

**Vec C-428/22**

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

**Dátum podania:**

28. jún 2022

**Vnútroštátny súd:**

Administrativen sad Varna

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

14. jún 2022

**Žalobkyňa:**

„DEVNIJA CIMENT“ AD

**Žalovaný:**

Zamestnik-predsdatel na Dăržavna agencija „Dăržaven rezerv  
i vojenovremenni zapasi“

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Spor medzi účastníkmi konania sa týka zákonnosti príkazu na vytvorenie núdzových zásob, ktorý vydal 28. apríla 2021 Zamestník-predseda na Džaržavna agencija „Džaržaven rezerv i vojenovremenni zapasi“ (podpredsa Štátnej agentúry pre štátne rezervy a vojenské zásoby, Bulharsko).

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

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Majú sa odôvodnenie 33, článok 1, článok 3, článok 8 a článok 2 písm. i) a j) smernice Rady 2009/119/ES zo 14. septembra 2009, ktorou sa členským štátom ukladá povinnosť udržiavať minimálne zásoby ropy a/alebo ropných výrobkov, s prihliadnutím na cieľ tejto smernice a článok 2 písm. d) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1099/2008 z 22. októbra 2008 o energetickej štatistike, ako aj vzhľadom na zásadu proporcionality podľa článku 52 ods. 1 v spojení s článkom 17 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym právnym predpisom, o aké ide v konaní vo veci samej, podľa ktorých osobám, ktoré uskutočnili vstupy petrolejového koksu v rámci Spoločenstva podľa bodu 3.4.23 prílohy A nariadenia (ES) č. 1099/2008 na výrobné účely, možno uložiť povinnosť vytvoriť núdzové zásoby?

2. Majú sa odôvodnenie 33, článok 1, článok 3, článok 8 a článok 2 písm. i) a j) uvedenej smernice vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym právnym predpisom, o aké ide v konaní vo veci samej, podľa ktorých sú druhy produktov, ktorých núdzové zásoby sa majú vytvoriť a udržiavať, obmedzené na časť druhov produktov uvedených v článku 2 písm. i) tejto smernice v spojení s prílohou A kapitolou 3.4 nariadenia (ES) č. 1099/2008?

3. Majú sa odôvodnenie 33, článok 1, článok 3, článok 8 a článok 2 písm. i) a j) uvedenej smernice vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym právnym predpisom, o aké ide v konaní vo veci samej, podľa ktorých je s uskutočnením vstupov v rámci Spoločenstva, resp. dovozu jedného druhu produktov uvedených v článku 2 písm. i) tejto smernice v spojení s prílohou A kapitolou 3.4 nariadenia (ES) č. 1099/2008 určitou osobou spojená jej povinnosť vytvoriť a udržiavať núdzové zásoby iného, odlišného druhu produktu?

4. Majú sa odôvodnenie 33, článok 1, článok 3, článok 8 a článok 2 písm. i) a j) uvedenej smernice vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnym právnym predpisom, o aké ide v konaní vo veci samej, podľa ktorých je osoba povinná

vytvoriť a udržiavať zásoby produktu, ktorý nepoužíva v rámci svojej ekonomickej činnosti a ktorý nesúvisí s touto činnosťou, pričom táto povinnosť je navyše spojená so značnou finančnou záťažou (ktorá prakticky znemožňuje jej splnenie), keďže táto osoba nedisponuje týmto produktom ani nie je jeho dovozcom a/alebo skladovateľom?

5. V prípade zápornej odpovede na niektorú z uvedených otázok, majú sa odôvodnenie 33, článok 1, článok 3, článok 8 a článok 2 písm. i) a j) smernice Rady 2009/119/ES zo 14. septembra 2009, ktorou sa členským štátom ukladá povinnosť udržiavať minimálne zásoby ropy a/alebo ropných výrobkov, s prihliadnutím na cieľ tejto smernice a vzhľadom na zásadu proporcionality podľa článku 52 ods. 1 v spojení s článkom 17 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že dovozcom určitého druhu produktu možno uložiť len povinnosť vytvoriť a udržiavať núdzové zásoby toho istého druhu produktu, ktorý bol predmetom dovozu?

