

## Věc C-224/24

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. března 2024

**Předkládající soud:**

Consiglio di Stato (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

21. března 2024

**Navrhovatelka:**

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

**Odpůrci:**

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale  
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015**Vedlejší účastníci:**

Regione Marche

FP

**Předmět původního řízení**

Kasační opravný prostředek podaný k Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) proti rozsudku Tribunale amministrativo regionale per le Marche (regionální správní soud pro Marche, Itálie) týkajícímu se výzvy vydané Comitato tecnico regionale (C.T.R.) della Regione Marche (Regionální technický výbor regionu Marche, Itálie) ve vztahu k navrhovatelce, a to podle vnitrostátní právní úpravy, kterou se provádí směrnice 2012/18/EU.

## Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU týkající se výkladu článků 3 a 7 směrnice 2012/18/EU. Zejména se žádá o upřesnění výkladu těchto pravidel s ohledem na postup provozovatele zařízení na zpracování odpadů spočívající v monitorování množství nebezpečných látek, jakož i s ohledem na vnitrostátní právní úpravu, která stanoví pouze jeden způsob oznamování informací týkajících se nakládání s těmito látkami příslušným orgánům.

## Předběžné otázky

A) Brání pojem „přítomnost nebezpečných látek“ uvedený v čl. 3 bodě 12 směrnice 2012/18/EU takové praxi, podle které je odhad množství nebezpečných látek přítomných v zařízení na zpracování odpadů ponechán na provozním postupu zavedeném provozovatelem (a případně převzatém z povolení podle článku 23 směrnice 2008/98/ES nebo článku 4 směrnice 2010/75/EU), který při klasifikaci odpadu jako směsi ve smyslu čl. 3 bodu 11 směrnice 2012/18/EU stanoví stále monitorování množství nebezpečných látek přítomných v zařízení a zajišťuje, aby nebyly překročeny dolní a horní prahové hodnoty stanovené ve sloupci 2 a sloupci 3 přílohy 1 směrnice 2012/18/EU?

B) Brání článek 7 směrnice 2012/18/EU, který stanoví, že provozovatel je povinen zaslat „příslušnému orgánu oznámení“ obsahující informace uvedené v čl. 7 odst. 1 této směrnice, vykládaný s ohledem na zásady hospodářské soutěže a svobody usazování, takovému pravidlu, jako je čl. 13 odst. 1, 2 a 5 legislativního nařízení č. 1255/2006, které stanoví, že sdělování informací musí být prováděno výhradně prostřednictvím „oznámení vypracovaného v souladu s formulářem uvedeným v příloze 5“ (odstavec 1), „podepsaného ve formě čestného prohlášení podle platné právní úpravy“ (odstavec 2), „zaslaného provozovatelem adresátům uvedeným v odstavci 1 v elektronické podobě s využitím telematických služeb a nástrojů zpřístupněných prostřednictvím soupisu závodů, které mohou způsobit závažné havárie, uvedeného v čl. 5 odst. 3“ nebo „výhradně digitálně podepsanou certifikovanou elektronickou poštou“ (odstavec 5), s vyloučením způsobu komunikace prováděné prostřednictvím „provozního postupu zavedeného provozovatelem“, který stanoví stále monitorování množství nebezpečných látek přítomných v zařízení a zajišťuje, aby nebyly překročeny dolní a horní prahové hodnoty stanovené ve sloupci 2 a sloupci 3 přílohy 1 směrnice 2012/18/EU?

## Uplatňované unijní právo

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES (dále jen „směrnice 2012/18“): články 3 a 7.

## Uplatňované vnitrostátní právo

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 - Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (legislativní nařízení č. 105 ze dne 26. června 2015 o provedení směrnice 2012/18/EU o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (dále jen „legislativní nařízení č. 105/2005“), tzv. „legislativa Seveso“ (jak se vyvíjela v průběhu času: nařízení prezidenta republiky č. 175 z roku 1988, kterým se provádí tzv. první „Seveso“ směrnice 82/501/EHS; legislativní nařízení č. 334 z roku 1999, kterým se provádí tzv. směrnice „Seveso-a“ 96/82/ES; legislativní nařízení 105/2015, kterým se provádí tzv. směrnice „Seveso-b“ 2012/18/EU): články 3 a 13.

