

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra práva životního prostředí

Judikatura Soudního dvora EU
na úseku ochrany životního prostředí

Diplomová práce

Náchod květen 2011

Autor práce:
Jan Kubeček

Vedoucí diplomové práce:
JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a použil jen prameny uvedené v seznamu literatury a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

.....

Poděkování

Děkuji JUDr. Karolině Žákové, Ph.D. za cenné rady a připomínky v průběhu psaní mé diplomové práce.

OBSAH

Úvod	3
1. Soudní dvůr EU	5
1.1. Soudní dvůr	6
1.1.1. <i>Vznik, složení a charakteristika</i>	6
1.2. Tribunál	8
1.2.1. <i>Vznik, složení a charakteristika</i>	8
1.3. Soud pro veřejnou službu	10
1.3.1. <i>Vznik a charakteristika</i>	10
2. Řízení pro porušení Smlouvy: otázka sankcionování členských států	10
2.1. Pomůcka při implementaci environmentálních směrnic - směrnice Rady 91/692/EHS	17
2.1.1. <i>Věc C-435/99 Komise proti Portugalsku: povinnost informovat Komisi o provedení implementací</i>	18
2.2. Případ C-278/01 Komise proti Španělsku: otázka ukládání sankce formou penále	19
2.2.1. <i>Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora</i>	19
2.2.2. <i>K výpočtu penále</i>	21
2.2.3. <i>Srovnání s případem C-387/97 Komise proti Řecku</i>	23
2.2.4. <i>Význam rozsudku</i>	25
2.3. Případ C-304/02 Komise proti Francii: otázka souběhu sankcí formou pevné částky a penále	26
2.3.1. <i>Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora</i>	26
2.3.2. <i>Význam rozsudku a budoucí vývoj v otázce ukládání sankcí</i>	30
3. Řízení o předběžné otázce	32
3.1. Vymezení soudu	35
3.2. Případ ADBHU: ochrana životního prostředí jako základní cíl EU	36
3.2.1. <i>Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora</i>	36
3.2.2. <i>Význam rozsudku</i>	38
3.3. Případ Pretore di Salò: otázka povinností plynoucích ze směrnic pro občany EU	39
3.3.1. <i>Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora</i>	39
3.3.2. <i>Význam rozsudku</i>	41
4. Řízení pro neplatnost aktu: problematická otázka žalobní legitimace ve věcech životního prostředí	42
4.1. Subjekty oprávněné k podání žaloby	43
4.1.1. <i>Subjekty privilegované a poloprivilegované</i>	43
4.1.2. <i>Subjekty neprivilegované</i>	44
4.2. Případ Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) a ostatní proti Komisi	45

4.2.1.	<i>Žalobní návrh a jeho odůvodnění</i>	45
4.2.2.	<i>Otázka aktivní žalobní legitimace</i>	46
4.2.3.	<i>Odmítnutí široké žalobní legitimace SDEU</i>	47
	Závěr	52
	Seznam zkratk	58
	Použité zdroje	59
	Resumé	63
	Resumé	64

Úvod

Cílem mojí diplomové práce je prokázat, že pomocí různých typů žalob před Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „SDEU“) oprávněné subjekty dosahují cílů Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“ či „Smluva“) v oblasti ochrany životního prostředí. Přitom těchto několika druhů řízení, jimž jsou věnovány jednotlivé kapitoly, je hojně využíváno. Absolvoval jsem výběrový předmět Právo životního prostředí v Evropských společenstvích, který mě zaujal, a proto jsem si zvolil související téma diplomové práce.

Pojem životní prostředí není v právu EU definován a pouze se dovozuje výkladem z článků 191 až 193 v kapitole Životní prostředí SFEU. Patří do něj ochrana lidského zdraví, územní plánování, využívání půdy, hospodaření s odpady, vodní hospodářství, využívání přírodních zdrojů, zejména energie. Vedle těchto ustanovení se ochrany životního prostředí dotýkají i ustanovení článků SFEU vztahujících se k jiným politikám EU, jako je energetická politika, zemědělská politika a vnitřní trh podle zásady integrace¹.

V roce 1987 Jednotný evropský akt poprvé zahrnul ochranu životního prostředí do primárního práva mezi unijní politiky s cílem zlepšovat kvalitu životního prostředí, přispívat k ochraně lidského zdraví a zajišťovat šetrné a racionální hospodaření s přírodními zdroji. Dnes je ochrana životního prostředí významnou sdílenou politikou² mezi Evropskou unií a členskými státy. Politika životního prostředí spolu s dalšími politikami je dnes zaštiťována právní úpravou EU. Tak je stále větší a větší okruh aktivit podřízen primárnímu a sekundárnímu právu, ze kterých pramení práva a povinnosti jak pro členské státy, tak pro občany EU v každodenním životě.

Z důvodů přehlednosti a zjednodušení v diplomové práci používám aktuálních označení institucí, smluv a jejich článků, která zavedla Lisabonská smlouva, i pro případy z minulosti, pro které platila ještě dřívější pojmenování. Tedy například Evropská unie (EU), Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), Smlouva o fungování

¹ Zásada integrace je upravena v čl. 11 SFEU, který zní: „Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností EU, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.“ Na základě této zásady je třeba spolupráce na všech úrovních řízení a mezi všemi hospodářskými a sociálními subjekty. Viz Kružíková, E. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, s 48.

² Čl. 4 odst. 2 písm. e SFEU.

Evropské unie (SFEU) namísto Evropských společenství (ES), Evropského soudního dvora (ESD), Smlouvy o založení Evropských společenství (SES).

Čerpal jsem z velké části ze zahraničních zdrojů v anglickém jazyce, neboť česká verze některých rozsudků Soudního dvora EU není k dispozici. Taktéž česky psaných článků rozebírajících jednotlivé rozsudky existuje poměrně málo. Nemohl jsem jich příliš využít, jelikož případů v mojí diplomové práci se netýkají.

Při psaní diplomové práce jsem se snažil využít metod analýzy, syntézy a metody srovnávací, jak mezi různými politikami EU, tak mezi jednotlivými soudními případy z oblasti životního prostředí.

V první kapitole se zabývám Soudním dvorem Evropské unie. V podkapitolách jsou charakterizovány jeho složky Soudní dvůr, Tribunál a okrajově Soud pro veřejnou službu. Tyto součásti soudního systému vytvářejí spojitost mezi právem EU a vnitrostátními právními řády členských států a zaručují integraci EU.

Následující druhá až čtvrtá kapitola jsou každá věnovány jednomu druhu řízení před SDEU ve věcech životního prostředí s rozebranými významnými případy, které se k danému řízení vztahují a které jsem vybral z velkého množství případů, o nichž Soudní dvůr EU prozatím rozhodoval. Jedná se o řízení pro porušení Smlouvy, řízení o předběžné otázce a řízení pro neplatnost aktu.

V druhé kapitole o řízení pro porušení Smlouvy se nejprve zabývám rozsudkem ve věci C-435/99 Komise proti Portugalsku, který se týká nesplněné povinnosti zaslat informace o implementaci směrnic o ochraně životního prostředí. Dále do kapitoly patří významný rozsudek ve věci C-278/01 Komise proti Španělsku, druhý případ, ve kterém kdy bylo uloženo penále za nesoulad skutečného stavu s požadavky kladenými environmentálními směrnicí. Nakonec se věnuji případu C-304/02 Komise proti Francii. V tomto případě SDEU uložil Francii za porušení směrnice penále poprvé společně se sankcí ve formě pevné částky. Z hlediska předmětu sporu jde o typické případy pro toto řízení, kdy jsou členské státy sankcionovány za porušení unijních pravidel.

Kapitola třetí o řízení o předběžné otázce obsahuje věc 240/83 *Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, významný případ, v němž bylo SDEU poprvé závazně na unijní úrovni vysloveno, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů EU. Druhým případem v této kapitole

je případ 14/86 *Pretore di Salò* proti neznámým osobám, který souvisí s ochranou vod a týká se hlavně otázky trestní odpovědnosti na základě směrnice.

Do čtvrté kapitoly o řízení pro neplatnost aktu jsem zvolil případ T-585/93 *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* a ostatní proti Komisi. V tomto případě SDEU vyjádřil neochotu přiznávat aktivní legitimaci k podání žaloby organizacím, jež vystupují na obranu zájmů životního prostředí. V daném typu řízení je otázka aktivní legitimace obecně problematická.

Vzhledem k obecnému tématu diplomové práce není možno komplexně zpracovat veškerou relevantní judikaturu z oblasti životního prostředí, jež je příliš rozsáhlá a různorodá. Proto jsem se zaměřil na tyto výše uvedené rozsudky. V některých z nich SDEU rozhodl nějakým dosud neznámým způsobem, anebo naopak setrval na stávajícím výkladu. Pro vývoj soudní ochrany životního prostředí byly natolik významné, že se na tyto rozsudky v pozdějších řízeních SDEU stále odvolává. Tyto přelomové rozsudky společně s dalšími rozsudky, které jsem vybral do diplomové práce, ukazují, jaké otázky životního prostředí jsou v příslušných druzích řízení před SDEU typicky řešeny.

Diplomová práce vychází z právního stavu 29. dubna 2011.

1. Soudní dvůr EU

Soudní dvůr Evropské unie³ představuje jeden z hlavních činitelů politik EU a významný unijní orgán. Občané EU, právnické osoby a další oprávněné subjekty se mohou obrátit na SDEU s požadavkem na ochranu svých práv zaručených unijními právními předpisy tak, jak je běžné ve vyspělých společenstvích s právní kulturou. Za jeho další příspěvek ke správnému fungování právního řádu EU můžeme označit činnost SDEU, a v jeho rámci především Soudního dvora, kdy svou snahou o jednotný výklad a používání unijního práva usnadňuje soudcům vnitrostátních soudů rozhodování, neboť ze vztahu práva EU a práva vnitrostátního vycházejí jisté obtíže, jak správně předpisy primárního a sekundárního práva aplikovat. Nejde přitom jen o to, aby

³ Do 30. 11. 2009 pod označením Evropský soudní dvůr. Název změněn čl. 1 Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007, jež vstoupila v účinnost 1. 12. 2009. Úř. věst. C 306, 17.12. 2007.

SDEU svými rozhodnutími vycházel vstříc žádostem členských států, ale aby i chránil evropské právo před nepatřičným zacházením v jejich rukou⁴.

Na úrovni primárního práva články 13 a 19 SEU s články 251 až 281 SFEU upravují postavení, strukturu SDEU a také druhy řízení před ním. Vytyčení hlavního úkolu, k jehož plnění byl SDEU ustaven, plyne z čl. 19 SEU, tedy úlohou SDEU je „zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.“ Bližší otázky fungování jsou upraveny ve Statutu Soudního dvora Evropské unie, který je protokolem připojen k SEU, k SFEU a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii⁵.

SDEU sídlí v Lucemburku a tvoří jej Soudní dvůr, Tribunál a Soud pro veřejnou službu.

1.1. Soudní dvůr

1.1.1. Vznik, složení a charakteristika

Původně Soudní dvůr sloužil pouze Evropskému společenství uhlí a oceli. Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli⁶ z roku 1951 ve své hlavě čtvrté položila základ struktury Soudního dvora. Jak postupovala evropská integrace, dostaly se do Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii⁷ a Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství⁸, někdy označovanými též Římské smlouvy⁹, články se shodným obsahem týkající se postavení Soudního dvora. Dohoda o některých společných orgánech Evropských společenství¹⁰ upravila postavení Soudního dvora coby jednotného justičního orgánu pro všechna tři Společenství.

⁴ Pomahač, R. *Evropské právo (stručný přehled)*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003, s. 65 a 67.

⁵ Protokol (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie. Úř. věst. C 83, 30.3. 2010 v konsolidovaném znění.

⁶ Čl. 31 až 45 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli. Dostupný také z WWW: <<http://www.ena.lu/>>.

⁷ Čl. 136 až 160 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii. Dostupný také z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>>.

⁸ Čl. 164 až 188 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství. Dostupný také z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc>>.

⁹ *Římské smlouvy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993, s. 3.

¹⁰ Čl. 3 a 4 Dohody o některých společných orgánech Evropských společenství. Dostupný také z WWW: <<http://www.ena.lu/>>.

Poslední tři zmiňované právní dokumenty podepsaly hlavy členských států v Římě dne 25. 3. 1957 s platností od 1. 1. 1958.

U Soudu působí dvacet sedm soudců, jeden z každého členského státu. Takto je ve sboru soudců reprezentován právní řád každého členského státu. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států na období šesti let s tím, že dochází každé tři roky k částečné obměně složení Soudu na rotačním principu. Soudcem se může stát osoba, jež zaručuje naprostou nezávislost a buď splňuje všechny požadavky na výkon nejvyšších soudních funkcí ve vlastní zemi, nebo je uznávaným znalcem práva. Za Českou republiku je jím Jiří Malenovský. Výkon funkce soudci končí uplynutím šestiletého období, úmrtím nebo odstoupením, přičemž soudcům, kterým končí funkční období, je lze obnovit.

Předsedu Soudního dvora si volí soudci ze svého středu. Určité konzistentnosti v rozhodování Soudu přispívá možnost opětovně zvolit předsedou téhož soudce. Funkční období předsedy Soudu trvá tři léta.

Soudu je nápomocno celkem osm generálních advokátů. Generální advokáti jsou jmenováni do svých funkcí obdobně jako soudci se stejnými kvalifikačními nároky. Role generálních advokátů není nikterak nepodstatná. Jejich úkolem je předkládat soudu nestranně a nezávisle odůvodněné závěry navrhuující nezávazná řešení daných případů. V návrzích generální advokáti pohlíží na případ ze všech aspektů oproti přístupu soudu, který se věnuje pouze zásadním otázkám případu. Generální advokát tvoří závěry sám, zatímco rozhodnutí soudu jsou dílem kompromisu. To znamená, že soudní rozhodnutí nejsou v porovnání se závěry generálních advokátů tolik vnitřně jednotné.

Do působnosti Soudního dvora spadá vše až na oblasti, ve kterých jsou příslušnými Tribunál a Soud pro veřejnou službu.

Na úseku ochrany životního prostředí je Soudní dvůr nejdůležitější soudní instancí. Byl to Soudní dvůr, který vydal rozsudek zkráceně označovaný ADBHU¹¹, ve kterém vyslovil postoj, že životní prostředí je obecným zájmem EU a který bude samostatným předmětem další kapitoly. Soudnímu dvoru jsou předkládány žaloby Komise na porušení Smlouvy členským státem. Tyto žaloby se opírají o nesplněné povinnosti členských států řádně a včas provést do vnitrostátního práva ustanovení směrnic týkající se oblasti životního prostředí a následně je náležitě aplikovat

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ve věci Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU). Věc 240/83. (1985) Sběrka rozhodnutí 531.

v konkrétních případech. A konečně Soudní dvůr vykládá unijní právo v řízeních o předběžných otázkách z oblasti životního prostředí a sjednocuje tak aplikaci jednotlivých ustanovení právních předpisů napříč členskými státy. Zásadní přínos Soudního dvora spočívá v interpretaci principů a cílů politiky životního prostředí. Často totiž dochází ke střetu hodnot životního prostředí s hodnotami jiných politik EU, zvláště pak politiky vnitřního trhu. Odborníci se shodují, že většinou Soudní dvůr vystupuje na obranu zájmů životního prostředí¹². Rozsudky Soudního dvora se tak stávají účinným nástrojem prosazování práva životního prostředí. Jak ukazují statistiky Soudního dvora, počet nápadů případů a vydávaných rozsudků na tomto úseku rok od roku vzrůstá¹³. To dokresluje, jak významným funkčním orgánem Soudní dvůr je v oblasti ochrany životního prostředí.