### **Uvádzané právne predpisy a judikatúra Únie**

Článok 122 ZFEÚ

Smernica Rady 2009/119/ES zo 14. septembra 2009, ktorou sa členským štátom ukladá povinnosť udržiavať minimálne zásoby ropy a/alebo ropných výrobkov (ďalej len „smernica“), odôvodnenie 33, článok 1, článok 2 písm. i) a j), články 3 a 8

Charta základných práv Európskej únie, článok 17 ods. 1, článok 51 ods. 1 a 2, ako aj článok 52 ods. 1 a 2

Vysvetlivky k Charte základných práv, vysvetlivka k článku 17

Vnútroštátnemu súdu nie je známe, že by ustanovenia smernice boli predmetom výkladu podaného Súdnym dvorom Európskej únie.

### **Uvádzané vnútroštátne predpisy**

Zákon za zapasite ot neft i neftoprodukti (zákon o zásobách ropy a ropných výrobkov, ďalej len „ZZNN“), § 1 ods. 1, § 2 ods. 1 a 4, § 3 ods. 4, § 8 ods. 1 až 5, § 12 ods. 1, 2, 4 a 11, § 14 ods. 1 až 6, § 17 ods. 1 až 4, § 21 ods. 1, 11, 14 a 15, § 23 ods. 1 a 2, § 30 ods. 1 až 3, § 38 ods. 1; Dopolnitelni razporedbi na ZZNN (doplňujúce ustanovenia k ZZNN), § 1 body 8 až 12 a § 2 body 1 a 2

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej**

- 1 „DEVNIJA CIMENT“ AD (ďalej len „spoločnosť“) v roku 2020 doviezla 34 657,39 tony petrolejového koksu pod nasledujúcim číselným znakom KN na účely colného zatriedenia podľa kombinovanej nomenklatúry: 2713 11 00

(príloha A kapitola 3.4 bod 3.4.23 nariadenia [ES] č. 1099/2008), ktorý sa používa v mineralogickom postupe pri výrobe cementového slinku. Nič nenasvedčuje tomu, že spoločnosť v roku 2020 vykonávala ekonomickú činnosť týkajúcu sa iného druhu produktu podľa prílohy A kapitoly 3.4 nariadenia (ES) č. 1099/2008 alebo vykurovacieho oleja.

- 2 Dňa 5. mája 2021 bol spoločnosti doručený príkaz podpredsedu Štátnej agentúry „pre štátne rezervy a vojenské zásoby“ z 28. apríla 2021 na vytvorenie núdzových zásob (ďalej len „príkaz“), v ktorom bolo spoločnosti „DEVNIJA CIMENT“ AD na základe § 12 a § 8 ods. 2 bodu 3 v spojení s § 8 ods. 3 ZZNN uložené, aby na obdobie jedného roka, konkrétne od 1. júla 2021 do 30. júna 2022, na vlastné náklady a vlastnými prostriedkami zabezpečila a financovala núdzové zásoby ťažkého vykurovacieho oleja stanovené v § 2 ods. 1 bode 3 ZZNN v rozsahu 7 806,058 tony (sedemtisícosemstošesť ton a päťdesiatosem kilogramov).
- 3 Príkaz bol vydaný v súvislosti s vyššie spomenutým dovozom petrolejového koksu v roku 2020.
- 4 Dňa 19. mája 2021 podala spoločnosť žalobu proti príkazu, na základe ktorej sa začalo konanie na Administrativen sad Varna (Správny súd Varna, Bulharsko). Spoločnosť sa domnieva, že jej nemožno uložiť povinnosť udržiavať zásoby, a navrhuje zrušiť príkaz, keďže podľa jej názoru je z viacerých dôvodov protiprávny. V žalobe je protiprávnosť príkazu odôvodnená okrem iného tým, že vnútroštátny zákon – ZZNN – nie je zlučiteľný s právom Únie, najmä so smernicou, ktorá bola prostredníctvom ZZNN prebratá do bulharského právneho poriadku. Tieto námietky súvisia s posúdením otázky, ktoré má vykonať súd, či bolo riadne uplatnené právo Európskej únie, najmä smernica 2009/119/ES, ktorá bola prebratá do vnútroštátneho práva prostredníctvom ZZNN.
- 5 Činnosť spoločnosti nezahŕňa obchodovanie s ťažkým vykurovacím olejom, plynovými olejmi, automobilovým benzínom a/alebo naftou, čo platí tak pre rok 2020, ako aj pre súčasnosť. Spoločnosť nemá k dispozícii určené núdzové zásoby ťažkého vykurovacieho oleja; musela by ich buď nakúpiť, alebo túto povinnosť za odplatu preniesť na iný podnik.
- 6 Spoločnosť nemá nijaký sklad na núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov registrovaný podľa § 38 ZZNN, najmä nijaký sklad na vyššie uvedené ropné výrobky, a preto nemá postavenie „skladovateľa“ v zmysle ZZNN.
- 7 Výpočet určených množstiev núdzových zásob ťažkého vykurovacieho oleja, ktoré mala spoločnosť vytvoriť a udržiavať, preskúmal ustanovený znalec.