Článek 3 písm. n) legislativního nařízení 105/2015 definuje pojem „přítomnost nebezpečných látek“ tak, že přebírá čl. 3 bod 12 směrnice 2012/18/EU.

Článek 13 legislativního nařízení 105/2015, který přebírá ustanovení čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 2012/18/EU, ukládá provozovateli „zaslat způsobem uvedeným v odstavci 5“, tj. „v elektronické podobě s využitím telematických služeb a nástrojů zpřístupněných prostřednictvím soupisu závodů, které mohou způsobit závažné havárie, uvedeného v čl. 5 odst. 3“ nebo „výhradně digitálně podepsanou certifikovanou elektronickou poštou“, „oznámení vypracované v souladu s formulářem uvedeným v příloze 5“ výše uvedeného legislativního nařízení, které obsahuje informace uvedené v čl. 13 odst. 2. Toto oznámení musí být podepsáno formou čestného prohlášení s přijetím trestní odpovědnosti v případě nepravdivých prohlášení [články 46, 47 a 76 decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (nařízení prezidenta republiky č. 445 ze dne 28. prosince 2000 - konsolidované znění legislativních a regulačních ustanovení o správní dokumentaci)], aniž by se přípouštěly rovnocenné způsoby komunikace, které nestanoví trestní odpovědnost.

Podle italské právní úpravy, která je v současné době stanovena v legislativním nařízení 105/2015 a jeho přílohách:

- je použitelnost legislativy Seveso vyloučena u závodů, ve kterých nebezpečné látky nepřekračují prahovou hodnotu uvedenou ve sloupci 2 (dolní prahová hodnota);
- naproti tomu, nachází-li se přítomnost nebezpečných látek mezi prahovou hodnotou uvedenou ve sloupci 2 (dolní prahová hodnota) a prahovou hodnotou stanovenou ve sloupci 3 (horní prahová hodnota), použijí se ustanovení týkající se tzv. „závodů s dolní prahovou hodnotou“;
- konečně pokud je překročena prahová hodnota uvedená ve sloupci 3, použije se legislativa v plném rozsahu (tzv. „závodů s horní prahovou hodnotou“) (viz článek 3 legislativního nařízení 105/2015).

## Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Navrhovatelka v původním řízení provozuje na základě integrovaného povolení vydaného příslušným provinčním orgánem zařízení na zpracování kapalného odpadu, a to jak nebezpečného, tak jiného než nebezpečného. Toto povolení umožňuje této společnosti skladovat až 800 tun nebezpečného odpadu a zpracovávat až 200 tun tohoto odpadu denně.
- 2 Dne 7. listopadu 2019 zřídil direttore generale dei Vigili del Fuoco delle Marche (generální ředitel hasičského sboru pro Marche, Itálie), jako předseda regionálního technického výboru tohoto regionu, pracovní skupinu, jejímž úkolem bylo vypracovat zprávu o tom, zda zařízení provozované navrhovatelkou podléhá právním předpisům o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek. Na konci šetření tato pracovní skupina stanovila, že toto zařízení nelze vyloučit z oblasti působnosti těchto právních předpisů.
- 3 Rozhodnutím ze dne 28. května 2020 Regionální technický výbor pro Marche, který přijal závěry této pracovní skupiny, vyzval navrhovatelku, aby dodržovala výše uvedené právní předpisy. Tentýž výbor poté, co byl informován, že navrhovatelka zavedla nový postup kontroly nebezpečných látek v závodě, navrhovatelku rozhodnutím ze dne 24. listopadu 2020 znovu vyzval, aby dodržovala tyto předpisy, případně aby omezila používání nádrží nacházejících se v závodě tak, aby nebyly překročeny stanovené limity.
- 4 Navrhovatelka napadla rozhodnutí ze dne 24. listopadu 2020 u Tribunale amministrativo regionale per le Marche (regionální správní soud pro Marche, Itálie), který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 23. června 2021.
- 5 Navrhovatelka podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu, Consiglio di Stato (Státní rada). Zejména navrhl, aby byla Soudnímu dvoru podána předběžná otázka, zda za účelem určení nebezpečných látek přítomných v zařízení ve smyslu čl. 3 bodu 12 směrnice 2012/18 může provozovatel zavést postup pro monitorování množství nebezpečných látek přítomných v jím spravovaném zařízení na zpracování odpadu, aby nebyly překročeny prahové hodnoty stanovené ve sloupcích 2 a 3 přílohy I této směrnice.
- 6 Rozsudkem č. 490 z roku 2022, který není pravomocný, Consiglio di Stato (Státní rada) přerušila řízení a předložila Soudnímu dvoru Evropské unie tři následující předběžné otázky, které jsou předmětem věci C-144/22:
  - 7 „A) Vyžaduje správný výklad článku 267 SFEU, aby vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu [unijního] práva relevantního v rámci původního řízení, i když lze vyloučit výkladové pochybnosti o významu, který má být příslušnému unijnímu ustanovení přisouzen [...], ale nelze konkrétně prokázat, že ze subjektivního hlediska, s ohledem na postup jiných soudů, je výklad podaný příslušným soudem stejný jako výklad, který by