1.2. Tribunál

1.2.1. Vznik, složení a charakteristika

Jednotný evropský akt¹⁴ v článku 4 umožnil, aby v budoucnu vznikl soud první instance při Soudním dvoru s cílem ulehčit Soudnímu dvoru agendu od případů předložených fyzickými a právníckými osobami, které jsou právně jednodušší či správně a ekonomicko-analyticky náročnější¹⁵. Stalo se tak rozhodnutím Rady k 1. 1. 1989¹⁶. Postupem času Rada rozšířila jeho působnost o další různé oblasti rozhodování.

¹² Viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, 170 s. nebo Krämer, L. *E.C. Environmental Law*. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 2000, s 35.

¹³ Srov. tabulku *Věci ukončené rozsudkem, posudkem nebo judikujícím usnesením–Předmět řízení (2005–2009)*. In *Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009*, 90 s. Dostupný také z WWW: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf>. Z této tabulky vyplývá, že zatímco v roce 2005 Soudní dvůr ukončil rozhodnutím řízení v 44 případech v oblasti nazvané Životní prostředí a spotřebitelé, o čtyři roky později se již jednalo o 60 takových rozhodnutí.

¹⁴ Jednotný evropský akt podepsaný v Lucemburku dne 17. února 1986 a v Haagu dne 28. února 1986. Úř. věst. L 169, 29. 6. 1987.

¹⁵ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. op. cit., s. 173.

¹⁶ Rozhodnutí Rady 88/591/ESUO, EHS, Euratom ze dne 24. října 1988 o zřízení Soudu prvního stupně Evropských společenství. Úř. věst. L 319, 25.11. 1988.

Smlouva výslovně neupravuje počet soudců Tribunálu, počet je určován nařízením Rady¹⁷. V současné době se Tribunál skládá z dvaceti sedmi soudců. Ti jsou jmenováni jako v případě soudců Soudního dvora vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let, přičemž k částečné obměně soudců dochází každé tři roky. Soudcem lze i opakovaně jmenovat osobu, která poskytuje veškeré záruky nezávislosti a je způsobilá k výkonu vysokých soudních funkcí. Zde je patrný nižší kvalifikační požadavek na osobu vykonávající funkci soudce Tribunálu ve srovnání s požadavky na osobu soudce Soudního dvora¹⁸. Českou republiku v něm zastupuje Irena Pelikánová.

Soudci ze svého středu zvolí předsedu Tribunálu na funkční období tří let, taktéž mají možnost zvolit stávajícího předsedu opakovaně.

Obecně u Tribunálu generální advokáti nepůsobí, ale SFEU¹⁹ dává příležitost, aby Statut Soudního dvora Evropské unie stanovil, že generální advokáti jsou ku pomoci Tribunálu. Statut Soudního dvora Evropské unie tohoto zmocnění využívá tak, že úkoly generálních advokátů mohou plnit povolání soudci Tribunálu²⁰.

Působnost Tribunálu je v SFEU stanovena taxativně, proti rozhodnutí Tribunálu lze podat z důvodů právních opravný prostředek k Soudnímu dvoru²¹. Zejména je Tribunál příslušný k rozhodování o různých druzích žalob, které podávají jednotlivci.

Z poměrně málo rozsáhlé agendy Tribunálu na úseku životního prostředí²² se zdaleka nejvíce jedná o řízení o žalobách na určení neplatnosti právních aktů vydaných orgány EU podle čl. 263 SFEU. Dále jde v menší míře o řízení o žalobách na náhradu škody a žalobách pro nečinnost.

¹⁷ Čl. 254 SFEU.

¹⁸ Srov. čl. 253 a 254 SFEU.

¹⁹ Viz cit. tabulka v poznámce č. 13.

²⁰ Čl. 49 Statutu Soudního dvora Evropské unie.

²¹ Čl. 256 SFEU.

²² Celkem se rozhodnutí Tribunálu ve věcech životního prostředí dá napočítat přes osmdesát. Seznam judikatury dostupný z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idRoot=16&refinecode=JUR*T1=V120;T2=;T3=V4&RechType=RECH_mat&mat=ENV&repihm=%C5%BDivotn%C3%ADprost%C5%99ed%C3%AD>.

1.3. Soud pro veřejnou službu

1.3.1. Vznik a charakteristika

Soud pro veřejnou službu je specializovaným soudem při Tribunálu vzniklým na základě čl. 257 SFEU. Toto ustanovení v SFEU provedlo v listopadu 2004 rozhodnutí Rady²³ a Soud pro veřejnou službu zahájil svou činnost roku 2005. Soud pro veřejnou službu má pravomoc rozhodovat ve sporech EU a jejich zaměstnanců podle čl. 270 SFEU. Ve sporech se řeší nároky plynoucí ze zaměstnaneckého nebo služebního poměru ale také otázky sociálního zabezpečení²⁴. Opravné prostředky proti rozhodnutím Soudu pro veřejnou službu mohou směřovat pouze na otázky právní a příslušný k rozhodování o nich je Tribunál.

V judikatuře Soudu pro veřejnou službu se zatím nenachází jediné rozhodnutí z oblasti životního prostředí a zmiňují se o něm jen pro úplnost výčtu instancí SDEU.

Před SDEU lze napočítat 14 různých druhů možných řízení. Z nich je pro úsek životního prostředí relevantních několik a jim se budu věnovat v následujících kapitolách. Zvolil jsem si tento přístup rozdělení práce, jelikož je přehledný a pokrývá systematicky vztahy mezi SDEU a subjekty, které se na něj obracejí. Přitom tyto subjekty Soudnímu dvoru předkládají podání, jež souvisejí s otázkami napříč složkami životního prostředí.

2. Řízení pro porušení Smlouvy: otázka sankcionování členských států

Předmětem řízení pro porušení Smlouvy, zvaného taktéž řízení pro nesplnění povinnosti členským státem, *action for failure to fulfil obligations*, je porušení unijního práva členským státem, spočívající v takovém porušení Smlouvy, které je přímo nebo nepřímo způsobeno jednáním orgánu členského státu. Tento druh řízení probíhá výlučně

²³ Rozhodnutí Rady 2004/752/ES, Euratom ze dne 2. listopadu 2004 o zřízení Soudu pro veřejnou službu Evropské unie. Úř. věst. L 333, 9. 11. 2004.

²⁴ Čl. 1 rozhodnutí.

před Soudním dvorem z důvodu své významnosti. S ní souvisí, že řízení je často využíváno. Členské státy se zavázaly, že budou řešit spory výlučně za asistence SDEU podle ustanovení čl. 344 SFEU. Pro právo EU je zvláštností, že není možnost pro členské státy zanechat plnění unijních závazků tak, jak k tomu občas dochází v mezinárodním právu veřejném²⁵.

Pomocí tohoto řízení je na členských státech vynucováno, aby odstranily stav, který je v rozporu s unijním právem. Název řízení se nevztahuje jen na primární právo, jak by se mohlo zdát na první pohled. Lze zahájit řízení pro porušení jakéhokoliv ustanovení unijního práva. Pod pojmem Smlouva je nutno chápat v tomto smyslu nejenom zakládací smlouvy, ale i další prameny primárního práva, sekundárního práva, smlouvy s třetími státy a závazky z právních zásad vyvinutých rozhodovací činností Soudního dvora²⁶. Musí se jednat o porušení Smlouvy kvalifikovaným způsobem, ne o každé drobné porušení. Přitom se nehledí na rozsah nebo četnost skutečností, které zakládají porušení Smlouvy, ani není nutný vznik škody²⁷.

U pojmu jednání orgánu členského státu není rozhodující druh jednání. Může se jednat o konání nebo opomenutí. Orgánem se myslí i orgány článků federace a orgány autonomních oblastí v rámci členského státu²⁸. Za takovéto orgány se počítají i nezávislé orgány moci soudní.

Členské státy zde podléhají objektivní odpovědnosti s nemožností vyvinění se²⁹, a nemohou proto poukazovat na technické, institucionální, sociální, ekonomické, administrativní nebo politické překážky³⁰. Není možno odvolávat se na nečinnost parlamentu nebo recipročně na porušování Smlouvy jiným členským státem. Jedině se lze ospravedlnit nemožností splnění závazku ze Smlouvy³¹ a zásahem vyšší moci. Řízení o porušení smlouvy plní funkce pořádkovou, represivní a konečně funkci preventivní vůči ostatním členským státům. Cílem je dosáhnout souladného stavu

²⁵ Srov. Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 139 nebo Lenaerts, K. *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*. In *Common Market Law Review*. Volume 44, Issue 6, 2007, s. 1639. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

²⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci 96/81 Komise proti Nizozemsku. (1982) Sběrka rozhodnutí 01791.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-333/99 Komise proti Francii. (2001) Sběrka rozhodnutí I-01025 nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C-152/00 Komise proti Francii. (2002) Sběrka rozhodnutí I-06973.

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-361/88 Komise proti Německu. (1991) Sběrka rozhodnutí I-02567.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci 8/70 Komise proti Itálii. (1970) Sběrka rozhodnutí 00961.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ve věci 225/86 Komise proti Itálii. (1988) Sběrka rozhodnutí 02271.

³¹ Srov. Svoboda, P. cit. dílo, s. 141.

s právem EU prostřednictvím dodržování povinností vyplývajících ze Smlouvy pro členské státy.

Oprávněnými iniciovat řízení pro porušení Smlouvy jsou Komise a členské státy. Soukromé fyzické a právnické osoby ani ostatní unijní orgány nemají k podání žaloby legitimaci. Komise a vzácně členské státy³² tak postupují proti členským státům, nabudou-li přesvědčení, že tyto členské státy jednaly v rozporu se Smlouvou. Komise sbírá podněty ve formě stížností od soukromých osob a společností, provádí vlastní šetření anebo čerpá z petičních otázek směřovaných k Evropskému parlamentu. Aktivita soukromých osob napomáhá Komisi obrátit svoji pozornost do míst, kde není unijní právo plně respektováno a zaplňuje deficit, který Komise má. Tento deficit Komise tkví v omezených finančních prostředcích na dozorčí činnost, limitovaném personálu, který se dozorování nad členskými státy v oblasti životního prostředí věnuje a rozsahem možností, jak efektivně vyšetřovat domnělá porušení Smlouvy. Z jistých důvodů členské státy nevyužívají možnost podání žaloby k SDEU proti druhým členským státům a spoléhají, že Komise, coby strážkyně Smlouvy, v důvodném případě žalobu podá. Veškerá řízení ve věcech životního prostředí zatím byla zahájena Komisí, na níž také leží důkazní břemeno³³.

Členské státy nemají za povinnost kontrolovat, jestli ostatní členské státy porušují unijní právo. Důvodem jejich nečinnosti je jednak skutečnost, že jsou si vědomy některých vlastních nesplněných povinností na poli transpozice, adaptace a aplikace unijních předpisů, a dále též obava z možného odvetného chování již odsouzeného členského státu je nechává pasivními. Navíc z důvodu rozdílných kultur právních řádů členských států, rozsudek proti jednomu členskému státu nenutí ostatní členské státy ujistit se o tom, že proti nim takový rozsudek nebude vydán. Další příčinou je relativní lhostejnost ke stavu ochrany životního prostředí v ostatních členských státech, pakliže takový stav fakticky nezasahuje rušivým způsobem do ekonomické sféry tohoto dotčeného státu. Jak píše Krämer, členské státy se příliš nezajímají o rozsudky v oblasti ochrany životního prostředí vydané proti ostatním členským státům³⁴.

³² Pouze Francie proti Velké Británii věc 141/78, Belgie proti Španělsku věc C-388/95 a Španělsko proti Velké Británii věc C-145/04.

³³ Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-347/98 Komise proti Belgii. (2001) Sběrka rozhodnutí I-03327, odstavec 39.

³⁴ Krämer, L. E.C. *Environmental Law*. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 2000, s 36.

Vlastnímu řízení před Soudním dvorem předchází obligatorně řízení předběžné. V něm Komise neformálním způsobem, kdy zašle členskému státu upomínací dopis, *letter of formal notice*, upozorní na porušení povinnosti a vyzve jej k nápravě ve lhůtě zpravidla dvou týdnů. V případě, že stát neuposlechne a nesoulad faktického stavu s povinnostmi vyplývajícími ze Smlouvy přetrvává, Komise vydá právně závazné stanovisko, *reasoned opinion*. Na odůvodněné stanovisko se na rozdíl od upomínacího dopisu přísněji nahlíží, proto musí obsahovat přesnější sdělení, které právní předpisy byly porušeny a jakým jednáním k jejich porušení došlo, jakož i právní důvody a odůvodněné závěry, které vedou Komisi k zahájení řízení a opatření k nápravě. Komise v odůvodněném stanovisku umožní členskému státu, aby se vyjádřil. Žádná lhůta k vyjádření není stanovena a konstantní praxí Komise je státu obvykle ponechána lhůta dvoutýdenní. Další lhůtou v odůvodněném stanovisku je lhůta daná k odstranění porušení Smlouvy, z literatury dovozována v délce dvou měsíců³⁵. Její význam pro případné soudní řízení spočívá ve faktu, že okamžik jejího uplynutí je rozhodným stavem pro soudní posouzení³⁶.

Jestliže ani poté členský stát nereaguje na požadavky Komise k odstranění porušení Smlouvy, Komise předloží žalobu Soudnímu dvoru. Podle Svobody pouze okolo 10 procent³⁷, podle Karzela méně než jedna pětina³⁸, případů se dostane až do fáze soudního řízení. Úspěšnost zastavených řízení v první fázi proti České republice je dlouhodobě okolo 80 procent³⁹. Státy se totiž většinou nebrání a uznají svoje porušení povinnosti. Vědí, že řízení u soudu by bylo jasně neúspěšné.

Možnost podat žalobu na porušení Smlouvy proti členskému státu je diplomaticky a finančně náročná, členské státy se jí z výše zmíněných důvodů vyhýbají a Komise ji užívá až jako krajní nástroj⁴⁰.

K podání žaloby není Komise nikterak nucena a je lhostejno, kdy tak případně učiní⁴¹. Komise má právo ukončit řízení jednostranně po předběžné fázi. Nepřichází v

³⁵ Viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. cit. dílo, s. 360 nebo Král, R. *Narřízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 66.

³⁶ Rozsudek soudního dvora ve věci C-433/03 Komise proti Německu. (2005) Sbírka rozhodnutí I-06985.

³⁷ Svoboda, P. cit. dílo, s. 140.

³⁸ Karzel, D. *Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2006, s. 220.

³⁹ Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2007. Ministerstvo zahraničních věcí. Odbor komunitárního práva. Praha, 2008, s. 33. Dostupný také z WWW: <[http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2007.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2007.pdf)>.

⁴⁰ Viz Pitrová, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 1999, s. 72.

