

Věc C-370/23

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

13. června 2023

Předkládající soud:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovensko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

26. dubna 2023

Stěžovatel:

Město Rimavská Sobota

Odpůrce:

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

[omissis]

[označení soudu, číslo věci]

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud Slovenské republiky (Najvyšší správny súd Slovenskej republiky), v právní věci žalobce: **Město Rimavská Sobota**, se sídlem [omissis], Rimavská Sobota, [omissis] [adresa, identifikační číslo], zastoupeného advokátní kanceláří [omissis] [údaje o advokátovi], proti žalovanému: **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky** (Ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova Slovenské republiky), se sídlem [omissis] [adresa], Bratislava; v řízení o přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného [omissis] [číslo věci] ze dne 25. června 2019 o kasační stížnosti, kterou žalobce podal proti rozsudku Krajského soudu v Banské Bystrici (Krajský súd v Banskej Bystrici) [omissis] [číslo věci] ze dne 13. května 2020, takto

r o z h o d l i:

I. Nejvyšší správní soud Slovenské republiky řízení [omissis] [označení vnitrostátní právní úpravy] **přerušuje.**

II. Nejvyšší správní soud Slovenské republiky **předkládá** Soudnímu dvoru Evropské unie na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie **následující předběžnou otázku:**

Musí být čl. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky, vykládán v tom smyslu, že uváděním dřeva na trh je i prodej surového nebo palivového dřeva ve smyslu přílohy uvedeného nařízení za úplatu, pokud těžbu dřeva na základě smlouvy provádí kupující podle pokynů a pod dohledem prodávajícího?

O d ů v o d n ě n í

- 1 Kasační soud podává k Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 2 písm. b) a c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky (dále jen „nařízení č. 995/2010“).

I.

Spor v původním řízení a řízení před vnitrostátními soudy

- 2 Žalovaný rozhodnutím [omissis] [číslo věci] ze dne 25. června 2019 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), ve spojení s rozhodnutím Slovenské lesnicko-dřevařské inspekce (Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcia) [omissis] [číslo] ze dne 10. dubna 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uložil podle § 17 odst. 5 písm. b) zákona č. 113/2018 o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na vnitřní trh a o změně a doplnění zákona č. 280/2017 o poskytování podpory a dotací v oblasti zemědělství a rozvoje venkova a o změně zákona č. 292/2014 o příspěvku poskytovaném z evropských strukturálních a investičních fondů a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 113/2018 Z. z. o uvádění dřeva a výrobků z dřeva na vnitřní trh a o změně a doplnění zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytování podpory a dotací v zemědělství a rozvoji venkova a o změně a doplnění některých zákonů v znění pozdějších předpisů) (dále jen „zákon o dřevě“), žalobci pokutu ve výši 2.000 eur za spáchání jiného správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o dřevě, kterého se žalobce údajně dopustil tím, že jakožto hospodářský subjekt nevedl systém náležité péče podle § 4 odst. 1, 2 a 3 zákona o dřevě, a uložil mu i nápravná opatření.
- 3 Žalovaný uvedl, že žalobce je jakožto obec podle § 1 odst. 1 zákona č. 369/1990 o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 369/1990 Zb. o obecním

zriadení v znení neskorších predpisov), právnickou osobou, která za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a vlastními příjmy. Nejedná se tedy o organizaci, která by nebyla zřízena za účelem podnikání nebo by nemohla podnikat.