podaly soudy jiných členských států a Soudní dvůr, pokud jim byla předložena stejná otázka?

- 8 B) Je možné – v zájmu ochrany ústavních a evropských hodnot nezávislosti soudů a přiměřené délky řízení – vykládat článek 267 SFEU v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní nejvyšší soud, který posoudil a zamítl návrh na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu unijního práva, automaticky nebo na základě diskrece účastníka řízení, který návrh podal, podléhal řízení o občanskoprávní a kárné odpovědnosti?
- 9 C) Brání pojem „přítomnost nebezpečných látek“ uvedený v čl. 3 bodě 12 směrnice 2012/18/EU takové praxi, podle které je odhad množství nebezpečných látek přítomných v zařízení na zpracování odpadů ponechán na provozním postupu zavedeném provozovatelem (a případně převzatém z povolení podle článku 23 směrnice 2008/98/ES nebo článku 4 směrnice 2010/75/EU), který při klasifikaci odpadu jako směsi ve smyslu čl. 3 bodě 11 směrnice 2012/18/EU stanoví stále monitorování množství nebezpečných látek přítomných v zařízení a zajišťuje, aby nebyly překročeny dolní a horní prahové hodnoty stanovené ve sloupci 2 a sloupci 3 přílohy 1 směrnice 2012/18/EU?“
- 10 Usnesením ze dne 15. prosince 2022, vydaném ve věci C-144/22, Soudní dvůr rozhodl (stručně řečeno):
- 11 a) ohledně první otázky, že vnitrostátní soud může upustit od žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud „nabyl přesvědčení“, že „ostatní soudy posledního stupně členských států a Soudní dvůr by sdílely jeho analýzu“, a to s ohledem na kritéria výkladu uvedená v bodech 36 až 42 a úvahy uvedené v bodech 43 až 45 usnesení Soudního dvora;
- 12 b) ohledně druhé otázky, že posouzení nezbytnosti a relevance žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce přísluší výlučně vnitrostátnímu soudu, „který musí převzít odpovědnost za soudní rozhodnutí, které má být vydáno“, a že Soudní dvůr není povinen rozhodnout, pokud „žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo pokud je problém hypotetický“ (bod 57 usnesení C-144/22);
- 13 c) ohledně třetí otázky, formulované za předpokladu, že by Soudní dvůr na předchozí otázky odpověděl záporně, Soudní dvůr uvedl, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že třetí otázka je položena pouze pro případ kladné odpovědi na první otázku a že vzhledem k odpovědi na první otázku není třeba na třetí otázku odpovídat.
- 14 Věc byla vrácena Consiglio di Stato (Státní rada) k rozhodnutí.
- 15 Podáním ze dne 19. června 2023 žalobkyně [a navrhovatelka u Consiglio di Stato (Státní rada)] znovu navrhla podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.



- 16 Consiglio di Stato (Státní rada) na základě vodítek poskytnutých Soudním dvorem ke třem otázkám položeným ve věci C-144/22 uvádí, že pokud jde o první dvě otázky týkající se povahy žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a zvláštností italské vnitrostátní právní úpravy občanskoprávní odpovědnosti soudců, musí vzít na vědomí odpovědi Soudního dvora a musí otázku vyřešit výkladem slučitelným s vodítky Soudního dvora.
- 17 Pokud jde o třetí otázku týkající se právní úpravy konkrétního případu (tzv. „Seveso legislativa“), má Consiglio di Stato (Státní rada) za to, že přetrvávající výkladové pochybnosti relevantní pro rozhodnutí, týkající se zejména pojmu „přítomnost nebezpečných látek“ uvedeného v čl. 3 bodě 12 směrnice 2012/18/EU a výrazu „oznámení příslušnému orgánu“ uvedenému v článku 7 této směrnice, výjimečně vyžadují předložení další předběžné otázky Soudnímu dvoru.

### Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 18 Navrhovatelka tvrdí, že „legislativa Seveso“ by měla provozovateli zařízení na zpracování odpadu umožnit, aby prokázal, že přítomnost nebezpečných látek v jeho závodu nikdy nepřekročí „dolní prahovou hodnotu“ prostřednictvím systému řízení, který zajišťuje průběžné monitorování látek přítomných v zařízení. Unijní právo tedy brání takové právní úpravě, jako je italská právní úprava, která vylučuje jiné způsoby zasílání informací, než je výše popsany způsob.

### Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 19 Podle předkládajícího soudu je zásadní vyjasnit pojem „přítomnost nebezpečných látek“, jak je definován v čl. 3 bodě 12 směrnice 2012/18/EU a převzat do vnitrostátní právní úpravy.
- 20 Rozhodující je rovněž výklad čl. 7 odst. 1 a 2 směrnice 2012/18/EU, podle kterého „[č]lenské státy vyžadují od provozovatele, aby zaslal příslušnému orgánu oznámení obsahující“, mimo jiné „informace umožňující identifikaci nebezpečných látek a kategorie látek, které jsou nebo mohou být přítomny“.
- 21 Předkládající soud si zejména klade otázku, zda je s unijním právem slučitelná vnitrostátní prováděcí právní úprava, která tím, že stanoví, že provozovatel je povinen „zaslat způsobem uvedeným v odstavci 5 [...] oznámení vypracované v souladu s formulářem uvedeným v příloze 5“, které obsahuje informace uvedené v čl. 13 odst. 2, připouští pouze jeden způsob zasílání uvedených informací.
- 22 I když ustanovení směrnice ponechává určitý prostor pro uvážení, pokud jde o volbu způsobu provedení, přičemž se zaměřuje pouze na „efektivitu“ systému, nezdá se, že by členskému státu bránilo zvolit si „pouze jeden způsob“ sdělování informací.

- 23 Ustanovení směrnice umožňuje provozovateli učinit „oznámení“ a zdá se, že výraz použitý ve směrnici nevyžaduje předem stanovený způsob: tento aspekt představuje obtížný prvek při výkladu právní úpravy směrnice, který by mohl vést k rozdílné judikatuře v rámci EU podle kritéria stanoveného v bodě 37 usnesení Soudního dvora ve věci C-144/22.
- 24 Účastníci řízení ani předkládající soud neshledali žádné zvláštní rozdíly v různých jazykových verzích směrnice, a to s ohledem na to, co je upřesněno v bodě 40 usnesení Soudního dvora ve věci C-144/22.
- 25 Podle předkládajícího soudu je však v rámci unijní právní úpravy obtížné vyložit použití výrazu „oznámení“, neboť ačkoli na jedné straně lze mít za to, že tento výraz je třeba chápat ve smyslu stanoveném každým vnitrostátním zákonodárcem, na druhé straně lze mít za to, že „oznámení“ znamená, že provozovatel může použít jakoukoli formu sdělení informací (bod 41 usnesení Soudního dvora ve věci C-144/22, podle něhož unijní právo používá „svou vlastní terminologii a autonomní pojmy“).
- 26 V tomto smyslu lze tvrdit, že evropská směrnice - vykládaná rovněž v souladu se zásadami Smlouvy o hospodářské soutěži a svobodě usazování - neumožňuje vnitrostátním zákonodárcům zavést „pouze jeden způsob“ (zasílání čestného prohlášení s přijetím trestní odpovědnosti v případě nepravdivých prohlášení) a vyloučit jiné formy ověřování a kontroly, které jsou technologicky inovativnější a vyspělejší, méně omezují hospodářskou soutěž na území Unie, jsou stejně účinné, ale jednodušší a méně zatěžující pro podniky.
- 27 Consiglio di Stato (Státní rada) uvádí, že tato otázka je relevantní, protože pokud Soudní dvůr rozhodne, že článek 7 směrnice 2012/18/EU brání (nebo nebrání) takové vnitrostátní právní úpravě, která upravuje pouze jeden způsob sdělování informací, Consiglio di Stato (Státní rada) posoudí, zda italská státní správa byla povinna umožnit (nebo neumožnit) navrhovatelce sdělení informací jiným způsobem, a v důsledku toho posoudí, zda je napadená výzva zákonná nebo nezákonná.
- 28 Předkládající soud rovněž žádá Soudní dvůr o rozhodnutí, i když pouze incidenčně, o otázce, která již byla předmětem prvních dvou otázek ve věci C-144/22 a která se týká povahy žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a zvláštností italské vnitrostátní právní úpravy občanskoprávní odpovědnosti soudců za nepodání povinné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (čl. 2 odst. 3a zákona č. 117 z roku 1988).
- 29 Předkládající soud, který vzal na vědomí jednak pevný směr vyjádřený Soudním dvorem ohledně první z těchto otázek a jednak rozhodnutí o zjevné nepřijatelnosti ve vztahu k druhé z těchto otázek, se domnívá, že musí samostatně přistoupit k určení výkladové zásady v tomto ohledu, hledat řešení v evropských pramenech a v úvahách, které již učinil sám Soudní dvůr (zejména v rozsudku C-561/19, Consorzio Italian Management) a Evropský soud pro lidská práva, a v rámci