úvahu zažalovat Komisi pro nečinnost nebo pro neplatnost sdělení Komise, že žalobu nepodá. Ve znění čl. 258 SFEU autoři vidí prostor pro zvažování komisářů, které bude sledovat spíše politické a hospodářské zájmy před zájmy na ochraně životního prostředí⁴². Na druhou stranu je však třeba podotknout, že Komise disponuje dalšími nástroji, jak přinutit členský stát k žádoucímu chování, například mu může snížit nebo pozastavit dávky ze strukturálních fondů a požadovat po členském státu vrácení dávek již vyplacených. Myslím si, že není v zájmu Komise zahlcovat přetížený Soudní dvůr velkým počtem žalob na každé domnělé porušující chování členských států. Vhodným využíváním alternativních způsobů řešení lze přitom dosáhnout téhož cíle.

Předmět v žalobě musí být vymezen totožně s předmětem předběžného řízení v odůvodněném stanovisku. Je možno jej rozšířit o nové informace a zpřesňující zjištění k lepšímu vysvětlení bez vlivu na předmět řízení a naopak je možno jej zúžit. Je možno podat žalobu proti i již neexistujícímu porušení Smlouvy, v případě, kdy stát zjednal dodatečně nápravu, hrozí-li nebezpečí opětovného porušení Smlouvy, a v případech zásadního charakteru⁴³. Zjištění a prohlášení protiprávnosti SDEU za této situace má prokazatelně preventivní úlohu a je výstrahou ostatním členským státům. Napraví-li členský stát stav za doby řízení, v řízení je pokračováno, aby sloužilo jako podklad, na jehož základě se účastníci domůžou náhrady škody u národních soudů členských států⁴⁴.

Mezi rozličnými typy porušení Smlouvy, kterých se členské státy dopouštějí, porušení povinností dotýkajících se transpozice směrnic tvoří speciální a zároveň snad nejčastější typ a to vždy tehdy, když směrnice umožňuje jistou míru uvážení při transpozici členským státem, ale členský stát meze uvážení překročí. Tato porušení se dají rozdělit do tří druhů. Zaprvé se jedná o neprovedení nebo neoznámení provedení transpozice Komisi, *non-communication*, zadruhé jde o vadnou transpozici, *non-conformity*, a zatřetí jde o nesprávnou aplikaci transponované směrnice, *bad*

⁴¹ Vyplývá z dikce čl. 258 SFEU.

⁴² Viz Krämer, L. *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*. In *Journal of Environmental Law*. Volume 8, Issue 1, 1996, s. 3. Dostupný také z WWW: <<http://jel.oxfordjournals.org>> nebo Hedemann-Robinson, M. *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments*. In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 15, Issue 11, 2006, s. 327. Dostupný také z WWW: <<http://kluwerlawonline.com>>.

⁴³ Rozsudek Soudního dvora ve věci 26/69 Komise proti Francii. (1970) Sběrka rozhodnutí 00565.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-6/90 a C-9/90 Francovich, Bonifaci a další proti Itálii. (1991) Sběrka rozhodnutí I-05357.

application. První zmíněný druh představuje tzv. nenotifikační infringement, zbývající druhy jsou označovány za věcné infringementy.

Podle ustanovení čl. 258 SFEU Soudní dvůr nemůže v rozsudku uložit žádnou sankci členskému státu, jen deklaruje porušení Smlouvy. Takovéto prohlášení má širší dosah a je přínosné i pro třetí osoby, zejména třetí státy, protože v rozsudku Soudní dvůr vykládá unijní právo, které bylo jedním členským státem již jednou porušeno a zdá se mi tedy pravděpodobné, že bude činit problémy ostatním členským státům. Soudní dvůr může konkretizovat v rozsudku povinnost státu, jinak záleží na členském státu, jak povinnosti mu uložené dostojí. Jako nepřínosné pro životní prostředí se ale jeví, že deklaratorní rozsudek nevyžaduje nápravu případné vzniklé škody na životním prostředí⁴⁵.

Teprve v navazujícím řízení pro nesplnění rozsudku vydaného v řízení o porušení smlouvy podle čl. 260 SFEU má SDEU možnost stát sankcionovat. Komise postupem v čl. 260 odst. 3 sice už při prvním řízení navrhne, aby SDEU uložil státu zaplacení finanční sankce ve specifických případech, avšak toto oprávnění se týká pouze řízení pro nesplnění povinnosti sdělit Komisi opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem Evropského parlamentu a Rady. Výši sankce navrhne Komise a jejím návrhem je SDEU vázán.

Podle mínění Damohorského a Lenaertse vzhledem k velkému transpozičnímu deficitu, jaký členské státy mají, je možno očekávat, že Komise bude tohoto oprávnění u nenotifikačních infringementů často využívat k zajištění plnění požadavků ze směrnic k ochraně životního prostředí⁴⁶.

V novém řízení podle čl. 260 SFEU je možno uložit jako sankci paušální částku nebo opakovaně penále. Od vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost má řízení již pouze dvě fáze. Komise vyzve členský stát ke splnění povinnosti, k níž byl SDEU odsouzen, a následně ve druhé fázi při přetrvávajícím stavu nesplnění povinnosti zažaluje tento stát u SDEU s návrhem na paušální pokutu nebo opakující se penále. Pokuta musí přiměřeně odpovídat okolnostem případu. K jejímu vypočtení Komise vydala příručku,

⁴⁵ Hedemann-Robinson, M. *Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures*. European Energy and Environmental Law Review. Volume 19, Issue 5, 2010. s. 207. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

⁴⁶ Damohorský M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 192 a Lenaerts, K. *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*. In Common Market Law Review. Volume 44, Issue 6, 2007, s. 1638. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

avšak SDEU rozhodl, se jí nemusí řídit⁴⁷. Soudní dvůr může sankcionovat členský stát uložením penále a pevné částky nebo obojího, aniž je tak Komisí navrhováno. Uhradí-li odsouzený členský stát pevnou částku ihned, vyhne se placení penále⁴⁸. K těmto závěrům došel Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-304/02 Komise proti Francii, jenž bude dále rozebrán. Soudní dvůr se kombinací sankcí snaží členské státy přimět, aby splnily povinnosti ve lhůtách uvedených v odůvodněných stanoviscích, a zdá se, že si kombinované sankcionování velmi oblíbil⁴⁹. Pouhá možnost uložení penále dostatečně nemotivuje členské státy splnit rozsudek dříve, než je vynesena rozsudek v novém navazujícím řízení, který teprve penále samotné nebo společně s pevnou pokutou ukládá. Komise opět musí unést břemeno dokázání v tomto novém odlišném řízení, že členský stát nesplnil uložené povinnosti z předchozího rozsudku⁵⁰.

Řízení pro porušení Smlouvy je institutem, kterým se v určitém čase dosáhne, aby státy vyhověly požadavkům ze Smlouvy při transpozici směrnic do svého právního řádu. Jeho nevýhodou je nedostatečná účinnost vzhledem k zdlouhavosti těchto řízení. Zdlouhavost může poškodit zájmy životního prostředí⁵¹. Vliv odsuzujícího rozsudku se v čase zeslabí nebo dokonce úplně vymizí a způsobené škody na životním prostředí nebudou moci být napraveny. Dále podle Hedemanna-Robinsona na členské státy působí slabý tlak, aby zlepšily svoji environmentální legislativu, jak předepisuje právo EU, když mohou čelit toliko finanční sankci po dvou řízeních před SDEU⁵². Navíc výše finančního postihu je vypočítávána na základě doby, která uplynula od vynesení prvního rozsudku v řízení pro porušení Smlouvy a ne na základě doby, po kterou žalovaný stát tyto své povinnosti ze Smlouvy skutečně porušoval. Komise se nachází v situaci, kdy je bezmocná, protože narozdíl od Soudního dvora nemá prostředky, aby

⁴⁷ Srov. odst. 89 rozsudek Soudního dvora ve věci C-387/97 Komise proti Řecku. (2000) Sběrka rozhodnutí I-05047.

⁴⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-304/02 Komise proti Francii. (2005) Sběrka rozhodnutí I-06263.

⁴⁹ Biondi, A., Harmer, K. *The European Union: 2005 in Luxembourg: recent developments in the case law of the Community Courts*. In *European Public Law*. Volume 13, Issue 1, 2007, s. 43. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-140/00 Komise proti Velké Británii. (2002) Sběrka rozhodnutí I-10379.

⁵¹ Damohorský M. a kol. cit. dílo, s. 173.

⁵² Hedemann-Robinson, M. *Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures*. *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 19, Issue 5, 2010. s. 207. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

členskému státu do vynesení rozsudku nařídila uhrazení nějaké finanční částky jako postihu. Hedemann-Robinson tento stav nazývá zpoždováním spravedlnosti⁵³.

2.1. Pomůcka při implementaci environmentálních směrnic - směrnice Rady 91/692/EHS

Směrnic k ochraně životního prostředí je velké množství a členské státy mívají potíže je správně implementovat, jak jsem výše napsal. Proto v rozhodnutí přijímajícím 4. akční program o životním prostředí Rada podtrhla důležitost práva EU v ochraně životního prostředí a pověřila Komisi, aby každoročně zpracovávala zprávy o implementaci práva životního prostředí. Komise musí využít všech prostředků - právních a politických, jimiž disponuje, aby se přestaly objevovat opakující se nedostatky v implementaci směrnic členskými státy. Komise se snaží pomoci členským státům tyto problémy překonat, a vysílá tak dobrý signál směrem k ochráncům životního prostředí. Nástrojem, který usnadňuje řádnou implementaci směrnic o životním prostředí, se stala směrnice Rady 91/692/EHS⁵⁴.

Díky této směrnici došlo ke sjednocení ustanovení směrnic vztahujících se k jejich implementaci. Dříve se totiž vyžadovalo množství rozdílných údajů, jež byly Komisi poskytovány ve lhůtách odlišně stanovených v každé ze směrnic. Proto se zavedl jednotný systém vyžadování údajů a ty se poskytují v rámci tříletého intervalu. Pro účely intervalu se údaje dělí podle dotčené složky životního prostředí. Jedná se o tři hlavní úseky: voda, ovzduší (tento úsek zahrnuje i oblast rizik nehod a nakládání s azbestem) a odpady. Na základě rozdělení se každý rok Komisi zasílají informace jen z jedné ze složek životního prostředí. Existují ale jisté výjimky. Každoročně jsou tak vyžadovány zprávy z působnosti směrnic o vodách 75/440/EHS, 80/778/EHS, 76/160/EHS a také směrnic o ovzduší 80/779/EHS, 82/884/EHS, 85/203/EHS. Členské státy jsou povinny zaslat požadované informace ve zprávě o implementaci jako odpověď Komisi ve standardizovaném dotazníku.

⁵³ Hedemann-Robinson, M. *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments*. In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 15, Issue 11, 2006, s. 342. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

⁵⁴ Směrnice Rady 91/692/EHS, kterou se normalizují a racionalizují zprávy o provádění některých směrnic týkajících se životního prostředí. Úř. věst. L 377, 31. 12. 1991 ve znění pozdějších předpisů.

2.1.1. Věc C-435/99 Komise proti Portugalsku: povinnost informovat Komisi o provedení implementací

Soudní dvůr se porušením povinností členským státem, jež plynou z této směrnice, zabýval ve věci C-435/99⁵⁵. Portugalsko nezaslalo Komisi informace o implementaci několika směrnic k ochraně různých složek životního prostředí za léta 1993 až 1995. Následně po upozornění Portugalsko Komisi odpovědělo, že předmětná zpráva o implementaci se připravuje a bude Komisi odeslána co nejdříve. Protože Komise bez portugalských údajů nemohla sestavit vlastní zprávu o implementaci v celé EU, podala na Portugalsko žalobu k Soudnímu dvoru. Z rozsudku jsou významné dva závěry.

Zprvé Soudní dvůr judikoval, že pro soudní rozhodnutí je relevantní stav v době uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku Komise a ke změnám ve skutkovém stavu po uplynutí lhůty za situace, že členský stát svoji povinnost splní, nebude přihlíženo⁵⁶. Soudní dvůr tedy vyložil lhůtu ke splnění v odůvodněném stanovisku Komise za poslední varování před žalobou k SDEU.

Druhým významným výrokem v tomto rozsudku je, že i když se na území členského státu nenachází odpad, který uvádí daná směrnice, v tomto případě šlo o odpad oxidu titaničitého, členský stát musí implementaci směrnice provést. Poté musí členský stát provedení tohoto úkonu zaznamenat do zprávy o implementaci, neboť směrnice je určena všem členským státům a platí pro všechny stejným způsobem bezvýjimečně⁵⁷.

⁵⁵ Věc C-435/99 Komise proti Portugalsku. (2000) Sbírka rozhodnutí I-11179.

⁵⁶ Srov. odstavec 16 rozsudku v cit. věci C-435/99.

⁵⁷ Srov. odstavec 17 rozsudku v cit. věci C-435/99.

2.2. Příklad C-278/01 Komise proti Španělsku: otázka ukládání sankce formou penále

2.2.1. Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora

Tento případ je teprve vůbec druhým, v němž Soudní dvůr uložil sankci ve formě penále za porušení Smlouvy. Prvním státem bylo takto odsouzeným bylo Řecko⁵⁸. Je třeba zdůraznit, že oba případy se týkaly oblasti životního prostředí.

V tomto řízení proti Španělsku, které iniciovala Komise, šlo o posouzení, zdali Španělsko porušilo povinnosti vyplývající pro něj z čl. 260 SFEU. Porušení se Španělsko mělo dopustit tím, že nesplnilo povinnosti z předchozího rozsudku Soudního dvora⁵⁹. Ten Španělsku ukládal, aby přijalo určitá opatření vedoucí k tomu, aby jakost vnitrozemských vod určených ke koupání na španělském území odpovídala hodnotám podle směrnice Rady 76/160/EHS⁶⁰. Komise navrhla, aby bylo Španělsko odsouzeno k zaplacení penále ve výši 45 600 eur ve prospěch Komise na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ na denním základě za každý den prodlení, kdy nebudou přijata nezbytná opatření ke splnění povinností z rozsudku ve věci C-92/96.

Ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice stanovilo lhůtu, podle níž je třeba směrnicí danou jakost vod zajistit do deseti let od oznámení směrnice. K této povinnosti nebyla sjednána výjimka při přistoupení Španělska spolu s Portugalskem⁶¹. Z uvedeného vyplývá, že rozhodným okamžikem pro splnění povinností ze směrnice byl počátek roku 1986.

V roce 1996 byl proti Španělsku vydán první rozsudek a následně od roku 1998 Komise zaslala Španělsku několik dopisů, v nichž je upozornila na nutnost dostát povinnostem uloženým rozsudkem Soudního dvora. V odpovědích Španělsko uvedlo, jaká opatření právě přijímá. Tato opatření byla zamýšlena tak, aby vedla k zajištění stavu vnitrozemských vod ke koupání v souladu se směrnicí v roce 2005. Komisi se přijímaná opatření zdála neprůkazná, proto v roce 2000 zaslala Španělsku odůvodněné

⁵⁸ Cit. věc C-387/97 Komise proti Řecku.

⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-92/96 Komise proti Španělsku. (1998) Sbírka rozhodnutí I-00505.

⁶⁰ Směrnice Rady 76/160/EHS o jakosti vod ke koupání. Úř. věst. L 31, 5. 2. 1976 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES o řízení jakosti vod ke koupání a o zrušení směrnice 76/160/EHS. Úř. věst. L 64, 4. 3. 2006.