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

- 8 Príkazom napadnutým v konaní na vnútroštátnom súde bolo spoločnosti, ktorá v roku 2020 doviezla petrolejový koks, uložené, aby na obdobie od 1. júla 2021 do 30. júna 2022 vytvorila a udržiavala núdzové zásoby ťažkého vykurovacieho

oleja v rozsahu 7 806,058 tony. Tým bola podnikom, ktorý dováža určitý druh ropného výrobku, uložená povinnosť obstarat' a skladovať iný druh ropného výrobku.

- 9 Je potrebný výklad práva Únie, aby sa objasnilo, do akej miery sú členské štáty oprávnené určiť, zásoby ktorých druhov produktov sa majú udržiavať, a ako ďaleko siahajú ich právomoci voči podnikom, a najmä tiež aký presný význam majú odôvodnenie 33, článok 3, článok 8 a článok 2 písm. i) a j) smernice vzhľadom na ciele smernice a zásady uplatňovania práva Únie, predovšetkým zásadu proporcionality. Podľa názoru vnútroštátneho súdu bude potrebné na základe výkladu smernice, ktorý podá Súdny dvor Európskej únie, potrebné preskúmať, či bola smernica správne prebratá do vnútroštátneho práva a či teda spoločnosti možno uložiť povinnosť udržiavať práve zásoby ťažkého vykurovacieho oleja.
- 10 Článok 3 v spojení s článkom 2 písm. j) smernice určuje výsledok, ktorý musia členské štáty dosiahnuť pri núdzových zásobách, konkrétne zabezpečiť, aby sa vždy udržiavali ropné zásoby (v anglickej verzii „oil stocks“) v určitých množstvách. Podľa článku 2 písm. i) smernice sú ropné zásoby (v anglickej verzii opäť „oil stocks“) zásoby energetických výrobkov uvedených v kapitole 3.4 prílohy A k nariadeniu (ES) č. 1099/2008. Kapitola 3.4 tejto prílohy má názov „Ropa (Surová ropa a ropné výrobky)“ a obsahuje 24 podskupín. Cieľom smernice je teda zabezpečiť udržiavanie zásob všetkých – a nie len niektorých – produktov uvedených v kapitole 3.4 tejto prílohy. Vnútroštátne právo v § 2 ods. 1 ZZNN stanovuje, že sa nemajú udržiavať zásoby všetkých produktov uvedených v kapitole 3.4 prílohy, ale len ropy a štyroch ďalších ropných výrobkov: 1. automobilového benzínu, 2. plynových olejov, dýzových palív petrolejového typu a nafty, 3. ťažkého vykurovacieho oleja, 4. skvapalneného plynu.
- 11 Výklad relevantných ustanovení práva Únie je v tomto prípade dôležitý, aby sa určilo, či sa má smernica vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnym právnym predpisom, ktoré obmedzujú druhy produktov, ktorých núdzové zásoby sa majú vytvoriť.
- 12 Podľa smernice majú členské štáty ako opatrenie na splnenie svojej povinnosti udržiavať zásoby možnosť uložiť podnikom (t. j. právnickým osobám, ktoré sa spravujú súkromným právom) v tejto súvislosti povinnosti, teda tiež im uložiť povinnosti vytvoriť a udržiavať núdzové zásoby. Pri ukladaní takých povinností sa však členské štáty nesmú odchyliť od zásad a cieľa smernice, ako je tento cieľ opísaný v odôvodnení 33 smernice, konkrétne *„udržiavanie vysokej úrovne bezpečnosti dodávok ropy v Spoločenstve prostredníctvom spoľahlivých a transparentných mechanizmov založených na solidarite medzi členskými štátmi za súčasného dodržiavania pravidiel vnútorného trhu a hospodárskej súťaže“*. Pri systematickom výklade tohto cieľa a možného opatrenia spočívajúceho v uložení povinnosti podnikom (právnickým osobám, ktoré sa spravujú súkromným právom), ako aj vzhľadom na zásadu proporcionality podľa článku 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie a so zreteľom na opísaný skutkový stav

