

Věc C-428/22

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

28. června 2022

Předkládající soud:

Administrativen sad Varna (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

14. června 2022

Žalobkyně:

„DEVNIA CIMENT“ AD

Žalovaný:

Zamestnik-predsdatel na Daržavna agencia „Daržaven rezerv i vojenovremenni zapasi“

Předmět původního řízení

Spor mezi účastníky řízení se týká zákonnosti příkazu k vytvoření nouzových zásob, který dne 28. dubna 2021 vydal Zamestnik-predsdatel na Daržavna agencia „Daržaven rezerv i vojenovremenni zapasi“ (místopředseda státní agentury „Státní rezervy a válečné zásoby“).

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 písm. i) a j) směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů, s ohledem na cíl směrnice a čl. 2 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady

(ES) č. 1099/2008 ze dne 22. října 2008 o energetické statistice a s ohledem na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie, vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, podle níž může být osobám, které uskutečnily vnitrouijní vstupy ropného koksu pro výrobní účely podle bodu 3.4.23 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008, uložena povinnost vytvořit nouzové zásoby?

2. Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 písm. i) a j) směrnice vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava v původním řízení, která omezuje druhy produktů, jejichž nouzové zásoby musí být vytvořeny a udržovány, jen na některé z druhů produktů uvedených v čl. 2 písm. i) směrnice ve spojení s kapitolou 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008?

3. Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 písm. i) a j) směrnice vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava v původním řízení, podle níž má osoba, která uskutečnila vnitrouijní vstupy či případně dovozy některého z druhů produktů uvedených v čl. 2 písm. i) směrnice ve spojení s kapitolou 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008, zároveň povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby odlišného druhu produktu?

4. Musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 písm. i) a j) směrnice vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, podle níž je osoba povinna vytvářet a udržovat zásoby produktu, který nepoužívá v rámci své hospodářské činnosti a který s touto činností nesouvisí, přičemž tato povinnost s sebou nese i značnou finanční zátěž (vedoucí v praxi k nemožnosti jejího splnění), protože osoba tímto produktem nedisponuje ani není jeho dovozcem či držitelem?

5. Je-li odpověď na některou z výše uvedených otázek záporná, musí být bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 3, článek 8 a čl. 2 písm. i) a j) směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů, s ohledem na cíl směrnice a s ohledem na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 ve spojení s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie, vykládány v tom smyslu, že dovozci určitého druhu produktu lze uložit pouze povinnost vytvořit a udržovat nouzové zásoby stejného druhu produktu, který byl předmětem dovozu?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura

Článek 122 SFEU

Směrnice Rady 2009/119/ES ze dne 14. září 2009, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů (dále

jen „směrnice“), bod 33 odůvodnění, článek 1, článek 2 písm. i) a j), článek 3 a článek 8.

Listina základních práv Evropské unie, čl. 17 odst. 1, čl. 51 odst. 1 a 2 a čl. 52 odst. 1 a 2.

Vysvětlení k Listině základních práv a svobod, vysvětlení k článku 17.

Předkládajícímu soudu není známo, že by již ustanovení směrnice byla předmětem výkladu Soudního dvora Evropské unie.

Uplatňované vnitrostátní předpisy

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (zákon o zásobách ropy a ropných produktů, dále jen „ZZNN“), čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 4, čl. 3 odst. 4, čl. 8 odst. 1 až 5, čl. 12 odst. 1, 2, 4 a 11, čl. 14 odst. 1 až 6, čl. 17 odst. 1 až 4, čl. 21 odst. 1, 11, 14 a 15, čl. 23 odst. 1 a 2, čl. 30 odst. 1 až 3, čl. 38 odst. 1; Doplnitelni razporedbi na ZZNN (doplňková ustanovení k ZZNN), čl. 1 body 8 až 12 a čl. 2 body 1 a 2.