srovnání s ostatními nejvyššími evropskými správními soudy, které proběhlo na oficiálním zasedání A.C.A. - Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions, které se konalo v říjnu 2023 ve Švédsku.

- 30 Toto srovnání potvrzuje jednak významný příspěvek italských soudů k celoevropskému dialogu mezi Soudním dvorem a evropskými soudy, a to i prostřednictvím žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 31 Dále uvádí, že vysoký počet případů žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných italskými soudy, zejména Consiglio di Stato (Státní rada), ve srovnání s nejvyššími (správními) soudy jiných členských států, upozorňuje na riziko, že nástroj žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je soudci používán „sebeobránným“ a automatickým způsobem, a to i v případech, kdy vnitrostátní právní úprava, která má být v konkrétním případě použita, nevyvolává pochybnosti o slučitelnosti s unijním právem v souladu se zásadami *acte clair*. Důvodem je skutečnost, že výše uvedená italská právní úprava o odpovědnosti soudce může ovlivnit postoj vnitrostátního soudu a přimět jej k formulaci otázek, které jsou pak zjevně nepřípustné, a to jen proto, že někteří účastníci řízení poukazují na možnost žaloby na určení odpovědnosti v případě nepodání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (viz rozsudek ze dne 12. prosince 2023 ve věci C-407/23).
- 32 Podle předkládajícího soudu Soudní dvůr ve svém rozsudku C-561/19, *Conorzio Italian Management* (zejména body 50, 51 a 53 až 55) upřesnil, že v případě návrhu na podání „povinné“ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se na straně soudu jedná nikoliv o „povinnost automatického podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce“ *tout court*, ale o „povinnost rozhodnout o návrhu na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a uvést odůvodnění“ pokud jde o okolnosti, které tuto povinnost vylučují, v souladu s ustálenou unijní judikaturou týkající se *acte clair*, *acte éclairé* a relevance otázky označené účastníky řízení jako předběžné.
- 33 Tyto závěry potvrzují zásady stanovené Evropským soudem pro lidská práva (rozsudek ze dne 20. září 2011, 3989/07 a 38353/07, *Ullens de Shooten a Rezabek v. Belgie*; rozsudek ze dne 10. dubna 2012, 4832/04, *Vergauwen a další v. Belgie*, body 87 až 106 a zejména body 89 až 91 odůvodnění). V posledně uvedeném rozsudku Evropský soud pro lidská práva zejména stanovil, že odůvodnění nepodání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je dostatečné k tomu, aby nedošlo k porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP.
- 34 Proto při existenci výslovného odůvodnění vnitrostátního soudu ve vztahu k nepodání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nemůže existovat žádná náhradová nebo kárná odpovědnost soudce, protože jinak by došlo k narušení nezávislosti soudnictví.
- 35 Závěrem lze říci, že podle této koncepce je pro určení případné odpovědnosti soudu za nepodání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru třeba



zohlednit pouze splnění či nesplnění povinnosti odůvodnění ve vztahu k rozhodnutí, kterým nebyla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána.

PRACOVNÍ DOKUMENT