⁶¹ Viz článek 395 Aktu o podmínkách přistoupení Španělského království a Portugalské republiky a o úpravách smluv. Úř. věst. L 302, 15. 11. 1985.

stanovisko. Odůvodněným stanoviskem Komise vyjadřovala, že Španělsko nesplnilo povinnosti uložené směrnicí, čímž nesplnilo povinnosti z rozsudku a tím tedy také porušilo povinnosti pro něj vyplývající ze Smlouvy. Spolu se stanovením dvouměsíční lhůty k přijetí potřebných opatření, jež vyhoví odůvodněnému stanovisku, Komise varovala Španělsko, že v případném soudním řízení Komise navrhne uložení penále.

Na počátku roku 2001 pak španělský ministr životního prostředí Komisi dopisem oznámil existenci nového akčního plánu, kterým se dokončí nezbytná opatření v roce 2003.

Přes všechna opatření Španělskem přijímaná se Komisi zdálo, že Španělsko nevyhovělo rozsudku a podala k Soudnímu dvoru žalobu.

Komise v žalobě vytýká Španělsku, že v posledních třech po sobě jdoucích koupacích sezonách vyhovovalo směrnici pouze 73, 76,5, respektive 79,2 procent z ploch určených ke koupání⁶². V průběhu řízení tento podíl nadále rostl na 85,1 procent v roce 2002⁶³. Španělsko se bránilo žalobě tvrzením, že uplynula příliš krátká doba, tj. pouhých 31 měsíců od vyhlášení rozsudku do konce lhůty v odůvodněném stanovisku (což činí tři koupací sezony), na to, aby bylo zřejmé, že Španělsko povinnostem uloženým rozsudkem nevyhovělo⁶⁴. Podle španělského názoru je třeba zpravidla vyčkat po několik koupacích sezon, než se plně projeví účinky přijatých opatření. V tomto případě tedy Komise měla vyčkat alespoň do ohlášeného data 2003 španělským ministrem životního prostředí⁶⁵. Navíc žalovaná strana dodala, že relativně velký počet vnitrozemských oblastí určených ke koupání a nízký průtok v řekách Španělsku ztěžuje plnou nápravu podle rozsudku.

Jelikož článek 260 SFEU nestanoví, do kdy je třeba splnit povinnosti uložené rozsudkem, na základě ustálené judikatury Soudní dvůr vychází ze zájmu na okamžitém a jednotném uplatňování unijního práva. Proto SDEU vyžaduje začátek provádění opatření okamžitě a jeho dokončení v co možná nejkratší lhůtě⁶⁶. Soudní dvůr odmítl argument žalované strany o příliš krátké lhůtě k provedení všech nutných opatření.

⁶² Odst. 20 rozsudku Soudního dvora ve věci C-278/01 Komise proti Španělsku. (2003) Sběrka rozhodnutí I-14141.

⁶³ Odst. 21 rozsudku.

⁶⁴ Odst. 23 rozsudku.

⁶⁵ Odst. 24 rozsudku.

⁶⁶ Odst. 27 rozsudku, dále odst. 82 cit. rozsudku ve věci C-387/97.

Podle jeho názoru zmíněné tři koupací sezony k zajištění stavu vod v souladu se směrnicí a rozsudkem postačují⁶⁷.

Španělsko se ve snaze vyhovět rozsudku vedle zlepšování stavu vod vydalo i jinou cestou. Aby snížilo podíl nevyhovujících vod ke koupání, snížilo mezi lety 1996 až 2000 počet oblastí určených ke koupání z 302 na 2002. Vedle označení tohoto kroku za úskočný⁶⁸ nebylo třeba Soudnímu dvoru jej více zohledňovat, neboť Komise ve své žalobě již vycházela z takto sníženého počtu koupacích oblastí⁶⁹. Postup Španělska ve zlepšování nebyl zásadní pro rozhodnutí o sankci, když v roce 2002 stále 15 procent oblastí nevyhovovalo kritériím směrnice⁷⁰. Soudní dvůr žalobě Komise vyhověl.

2.2.2. K výpočtu penále

Zvláštní pozornost si zaslouží problematika výpočtu penále. Komise použila k výpočtu navrhovaného penále vlastních pomůcek, sdělení Komise 96/C 242/07 a sdělení 97/C 63/02⁷¹. Výsledkem bylo stanovení penále ve výši 45 600 eur za každý den prodlení se splněním povinností z rozsudku. Období, za něž má být placeno penále Komise navrhla ode dne vydání druhého rozsudku do dne splnění povinností z rozsudku prvního⁷². Metoda výpočtu záležela ve vynásobení jednotného základu 500 eur koeficientem 4 (na stupnici 1 až 20) za závažnost, koeficientem 2 (na stupnici 1 až 3) za délku porušení a koeficientem platební schopnosti 11,4 založeným na hrubém domácím produktu Španělska a vážení jeho hlasů v Radě EU⁷³.

Španělsko vidělo úskalí navrženého penále zejména ve skutečnosti, že je možné vynuocovat platbu penále i za dny, kdy žalovaný stát splnil všechny povinnosti z rozsudku. Důvodem je až následná kontrola stavu vod ke koupání, která vychází ze sebraných údajů po následující koupací sezoně. Bylo by proto vhodnější navrhnout

⁶⁷ Odst. 30 rozsudku.

⁶⁸ Odst. 33 rozsudku.

⁶⁹ Odst. 34 rozsudku.

⁷⁰ Odst. 32 rozsudku.

⁷¹ Sdělení Komise ze dne 21. srpna 1996 o uplatňování článku 228 Smlouvy (Úř. věst. C 242, s. 6) a sdělení Komise 97/C/63/02 ze dne 28. února 1997 o způsobu výpočtu penále stanoveného v článku 228 Smlouvy o ES (Úř. věst. C 63, s. 2).

⁷² Odst. 36 rozsudku.

⁷³ Odst. 37 rozsudku.

penále s roční periodicitou s ohledem na dosažitelnost plnění pouze v ročních intervalech⁷⁴.

Španělsko také vedle způsobu namítalo přemrštěnost částky i s poukazem na fakt, že Španělsku nebyla dána desetiletá prováděcí lhůta jako v případě ostatních členských států. Vlastní podpůrný návrh Španělska pak znamenal uložení denního penále v nižší částce 11 400 eur⁷⁵.

Soudní dvůr se odvolal na svoje předchozí rozhodnutí ve výše uvedené věci Komise proti Řecku a znovu vyslovil nezávažnost návrhů Komise na výši uloženého penále coby pouhého užitečného opěrného bodu⁷⁶. Konečné ukončení porušení lze prohlásit pouze jednou za rok, což vyplývá z mechanismu provádění zjišťování stavu koupacích vod a každoročního podávání zprávy o provádění směrnice Komisi. Proto k otázce periodicity penále Soudní dvůr řekl, že denní penále by tedy mohlo být vyžadováno i za období, v němž již byly splněny požadavky stanovené směrnicí, i když ještě nebyly zprávou konstatovány. Členský stát by pak mohl být nucen zaplatit penále za období, kdy již porušování ve skutečnosti ustalo⁷⁷. Soudní dvůr se tak přiklonil na stranu žalované strany k ročnímu základu penále, které se případně uloží po předložení výroční zprávy o provádění směrnice⁷⁸.

Dále Soudní dvůr vzal do úvahy názor generálního advokáta Mischa⁷⁹ a vyslovil, že má-li být penále přiměřené konkrétním okolnostem věci i zjištěnému porušení, musí jeho částka zohlednit pokrok, jehož bylo žalovaným členským státem prozatím dosaženo. Proto je třeba vždy vypočítat penále podle procentního podílu oblastí určených ke koupání ve španělských vnitrozemských vodách, které ještě dosud nebyly uvedeny do souladu s požadavky směrnice⁸⁰. Za základní kritéria výpočtu částky penále Soudní dvůr nadále považuje délku porušení, stupeň závažnosti porušení a platební schopnost dotčeného členského státu⁸¹.

Od návrhu Komise se Soudní dvůr odchýlil ve stanovení koeficientu za délku porušení. Soudní dvůr zohlednil nutnost členského státu nejprve zjistit přítomné

⁷⁴ Odst. 38 rozsudku.

⁷⁵ Odst. 39 rozsudku.

⁷⁶ Odst. 41 rozsudku.

⁷⁷ Odst. 45 rozsudku.

⁷⁸ Odst. 46 rozsudku.

⁷⁹ Odst. 93 stanoviska generálního advokáta k této věci.

⁸⁰ Odst. 50 rozsudku.

⁸¹ Odst. 52 rozsudku, viz odst. 92 cit. rozsudku ve věci C-387/97.

problémy, vypracovat akční plány a poté akční plány provést. K této posloupnosti se také váží povinnosti při zadávání veřejných zakázek. Podle unijního práva musí být zadávací dokumentace podrobně vypracována před zahájením zadávacího řízení a následně ji nelze změnit⁸². Po zohlednění procesních lhůt Soudní dvůr navržený koeficient za délku porušení 2 snížil na koeficient 1,5⁸³.

Soudní dvůr nepřijal argument španělské strany, že Španělsko nemělo k dispozici desetiletou prováděcí lhůtu, jaká byla poskytnuta ostatním členským státům. Protože Španělsko při svém přistoupení k Evropské unii nevyužilo možnosti požádat o přechodné období na uplatnění směrnice, Soudní dvůr vzkázal, že je vyloučeno dovolávat se nyní své nečinnosti za účelem snížení penále⁸⁴.

Soudní dvůr zdůraznil potřebu uvedení vod ke koupání do souladu s hodnotami směrnice, neboť cílem je ochrana veřejného zdraví a životního prostředí, jež mohou být konstatovaným porušením povinností ze strany Španělska ohroženy⁸⁵.

Roční penále vypočtené na základě vynásobení základní částky koeficienty Soudní dvůr vydělil podílem nevyhovujících oblastí určených ke koupání, aby dospěl k ročnímu penále v částce 624 150 eur za každé procento nevyhovujících oblastí⁸⁶.

Španělsko bylo odsouzeno za porušení povinností z článku 260 SFEU k zaplacení Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ penále ve výši 624 150 eur za každé jedno procento oblastí určených ke koupání ve španělských vnitrozemských vodách, které neodpovídají hodnotám směrnice 76/160 v ročním intervalu od první koupací sezony následující po vyhlášení tohoto druhého rozsudku až do roku, v jehož průběhu dojde k úplnému splnění povinností vyplývajících z prvního rozsudku ve věci Komise proti Španělsku.

2.2.3. Srovnání s případem C-387/97 Komise proti Řecku

Prvním odsouzeným členským státem za nesplnění povinností z rozsudku bylo Řecko. Řecký případ se týkal porušení dvou směrnice z oblasti odpadového

⁸² Odst. 53 rozsudku.

⁸³ Odst. 54 rozsudku.

⁸⁴ Odst. 56 rozsudku.

⁸⁵ Odst. 57 rozsudku.

⁸⁶ Odst. 60 rozsudku.

hospodářství a nelegální skládky odpadu. Soudní dvůr Řecku uložil penále ve výši 20 000 eur za každý den prodlení se splněním povinností z prvního rozsudku. Ukázalo se tak, že závažná porušení ustanovení směrnic z oblasti životního prostředí mohou být finančně sankcionována. Avšak jistou neúčinnost lze spatřovat v příliš dlouhé době, která v tomto konkrétním případě uplynula. První stížnosti Komise totiž obdržela v už roce 1987 a konečné uložení penále rozsudkem Soudního dvora přišlo až o celých třináct let později⁸⁷.

Pro druhý, španělský případ C-278/01 týkající se problematiky jakosti vod je významné, že Komise porušující členský stát dovedla před Soudní dvůr a Soudní dvůr mu uložil, jak se později potvrdilo, účinnou sankci.

Na odmítnutou námitku neposkytnutí dostatečné lhůty pro vyhovění rozsudku, Janssen říká, že Soudní dvůr se zachoval docela štedře. K desetileté lhůtě stanovené směrnicí navíc přidal další tři koupací sezony. Poté lze vyvodit, že zde a v předchozí judikatuře uváděný výraz „co nejdříve“ tedy znamená další tři roky pro tento konkrétní případ⁸⁸. Nad rámec rozsudku můžeme datovat počátek celkové doby, v níž mohlo Španělsko splnit povinnosti ze směrnice, do roku 1976. Již tehdy Španělsko vzhledem k přistoupení uvažovat o kritériím vztahujících se na koupací vody. Po svém přístupu k Evropské unii bylo Španělsku dáno dalších deset let Komisí do vydání prvního rozsudku Soudním dvorem. V podstatě stejná lhůta jako v případě všech ostatních členských států EU, které se v řízení Španělsko dovolávalo. Ovšem generální advokát Mischo odmítl uvažovat o době od roku 1986 do roku 1996 jako relevantní, neboť lhůta pro splnění povinností začíná běžet až od vyhlášení rozsudku, tedy od roku 1998. Od té chvíle je podle názoru generálního advokáta třeba přijmout opatření najednou a co nejdříve⁸⁹. Podle něj byl postup Komise v případě Španělska ukvapený. Dále generální advokát připomněl, že podle zásady, že nikdo nemůže být nucen činit nemožné, je na místě poskytnout dostatečnou lhůtu členskému státu na uvedení stavu koupacích vod do souladu s rozsudkem⁹⁰.

Sama skutečnost, že Španělsko vyloučilo některé oblasti z těch určených ke koupání, by mohla vést k další žalobě pro porušení Smlouvy ve formě směrnice o

⁸⁷ Janssen, Jos. *Case C-278/01 Commission v. Spain*. In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 13, Issue 5, 2004, s. 130. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

⁸⁸ Tamtéž, odst. 27 rozsudku, dále odst. 82 cit. rozsudku ve věci C-387/97.

⁸⁹ Odst. 54 až 67 stanoviska generálního advokáta k této věci.

⁹⁰ Odst. 32 stanoviska.

koupacích vodách. Jak vyplývá z předchozí judikatury, jestliže členský stát jednou oblast určí za oblast ke koupání, nemůže poté, aniž by to řádně odůvodnil, statut koupací oblasti zrušit⁹¹.

Podle Soudního dvora je pro členský stát často příliš složité vyhovět úplně rozsudku, proto bylo uloženo poměrně se snižující penále v závislosti na zlepšujícím se stavu vod. Soudní dvůr se v této otázce ztotožnil s generálním advokátem Mischem. Jedná se o určitý posun v rozhodování SDEU oproti přísnému postoji ve věci proti Spojenému království C-56/90. Zde Soudní dvůr judikoval, že směrnice o jakosti vodách ke koupání požaduje, aby členský stát učinil kroky k dosažení cílů bez možnosti dovolávání se okolností, kvůli nimž se cílů nedosáhlo⁹².

V případě Komise proti Španělsku se Soudní dvůr zabýval výpočtem penále detailněji narozdíl od předchozího řeckého případu. V případě Řecka se Soudní dvůr vysvětlení výpočtu penále věnoval okrajově. Vyslovil, že porušení je zvláště vážné⁹³ a dalším vysvětlením užití koeficientů se nezabýval. Avšak ani v případě Španělska není podle Jansseny vysvětlení vyčerpávající. Například koeficient závažnosti je vyjádřen vágním způsobem. Soudní dvůr pouze zdůvodňuje, že ohrožení lidského zdraví a ohrožení životního prostředí je značně významné⁹⁴.

2.2.4. Význam rozsudku

Nakonec Španělsko neplatilo žádnou částku, protože po prvním roce po vynesení rozsudku podíl vyhovujících vod činil 94,7 procent. Komise tento stav uznala za dostačující a případ sama v prosinci roku 2005 uzavřela⁹⁵.