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 V roce 2020 dovezla společnost „DEVNIA CIMENT“ AD (dále jen „společnost“) 34 657,39 tun ropného koksu pod kódem kombinované nomenklatury 2713 11 00 (příloha A kapitola 3.4 bod 3.4.23 nařízení [ES] č. 1099/2008), který se používá v mineralogickém procesu při výrobě cementového slínku. Neexistuje nic, co by naznačovalo, že by předmětem hospodářské činnosti společnosti byl v roce 2020 jakýkoli jiný druh produktu podle kapitoly 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008 nebo topný olej.
- 2 Dne 5. května 2021 byl společnosti doručen příkaz místopředsedy státní agentury „Státní rezervy a válečné zásoby“ ze dne 28. dubna 2021 o vytvoření nouzových zásob (dále jen „příkaz“), kterým se společnosti „DEVNIA CIMENT“ AD na základě článku 12 a čl. 8 odst. 2 bodu 3 ve spojení s čl. 8 odst. 3 ZZNN nařizuje, aby po dobu jednoho roku, tj. od 1. července 2021 do 30. června 2022, na vlastní náklady a z vlastních zdrojů zajistila a financovala nouzové zásoby těžkého topného oleje v rozsahu 7 806,058 tun (sedm tisíc osm set šest tun a padesát osm kilogramů) stanovené v čl. 2 odst. 1 bodě 3 ZZNN.
- 3 Příkaz byl vydán v souvislosti s výše uvedeným dovozem ropného koksu v roce 2020.
- 4 Dne 19. května 2021 podala společnost proti tomuto příkazu žalobu, čímž zahájila soudní řízení u Správního soudu ve Varně (Administrativen sad Varna, Bulharsko). Domnívá se, že vytvoření zásob jí nemělo být nařízeno, a navrhuje zrušení příkazu, který je podle ní z řady důvodů protiprávní. V žalobě je

protiprávnost příkazu odůvodněna mimo jiné tím, že vnitrostátní právo, ZZNN, není slučitelné s unijním právem, zejména se směrnicí, která byla prostřednictvím ZZNN provedena do bulharského práva. Tyto námitky souvisejí s otázkou, kterou má posoudit Soudní dvůr, a sice zda došlo k řádnému uplatnění práva Evropské unie, zejména směrnice 2009/119/ES, v podobě, v jaké bylo provedeno do vnitrostátního práva prostřednictvím ZZNN.

- 5 Činnost společnosti nezahrnuje obchodování s těžkými topnými oleji, plynovými oleji, motorovým benzínem nebo motorovou naftou, což platí jak pro rok 2020, tak pro současnost. Společnost nemá k dispozici nařízenou nouzovou zásobu těžkého topného oleje; musela by ji buď nakoupit, nebo povinnost úplatně převést na jiný podnik.
- 6 Společnost nemá k dispozici žádný sklad registrovaný podle článku 38 ZZNN pro nouzové zásoby ropy a ropných produktů, a zejména žádný takový sklad pro výše uvedené ropné produkty, a proto nemá postavení „držitele“ ve smyslu ZZNN.
- 7 Výpočet nařízeného množství nouzových zásob těžkého topného oleje, které má společnost vytvořit a udržovat, byl ověřen jmenovaným znalcem.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Příkazem napadeným u předkládajícího soudu bylo společnosti, která v roce 2020 dovezla ropný koks, nařízeno vytvořit a udržovat nouzové zásoby těžkého topného oleje v rozsahu 7 806,058 tuny na období od 1. července 2021 do 30. června 2022. Tím byla podniku dovážejícímu určitý druh ropného produktu uložena povinnost obstarat a držet jiný druh ropného produktu.
- 9 Výklad unijního práva je nezbytný k objasnění rozsahu pravomoci členských států určovat, u kterých druhů produktů mají být zajištěny zásoby, a rozsahu jejich pravomocí vůči podnikům, zejména přesného významu bodu 33 odůvodnění, článku 3, článku 8 a čl. 2 písm. i) a j) směrnice s ohledem na cíle směrnice a zásady, jimiž se řídí uplatňování unijního práva, především zásadu proporcionality. Podle předkládajícího soudu bude třeba v rámci výkladu směrnice podaného Soudním dvorem Evropské unie posoudit, zda vnitrostátní právo provádí směrnici řádným způsobem, a zda tedy může být společnosti uložena povinnost zajistit zásoby právě těžkého topného oleje.
- 10 Článek 3 ve spojení s čl. 2 písm. j) směrnice určuje, jakého výsledku musí členské státy dosáhnout v souvislosti s nouzovými zásobami, tj. zajistit, aby byly zásoby ropy (v anglické verzi „oil stocks“) udržovány v jakoukoli dobu v určitém množství. Podle čl. 2 písm. i) směrnice jsou zásobami ropy (v anglické verzi opět „oil stocks“) zásoby energetických produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy A nařízení (ES) č. 1099/2008. Kapitola 3.4 této přílohy je nadepsána „Ropa (surová ropa a ropné produkty)“ a obsahuje 24 podpoložek. Směrnice tedy cílí na držení zásob všech produktů uvedených v kapitole 3.4 této přílohy, a nikoli jen některých z nich. Vnitrostátní právo v čl. 2 odst. 1 ZZNN neupravuje držení zásob všech