má vnútroštátny súd pochybnosti, či sa smernica nemá vykladať v tom zmysle, že podniku možno uložiť povinnosť udržiavať zásoby len v súvislosti s produktom, pomocou ktorého v príslušnom období aj skutočne vykonával ekonomickú činnosť a z ktorého by sa práve dalo vyvodiť jeho postavenie osoby povinnej udržiavať zásoby.

- 13 Vnútroštátny súd si kladie otázku, či by cieľom a zmyslu smernice, ako aj zásade proporcionality podľa Charty základných práv Európskej únie odporovalo, ak by sa podniku uložila povinnosť zabezpečiť zásobu produktu, s ktorým neobchodoval alebo neobchoduje, čo by prirodzene vyžadovalo, aby tento podnik nakúpil alebo si prenajal potrebné množstvá (čiastočne preniesol túto povinnosť) a riadne ich skladoval (v skladoch, ktoré sú na tento účel schválené). Taký prístup vedie k predovšetkým finančnej záťaži povinného podniku (zaplatenie kúpnej ceny, nákup alebo prenájom zariadenia na skladovanie zásob, poistenie podľa ZZNN, platby poplatkov podľa bulharských daňových predpisov atď.), a to aj v prípade prenesenia povinnosti, pokiaľ povinná osoba vôbec má možnosť preniesť ju) a má vplyv aj na pravidlá vnútorného trhu a hospodársku súťaž, a to tak vo vzťahu k ropnému výrobku, s ktorým podnik obchoduje, ako aj vo vzťahu k ropnému výrobku, ktorého zásoby sa majú udržiavať.
- 14 Účelom smernice zjavne nie je zavedenie finančných povinností (podobných poplatkovým povinnostiam) pre určité súkromnoprávne subjekty. Práve naopak smernica vychádza zo zásady, že povolenie takých zásahov do právnej sféry súkromnoprávnych subjektov súvisí práve s ich schopnosťou plniť si povinnosti, ktoré im boli uložené, *in natura*. Týmto spôsobom by sa (v súlade s cieľom smernice, so zásadou proporcionality, ako aj s pravidlami vnútorného trhu a s hospodárskou súťažou) dosiahol primeraný vzťah medzi verejným záujmom (založeným na práve Únie) a súkromným záujmom, keďže splnenie povinnosti udržiavať zásoby určitého produktu *in natura* osobami, ktoré tak či tak vykonávajú ekonomickú činnosť pomocou tohto produktu, by pre tieto osoby nebolo mimoriadne problematické. V tomto smere by bol zásah do sféry dotknutých osôb oveľa menej intenzívny a bol by v súlade s požiadavkami odôvodnenia 33 smernice, podľa ktorého sa také zásahy musia uskutočňovať prostredníctvom transparentného mechanizmu za súčasného dodržiavania pravidiel vnútorného trhu a hospodárskej súťaže. Pre niekoho, kto disponuje určitým produktom a obchoduje s ním, je teda oveľa menej nákladné skladovať jeho časť ako núdzovú zásobu, na rozdiel od situácie, keď niekto musí najprv nakúpiť/prenajať si a skladovať určité množstvá určitého produktu, lebo tento produkt nespadá pod jeho ekonomickú činnosť, a preto nepatrí do jeho činnosti. Tým by sa v zásade vytvorila len dodatočná finančná záťaž pre podnik, ktorá nepredstavuje ani zákonnú daň, ani poplatok za určité protiplnenie a nespočíva ani na činnosti samotného podniku (v prejednávanej príhode sa konkrétne podniku, ktorý vyrába cement, slinok, suchú maltu, farby, omietky, piesky, mikronizované a iné vápencové frakcie, hydraulické spojivá a betónové produkty, ukladá povinnosť vytvoriť zásobu ťažkého vykurovacieho oleja).