- 4 Shodně s orgánem prvního stupně žalovaný uvedl, že z poskytnutých pokladních dokladů vyplývá, že žalobce prodával palivové dřevo přímo fyzickým osobám [omissis]. Tyto pokladní doklady odkazovaly na formuláře „Povolení k vlastní výrobě dřeva“ a „L4 43 Doklad o původu dřeva“, ve kterých je upřesněn druh dřeva – palivové dřevo – a příslušný objem. Žalovaný měl za to, že vzhledem k tomu, že se jednalo o první prodej palivového dřeva, je irelevantní, kdo dřevo nakonec vytěžil. Žalovaný byl toho názoru, že pokud bylo předmětem obchodu žalobce dřevo/palivové dřevo, je pro účely kvalifikace žalobce jako hospodářského subjektu irelevantní, kdo takto prodané zboží vytěží, nebo zda je již vytěžené dřevo nebo dřevo na pni prodáváno i s právem následné těžby.
- 5 Žalovaný rovněž poznamenal, že součástí administrativního spisu je i oznámení o zahájení zadávacího řízení na „prodej dřeva na pni“, jakož i kopie kupní smlouvy [omissis] [číslo] podepsané žalobcem [omissis] [datum] a [omissis] [omissis] [název kupujícího] kupujícím, jejíž čl. II. odst. 1 stanoví, že předmětem smlouvy je závazek prodávajícího (žalobce) „prodat dřevní hmotu“, a podle čl. II. odst. 2 se prodávající zavázal, že kupujícímu umožní „provést těžbu dřeva“. Z dalších ustanovení smlouvy vyplývá, že po těžbě mělo dojít k „měření dřevní hmoty“ za přítomnosti zaměstnanců žalobce, to znamená, že i po provedení těžby žalobce ještě vykonával další činnost související s prodejem dřeva a jeho uváděním na trh. Předmětem smlouvy bylo přitom surové dřevo. I v tomto případě měl žalovaný za to, že je irelevantní, kdo těžbu provedl, pokud předmětem prodeje bylo samotné dřevo. Žalobce měl tedy podle jeho názoru postavení hospodářského subjektu.
- 6 Vzhledem k tomu, že žalobce jakožto hospodářský subjekt řádně neuplatňoval systém náležité péče, dospěl žalovaný k závěru, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o dřevě, a uložil mu za tento delikt pokutu.
- 7 Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, v níž tvrdil, že vzhledem k tomu, že prodával dřevo na pni společně s právem těžby, neměl postavení hospodářského subjektu. Rovněž tvrdil, že dřevo ani dřevařské výrobky nikdy nedistribuoval ani nepoužíval v rámci své obchodní činnosti. Podle jeho názoru tedy neměl postavení hospodářského subjektu, nevztahovaly se na něj povinnosti podle § 4 odst. 1, 2 a 3 zákona o dřevě a za porušení těchto povinností nemohl být ani sankcionován. Odkázal přitom na scénář 10a sdělení Komise C(2016) [755 final] ze dne 12. [února] 2016, které obsahuje tzv. *Příklady scénářů definujících hospodářský subjekt*, podle kterého:

„Majitel lesa Z prodá společnosti A právo na těžbu dřeva na pni na jeho pozemku za účelem distribuce nebo použití společností A v rámci její podnikatelské činnosti.

- > *Společnost A se stává hospodářským subjektem, když vytěží dřevo za účelem jeho distribuce nebo použití v rámci vlastní podnikatelské činnosti.*“
- 8 Krajský soud v Banské Bystrici (dále jen „správní soud“) rozsudkem [*omissis*] [číslo věci] ze dne 13. května 2020 (dále jen „napadený rozsudek“) správní žalobu žalobce zamítl. V projednávaném případě měl za to, že je důležité určit, zda má žalobce postavení hospodářského subjektu, který je podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 995/2010 povinen uplatňovat systém náležité péče ve smyslu článku 6 uvedeného nařízení. Vzhledem k tomu, že předmětem prodeje v případech zjištěných správními orgány bylo dřevo, správní soud měl za to, že pro účely kvalifikace žalobce jako hospodářského subjektu je irelevantní, zda je toto dřevo prodáváno na pni (s tím, že jeho těžbu provede kupující), anebo až po jeho vytěžení. Stále se jedná o první uvedení dřeva na trh, kterým je dodávání dřeva jakýmkoli způsobem a bez ohledu na techniku prodeje, a to za účelem distribuce anebo použití v průběhu obchodní činnosti. Předmětem prodeje přitom bylo palivové dřevo podle přílohy nařízení č. 995/2010.
- 9 Scénář 10a sdělení Komise C(2016) [755 final] má podle správního soudu pouze doporučující povahu a na území Slovenské republiky jej nelze použít, neboť nespĺňuje podmínky vnitrostátní úpravy. V modelu prodeje, který zvolil žalobce, totiž kupující nedisponuje ani základními dokumenty nezbytnými k tomu, aby vytvořil a z věcného hlediska správně vedl systém náležité péče, neboť není zapsaný jako lesní správce v příslušné evidenci podle zákona č. 326/2005 o lesích, ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov, (zákon o lesích ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o lesích“). Přenesení odpovědnosti za vedení systému náležité péče na kupujícího by tak bylo v rozporu s účelem nařízení č. 995/2010 a zákona o dřevě. Pokud by žalobce skutečně prodal právo na těžbu dřeva na pni, musel by se kupující stát lesním správcem, který by měl mimo jiné povinnost vést lesní hospodářskou evidenci a jiné související evidence, což se však nestalo.
- 10 Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel má za to, že jím zvolený způsob prodeje dřeva na pni, provedl-li těžbu kupující, neodpovídá pojmu „*uvádění dřeva na trh*“ podle čl. 2 písm. b) nařízení č. 995/2010, a stěžovatel proto neměl ani postavení „*hospodářského subjektu*“ podle čl. 2 písm. c) uvedeného nařízení. Současně stěžovatel znovu odkázal na scénář 10a sdělení Komise C(2016) [755 final], který se má vztahovat na jeho případ a podle kterého by neměl být považován za hospodářský subjekt.
- 11 Kromě toho stěžovatel opakovaně navrhl, aby kasační soud řízení o kasační stížnosti přerušil a položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 2 písm. c) nařízení č. 995/2010, jelikož předmětem sporu v této věci je právě výklad tohoto nařízení.
- 12 Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti stěžovatele a v podstatě setrval na argumentaci uvedené ve svém rozhodnutí. Zdůraznil, že subjekty kupující dřevo