produktů uvedených v kapitole 3.4 přílohy, nýbrž pouze ropy a čtyř dalších ropných produktů: 1. motorového benzínu, 2. plynových olejů, tryskového paliva petrolejového typu a motorové nafty, 3. těžkého topného oleje a 4. LPG

- 11 Výklad příslušných ustanovení unijního práva je v tomto případě důležitý pro určení, zda má být směrnice vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje druhy produktů, jejichž nouzové zásoby mají být vytvořeny.
- 12 Jako opatření ke splnění své povinnosti držet zásoby mají členské státy podle směrnice možnost vztáhnout tuto povinnost na podniky (tj. právnické osoby soukromého práva), tzn. uložit jim také povinnosti vytvářet a udržovat nouzové zásoby. Při ukládání těchto povinností se však členské státy nesmějí odchýlit od zásad a cíle směrnice, jak jsou popsány v bodě 33 odůvodnění směrnice, totiž *„udržování vysoké úrovně bezpečnosti dodávek ropy ve Společenství prostřednictvím spolehlivých a transparentních mechanismů založených na solidaritě mezi členskými státy za dodržení pravidel vnitřního trhu a hospodářské soutěže“*. Při systematickém výkladu tohoto cíle a možného opatření ukládajícího povinnosti podnikům (právnickým osobám soukromého práva) a s ohledem na zásadu proporcionality podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a na skutkové okolnosti případu má předkládající soud pochybnosti o tom, zda by směrnice neměla být vykládána v tom smyslu, že povinnost držet zásoby může být podniku uložena pouze ve vztahu k produktu, s nímž v rozhodném období skutečně vykonával hospodářskou činnost a od něhož lze odvodit jeho samotné postavení coby držitele zásob.
- 13 Předkládající soud se táže, zda by bylo v rozporu s cíli a duchem směrnice a se zásadou proporcionality podle Listiny základních práv Evropské unie ukládat podniku povinnost zajistit zásoby produktu, s nímž neobchodoval nebo neobchoduje, což by samozřejmě vyžadovalo, aby podnik nakoupil nebo si vypůjčil potřebné množství (částečné přenesení povinnosti) a řádně je udržoval (ve skladech schválených pro tento účel). Takový přístup vede především k finančnímu zatížení povinného podniku (úhrada kupní ceny, nákup nebo pronájem skladovacího zařízení pro uložení zásob, pojištění podle ZZNN, odvody podle bulharských daňových předpisů atd., a to rovněž v případě přenesení povinnosti, pokud je přenesení vůbec možností, kterou má povinný podnik k dispozici) a ovlivňuje pravidla vnitřního trhu a hospodářské soutěže, a to jak ve vztahu k ropnému produktu, se kterým podnik obchoduje, tak ve vztahu k ropnému produktu, jehož zásoba má být vytvořena.
- 14 Směrnice zjevně nemá za cíl ukládat finanční povinnosti (obdobné povinnostem fiskálními) některým subjektům soukromého práva. Směrnice naopak spočívá na zásadě, že oprávněnost takových zásahů do právní sféry soukromoprávních subjektů souvisí právě s jejich schopností plnit jim uložené povinnosti *in natura*. Tímto způsobem by bylo (v souladu s cílem směrnice, zásadou proporcionality a pravidly vnitřního trhu a hospodářské soutěže) dosaženo přiměřeného poměru mezi veřejným (unijněprávním) a soukromým zájmem, neboť splnění povinnosti