Z rozsudku vyplývá, že při výpočtu penále SDEU pečlivě zvažuje konkrétní okolnosti případu, nesnadnost rychlého zajištění správného stavu a obtíže stoprocentního souladu pro členské státy a že požadavek začít s plněním uložených

⁹¹ Srov. odst. 41 rozsudku Soudního dvora ve věci C-307/98 Komise proti Belgii. (2000) Sběrka rozhodnutí I-03933.

⁹² Srov. odst. 43 rozsudku Soudního dvora ve věci C-56/90 Komise proti Spojenému království. (1993) Sběrka rozhodnutí I-04109.

⁹³ Srov. odst. 94 cit. rozsudku ve věci C-387/97.

⁹⁴ Janssen, Jos. cit. dílo, s. 132 a odst. 57 cit. rozsudku ve věci C-278/01.

⁹⁵ Srov. European Report. *Article: COMMISSION DECIDES AGAINST FINING SPAIN OVER BATHING WATER STANDARDS. (European Commission) (Brief Article)*. Dostupný také z WWW: <<http://www.highbeam.com/doc/1G1-139981199.html>>.

povinností „co nejdříve“ má odradit možné porušitele unijního práva. Ti si dobře uvědomí, že ze svého prodlení nebudou mít žádný prospěch. Členský stát nesmí otálet s přijetím nápravných opatření, protože Soudní dvůr nebude na členský stát se splněním povinností trpělivě čekat⁹⁶.

V případech, kdy se jedná o důležité zájmy, jako je ochrana lidského zdraví nebo životního prostředí, Soudní dvůr jedná velice přísně. Druhé řízení podle čl. 228 SFEU podle praxe nabízí Soudnímu dvoru funkční nástroj, který si může flexibilně uzpůsobit k lepší implementaci unijních pravidel. To již zčásti Soudní dvůr učinil, o čemž svědčí skutečnost, většina případů mohla být zastavena již v průběhu řízení pro dosažený soulad s prvním rozsudkem⁹⁷.

2.3. Případ C-304/02 Komise proti Francii: otázka souběhu sankcí formou pevné částky a penále

2.3.1. Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora

Vybral jsem si tento rozsudek pro práci, jelikož v něm Soudní dvůr zaujal přísný postoj vůči nedůsledným členským státům, kdy poprvé v historii uložil žalované Francii za porušení povinností plynoucích z rozsudku zároveň zaplacení penále a pevné částky.

Ke kontrole rybolovu a společné rybářské politiky Rada přijala od osmdesátých let řadu na sebe navazujících nařízení⁹⁸, jež obsahovala podobná opatření. Zejména stanovila minimální velikosti ok sítí a zákaz prodeje tzv. podměrečných ryb. Tato opatření byly členské státy povinny zakomponovat do svých právních předpisů a následně zajistit jejich dodržování. Obsahem nařízení byla, v případě zjištění, že fyzické a právnické osoby nedodržují pravidla společné rybářské politiky, povinnost zahájit vůči nim správní a trestní řízení. Za nesplnění povinností z těchto nařízení za léta 1984

⁹⁶ Ruffert, Matthias. *Case C-278/01, Commission v. Kingdom of Spain*. In *Common Market Law Review*. Volume 41, Issue 5, 2004, s. 1393. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

⁹⁷ Tamtéž.

⁹⁸ Nařízení Rady 2057/82/EHS, kterým se přijímají určitá kontrolní opatření ve vztahu k činnostem rybolovu prováděným loděmi členských států. Úř. věst. L 220. 30.6. 1982, nařízení Rady 2241/87/EHS., kterým se přijímají určitá kontrolní opatření ve vztahu k činnostem rybolovu. Úř. věst. L 207. 25.7. 1987, nařízení Rady 2847/93/EHS o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku. Úř. věst. L 261. 12.10. 1993.

až 1987 byla Francie roku 1991 odsouzena Soudním dvorem pro porušení Smlouvy⁹⁹. Následujícího roku francouzské úřady deklarovaly snahu učinit, co bude v jejich silách, aby dosáhly souladu s právním řádem EU. Avšak inspekční kontroly prokázaly určité nedostatky v otázkách minimální velikosti ok sítí, zákazu prodeje podměrečných ryb a v nedůraznosti stíhání porušení předpisů. Roku 1996 byla Francii v odůvodněném stanovisku dána lhůta dvou měsíců k přijetí všech opatření, aby povinnosti z rozsudku z roku 1991 byly splněny. Poté následovaly další kontroly. Ve druhém, doplňujícím odůvodněném stanovisku z roku 2000 byly konstatovány přetrvávající problémy a znovu byla Francii stanovena dvouměsíční lhůta k přijetí potřebných opatření. Nakonec Komise podala proti Francii žalobu pro nesplnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku. Za povšimnutí stojí¹⁰⁰, že Soudní dvůr měl neobvykle ulehčenou práci, protože skutkový stav byl bez pochyb prokázán početnými kontrolami Komise. Kontroly byly zakotveny v právních předpisech v oblasti rybníkářství. Komise tak řádně dostala povinnosti unést důkazní břemeno.

Rozhodným stavem pro posouzení nesplněných povinností Soudní dvůr určil uplynutí oněch dvou měsíců ve druhém odůvodněném stanovisku¹⁰¹. Soudní dvůr k rozhodnému dni shledal, že Francie nedostatečnou kontrolou rybolovu nesplnila povinnosti ze Smlouvy¹⁰². Totéž Soudní dvůr vyslovil ohledně dalšího žalobního důvodu, a to nedůsledného postihování osob, které porušují předpisy o rybolovu.

Komise Soudnímu dvoru navrhla jako sankci uložit denní penále ode dne vyhlášení rozsudku do konečného splnění povinností. Podle názoru generálního advokáta předloženého v jeho stanovisku¹⁰³ Soudní dvůr navíc zvážil souběžné uložení platby pevné částky. Od účastníků řízení a oslovených vlád ostatních členských států zaznívaly k této otázce opačné argumenty. Komise a některé vlády členských států byly pro, protože dle jejich názoru se obě opatření vzájemně doplňují a je třeba obě považovat za tentýž prostředek k dosažení cíle. Slouží jednak k tomu, aby členský stát

⁹⁹ Rozsudek ve věci Komise proti Francii C-64/88. (1991). Sbírnka rozhodnutí I-2727.

¹⁰⁰ Hedemann-Robinson, M. *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments*. In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 15, Issue 11, 2006. s. 337. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

¹⁰¹ Srov. odst. 30 rozsudku ve věci Komise proti Francii C-304/02. (2005). Sbírnka rozhodnutí I-06263 a odst. 27 rozsudku ve věci Komise proti Španělsku C-474/9. (2002). Sbírnka rozhodnutí I-5293 a odst. 13 rozsudku ve věci Komise proti Řecku C-33/01. (2002). Sbírnka rozhodnutí I-5447.

¹⁰² Odst. 63 cit. rozsudku ve věci Komise proti Francii C-304/02.

¹⁰³ Srov. odst. 48 stanoviska k této věci.

vyhověl původnímu rozsudku, jednak mají preventivní účinek a odrazují budoucí možné porušitele¹⁰⁴. Z druhého tábora francouzské, české a dalších vlád zaznívalo, že není možno uložit obě opatření podle smyslu čl. 260 odst. 2 SFEU, v němž použití spojky „nebo“ má disjunktivní smysl. Dále uváděly ve svůj prospěch obecnou zásadu zákazu dvojího trestání za totéž jednání¹⁰⁵.

Spojce „nebo“ Soudní dvůr pro ustanovení čl. 260 SFEU teleologickým výkladem přiřkl význam kumulativní. Odůvodnil tak oprávnění uložit penále společně s paušální částkou¹⁰⁶ na základě svého uvážení, které opatření je nejvhodnější a neúčinnější. Odporující vlády vznesly námitku na porušení zásady *ne bis in idem*, faktor času se totiž započítal do stanovení obou sankcí. S námitkou se Soudní dvůr vyrovnal tvrzením, že tyto sankce plní svoje vlastní funkce. Současné uložení obou umožňuje zpřísnit postih členského státu a jeho preventivní působení. Délka protiprávního stavu je v tomto smyslu pouze jedním kritériem z mnoha (ve skutečnosti jen tří vedle závažnosti *infringementu* a platební schopnosti státu)¹⁰⁷.

Soudní dvůr stanovil, že uložení penále směřuje k co nejrychlejšímu ukončení protiprávního stavu, který přetrvává a má takovou tendenci přetrvávat do budoucna. Brzkým splněním povinností se mu lze tedy vyhnout. Paušální částka má postihnout vliv nesplněných povinností na soukromé a veřejné zájmy v běhu času od okamžiku, v němž byl členský stát uznán vinným za porušení povinností¹⁰⁸. Vezmeme-li v úvahu, že k zahájení řízení pro nesplnění povinností z rozsudku je nejprve třeba porušit Smlouvu, nesplnit první rozsudek, nevyhovět snahám Komise před druhým řízením (formální upozornění, odůvodněné stanovisko), vliv na veřejný zájem na respektování práva EU je zřejmý. Opak by se rovnal ignorování závaznosti unijního práva. Proto je potřeba podle Wenneråse uložit v každé takové situaci sankci formou pevné částky, uplyne-li lhůta v odůvodněném stanovisku a *infringement* trvá¹⁰⁹.

Soudní dvůr pokládá řízení podle č. 260 SFEU za specifický druh řízení, na který se nevztahují občanskoprávní standardy. Řízení nesměřuje k náhradě škody, avšak

¹⁰⁴ Odst. 77 cit. rozsudku ve věci Komise proti Francii C-304/02.

¹⁰⁵ Odst. 79 rozsudku.

¹⁰⁶ Odst. 83 rozsudku.

¹⁰⁷ Odst. 84 rozsudku.

¹⁰⁸ Odst. 81 rozsudku.

¹⁰⁹ Wennerås, P. *A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments*. In *Common Market Law Review*. Volume 43, Issue 1, 2006. s. 60. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

nutí finančními sankcemi členský stát, aby splnil rozsudkem uložené povinnosti. Nelze tedy požadovat na Soudním dvoru, aby přisuzoval pouze v rámci návrhů účastníků, zde návrhu Komise, a nepřekračoval toto vymezení¹¹⁰. Jelikož účelem rozsudku je ekonomický tlak na členský stát, aby ustal s porušováním povinností, lze navrhnout, aby argumentace Soudního dvora spočívala v aktivní roli soudů obecně ve chvíli, kdy si tak žádá veřejný a soukromý zájem¹¹¹.

Komise k výpočtu penále použila vlastní pomůcku¹¹² a navrhla denní částku 316 500 eur. Metoda výpočtu penále zohledňovala závažnost porušení povinností, délku porušení a postavení Francie v rámci EU na základě poměru hrubého domácího produktu a jejich vážených hlasů v Radě EU. Soudní dvůr odmítl závaznost návrhů Komise coby pouhého užitečného vodítka s odkazem na předchozí judikaturu¹¹³. Soudní dvůr se při stanovení výše penále dlouhodobě řídí, stejně jako Komise, délkou porušení, jeho závažností a schopností členského státu penále platit. Zejména Soudní dvůr zohledňuje dopad nesplněných povinností z rozsudku na soukromé a veřejné zájmy a zájem na co nejrychlejším zanechání porušování povinností¹¹⁴.

S přihlédnutím k závažnosti jednání, při kterém byla po dlouhá léta ze strany Francie ohrožována společná rybářská politika, Soudní dvůr zpřísnil postih uložením zaplacení pevné částky ve výši 20 mil. eur. Na obranu takového kroku v odstavci 90 rozsudku Soudní dvůr vysvětlil rozdíl mezi řízeními podle čl. 258 a čl. 260 SFEU. Jestliže v prvním z nich může být rozhodnutí Komise podat žalobu pro porušení Smlouvy ovlivněno politicky, druhé řízení je zcela založeno na skutkovém stavu v členském státě a jeho souladu či nesouladu s vydaným rozsudkem. Soudní dvůr tento stav v řízení nezávisle hodnotí a v případě potřeby rozhodne o účinných sankcích k nápravě. Výběr sankčních opatření je zcela oproštěn od zásahů politické povahy. I tak Soudní dvůr nedostatečně objasnil, jak došel k výši 20 000 000 eur, pouze uvedl, že uložení pevné částky bylo nezbytné vzhledem k okolnostem případu - dlouhé době, po kterou Francie zanedbávala svoje povinnosti z rozsudku. Bližší vysvětlení by přitom bylo vítáno Komisí pro příští návrhy a přispělo by k transparentnosti, konzistentnosti a

¹¹⁰ Odst. 91 cit. rozsudku ve věci Komise proti Francii C-304/02.

¹¹¹ Wennerås, P. cit. dílo, s. 53.

¹¹² Sdělení Komise 97/C/63/02 ze dne 28. února 1997 o způsobu výpočtu penále stanoveného v článku 228 Smlouvy o ES (Úř. věst. C 63, s. 2).

¹¹³ Odst. 89 cit. rozsudku ve věci Komise proti Řecku C-387/97.

¹¹⁴ Srov. odst. 104 rozsudku v cit. věci Komise proti Francii C-304/02 a odst. 92 rozsudku v cit. věci Komise proti Řecku C-387/97.

právní jistotě¹¹⁵. Wennerås se pozastavuje nad tím, že právě tato zdůvodnění SDEU požaduje po Komisi v jejích návrzích na uložení sankcí a sám je neuvedl v rozsudku. Soudní dvůr mohl například použít analogicky pomůcku pro výpočet penále, kterou použil generální advokát ve svém stanovisku, nebo přijít s vlastní metodou¹¹⁶.

2.3.2. Význam rozsudku a budoucí vývoj v otázce ukládání sankcí

Francie byla potrestána za mnohaleté nedostatečné plnění povinností vycházejících ze směrnic. Nepomohlo jí, že inspekční návštěvy konstatovaly zlepšující se stav kontrol národních orgánů. Soudní dvůr posuzoval liknavost Francie v celém uplynulém období od roku 1991.

V minulosti Komise nikdy nenavrhl jako sankci formou pevnou částku a ani neměla nástroj, jak ji vypočítat narozdíl od penále. Tento stav se zdál generálnímu advokátovi nedostatečný a navrhl potrestání Francie oběma způsoby, jež poskytuje SFEU. Soudní dvůr s jeho názorem v podstatě souhlasil. Až toto rozhodnutí Soudního dvora přimělo Komisi k přijetí nového vodícího dokumentu a memoranda formou sdělení SEK/2005/1658, MEMO/05/482 v prosinci 2005, kterými se stanovují detailní pravidla, jak vypočítat peněžní sankce pro budoucí případy. Kritérii zůstává vážnost porušení, jeho délka a nutnost ustát v porušování v co nejkratší době. Důležitou roli hrají také principy proporcionality a rovného zacházení. Ohledně výpočtu pevné částky Komise sdělením stanovuje, jaké koeficienty budou sloužit k výpočtu této sankce, což do tohoto případu Francie chybělo. Metoda vychází z HDP členského státu a jeho rozhodovací síly v EU. Kilbey nesouhlasí s danou metodou jako příliš složitou a nespravedlivou a navrhuje zjednodušení výpočtu. Podle něj by se zohledňoval faktor času pouze jednou a ukládalo by se v každém jednotlivém případě jen jedno sankční opatření¹¹⁷. Dle mého názoru je důležité mít alespoň nějaký nástroj v určování výše sankcí a budoucnost ukáže, jaké modifikace jsou nebo nejsou vhodné. Je tak zabráněno právní nejistotě, kterou mnozí pocítovali z úplné volnosti Soudního dvora na tomto

¹¹⁵ Hedemann-Robinson, M. cit. dílo, s. 339.

