch a o zmene niektorých ďalších zákonov (ďalej len „zákon o odpadoch“), § 37p a § 37h

## Zhrnutie právneho rámca Únie a vnútroštátneho právneho rámca

- 1 Smernica 2012/19 v článku 13 ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby náklady na zber, spracovanie, zhodnocovanie a environmentálne šetrné zneškodňovanie odpadu (ďalej len „nakladanie s odpadom“) z elektrických a elektronických zariadení uvedených na trh po 13. auguste 2005 financovali ich výrobcovia. Nakladanie s tzv. historickým odpadom, t. j. odpadom vzniknutým z výrobkov uvedených na trh pred týmto dátumom, financujú v prípade nahradzania starých výrobkov novými (ak členské štáty neuložia túto povinnosť užívateľom) výrobcovia týchto nových výrobkov, v prípade ostatného historického odpadu užívateľa. Táto povinnosť, stanovená už v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2002/96/ES z 27. januára 2003 o odpade z elektrických a elektronických zariadení (OEEZ) (Ú. v. EÚ L 37, 2003, s. 24; Mim. vyd. 15/007, s. 359, ďalej len „pôvodná smernica z roku 2002“), sa novo týka aj odpadu z fotovoltických panelov. Lehota na prebratie smernice 2012/19 uplynula 14. februára 2014.
- 2 Česká republika vykonala svoje záväzky vyplývajúce z pôvodnej smernice z roku 2002 prijatím zákona o odpadoch. V roku 2012, ešte pred prijatím smernice 2012/19, bol do tohto zákona vložený nový § 37p, ktorým bol zavedený mechanizmus financovania nakladania s odpadom z fotovoltických panelov. Podľa tohto ustanovenia má povinnosť financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov uvedených na trh pred 1. 1. 2013 prevádzkovateľ solárnej elektrárne, a to prostredníctvom rovnomerných čiastkových platieb príspevkov na recykláciu. Tomu bola za týmto účelom stanovená povinnosť najneskôr do 30. 6. 2013 uzavrieť zmluvu s osobou zabezpečujúcou kolektívny systém financovania, a to tak, aby bolo toto financovanie zabezpečené najneskôr k 1. 1. 2019. V prípade fotovoltických panelov uvedených na trh po 1. 1. 2013 sa potom táto povinnosť vzťahuje na ich výrobcov.

## Stručný opis skutkového stavu a konania vo veci samej

- 3 Žalobkyňa je prevádzkovateľom solárnej elektrárne „Vranovská ves II“. Táto elektráreň bola uvedená do prevádzky v roku 2009, a to s využitím fotovoltických panelov uvedených na trh po 13. 8. 2005, ale pred 1. 1. 2013. Žalobkyňa preto v súlade s § 37p zákona o odpadoch uzavrela s príslušnými subjektmi zmluvy, na ktorých základe im v troch čiastkových platbách v rokoch 2015 a 2016 uhradila príspevok na recykláciu elektroodpadu z fotovoltických panelov v celkovej výške 1 613 773,24 Kč.
- 4 Žalobkyňa zastáva názor, že Česká republika prebrala smernicu 2012/19 nesprávne, pretože podľa jej článku 13 má povinnosť financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov uvedených na trh po 13. 8. 2005 výrobca, a nie užívateľ. V dôsledku toho vzniká žalobkyni škoda, pretože podľa naďalej platného § 37p zákona o odpadoch musí aj po 14. 2. 2014 (uplynutie implementačnej lehoty) hradiť príspevok na recykláciu, ktorý má podľa práva

Únie hradiť výrobca. Preto podala proti Českej republike žalobu o náhradu škody, ktorá jej bola spôsobená porušením práva Únie a ktorá zodpovedá čiastke uhradeného príspevku vo výške 1 613 773,24 Kč.