zajistit zásoby určitého produktu *in natura* prostřednictvím osob, které tak jako tak s tímto produktem vykonávají hospodářskou činnost, by pro tyto osoby nepředstavovalo žádné zvláštní obtíže. V tomto rámci by byl zásah do sféry dotčených osob mnohem méně intenzivní a byl by v souladu s požadavky bodu 33 odůvodnění směrnice, podle něhož musí být tyto zásahy prováděny prostřednictvím transparentního mechanismu za dodržení pravidel vnitřního trhu a hospodářské soutěže. Pro toho, kdo má určitý produkt k dispozici a pracuje s ním, je tedy mnohem méně zatěžující držet jeho část jako nouzovou zásobu, než kdyby si někdo musel určité množství produktu nejprve koupit/vypůjčit a uskladnit, když tento produkt nespadá do jeho hospodářské činnosti, a stojí tedy zcela mimo ni. To by v podstatě znamenalo pro podnik pouze další finanční zátěž, která není ani zákonnou daní, ani poplatkem za konkrétní protiplnění, ani není založena na samotné činnosti podniku (v daném případě je tedy podnik vyrábějící cement, slínek, suchou maltu, barvy, omítky, písky, mikronizované a jiné frakce vápence, hydraulická pojiva a beton povinen vytvářet zásoby těžkého topného oleje).

- 15 Je třeba vyjasnit, zda má být směrnice vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jako je bulharská právní úprava, podle níž je osoba povinna vytvořit nouzové zásoby určitého druhu produktu, protože uskutečnila hospodářskou činnost (dovoz) zahrnující jiný druh ropného produktu.
- 16 Podle vnitrostátního zákona je každý, kdo v daném kalendářním roce uskutečnil s některým z energetických produktů uvedených v příloze jeho dovoz nebo vnitrouijní převoz do tuzemska, povinen vytvořit nouzové zásoby. V rozporu s výše uvedenými ustanoveními směrnice jsou zároveň druhy produktů, jejichž zásoba má být vytvořena, ve vnitrostátním právu omezeny na ty, které jsou uvedeny v čl. 2 odst. 1 ZZNN (ropa a čtyři druhy ropných produktů). Bulharské právní předpisy tedy stanoví, že osoba, která v předchozím kalendářním roce dovezla energetické produkty uvedené v příloze, je povinna vytvořit nouzové zásoby některého z produktů uvedených v čl. 2 odst. 1 ZZNN.
- 17 Vnitrostátní právní předpisy nezohledňují druh energetického produktu dovezeného danou osobou ani to, zda jde o produkt určený k vytvoření zásob. Vnitrostátní právo tím, že omezuje druhy produktů, v jejichž případě se vyžaduje vytvoření zásob, a ukládá soukromým osobám povinnost vytvářet tyto nouzové zásoby, nezajišťuje, aby druh produktů, které povinná osoba dováží, byl stejný jako druh produktů, jejichž zásoba má být vytvořena. Zákon navíc nezohledňuje, zda povinná osoba používá produkt, jehož zásoba má být vytvořena, v rámci své podnikatelské činnosti, zda může zajistit potřebné množství tohoto produktu, jaké administrativní požadavky musí splnit a jaké finanční prostředky musí vynaložit, aby tohoto cíle dosáhla, a jak by to ovlivnilo její finanční situaci a konkurenceschopnost.
- 18 Konkrétně čl. 12 odst. 11 ZZNN předpokládá, že dovoz ropného koksu zakládá povinnost vytvořit zásoby těžkého topného oleje. Tak tomu bylo i v tomto případě – společnost dovezla ropný koks, a proto byla povinna vytvořit zásoby těžkého topného oleje, aniž by mohla vytvářet zásoby ropného koksu.