¹¹⁶ Wennerås, P. cit. dílo, s. 57.

¹¹⁷ Kilbey, I. *Financial Penalties under Article 228(2) EC: Excessive Complexity?* In Common Market Law Review. Volume 44, Issue 3, 2007, s. 758.

poli. A to i tehdy, kdy Soudní dvůr považuje návrhy a příručky Komise pouze za užitečné a nikoliv zavazující¹¹⁸.

Z hlediska principu prevence sdělení znamená, že Komise změnila svůj dosavadní přístup a nadále nebude stahovat svoje žaloby u Soudního dvora, splní-li žalovaný stát své povinnosti v průběhu řízení. Cílem tohoto nového přístupu je donutit členské státy, aby samy odstoupily od kritizovaného postoje, kdy plnily povinnosti v posledním okamžiku před vynesemím rozsudku, neboť věděly, že nebudou postiženy žádnou sankcí. Postih za dobu, v níž trval protiprávní stav v předsoudním období, totiž může být pro žalovaný stát velmi citelný. Celá věc se však zdá být komplikovaná ve světle dalšího případu C-119/04¹¹⁹. V něm Soudní dvůr odmítl žalobní návrh Komise na uložení sankce ve formě penále žalované Itálii. Přitom v rozsudku Soudní dvůr judikoval, že žalovaný stát porušoval uložené povinnosti i po uplynutí lhůty dané v odůvodněném stanovisku Komise. Nebylo však dostatečně prokázáno porušování povinností v době soudního řízení. Takto zpochybnil řešení problému nedůslednosti členských států, se kterým přistoupila Komise výše zmíněným sdělením z roku 2005.

Z rozsudku ve věci Komise proti Francii je dle mého názoru zřejmé, jak progresivní je Soudní dvůr v oblasti ochrany životního prostředí. Soudní dvůr se tím, že uložil Francii tvrdší sankční opatření, než žádala žalující Komise, s cílem co nejdříve nastolit stav v souladu s právem, postavil za silnější obranu zájmů životního prostředí a rybářské politiky EU. Soudní dvůr vyžaduje, aby se ryby lovily řádným způsobem a aby se prodávaly ryby adekvátně kvalitní za důsledného trestání porušitelů příslušných norem. Soudní dvůr tak vlastně brání zdravé prostředí vnitřního trhu, kde se s péčí pohlíží na to, aby zůstaly trvale zachovány mořské potravní zdroje. Komise pro příště disponuje širší škálou souběžných sankčních prostředků. Ty snad povedou k účinnějšímu tlaku na členské státy v otázce dodržování práva EU. Vzhledem k relativně krátké době, která uplynula od vynesení rozsudku v této věci a vydání dotčeného sdělení Komise¹²⁰, však na relevantní zhodnocení ještě není správná chvíle. Účinek progresivní aktivity SDEU může být ale i zcela opačný. A to tehdy, když vývoj

¹¹⁸ Srov. odst. 89 cit. rozsudku ve věci C-387/97 Komise proti Řecku.

¹¹⁹ Srov. odst. 28 a 46 rozsudku ve věci Komise proti Itálii C-119/04. (2006). Sbírnka rozhodnutí I-06885.

¹²⁰ Vedle zmíněného rozsudku ve věci C-119/04 jediný odkaz na toto sdělení Komise existuje ve stanovisku generálního advokáta ve věci C-109/08 Komise proti Řecku. (2009) Sbírnka rozhodnutí I-04657. Je v něm zopakována nezávaznost sdělení pro Soudní dvůr na základě dosavadní judikatury. Stav k 15. 1. 2011.

povede k méně kvalitnímu stavu různých složek životního prostředí. Kilbey správně varuje, že hrozba sankcionování za chování v minulosti se projeví na ochotě členských států a rychlosti v přijímání legislativních aktů¹²¹. Přesto rozhodnutí Soudního dvora o uložení sankcí formou pevné částky a penále v téže věci míří na ochranu životního prostředí a společné hospodářské politiky, v níž je třeba zajistit dodržování stanovených pravidel.

3. Řízení o předběžné otázce

Právní úprava řízení o předběžné otázce se nachází v čl. 267 SFEU, čl. 23 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, dále ve Statutu SDEU a Jednácím řádu SDEU. Jedná se o nesporné řízení, jehož předmětem je výklad Smlouvy (primárního práva) a výklad a platnost aktů orgánů a institucí EU (sekundárního práva), včetně mezinárodních smluv přijatých EU nebo členskými státy v rámci působnosti EU a obecných zásad¹²². Mezi akty sekundárního práva se řadí závazné akty - nařízení, směrnice, rozhodnutí a dále akty nezávazné povahy¹²³. Výše je uveden pojem orgány a instituce EU. Tento pojem zahrnuje Radu, Komisi, Evropský parlament, Účetní dvůr a Evropskou centrální banku. SDEU nikdy nerozhoduje o merituu věci, neplatnosti Smlouvy a neplatnosti svých rozhodnutí¹²⁴.

Za řízením stojí přímá aplikovatelnost unijního práva orgány členských států. Žádosti o zodpovězení předběžné otázky, *reference for preliminary ruling*, tvoří běžně 40 až 50 procent celkového nápadu¹²⁵, v roce 2008 činily 301 z 567 podání¹²⁶.

Příslušnými vést řízení jsou jak Soudní dvůr, tak Tribunál podle čl. 256 odst. 1 SFEU. Rozhodnutí Tribunálu je přezkoumatelné Soudním dvorem. Otázku může položit SDEU soud členského státu, jde-li o výklad nějakého ustanovení. Musí ji pak položit, táže-li se na neplatnost unijního právního aktu, protože pouze SDEU může prohlásit

¹²¹ Kilbey, I. cit. dílo, s. 758.

¹²² Viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, P. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 389.

¹²³ Srov. odst. 16 rozsudku Soudního dvora ve věci C-322/88 Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles. (1989) Sběrka rozhodnutí 04407.

¹²⁴ Srov. odst. 14 rozsudku Soudního dvora ve věci 69/85 Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. Proti Německu. (1986) Sběrka rozhodnutí 00947.

¹²⁵ Karzel, D. cit. dílo, s. 232.

¹²⁶ Srov. Svoboda, P. cit. dílo, s. 151.

právní akt EU za neplatný¹²⁷. Rovněž národní soud rozhodující v poslední instanci musí předběžnou otázku vznést. Národní soud otázku položí, považuje-li její zodpovězení za nezbytné k vyřešení případu. Rozpoznat nezbytnost je jeho povinností. Tato nezbytnost a správnost rozhodnutí národního soudu pak není SDEU hodnocena.

SDEU odpovědí umožní národnímu soudu posoudit soulad národního práva s právem unijním. Cílem řízení je jednotný výklad práva EU a zachování tempa integračního procesu unijního právního systému¹²⁸. Dochází při něm k utváření základních zásad práva EU. Řízení snižuje neochotu členských států implementovat a následně dodržovat povinnosti z právních předpisů EU.

Položit otázku lze pouze v rámci výkonu pravomoci soudu, nehledě na postoj stran sporu. Členský stát je pak odpovědný za škodu¹²⁹, nepodal-li národní soud v poslední instanci předběžnou otázku. Lze také uvažovat o zahájení řízení pro porušení Smlouvy proti členskému státu. Protože by však měl tento postup negativní dopady na celou soudní soustavu daného státu, není toto řízení používáno. Naopak EU má zájem na spolupráci mezi soudy členských států a SDEU, jež vede k adekvátní ochraně občanů EU¹³⁰.

V řízení SDEU neaplikuje unijní právo na konkrétní případ a nezabývá se z nedostatku pravomoci výkladem ustanovení vnitrostátního práva. Často se stane, že SDEU položenou otázku přeformuluje nebo ze špatně položené otázky vybere relevantní část týkající se unijního práva¹³¹.

Kdy v průběhu řízení národní soud otázku položí je na jeho uvážení. Nicméně je vhodné, aby národní soud již znal fakta případu a vyřešil otázky vycházející z národního práva. Tak SDEU přizpůsobí výklad unijního práva v odpovědi konkrétním okolnostem případu. Je nutno položit otázku přesně na konkrétní případ, ale zároveň dostatečně abstraktně, čímž se zabrání přímé aplikaci unijního práva na konkrétní věc. SDEU se snaží o abstraktní odpověď, aby pro příští případy byla věc již vyložená. Její výklad se přivtělí k dotčenému ustanovení a není třeba nové otázky¹³².

¹²⁷ Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci 314/85 Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost. (1987) Sběrka rozhodnutí 04199.

¹²⁸ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, P. cit. dílo, s. 386.

¹²⁹ Cit. rozsudek ve věci C-6/90 a C-9/90 Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Itálii.

¹³⁰ Fiala, P., Pitrová, M. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury-CDK, 2003, s. 359.

¹³¹ Outlá, V. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 166.

¹³² Srov. Svoboda, P. cit. dílo, s. 156.

Nepřípustné jsou otázky, které nemají žádnou souvislost s povahou případu nebo neovlivní výsledek rozhodnutí¹³³, jsou příliš obecné¹³⁴ nebo hypotetické, jsou z fiktivních sporů za účelem získání odpovědi nebo se týkají již ukončeného sporu. Nepřípustných otázek bývá okolo deseti procent.

SFEU nerozděluje opravné prostředky na řádné a mimořádné. Dovozuje se, že pod opravné prostředky spadají i ty mimořádné. Jestliže je ale lze použít jen omezeně za určitých podmínek, např. česká ústavní stížnost nebo obnova řízení, nebudou pak zahrnuty pod příslušný článek SFEU¹³⁵.

V okamžiku podání otázky je původní řízení přerušeno do vynesení rozsudku s odpovědí. Důvody předběžné otázky o neplatnosti jsou nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení unijního práva a zneužití pravomoci. Jsou totožné s důvody pro řízení pro neplatnost aktu. Od tohoto druhého řízení se však řízení o předběžné otázce liší snadnějším přístupem k SDEU pro nepriviligované žalobce¹³⁶, zvláště není nutné dodržet dvouměsíční lhůtu k podání žaloby¹³⁷. Na druhou stranu má-li žalobce možnost podat přímou žalobu podle čl. 263 SFEU, není mu umožněno poté využít institut řízení o předběžné otázce. Je tak zabráněno obcházení smyslu řízení pro neplatnost¹³⁸.

Rozhodnutí ve formě rozsudku SDEU zavazuje národní soud, který otázku předložil, a soudy nebo tribunály, které se věcí jakkoliv zabývaly nebo zabývat budou. V řízeních o opravných prostředcích platí závaznost v otázkách právních. Závaznost znamená nemožnost položení téže otázky za stejného skutkového stavu podruhé. Lze ale podat novou otázku k vyjasnění dalších záležitostí za stejného skutkového stavu¹³⁹. Změní-li se skutkový stav, je možno se na SDEU s předběžnou otázkou obrátit. Dále rozhodnutí SDEU působí v ostatních členských státech silou své přesvědčivosti¹⁴⁰.

¹³³ Odst. 8 rozsudku Soudního dvora ve věci C-286/88 Falciola Angelo SpA proti Comune di Pavia. (1990) Sběrka rozhodnutí I-00191.

¹³⁴ Viz blíže kapitola 3.3.1.

¹³⁵ Viz Outlá, V. cit. dílo, s. 170 a Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, P. cit. dílo, s. 392 a čl. 267 odst. 3 SFEU.

¹³⁶ K pojmu nepriviligovaní žalobci viz podkapitolu 4.1.2. této diplomové práce.

¹³⁷ Srov. odst. 31 rozsudku Soudního dvora ve věci C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores proti Radě. (2002) Sběrka rozhodnutí I-06677. Ustanovení čl. 263 odst. 6 SFEU uvádí dvouměsíční lhůtu k podání žaloby v řízení pro neplatnost aktu, která běží od oznámení aktu žalobci, od jeho vyhlášení nebo od okamžiku, kdy se o aktu žalobce dozvěděl.

¹³⁸ Srov. odst. 18 rozsudku Soudního dvora ve věci C-188/92 TWD Textilwerke Deggendorf GmbH proti Německu. (1994) Sběrka rozhodnutí I-00833.

¹³⁹ Viz blíže kapitola 3.3.1.

¹⁴⁰ Outlá, V. cit. dílo, s. 174.

Členské státy, strany ve věci a příslušné instituce mohou k předběžné otázce podat písemná vyjádření ve lhůtě dvou měsíců. Komise se vyjadřuje vždy, členské státy často a svojí účastí zvyšují úctu k budoucímu rozhodnutí. Tribunál není vázán rozhodnutími Soudního dvora, ale jeho rozhodnutí Tribunál ctí¹⁴¹.

Rozhodnutí o předběžné otázce o neplatnosti je účinné mezi stranami a zachovává napadený akt součástí unijního právního řádu narozdíl od případu řízení pro neplatnost. Orgán, který jej vydal, by se měl postarat o jeho zrušení a nastolení právní jistoty. Účinek rozhodnutí je od počátku, lze však určit neplatnost od vyhlášení rozsudku s ohledem na nabytá práva v dobré víře¹⁴².

SDEU žádá předkládající soudy, aby jej informovaly o vlivu odpovědi na konečný výsledek původního řízení a svá rozhodnutí SDEU zaslaly. Jejich části zásadní pro vývoj unijního práva jsou poté publikovány společně s rozsudkem nebo usnesením, stanoviskem generálního advokáta ve Sbírce rozhodnutí.

3.1. Vymezení soudu

Samostatnou otázkou je vymezení orgánů oprávněných k vznesení předběžné otázky. Charakteristika vychází z judikatury a mezi obligatorní znaky takového soudu podle čl. 267 odst. 2 SFEU patří: zákonný základ, trvalost, povinnost stran sporu se na něj obrátit pro závazné soudní rozhodnutí, nezávislost, rozhodování podle právních norem a ne podle kritérií spravedlnosti (*ex aequo et bono*)¹⁴³. Takto je do pojmu soudu zahrnuta řada rozličných orgánů.

Přes soudní soustavu zakotvenou v právních předpisech členského státu sem patří různé další orgány. Například lze umožnit položení předběžné otázky soudu mezinárodní organizace, jestliže vystupuje v roli soudu národní povahy¹⁴⁴. Karzel jmenuje disciplinární komise, imigrační úřady, profesní komory, odvolací orgány

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Srov. odst. 75 rozsudku Soudního dvora ve věci 43/75 Gabrielle Defrenne proti Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. (1976) Sbírka rozhodnutí 00455.

¹⁴³ Věc 14/86 Pretore di Salò proti neznámým osobám. (1987) Sbírka rozhodnutí 02545, věc C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH proti Bundesbaugesellschaft Berlin mbH. (1997) Sbírka rozhodnutí I-04961, věc C-134/97 Victoria Film A/S. (1998) Sbírka rozhodnutí I-07023, věc C-17/00 François De Coster proti Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort. (2001) Sbírka rozhodnutí I-09445.

¹⁴⁴ Soud hospodářské unie Beneluxu. Věc C-337/95 Parfums Christian Dior SA a Parfums Christian Dior BV proti Evora BV. (1997) Sbírka rozhodnutí I-06013.

pojišťovacích společností¹⁴⁵. Arbitrážní soudy splní kritéria oprávnění, pokud nerozhodují na podkladě dobrovolnosti z dohody stran.