- 5 Česká republika zastáva názor, že povinnosť výrobcov financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov sa má vzťahovať až na fotovoltické panely uvedené na trh po uplynutí implementačnej lehoty (14. 2. 2014), pretože spätné uloženie povinnosti by predstavovalo neprípustnú retroaktivitu a s tým súvisiace porušenie všeobecných právnych zásad legitímneho očakávania a právnej istoty. Ďalej namieta, že mnohí výrobcovia, ktorí uviedli fotovoltické panely na trh medzi rokmi 2005 a 2013, už neexistujú, a preto im povinnosť financovať nakladanie s odpadom nemožno uložiť. Napokon uvádza, že Európska komisia nezistila v rámci vykonaného konania EU Pilot pri transpozícii článku 13 smernice 2012/19 žiadne pochybenie, ani sa z tohto dôvodu nevedie proti Českej republike konanie o nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.
- 6 Obvodní soud pro Prahu 10 ako súd prvého stupňa svojím rozsudkom zo 6. 4. 2018 žalobe vyhovel. Rozsudkom Městského soudu v Praze zo 14. 11. 2018 bol rozsudok prvostupňového súdu potvrdený. Česká republika podala proti rozsudku Městského soudu v Praze dovolanie na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

### **Zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 7 V prejednávanej veci je nevyhnutné zodpovedať otázku, či Česká republika prebrala článok 13 smernice 2012/19 vo vzťahu k fotovoltickým panelom riadne. Na tieto účely je nevyhnutné posúdiť, či článok 13 smernice 2012/19 bráni členskému štátu uložiť povinnosť financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov uvedených na trh pred 1. 1. 2013 prevádzkovateľom solárnej elektrárne (užívateľom), a nie výrobcom. V prípade kladnej odpovede by totiž bol § 37p zákona o odpadoch nezlučiteľný s právom Únie, a namieste by tak bolo riešiť zodpovednosť členského štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie. V tomto smere by tak vyvstávala otázka, či okolnosti, o aké ide v konaní vo veci samej, môžu mať vplyv na podmienky zodpovednosti členského štátu.

### ***O prvej prejudiciálnej otázke***

- 8 V konaní je nesporné, že článok 13 smernice 2012/19 ukladá členským štátom povinnosť uložiť výrobcom povinnosť financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov, pokiaľ ide o panely uvedené na trh po 14. 2. 2014. Rovnako je nesporné, že v prípade historického odpadu z fotovoltických panelov (uvedených na trh pred 13. 8. 2005) môže členský štát túto povinnosť uložiť užívateľom. Pochybnosť však vyvstáva ohľadom uvedenej povinnosti vo vzťahu k panelom uvedeným na trh v období od 13. 8. 2005 do 14. 2. 2014.

- 9 Je preto najskôr otázkou, či fotovoltaické panely uvedené na trh pred 14. 2. 2014 spadajú do vecnej pôsobnosti smernice 2012/19. Pokiaľ áno, je následne otázkou, či by bolo uloženie povinnosti vo vzťahu k fotovoltaickým panelom uvedeným na trh už po 13. 8. 2005 retroaktívne, a pokiaľ áno, či je táto retroaktivita neprípustná. V prípade kladnej odpovede na všetky tieto otázky by bolo napokon namieste riešiť, ako môže členský štát pristúpiť k transpozícii smernice, ktorá mu ukladá povinnosť prijať neprípustne retroaktívne vnútroštátne právne predpisy.
- 10 Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, sa domnieva, že obe strany vychádzajú z odlišného predpokladu, pokiaľ ide o okamih a dôvod vzniku povinnosti financovať nakladanie s odpadom. Zatiaľ čo nižšie súdy a žalobkyňa zrejme vychádzajú z toho, že povinnosť má vzniknúť v dôsledku vzniku konkrétneho odpadu, Česká republika zrejme považuje za dôvod vzniku už uvedenie výrobku na trh. V tomto smere je tak logický právny názor oboch strán konania. Pokiaľ totiž vzniká povinnosť so vznikom odpadu, vyžaduje smernica 2012/19 od členských štátov prijatie právnej úpravy, ktorá nie je z pohľadu práva Únie retroaktívna. Pôsobí totiž len do budúcnosti, a to aj napriek tomu, že subjekt povinný financovať nakladanie s odpadom je fakticky určený podľa toho, kedy bol výrobok, z ktorého predmetný odpad vzniká, uvedený na trh (13. 8. 2005). Pokiaľ naopak vzniká povinnosť už okamihom uvedenia výrobku na trh, predstavuje toto uvedenie na trh ukončenú situáciu a uloženie povinnosti financovať nakladanie s odpadom z takto uvedených výrobkov smernicou by mohlo byť vskutku retroaktívne. Mohlo by sa totiž okrem iného vzťahovať aj na v minulosti vzniknutý a už financovaný odpad, v prípade ktorého by tým spätne došlo k presunu zodpovednosti za jeho financovanie na iný subjekt.
- 11 Podľa stanoviska vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, má povinnosť financovať nakladanie s odpadom podľa smernice 2012/19 vzniknúť až v okamihu, keď sa z elektrozariadení (fotovoltaického panelu) stane odpad. Naopak predpoklad, že povinnosť financovať nakladanie s odpadom vzniká už uvedením výrobku na trh, sa zdá byť nesprávny najmä s ohľadom na to, že nie je celkom zrejmé, kedy odpad vznikne. V podstate by tak išlo o podmienku či doloženie času a takto stanovená povinnosť by bola do okamihu vzniku odpadu aj tak podmienená a neistá. V tomto smere sa zdá byť argumentácia Českej republiky neprilievavá, pretože o retroaktívne pôsobenie by teda aj tak v situácii, keď odpad vznikne až po 14. 2. 2014, nešlo. Retroaktivitu by tak podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, bolo možné konštatovať len pri vzniku odpadu pred 14. 2. 2014. Smernica 2012/19 však vôbec nestanovuje, že by sa na tento odpad mala vzťahovať, ani v nej nie je akokoľvek vyjadrený zámer normotvorcu Únie prijať retroaktívnu úpravu.
- 12 Správny výklad článku 13 smernice 2012/19 by preto podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, mal byť taký, že výrobcovia majú mať na základe vnútroštátnej legislatívy povinnosť uhrádzať od 14. 2. 2014 náklady na odstránenie odpadu z fotovoltaických panelov uvedených na trh po 13. 8. 2005, ale len v prípade odpadu vzniknutého po 14. 2. 2014. Nejde pritom