od stěžovatele neměly k dispozici ani základní dokumenty nezbytné pro vytvoření a vedení systému náležité péče. Pouze stěžovatel jakožto lesní správce (jelikož právo na těžbu nepřevodil na třetí subjekt) má k dispozici a vede jednotlivé evidencie požadované v zákoně o lesích, je zapsaný jako lesní správce podle dotčeného zákona, což mu umožňuje disponovat podklady pro vedení systému náležité péče. Pokud by skutečně došlo k prodeji práva na těžbu dřeva na pni, jak uvedl stěžovatel, kupující by se musel stát lesním správcem s příslušnými právy a povinnostmi, což se však v projednávané věci nestalo. Žalovaný navrhuje, aby kasační soud stížnost stěžovatel zamítl jako neopodstatněnou.

II.

Unijní právo

- 13 Článek 2 písm. b) a c) nařízení č. 995/2010 uvádí:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

b) *„uváděním na trh“ bez ohledu na využitý prodejní postup jakékoliv dodávání dřeva a dřevařských výrobků poprvé na vnitřní trh, za účelem distribuce nebo použití v průběhu obchodní činnosti, ať již za úplaty nebo bezplatně. To rovněž zahrnuje dodávku prostřednictvím komunikačního prostředku na dálku, jak je definován ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES ze dne 20. května 1997 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku. Dodávání dřevařských výrobků získaných ze dřeva nebo z dřevařských výrobků, které již byly uvedeny na trh, na vnitřní trh se za „uvádění na trh“ nepovažuje;*

c) *„hospodářským subjektem“ každá fyzická nebo právnická osoba uvádějící dřevo nebo dřevařské výrobky na trh.*

- 14 Článek 4 odst. 2 nařízení č. 995/2010 stanoví, že *hospodářské subjekty při uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh vykonávají náležitou péči. Za tímto účelem použijí rámec postupů a opatření vymezený v článku 6 (dále jen „systém náležité péče“).*
- 15 Článek 19 odst. 1 nařízení č. 995/2010 stanoví, že *členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná pro provádění těchto pravidel.*

III.

Vnitrostátní právní předpisy

- 16 Ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) zákona o dřevě stanoví, že *tento zákon upravuje [omissis] práva a povinnosti hospodářského subjektu, který na vnitřní trh uvádí dřevo a dřevařské výrobky.*

17 Ustanovení § 4 odst. 1, 2 a 3 zákona o dřevě stanoví:

1) *Hospodářský subjekt, který na vnitřní trh uvádí dřevo a dřevařské výrobky, je povinen uplatňovat systém náležitě péče; to neplatí, pokud na vnitřní trh uvádí dřevo a dřevařské výrobky, na které se vztahuje systém povolování. Systém náležitě péče je zaveden v listinné nebo elektronické podobě před uvedením dřeva a dřevařských výrobků na vnitřní trh.*