3.2. Příklad ADBHU: ochrana životního prostředí jako základní cíl EU

3.2.1. Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora

O rozsudku v tomto případě jsem se rozhodl napsat ze dvou důvodů. Jednak v něm Soudní dvůr poprvé vyslovil obecný a společný zájem na ochraně životního prostředí a jednak případ ilustruje, za jakých okolností subjekty moci soudní předkládají Soudnímu dvoru předběžné otázky.

Francouzský regionální soud, *Tribunal de grande instance*, v Créteil řešil případ žaloby podané veřejným žalobcem (*procureur de la République*) na rozpuštění *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*¹⁴⁶ (dále jen „ADBHU“). Veřejný žalobce se totiž domníval, že činnost ADBHU je v rozporu s ustanoveními francouzského právního předpisu o nakládání s použitými oleji, který stanovuje povinnost odkládat zmíněné odpadní oleje podle určitého klíče pouze k odběrným zařízením, jimž bylo uděleno autoritativní povolení, a stanovuje zákaz odpadní oleje spalovat. Tento právní předpis s sebou implementoval směrnici 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji¹⁴⁷. Členové ADBHU hájili zájem na spalování odpadních olejů v jimi prodávaných zařízeních na výrobu tepla, což francouzský předpis zakazoval. Na základě směrnice jsou státy oprávněny přijmout nezbytná opatření, aby při sběru a nakládání s odpadními oleji předešly škodám na lidském zdraví a životním prostředí. Dále ustanovení článku 5 směrnice dalo podklad právě pro vznik systému zpětného odběru, který zavedla Francie. Tedy v případě, kdy nelze užít jiného řešení, je možno zavést systém, kde příslušné orgány pověří jeden či více podniků k zajištění provádění zpětného odběru a následného nakládání s odpadními oleji v zařízeních k tomu schválených s ohledem na ochranu životního prostředí.

¹⁴⁵ Karzel, D. cit. dílo, s. 236.

¹⁴⁶ Volně přeloženo do češtiny jako „Sdružení na obranu zařízení pro spalování odpadních olejů.“

¹⁴⁷ Směrnice Rady ze dne 16. června 1975 o nakládání s odpadními oleji (75/439/EHS). Úř. věst. L 194, 25. 7. 1975.

Po námitkách ADBHU v řízení se francouzský soud v rámci řízení o předběžné otázce obrátil na Soudní dvůr se dvěma otázkami¹⁴⁸. První dopadala na soulad směrnice se základními svobodami zaručenými v zakládacích smlouvách (svoboda volného pobytu zboží, volného trhu, svobodné soutěže), když směrnice dovoluje státu omezit nakládání s odpadními oleji jen na určité k tomu oprávněné subjekty navíc podle předem rozděleného trhu, a dále na soulad čl. 13 a 14 směrnice dovolující udílení státních podpor zařízením pro nakládání s odpadními oleji. Takové podpory ze strany státu nejsou slučitelné s vnitřním trhem¹⁴⁹. Druhá otázka směřovala na to, zda-li může být na základě směrnice zakázáno spalovat odpadní oleje.

Soudní dvůr v rozsudku výkladem omezil význam principu volného trhu a jím zaručených základních práv tak, že princip nemá absolutní povahu. Za určitých okolností, kdy je sledován cíl obecného zájmu EU (zde se jedná o ochranu životního prostředí), princip podléhá určitým omezením, avšak s ohledem na zásadu proporcionality nesmí jít o podstatné oslabení těchto základních práv¹⁵⁰.

Soudní dvůr dále pokračoval, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů EU¹⁵¹ a o kousek dále v rozsudku, že cíl ochrany životního prostředí je v obecném zájmu¹⁵². Zvláště tyto dva výroky jsou přelomové a, jak popíši dále, staly se předmětem zájmu odborníků v jejich komentářích. Soudní dvůr vysvětlil, že směrnice povoluje vznik systému zón na trhu, aby bylo dosaženo cílů směrnice, jestliže jich nelze dosáhnout jinak. Vzhledem k cílům směrnice by byly vytvořené bariéry vnitřnímu trhu odůvodněné do nezbytně nutné míry. Směrnice jako taková není v rozporu s primárním právem¹⁵³.

K druhé části první otázky Soudní dvůr dal za pravdu argumentacím Komise a Rady. Poskytované prostředky nepředstavují státní podporu ve smyslu čl. 107 SFEU, ale spíše úhradu nákladů za poskytované služby při sběru a nakládání s předmětnými odpadními oleji¹⁵⁴.

Na druhou otázku položenou francouzským soudem Soudní dvůr odpověděl, že francouzský právní předpis, který zakazuje spalovat odpadní oleje za jiných podmínek

¹⁴⁸ Cit. rozsudek ve věci ADBHU.

¹⁴⁹ Čl. 107 SFEU.

¹⁵⁰ Viz odst. 12 cit. rozsudku ve věci ADBHU.

¹⁵¹ Viz odst. 13 rozsudku.

¹⁵² Viz odst. 15 rozsudku.

¹⁵³ Tamtéž.

¹⁵⁴ Viz odst. 18 rozsudku.

než těch stanovených zařízením majícím úřední povolení, není v rozporu se směrnicí. Argumentoval znovu cílem směrnice předejít škodám na životním prostředí a zdraví lidí, jež by mohlo nebezpečné nakládání s odpadními oleji způsobit¹⁵⁵.

3.2.2. Význam rozsudku

Soudní dvůr rozhodl v případě ADBHU v obecné rovině. Nezabýval se zvláštnostmi odpadních olejů nebo s nimi spojenými riziky pro lidské zdraví. Jelikož členské státy nerozporují výroky Soudního dvora v tomto rozsudku, že ochrana životního prostředí je obecným cílem, význam případu ADBHU a jeho dosah není omezen pouze na unijní úroveň ochrany životního prostředí¹⁵⁶.

Jistou kritiku si ale zaslouží, že Soudní dvůr v odůvodnění rozsudku vůbec neobjasnil původ unijního obecného cíle ochrany životního prostředí¹⁵⁷. V době rozhodování Soudního dvora nebyl tento cíl explicitně vyjádřen v primárním právu¹⁵⁸.

Má se za to, že Soudní dvůr se inspiroval dvěma dokumenty EU. Prvním z nich je Deklarace přijatá na summitu v Paříži v říjnu 1972. Tato deklarace stanovuje, že cílů v dnešním znění čl. 3 SEU je možno dosáhnout jen při sledování cílů ochrany životního prostředí na unijní úrovni. Sloužila jako zdroj pro vytvoření akčních programů, směrnic a poté i nařízení v oblasti životního prostředí. Právě dotčená směrnice o nakládání s odpadními oleji byla první směrnicí o ochraně životního prostředí¹⁵⁹.

Soudní dvůr mohl vycházet také z druhého dokumentu, jímž je *Fourth Report on Competition Policy*¹⁶⁰. V úvodu k této zprávě je vyjádřeno, že ochrana životního prostředí by měla být považována za prioritní cíl EU. Dále v textu je ustanovení povolující členskými státy za určitých okolností poskytnout státní podporu v oblasti

¹⁵⁵ Viz odst. 30 rozsudku.

¹⁵⁶ Krämer, L. *European Environmental Law Casebook*. London: Sweet & Maxwell, 1993, s. 15.

¹⁵⁷ Krämer, L. cit. dílo, s. 13.

¹⁵⁸ Stalo se tak až přijetím Jednotného evropského aktu. Úř. věst. L 169, 29.6. 1987. JEA vložil do SFEU novou hlavu Životní prostředí čl. 130r an.

¹⁵⁹ Krämer, L. cit. dílo, s. 13. Zde autor uvádí, že předtím přijaté směrnice z oblastí klasifikace, označování a balení nebezpečných látek a směsí, hlukových emisí z automobilů a emisí do ovzduší z motorových vozidel směřovaly na ochranu volného pohybu zboží a nikoliv na ochranu životního prostředí.

¹⁶⁰ *Fourth Report on Competition Policy*. Brusel-Lucemburk duben 1975.

životního prostředí¹⁶¹. V těchto nezbytných případech státní podpora přispívá k dosažení společného evropského zájmu.

V tomto světle je zajímavé si všimnout, jak Soudní dvůr například v otázce uznání lidských práv jako obecných principů vyžaduje mnohem většího propracování a nutnosti, aby byly podepřeny zněním ústav nebo ústavními tradicemi členských států a ustanoveními mezinárodních lidskoprávních smluv. Odborníkům se zdá, že Soudní dvůr považoval ochranu životního prostředí za tak zásadní veřejný zájem, že nebylo, souladně s duchem té doby, třeba explicitního odůvodnění¹⁶².

Můžeme tedy předpokládat, že Soudní dvůr svým aktivním přístupem k otázkám životního prostředí a formou, již někteří nazývají soudní předjímání¹⁶³, vzal požadavek společného zájmu na ochraně životního prostředí zřejmě ze zmíněných unijních aktů. Poté jej praxí dotváření práva vložil do oblasti politiky nakládání s odpady.

Odklonem od dosavadní praxe přístupu k ochraně životního prostředí dal Soudní dvůr jasně najevo, že ekonomické zájmy nejsou nadřazeny zájmům životního prostředí. Nejsou-li přijatá opatření diskriminační a nepřekračují-li míru nezbytně nutnou k dosažení cílů ochrany životního prostředí, může zájem životního prostředí převážit. Svoji obecností se tento rozsudek stal principiálním vzorem pro budoucí rozhodování a netrvalo déle než tři léta, kdy se v další věci Soudní dvůr poprvé na svůj rozsudek v případě ADBHU odvolal¹⁶⁴.

3.3. Případ *Pretore di Salò*: otázka povinností plynoucích ze směrnic pro občany EU

3.3.1. Skutkový stav a rozhodnutí Soudního dvora

Druhým případem, který se vztahuje k řízení o předběžné otázce a jenž jsem si vybral do této práce, je věc *Pretore di Salò* proti neznámým osobám¹⁶⁵. Vedle oblasti

¹⁶¹ Ustanovení § 6 odst. 176 zmíněné zprávy.

¹⁶² Jacobs, Francis. *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*. In *Journal of Environmental Law*. Volume 18, Issue 2, 5. 2006, s. 185-205. Dostupný také z WWW: <<http://jel.oxfordjournals.org/content/18/2.toc>>.

¹⁶³ Tamtéž.

¹⁶⁴ Komise proti Dánsku. Věc 302/86. (1988) Sběrka rozhodnutí 4607.

¹⁶⁵ Cit. věc 14/86 *Pretore di Salò* proti neznámým osobám.

životního prostředí je tento případ relevantní v otázkách trestní odpovědnosti a právní jistoty občanů EU.

Soudní dvůr ve své rozhodovací praxi přiznává právo předložit předběžnou otázku nejenom národním soudům jako takovým, ale v zájmu správného používání unijního práva i dalším subjektům, které se dostanou do situace, v níž je třeba osvětlit význam některého ustanovení právního předpisu EU. V souvislosti s případem, který se týkal ochrany vod, Soudní dvůr vyložil pojem soudu tak, aby do něj zahrnul též osoby, které vedou vyšetřování v trestních věcech jako vyšetřující soudci.

V této věci vyšetřující soudce ze Salò požádal Soudní dvůr o výklad směrnice Rady 78/659/EHS o jakosti sladkých vod vyžadujících ochranu nebo zlepšení pro podporu života ryb. Odpověď SDEU mohla hrát roli v právě probíhajícím trestním řízení proti neznámým pachatelům, kteří se dopustili trestného jednání tím, že porušili italské národní předpisy na ochranu vod. V rámci přípravného vyšetřování se vyšetřující soudce Soudního dvora dotázal, zda-li systém právních předpisů k ochraně vod odpovídá principům a jakostním požadavkům směrnice. Zadruhé se vyšetřující soudce dotázal, jestli jakostní cíle ukotvené ve směrnici předpokládají také vznik trestní odpovědnosti s ohledem na komplexní správu vodních zdrojů, hlavně zajištění průtoku a minimálního objemu vody ve vodních nádržích a tocích pro život a rozvoj vodních živočichů.

Italská vláda ve svém vyjádření zpochybnila aktivní legitimaci vyšetřujícího soudce k podání předběžné otázky vůbec. V italském právním systému tyto osoby v přípravném trestním řízení vykonávají funkci veřejného žalobce a vyšetřujícího soudce. Žádné úkony vyšetřujícího soudce, nelze podle italské vlády považovat za úkony soudní povahy, protože, mimo jiné, nezpůsobují účinek *rei iudicatae*. V tomto případě bylo vznesení předběžné otázky takovým úkonem vyšetřujícího soudce a podle názoru italské vlády je tedy vyloučeno, aby předběžná otázka byla přípuštěna.

Soudní dvůr na tuto pochybnost reagoval v odůvodnění rozsudku, že má působnost odpovídat na předběžné otázky vzešlé od soudu nebo tribunálu při jeho soudní činnosti nezávisle a podle zákona. To platí i v případě, že soud nebo tribunál zároveň v řízení vykonává činnosti, které nemají soudní charakter se všemi důsledky.

Vedle vyjádření italské vlády se dále Komise domnívala, že předběžná otázka v trestním řízení je nepřipustná, neboť v této věci není jisté, zda a kdy budou pachatelé

postavení před trestní soud. Jednou daný výklad unijního práva Soudním dvorem by v budoucnu omezoval právo identifikovaných obžalovaných na takový výklad unijního práva, který je nejpříznivější pro jejich vlastní obhajobu. Došlo by k porušení práva na spravedlivý proces. Soud se s námitkou vypořádal poukázáním na dosavadní praxi, která umožňuje národnímu soudu vznést znovu předběžnou otázku, je-li to podle názoru soudu nutno pro vynesení rozsudku v hlavním řízení. Může tak učinit zvláště tehdy, má-li potíže s porozuměním a aplikací rozsudku Soudního dvora o předběžné otázce, jde-li o novou, dosud nezažitou právní otázku. Nebo pokud předloží národní soud Soudnímu dvoru nové podněty ke zvážení, které mohou vést k odlišnému názoru Soudního dvora. Druhým řízením o předběžné otázce, při znalosti konkrétních a detailnějších skutečností, se zajistí podmínky spravedlivého procesu.

Soudní dvůr ve své odpovědi uvedl, že na základě konstantní praxe nemůže posuzovat soulad národních právních předpisů s unijním právem. Může však ze smyslu i takto položených otázek a při znalosti dalších podrobnějších faktů pomoci národnímu soudu s interpretací unijního práva. V tomto případě se však vyšetřující soudce dotazoval příliš obecně na soulad celého italského právního řádu se směrnicí, že mu Soudní dvůr nemohl vyhovět.

Podle rozsudku Soudní dvora samotná směrnice nemůže uložit jednotlivcům povinnosti a na těchto jednotlivcích nemůže být členským státem vyžadováno plnění povinností ze směrnice. Proto předmětná směrnice o ochraně vod, aniž by bylo pohlíženo na národní legislativu přijatou k její implementaci, nemůže založit nebo zpřísnit trestněprávní odpovědnost osob, které svým jednáním ustanovení směrnice porušily¹⁶⁶.