o retroaktivitu v zmysle práva Únie, a preto ani nie je potrebné zaoberať sa podmienkami jej možného ospravedlnenia. Taký výklad by podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, mal byť uprednostnený aj s ohľadom na to, že (ako už bolo uvedené) smernica 2012/19 vôbec nevyjadruje zámer normotvorcu Únie prijať retroaktívnu právnu úpravu.

- 13 S ohľadom na tento výklad potom možno podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, dospieť k záveru, že členský štát nemôže článok 13 smernice 2012/19 transponovať tak, že uloží povinnosť financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov uvedených na trh do 1. 1. 2013 užívateľom. Preto nemožno transpozíciu smernice 2012/19 zo strany Českej republiky považovať za riadnu.
- 14 Vyvstáva však otázka, či možno dospieť aj k inému záveru, teda že členský štát môže riadne prebrať článok 13 smernice 2012/19 takým spôsobom, že povinnosť financovať nakladanie s odpadom z fotovoltických panelov uvedených na trh pred 1. 1. 2013 uloží užívateľom, ak sa vezmú do úvahy nižšie uvedené okolnosti.
- 15 Po prvé vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, uvádza úvahy Komisie v súvislosti s prijímaním pôvodnej smernice z roku 2002, ktoré túto inštitúciu napokon viedli k opusteniu myšlienky uložiť povinnosť financovať historický odpad všeobecne výrobcami. Komisia totiž dospela k záveru, že uloženie takejto povinnosti v prípade výrobkov uvedených na trh pred uplynutím lehoty na prebratie pôvodnej smernice z roku 2002 predstavovalo záväzok so spätným účinkom, ktorý mohol výrobcov vystaviť závažnému ekonomickému riziku. Tieto závery možno pritom obdobne uplatniť na fotovoltické panely, ktoré boli novo zahrnuté do rozsahu právnej úpravy Únie smernicou 2012/19.
- 16 S tým po druhé súvisí aj možný význam ochrany legitímneho očakávania výrobcov fotovoltických panelov. Títo výrobcovia totiž nemuseli predpokladať, že im bude v budúcnosti uložená povinnosť financovať odpad aj spätne, teda tiež z fotovoltických panelov uvedených na trh už v minulosti, a nemohli tak tieto náklady premietnuť do ich ceny. To ich môže vystaviť závažnému ekonomickému riziku.
- 17 Po tretie tým, že Česká republika najprv sama prijala úpravu financovania odpadu z fotovoltických panelov, ktorá mala byť následne zmenená v súlade s novoprijatou úpravou Únie, ktorá sa vzťahuje aj na panely, voči ktorým už bola skôr uložená povinnosť práve vnútroštátnym právom, by mohlo dôjsť k rozdielnemu zaobchádzaniu s užívateľmi, ktorí vnútroštátnym právom stanovenú povinnosť splnili už pred uplynutím lehoty na prebratie smernice 2012, a tými, ktorí tak neurobili. Ustanovenie § 37p zákona o odpadoch totiž stanovuje povinnosť uzavrieť zmluvu a na jej základe financovať náklady vopred, pričom k tomuto financovaniu má dôjsť postupne rozložením do niekoľkých čiastkových splátok. Pokiaľ tak prevádzkovateľ solárnej elektrárne v rozpore s vnútroštátnym právom svoju povinnosť neplnil, mohol by byť pri zmene legislatívy, ktorá je