- 15 Treba objasniť, či sa má smernica vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnym právnym predpisom, ako sú bulharské právne predpisy, ktoré stanovujú, že osoba je povinná vytvoriť núdzové zásoby určitého druhu produktu, lebo vykonávala ekonomickú činnosť (dovoz) pomocou iného druhu ropného výrobku.
- 16 Podľa vnútroštátneho zákona je každý, kto v dotknutom kalendárnom roku na územie krajiny doviezol alebo v rámci Spoločenstva prepravil jeden z energetických produktov uvedených v prílohe, povinný vytvoriť núdzové zásoby. Zároveň sú druhy produktov, ktorých zásoby sa majú udržiavať, vo vnútroštátnom zákone v porovnaní s vyššie uvedenými ustanoveniami smernice obmedzené na druhy uvedené v § 2 ods. 1 ZZNN (ropa a štyri druhy ropných výrobkov). Bulharské právne predpisy teda stanovujú, že ten, kto v predchádzajúcom kalendárnom roku doviezol produkty uvedené v prílohe, je povinný vytvoriť núdzové zásoby jedného z produktov uvedených v § 2 ods. 1 ZZNN.
- 17 Vo vnútroštátnom zákone sa nezohľadňuje, aký druh energetického produktu dotknutá osoba doviezla a či je tento druh produktom, ktorého zásoby sa majú udržiavať. Vnútroštátny zákon tým, že obmedzuje druhy produktov, ktorých zásoby sa majú udržiavať, a ukladá súkromným osobám povinnosť vytvoriť také núdzové zásoby, nezabezpečuje, aby sa druh produktov, ktoré povinná osoba dováža, zhodoval s druhom produktu, ktorého zásoby sa majú udržiavať. Okrem toho sa v tomto zákone nezohľadňuje, či povinná osoba používa produkt, ktorého zásoby sa majú udržiavať, v rámci svojej obchodnej činnosti, či môže zabezpečiť potrebné množstvá tohto produktu, aké administratívne požiadavky sa majú splniť a aké finančné prostriedky treba použiť na dosiahnutie tohto cieľa a aký vplyv by to malo na finančnú situáciu a konkurencieschopnosť tejto osoby.
- 18 § 12 ods. 11 ZZNN najmä stanovuje, že dovoz petrolejového koksu má za následok vznik povinnosti vytvoriť zásobu ťažkého vykurovacieho oleja. Tak je to aj v prejednávanej príhode – spoločnosť doviezla petrolejový koks, a preto jej bola uložená povinnosť vytvoriť zásobu ťažkého vykurovacieho oleja, pričom nesmela vytvoriť zásobu petrolejového koksu.
- 19 Spoločnosť preto na splnenie povinnosti, ktorá jej bola uložená, musí obstaráť ťažký vykurovací olej, ktorým nedisponuje. Nemá ani potrebné povolenie, ktoré musí mať skladovateľ, na to, aby mohla v súlade s právnymi predpismi samostatne (bez toho, aby zaplatila tretiemu skladovateľovi) skladovať toto palivo. Podľa ZZNN spoločnosť navyše nie je oprávnená požadovať nahradenie množstiev zásob ťažkého vykurovacieho oleja, ktoré jej boli určené, zásobami petrolejového koksu.
- 20 Zoznam ropných výrobkov, ktorých zásoby sa musia udržiavať, podľa § 2 ods. 1 ZZNN je oveľa kratší než zoznam produktov uvedený v kapitole 3.4 prílohy, na ktorý sa odkazuje v článku 2 písm. i) smernice.