- 19 Aby tedy společnost splnila uloženou povinnost, musí si opatřit těžký topný olej, který nemá k dispozici. Rovněž nemá potřebné oprávnění jako provozovatel skladu, aby mohla sama toto palivo legálně skladovat (bez placení třetímu provozovateli skladu). Podle ZZNN navíc společnost není oprávněna požadovat, aby množství zásob těžkého topného oleje, které je povinna vytvořit, bylo nahrazeno množstvím zásob ropného koksu.
- 20 Seznam ropných produktů, jejichž zásoba má být vytvořena podle čl. 2 odst. 1 ZZNN, je mnohem kratší než seznam produktů v kapitole 3.4 přílohy, na které odkazuje čl. 2 písm. i) směrnice.
- 21 Podle předkládajícího soudu je třeba vyjasnit, zda má být směrnice vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jako je bulharská právní úprava, podle níž má osoba povinnost vytvořit nouzové zásoby určitého druhu produktu, protože uskutečnila hospodářskou činnost (dovoz) s jiným druhem ropného produktu.
- 22 Předkládající soud se domnívá, že vnitrostátní právní úprava je v rozporu se směrnicí, tj. že směrnice nebyla řádně provedena, což má dopad na zákonnost napadeného správního aktu – příkazu.
- 23 Zjištění takového rozporu mezi ustanoveními směrnice a vnitrostátním právem by mělo dopad na zákonnost napadeného příkazu. V takovém případě by muselo být zejména prokázáno, že příkaz byl vydán na základě vnitrostátního zákona, který je v rozporu se směrnicí, tj. aktem práva Evropské unie, nebo ji neprovádí řádně. To by mělo za následek, že dotčený individuální správní akt by musel být v rámci žaloby zrušen, neboť jeho zachování by bylo neslučitelné s unijním právem. To je rovněž v souladu s odůvodněním v bodě 21 a v bodě 2 rozsudku Simmenthal (C-106/77). Výklad směrnice by v daném případě objasnil, zda se jedná o rozpor či nikoli.
- 24 Článek 288 třetí pododstavec SFEU stanoví, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Směrnice jsou určeny členským státům. Ty musí přijmout transpoziční opatření, která mají právní účinek na vnitrostátní úrovni. Pokud směrnice nebude provedena ve stanovené lhůtě nebo bude provedena nedostatečně, nepochybně nedosáhne cíle, který je pro členské státy závazný. Aby se tomu předešlo, mohou vnitrostátní správní a soudní orgány nesprávně provedené ustanovení směrnice přímo použít při dodržení zásady loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU. Předpokladem však je, že norma je jasná, přesná a bezpodmínečná, a neponechává tak členskému státu žádnou možnost volného uvážení.
- 25 Výklad směrnice a uvedených ustanovení směrnice, jak jej požaduje předkládající soud, má přinést potřebnou jasnost a bezpodmínečnost, tj. určit, jaké pravomoci mají vnitrostátní orgány k individuálnímu stanovení zásob za účelem dosažení

příslušných cílů, resp. do jaké míry k tomu mohou být podnikům ukládány povinnosti.

- 26 K určení přesného smyslu a obsahu směrnice je však třeba podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť výklad unijních právních aktů spadá podle článku 267 SFEU do pravomoci Soudního dvora Evropské unie.
- 27 Předkládající soud se domnívá, že v projednávané věci mu výklad směrnice umožní správně rozhodnout spor potud, pokud existují pochybnosti o správném výkladu směrnice.

PRACOVNÍ DOKUMENT