dôsledkom prijatia smernice 2012/19, zvýhodnený oproti tým užívateľom, ktorí by už svoju povinnosť splnili. Zmena zodpovednosti za financovanie i voči tým, ktorí povinnosť splnili, by pritom pôsobila spätne.

- 18 V tomto smere môže mať význam aj tvrdenie Českej republiky, že pokiaľ by v dobe prijatia vnútroštátnej právnej úpravy nebol zvolený spôsob plnenia povinnosti v podobe rozloženia do niekoľkých splátok, ale uložená povinnosť jednorazového zaplatenia celej čiastky, následné prenesenie zodpovednosti na iný subjekt v súlade s novoprijatou úpravou Únie by mohlo spätne meniť právny režim už vzniknutej a v celom rozsahu splnenej povinnosti (oproti plneniu v splátkach).
- 19 Po štvrté Česká republika nie je jediným členským štátom, ktorý článok 13 smernice 2012/19 prebral vo vzťahu k fotovoltickým panelom tak, že rozlíšil subjekt povinný financovať nakladanie s odpadom na základe iného okamihu uvedenia fotovoltického panelu na trh, než je smernicou 2012/19 stanovený dátum 13. 8. 2005. Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, v tomto ohľade uvádza nemeckú (§ 7 Elektro- und Elektronikgerätegesetz) a rakúsku (§ 10 Elektroaltgeräteverordnung) právnu úpravu.
- 20 Po piate vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, poukazuje na praktický problém, namietaný tiež Českou republikou, že výrobca, ktorý uviedol v minulosti fotovoltické panely na trh, už nemusí existovať, a nemožno mu tak uložiť povinnosť financovať nakladanie s odpadom z týchto panelov. Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, v tejto súvislosti uvádza grécku právnu úpravu (článok 16-B-3 ministerského rozhodnutia č. 23615/651/E.103), podľa ktorej sa uvedená povinnosť v takomto prípade vzťahuje na užívateľa.
- 21 Napokon šiestym dôvodom je doterajší prístup Komisie pri monitorovaní preberania smernice 2012/19. Komisia totiž proti Českej republike dosiaľ v tomto smere nezačala konanie o nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie. Dokonca malo podľa tvrdenia Českej republiky dôjsť k ubezpečeniu, že príslušná česká právna úprava je v súlade s právom Únie. Má to význam najmä v situácii, keď je transpozícia článku 13 smernice 2012/19 vo vzťahu k fotovoltickým panelom vykonaná v rôznych členských štátoch rôzne, ako to bolo uvedené vyššie.

### ***O druhej prejudiciálnej otázke***

- 22 Pokiaľ bude prvá prejudiciálna otázka zodpovedaná kladne, vyvstáva otázka zodpovednosti Českej republiky za škodu spôsobenú žalobkyni ako prevádzkovateľovi solárnej elektrárne porušením práva Únie (t. j. nesprávnou transpozíciou článku 13 smernice 2012).