2) *Hospodářský subjekt je povinen vést a pravidelně hodnotit systém náležitě péče, pokud se nejedná o systém náležitě péče zavedený kontrolní organizací.*

3) *Hospodářský subjekt, který na vnitřní trh uvádí dřevo a dřevařské výrobky ze stromů nebo keřů vytěžených na území Slovenské republiky a který je vlastníkem, správcem anebo lesním správcem na lesních pozemcích, správcem podle zvláštního předpisu, osobou oprávněnou k těžbě dřeva nebo odstraňování porostů podle zvláštních předpisů, osobou oprávněnou k těžbě stromů a keřů anebo osobou, která na vnitřní trh uvádí dřevo a dřevařské výrobky, je povinen v systému náležitě péče uvést i informace, doklady a záznamy podle zvláštních předpisů a informace o postupu při těžbě dřeva, nakládání se dřevem a dřevařskými výrobky, přepravě a uvádění dřeva a dřevařských výrobků na vnitřní trh a příslušné doklady.*

18 Ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) zákona o dřevě, ve znění účinném do 31. prosince 2019, stanovilo:

Hospodářský subjekt se dopustí jiného správního deliktu, pokud [omissis] nevede systém náležitě péče nebo pravidelně neudržuje a nehodnotí systém náležitě péče podle § 4 odst. 1, 2, 3 nebo odst. 5 [...].

19 Ustanovení § 17 odst. 5 písm. c) zákona o dřevě, ve znění účinném do 31. prosince 2019, stanovilo:

Orgán dozoru uloží za jiný správní delikt podle [omissis] odst. 1 písm. b), c) nebo písm. d) pokutu ve výši 2 000 až 10 000 eur [...].

IV.

K důvodům pro položení předběžných otázek

20 Na základě správního i soudního spisu kasační soud konstatuje, že v projednávané věci se jedná o spor týkající se sankčního mechanismu, který byl vnitrostátním zákonodárcem přijat na základě pravomoci přiznané čl. 19 odst. 1 nařízení č. 995/2010. Jedná se o řízení o sankcích za porušení povinností podle čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, které měl žalobce splnit jakožto hospodářský subjekt podle čl. 2 písm. b) a c) tohoto nařízení. Stěžovatel v soudním řízení správním i v řízení o kasační stížnosti především nastolil otázku, zda lze způsob prodeje dřeva, který zvolil, považovat za uvádění dřeva na trh ve smyslu čl. 2 písm. b) nařízení č. 995/2010, a tedy zda je skutečně hospodářským subjektem podle čl. 2 písm. c)

tohoto nařízení, který podléhá povinnostem podle jeho čl. 4 odst. 2 a následnému sankčnímu mechanismu podle čl. 19 odst. 1 uvedeného nařízení ve spojení s § 17 odst. 5 písm. b) zákona o dřevě.