- 21 Podľa názoru vnútroštátneho súdu treba objasniť, či sa má smernica vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je bulharská právna úprava, podľa ktorej je osoba povinná vytvoriť núdzové zásoby určitého druhu produktu, lebo vykonávala ekonomickú činnosť (dovoz) pomocou iného druhu ropného výrobku.
- 22 Vnútroštátny súd zastáva názor, že vnútroštátna právna úprava odporuje smernici, teda smernica nebola riadne prebratá, čo má vplyv na zákonnosť napadnutého správneho aktu – príkazu.
- 23 Konštatovanie takého rozporu medzi ustanoveniami smernice a vnútroštátnym zákonom by ovplyvnilo zákonnosť napadnutého príkazu. V takom prípade by najmä bolo potrebné konštatovať, že tento príkaz bol vydaný na základe vnútroštátneho zákona, ktorý je v rozpore so smernicou, ktorá je právnym aktom Únie, resp. ktorým smernica nebola správne prebratá. To by malo za následok, že dotknutý individuálny správny akt by sa musel v konaní o žalobe zrušiť, keďže jeho ponechanie v platnosti by bolo nezlučiteľné s právom Únie. Tomu zodpovedá aj odôvodnenie uvedené v bodoch 21 a 2 rozsudku Simmenthal (106/77). Výklad smernice by v prejednávanom prípade umožnil jednoznačne určiť, či existuje rozpor.
- 24 Podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ je smernica záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom. Smernice sú určené členským štátom. Členské štáty musia prijať opatrenia na prebratie smernice, ktoré majú právne účinky na vnútroštátnej úrovni. Ak sa smernica nepreberie včas alebo sa preberie len čiastočne, bezpochyby nedosiahne cieľ, ktorý je pre členské štáty záväzný. Aby sa tomu zabránilo, vnútroštátne správne a súdne orgány môžu priamo uplatniť ustanovenie smernice, ktoré nebolo riadne prebraté, a to v súlade so zásadou lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ. Podmienkou toho však je, že toto ustanovenie je jednoznačné, presné a nepodmienené, teda nenecháva členskému štátu nijaký priestor na voľnú úvahu.
- 25 Výklad smernice a uvedených ustanovení smernice, o ktorý žiada vnútroštátny súd, má zabezpečiť potrebnú jednoznačnosť a nepodmienenosť, teda objasniť, aké právomoci majú vnútroštátne orgány pri individuálnom určovaní zásob, aby sa dosiahli príslušné ciele, resp. v akom rozsahu možno podnikom uložiť povinnosti.
- 26 Na to, aby sa mohlo určiť, aký význam a aký obsah smernica presne má, je však potrebný návrh na začatie prejudiciálneho konania, keďže výklad právnych aktov Únie podľa článku 267 ZFEÚ patrí do pôsobnosti Súdneho dvora Európskej únie.
- 27 Podľa názoru vnútroštátneho súdu mu výklad smernice v prejednávanom prípade umožní správne rozhodnúť spor, pokiaľ existujú pochybnosti o správnom výklade smernice.