- 23 Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že na to, aby bol členský štát za takúto škodu voči jednotlivcovi zodpovedný, musia byť splnené podmienky zodpovednosti, ktorými sú 1. porušenie práva Únie (napríklad práve nesprávna transpozícia smernice), 2. vznik ujmy spôsobenej jednotlivcovi, 3. priama príčinná súvislosť medzi porušením práva Únie a vznikom ujmy a 4. dostatočná závažnosť porušenia práva Únie [napríklad rozsudky Francovich (C-6/90 a C-9/90) a Brasserie du pêcheur (C-46/93 a C-48/93)].
- 24 Podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, vyvstáva pochybnosť, či niektorá z vyššie uvedených okolností v konaní vo veci samej môže mať vplyv na posúdenie týchto podmienok.
- 25 V tomto smere môže mať význam najmä fakt, že v danom prípade členský štát (Česká republika) sám upravil spôsob financovania odpadu z fotovoltaických panelov na vnútroštátnej úrovni, a to ešte pred prijatím smernice 2012/19, ktorá fotovoltaické panely novo zahrnula do rozsahu úpravy Únie a povinnosť financovať náklady s odpadom uložila výrobcovi aj vo vzťahu k fotovoltaickým panelom uvedeným na trh pred uplynutím jej implementačnej lehoty (a prijatím predmetnej právnej úpravy na úrovni Únie).
- 26 Zmluvu o zabezpečení financovania odpadu z fotovoltaických panelov vo forme čiastkových splátok tak mali prevádzkovatelia solárnych elektrární povinnosť uzavrieť podľa platného vnútroštátneho práva do 30. júna 2013, teda v dobe, keď táto právna úprava nebola v rozpore s právom Únie. Po prijatí smernice 2012/19 pritom zmluva medzi prevádzkovateľom solárnej elektrárne a subjektom zabezpečujúcim kolektívne plnenie stanovenej povinnosti naďalej trvala, a prevádzkovateľ solárnej elektrárne tak mal na jej základe povinnosť naďalej svoj záväzok plniť. Vyvstáva tak predovšetkým otázka, či možno v takom prípade vôbec po uplynutí implementačnej lehoty namietat' rozpor s právom Únie, pokiaľ ide o úhradu čiastkovej splátky, keď bola povinnosť stanovená a čiastočne splnená pred prijatím úpravy Únie.
- 27 V danom prípade navyše vzhľadom na uvedené nemuselo byť splnenie vnútroštátnym právom stanovenej povinnosti uzavrieť zmluvu a na jej základe následne platiť príspevok kolektívnemu systému v príčinnej súvislosti s transpozíciou smernice 2012/19. Z toho dôvodu tak vyvstáva tiež otázka, či mohla byť aj namietaná ujma, vzniknutá nesprávnou transpozíciou smernice 2012, v dôsledku ktorej musel prevádzkovateľ solárnej elektrárne naďalej hradiť príspevok na nakladanie s odpadom z fotovoltaických panelov, aj keď podľa úpravy Únie mal nakladanie s týmto odpadom financovať výrobca, v priamej príčinnej súvislosti s nesprávnou transpozíciou smernice 2012, ako to vyžaduje právo Únie.
- 28 Neistý je ďalej aj vplyv tejto okolnosti vo vzťahu k požiadavke „dostatočnej závažnosti“ porušenia práva Únie. V dôsledku prijatia právnej úpravy Únie totiž dochádza spätne k prenosu zodpovednosti aj v prípade fotovoltaických panelov, na ktorých financovanie bola už vnútroštátnym právom stanovená určitému subjektu



povinnosť, ktorá mohla byť navyše už v celom rozsahu splnená. Najmä v situácii, keď bol článok 13 smernice 2012/ 19 prebratý v rôznych členských štátoch odlišne a nesprávnosť transpozície, minimálne podľa tvrdenia Českej republiky, nebola zo strany Komisie zistená.

- 29 Podľa názoru Najvyššieho soudu nemožno predložené prejudiciálne otázky považovať za *acte clair* či *acte éclairé*. Najvyšší soud ako súd, proti ktorého rozhodnutiu nemožno v zmysle článku 267 ZFEÚ podať opravný prostriedok, preto považuje za nevyhnutné predložiť tieto otázky Súdnemu dvoru. Vzhľadom na rozdielny spôsob prebratia článku 13 smernice 2012/19 vo vzťahu k fotovoltaickým panelom v rôznych členských štátoch môže mať odpoveď na tieto otázky význam nielen pre konanie vo veci samej, ale na úrovni celej Európskej únie. Môže totiž do budúca zabezpečiť jednotné uplatňovanie práva Únie vo všetkých členských štátoch Európskej únie.

PRACOVNÝ DOKUMENT