- 21 Na základě správního a soudního spisu kasační soud konstatoval, že stěžovatel je jakožto obec územním samosprávným celkem, který je samostatnou právnickou osobou hospodařící se svým majetkem (včetně dřeva). V rámci hospodaření s majetkem stěžovatel zvolil model, na základě kterého prodával dřevo fyzickým a právnickým osobám za úplatu. V rámci zvoleného modelu přitom na základě smluv nebo přímého prodeje prodával fyzickým a právnickým osobám dřevo/dřevní hmotu o stanoveném objemu, přičemž toto dřevo netěžil sám, ale těžbu dřeva prováděl kupující (ať již sám nebo prostřednictvím třetích osob). Z dalších smluvních ujednání i z vyjádření stěžovatele – ať již ve správním či soudním řízení – vyplývá, že těžba prodaného dřeva kupujícími probíhala tak, že pověření zaměstnanci stěžovatele (prodávajícího) označili konkrétní stromy, které měli kupující vytěžít. Případně vymezili oblast těžby a těžba byla prováděna pod dohledem pracovníků prodávajícího/stěžovatele.
- 22 Žalovaný měl za to, že zvolený způsob obchodování se dřevem je uváděním dřeva na trh podle čl. 2 písm. b) nařízení č. 995/2010 a stěžovatel měl jakožto hospodářský subjekt podle čl. 2 písm. c) tohoto nařízení plnit povinnosti stanovené v čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení. Žalovaný v tomto případě považoval za rozhodující právě skutečnost, že stěžovatel nepřevedl na kupující právo na těžbu a hospodaření na daném území podle vnitrostátního práva, ale prodával přímo pouze dřevní hmotu s tím, že její těžbu měl zajistit kupující. Žalovaný má za to, že kdyby stěžovatel převedl na kupující právo na těžbu na určitém území, stali by se lesními správci registrovanými podle zákona o lesích (vnitrostátní právní předpisy) a až na základě tohoto postavení by měli dostatek informací, aby mohli vést systém náležité péče. Žalovaný je toho názoru, že pokud je prodáván určitý objem dřeva, je podle čl. 2 písm. b) nařízení č. 995/2010 irelevantní, kdo těžbu provedl, neboť hospodářským subjektem je ten subjekt, který prodal dřevní hmotu, a tím ji uvedl na trh.
- 23 Stěžovatel tento názor žalovaného zpochybňuje a uvádí, že způsob prodeje dřeva, který zvolil, spočívá v tom, že navzdory tomu, že je ve smlouvě vymezen objem dřeva, prodává právo na těžbu dřeva na pni, a neprodává tedy již vytěžené dřevo. S odkazem na scénář 10a sdělení Komise C(2016) [755 final] ze dne 12. [února] 2016 (bod [7] tohoto usnesení) uvádí, že tento způsob prodeje znamená, že on sám neuvádí dřevo na trh podle čl. 2 písm. b) nařízení č. 995/2010, a proto nemá postavení hospodářského subjektu podle čl. 2 písm. c) tohoto nařízení. Takové postavení by mohli mít/mají kupující, kteří prodané dřevo vytěžili.
- 24 S ohledem na výše uvedené se kasační soud domnívá, že v projednávané věci se jedná o spor týkající se výkladu evropského práva, konkrétně čl. 2 písm. b) a c) nařízení č. 995/2010. Kasační soud je rovněž toho názoru, že výklad výrazů „hospodářský subjekt“ nebo „uvádění dřeva na trh“ podle čl. 2 písm. b) a c) uvedeného nařízení je autonomní a nezávislý na tom, kdo je podle vnitrostátní

právní úpravy nebo jejich zásad subjektem, který by měl nebo neměl mít postavení hospodářského subjektu. [*omissis*] [*zopakování předběžné otázky*]

- 25 Kasační soud při svém rozhodování neidentifikoval žádné rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, které by se zabývalo položenými otázkami nebo čl. 2 písm. b) a c) nařízení č. 995/2010, a odpovědi na položené otázky nelze podle kasačního soudu bez dalšího jednoznačně dovodit ani ze znění čl. 2 písm. b) a c) uvedeného nařízení. Vzhledem k tomu, že se sporné otázky týkají výkladu evropského práva, je kasační soud toho názoru, že Soudnímu dvoru Evropské unie přísluší na ně odpovědět.
- 26 Pokud jde o výklad čl. 2 písm. b) a c) nařízení č. 995/2010 v projednávané věci, kasační soud upozorňuje zejména na cíl a účel tohoto nařízení, kterým je boj proti nezákonné těžbě dřeva a uvádění výrobků z nelegálně vytěženého dřeva na vnitřní trh (body 1, 3, 15 a 16 odůvodnění daného nařízení). Podle kasačního soudu se v projednávané věci jedná právě o rozumné nastavení hranic při výkladu čl. 2 písm. b) a c) nařízení č. 995/2010 tak, aby na jedné straně nedocházelo účelově nastaveným způsobem obchodu se dřevem (prodeje dřeva) k obcházení účelu a smyslu tohoto nařízení a povinností vyplývajících ze systému náležité péče a na druhé straně nedocházelo k nadměrnému či duplicitnímu rozšiřování pojmu „hospodářský subjekt“ v obchodních vztazích i na subjekty, u kterých to s ohledem na účel uvedeného nařízení není nezbytné.

V.

[*omissis*]

27 [*omissis*]

28 [*omissis*]

29 [*omissis*]

30 Rozhodnutí bylo přijato Nejvyšším správním soudem Slovenské republiky v poměru hlasů 3:0.

[*omissis*] [*přerušeni jednání, hlasování senátu, poučení o opravném prostředku*]

V Bratislavě dne 26. dubna 2023

[*omissis*] [*jména soudců*]