3.3.2. Význam rozsudku

Soudní dvůr rozšířil do budoucna právo řady nikoli soudních subjektů pokládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, je-li to nezbytné při zajišťování řádného výkonu jejich funkcí. Důležitou byla také odpověď Soudního dvora, jež potvrdila, že směrnice nemá tzv. horizontální účinek a účinek zpětný vertikální. Tedy směrnice nesmí být přímo užita proti jednotlivci a soukromým společnostem. Členskému státu není

¹⁶⁶ Odst. 20 rozsudku v cit. věci 14/86 a dále odpověď v rozsudku.

umožněno uplatňovat ustanovení směrnic vůči svým občanům. Občané nejsou povinni chovat se v souladu se směrnicemi, pokud ještě nebyly implementovány do právního řádu členského státu. A pak je-li členský stát s implementací v prodlení, podle tzv. principu *estoppel* nesmí těžit ze svého neplnění povinností na úkor občanů tím, že by je sankcionoval za jejich chování. Co se týče ukládání povinností nebo snad vzniku trestní odpovědnosti, je na členských státech, aby přijaly legislativu reflektující požadavky směrnic. Teprve při existenci národního právního předpisu budou moci občané s dostatečnou právní jistotou určit, jaké jednání je trestné a jaké nikoliv.

Je zřejmé, že rozsudek v tomto případě není významný jen v oblasti ochrany vod nebo odvětví práva životního prostředí, ale svými výroky jej Soudní dvůr zařadil mezi rozsudky zásadní pro celé právo EU.

4. Řízení pro neplatnost aktu: problematická otázka žalobní legitimace ve věcech životního prostředí

Řízení pro neplatnost aktu upravují čl. 263 SFEU a současně čl. 146 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii a čl. 51 Statutu SDEU. Žaloba míří na zrušení platných unijních právních aktů. Cílem sporného řízení je umožnění souladu sekundárního práva se zakládacími smlouvami a dalším primárním právem včetně mezinárodních závazků EU¹⁶⁷.

Článek 256 SFEU stanoví příslušnost k řízení Tribunálu, podle ustanovení čl. 51 Statutu SDEU je v určitých případech příslušný Soudní dvůr. Rozhoduje se rozsudkem.

Důvody žaloby, *action for annulment*, jsou nepříslušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy (tento je nejširším důvodem, protože zahrnuje oba předchozí) a prováděcích předpisů a zneužití pravomoci uvážení.

Lhůta k podání žaloby je dvouměsíční od oznámení aktu žalobci nebo jeho vyhlášení. Neoznamuje-li se příslušný akt a ani se nepublikuje, běží lhůta od chvíle, kdy se o něm žalobce dozvěděl¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Fiala, P., Pitrová, M. *Evropská unie*. 2., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury-CDK, 2009, s. 407.

¹⁶⁸ Viz odst. 10 rozsudku Soudního dvora ve věci 6/72 Europemballage Corporation a Continental Can Company Inc. proti Komisi. (1973) Sběrka rozhodnutí 00215.

Žalován je orgán, který napadený akt vydal. Aktem se rozumí akt závazné povahy s obecnou i konkrétní působností - např. nařízení, směrnice, rozhodnutí. Na základě praxe SDEU nezáleží na právní formě podle čl. 288 SFEU, rozhodným je závazný účinek¹⁶⁹ a poškození zájmů žalobce zásahem do jeho právního postavení¹⁷⁰. Tak je zabráněno, aby orgány EU vybraly určitou formu aktu a znemožnily proti němu následné podání žaloby.

Vyhoví-li Tribunál žalobci, zruší akt úplně nebo z části s účinky *erga omnes*. Podle čl. 264 odst. 1 SFEU účinky zrušení nastanou od počátku, někdy ale pouze na omezenou dobu. Je možno, aby SDEU současně rozhodl, že některé účinky aktu zůstávají v platnosti. Poté může následovat podání žaloby na náhradu škody v důsledku použití zrušeného aktu¹⁷¹.

Na chybujícím unijním orgánu je, aby se v souladu s rozsudkem postaral o nápravu, k níž mu slouží přiměřená lhůta podle okolností případu.

4.1. Subjekty oprávněné k podání žaloby

4.1.1. Subjekty privilegované a poloprivilegované

Členské státy a z orgánů EU Komise, Rada a Evropský parlament jsou tzv. privilegovanými subjekty. Tyto subjekty mohou vždy žalovat veškeré přijaté akty.

Evropská centrální banka, Výbor regionů a Účetní dvůr tvoří skupinu poloprivilegovaných subjektů, kdy mohou podat žalobu, jen byla-li porušena jejich vlastní práva, což musí v řízení prokázat.

¹⁶⁹ Viz odst. 39 rozsudku Soudního dvora ve věci 22/70 Komise proti Radě. (1971) Sbírnka rozhodnutí 00263.

¹⁷⁰ Viz odst. 24 rozsudku Soudního dvora ve spojených věcech C-15/91 a C-108/91 Josef Buckl & Söhne OHG a ostatní proti Komisi. (1992) Sbírnka rozhodnutí I-06061.

¹⁷¹ Srov. Svoboda, P. cit. dílo, s. 146.

4.1.2. Subjekty neprivilegované

Mezi neprivilegované subjekty se řadí soukromé osoby a orgány samosprávných celků členských států. Fyzické osoby mohou žalovat bez ohledu na své státní občanství či trvalý nebo obvyklý pobyt, tedy i mimo území EU. Žalobní oprávnění právnických osob se určí podle rozhodného práva.

Neprivilegovaní žalobci mohou vždy bez dalšího napadnout pouze akt (v jakékoliv právní formě) vydaný vůči jim samotným. V jejich případě se osobní a bezprostřední dotčení předpokládá. Dále se může jednat o akt vydaný vůči třetí osobě za předpokladu, že jím jsou žalobci bezprostředně a osobně dotčeni (nutno splnit kumulativně). Takováto dotčenost vytváří neopominutelnou podmínku, jež může být namítnuta stranami nebo na ni i bez návrhu SDEU upozorní kdykoliv v průběhu řízení.

Jde-li o konkrétní právní akty, ty se musí dotýkat žalobce individuálním způsobem na základě Plaumannova testu¹⁷². Toto kritérium se naplní, jsou-li u žalobce určité osobní vlastnosti nebo zvláštní okolnosti, které jej odlišují od ostatních osob a individualizují jej stejně jako adresáta aktu. Při posuzování je třeba dotčenost podle čl. 263 odst. 4 SFEU vykládat nejširším způsobem.

U aktů s obecnou působností postačuje bezprostřední dotčenost, kdy členské státy nezasahují svým uvážením a nepřijímají k aktu prováděcí předpisy. V opačném případě, kdy členské státy zasahují, lze akt nepřímo zrušit před soudem členského státu v rámci řízení o předběžné otázce u SDEU o neplatnosti aktu.

Nevýhoda řízení o neplatnosti aktu spočívá v tom, že neprivilegovaný žalobce musí složitě prokazovat svoji aktivní legitimaci, než se vůbec dostane k tvrzení, že napadený akt by měl být prohlášen za neplatný. Navíc neexistuje konzistentní judikatura v otázce přípustnosti žalob a celkově chybí politika aktivní legitimace¹⁷³, kdy někdy se žalobci podaří svoje žalobní právo prokázat a někdy je se žalobou odmítnut.

¹⁷² Věc 25/62 Plaumann proti Komisi. (1963) Sběrka rozhodnutí 00095.

¹⁷³ Outlá, V. cit. dílo, s. 146.

4.2. Případ *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* a ostatní proti Komisi

4.2.1. Žalobní návrh a jeho odůvodnění

Jako zástupce tohoto druhu řízení před SDEU jsem zvolil případ T-585/93¹⁷⁴. Rozdílně od předcházejících případů, které jsem začlenil do této práce, je tento výjimečným, protože zde se soudní orgány EU nepostavily na obranu zájmů životního prostředí. V rámci řízení o neplatnosti aktu se Tribunál, a v odvolacím řízení Soudní dvůr, zabývaly případem, kdy organizace *Greenpeace International* spolu s dalšími subjekty - právníckými a fyzickými osobami, které se zabývají ochranou životního prostředí - zažalovaly Komisi pro její rozhodnutí C (91) 440 ze 7. března 1991.

Skutkový stav představoval situaci, v níž Komise na základě nařízení 1787/84¹⁷⁵ Španělsku finančně vypomohla částkou z Evropského fondu regionálního rozvoje na výstavbu dvou tepelných elektráren na Kanárských ostrovech. Financování ze strany Komise bylo naplánováno ve dvou splátkách.

K započetí výstavby však došlo, aniž by byla národními orgány provedena studie EIA podle příslušné směrnice¹⁷⁶. Pochybení bylo během výstavby dodatečně španělskými orgány napraveno a potřebné dokumenty projektant obdržel. Na tento postup, který odepřel veřejnosti právo získat informace o chystaném projektu a účastnit se procesu posuzování, byly podány ke španělskému soudu žaloby. Berrod zmiňuje význam principu prevence v politice životního prostředí již počátků v roce 1973¹⁷⁷. Na něm je založen institut EIA s právem každého účastnit se procesu posuzování. Tedy veřejnosti je umožněno předem získat potřebné informace a ovlivnit realizaci projektů za ochrany národních soudů.

¹⁷⁴ Rozsudek Tribunálu ve věci T-585/93 *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* a ostatní proti Komisi. (1995) Sběrka rozhodnutí II-02205.

¹⁷⁵ Nařízení Rady 1787/84/EHS, o Evropském fondu regionálního rozvoje. Úř. věst. L 169, 19. 06. 1984.

¹⁷⁶ Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Úř. věst. L 175, 5. 7. 1985.

¹⁷⁷ Berrod, F. *Case C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and others v. Commission, Judgment of 2 April 1998, ECR (1998) I-1651. Order of the Court of First Instance in Case T-585/93, Stichting Greenpeace Council and others v. Commission, (1995) ECR II-2205. In Common Market Law Review. Volume 36, Issue 3, 1999, s. 644. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.*

Greenpeace International následně požádala Komisi o detailní informace ohledně financování projektu na Kanárských ostrovech. Komise odmítla žádost *Greenpeace International* s pouhým potvrzením, že první částka pomoci byla španělské vládě vyplacena. *Greenpeace International* následně spolu s dalšími organizacemi a fyzickými osobami zažalovaly Komisi u Tribunálu s cílem zastavení financování výstavby, jež by vedlo k jejímu nedokončení, dokud nebude minimalizován nepříznivý vliv elektráren na životní prostředí.

Žalobci návrh opírali zejména o nesplněnou povinnost Komise, jež měla dohlížet nad činností Španělska při poskytování peněz z fondu EU¹⁷⁸. Protože Španělsko financovalo projekt, který odporoval politice životního prostředí EU, Komise měla zastavit další platby na stanovený účel.

4.2.2. Otázka aktivní žalobní legitimity

Komise argumentovala nedostatkem aktivní legitimity žalobců, jelikož ani jeden z nich není přímo a individuálně dotčen napadeným rozhodnutím. Rozhodnutí Komise založilo toliko práva a povinnosti z financování výstavby mezi Komisí a španělskou vládou¹⁷⁹. Žalobci tvrdili, že každý jednotlivec, který utrpěl nebo utrpí újmu nebo škodu v důsledku unijního opatření z oblasti životního prostředí, má právo podat žalobu podle čl. 263 odst. 4 SFEU¹⁸⁰. Tím pro tento případ odmítli podmínku, že musí být stejným způsobem dotčeni jako adresát rozhodnutí, tedy bezprostředně a osobně. Argumentovali přitom judikáty SDEU, které absenci této podmínky připouštějí v jiné oblasti unijního práva, oblasti státních podpor¹⁸¹. Navíc kdyby bylo třeba dovést větší podobnost s oblastí státních podpor, vztah k těmto případům lze zkonstruovat tak, že dotace z evropských fondů jsou obdobou pomoci členského státu. Nejedná se přitom o hospodářskou soutěž, ale o soutěž o využívání omezených přírodních zdrojů¹⁸².

¹⁷⁸ Odst. 25 cit. rozsudku ve věci T-585/93.

¹⁷⁹ Odst. 26 rozsudku.

¹⁸⁰ Odst. 30 rozsudku.

¹⁸¹ Srov. věc *William Cook plc proti Komisi* C-198/91. (1993) Sbírnka rozhodnutí I-02487.

¹⁸² Gérard, N. *Access to Justice on Environmental Matters—a case of Double Standards?* In *Journal of Environmental Law*. Volume 8, Issue 1, 1996, s. 157. Dostupný také z WWW: <<http://www.jel.oxfordjournals.org>>.

Žalobci vyzvali Tribunál ke změně v nahlížení na aktivní legitimaci žalobců ve věcech životního prostředí, které nesou srovnání s dosavadními případy. Tyto totiž vždy obsahovaly čistě hospodářské zájmy¹⁸³. Žalobci specifikovali ohrožení, která způsobuje napadené rozhodnutí, pro každého z žalobců - fyzických osob, jež jsou obyvateli míst v blízkosti elektráren¹⁸⁴. *Greenpeace International* a další žalující právnické osoby spatřují své žalobní právo v praxi SDEU, který organizacím umožňuje přístup k soudní ochraně, pakliže alespoň jeden její člen by byl oprávněn podat žalobu coby fyzická osoba. Ohrožení žalobců - fyzických osob jsou tedy relevantní pro členy žalujících organizací žijící na Kanárských ostrovech.

Vedle toho žalobci navrhli, aby organizace zabývající se ochranou životního prostředí byly považovány za individuálně dotčené samotnou důležitou rolí, již zastávají¹⁸⁵. Důvodem je, že v kontrolním procesu zastupují obecné zájmy početné veřejnosti, a to cíleným a koordinovaným způsobem.

4.2.3. Odmítnutí široké žalobní legitimace SDEU

Tribunál k případu přistoupil tak, že se rozhodl nejdříve se vypořádat s aktivní legitimací žalobců, než se začne zabývat podstatou věci, povahou napadeného rozhodnutí o poskytnutí druhé části platby španělské vládě.

V otázce aktivní legitimace se odvolal na svoji rozhodovací praxi, počínající rozsudkem ve věci *Plaumann proti Komisi*¹⁸⁶. K postavení žalobce ustáleně platí potřeba splnit tzv. *Plaumannův test*. Kromě adresátů lze uvažovat o dalších osobách, jež mohou být přímo a individuálně dotčeny rozhodnutím. Dochází k tomu tehdy, když se jich rozhodnutí dotýká zvláštním způsobem nebo za zvláštních skutkových okolností, které tyto osoby odlišují od všech ostatních osob.

Tribunál trval na zachování stejného kritéria při posuzování, zda je žalobce dostatečně dotčen napadeným rozhodnutím. Pravidla *Plaumannova testu* podle Tribunálu zůstávají nezměněná, ať jde v soudních případech o zájmy ekonomické,

¹⁸³ Odst. 32 cit. rozsudku ve věci T-585/93.

¹⁸⁴ Odst. 35 rozsudku.

¹⁸⁵ Odst. 39 rozsudku.

¹⁸⁶ Odst. 48 rozsudku. Cit. věc 25/62 *Plaumann proti Komisi*.

environmentální nebo jiné možné povahy¹⁸⁷. Existence ohrožení a utrpění újmy nebo škody sama nemůže dát vzniknout postavení žalobce, neboť taková újma nebo škoda mohou zasáhnout velký počet osob a nelze mezi nimi dostatečně individualizovat osoby do té míry jako adresáty rozhodnutí. Tribunál výslovně nebere v potaz přístup soudů v členských státech, kde ve věcech ochrany životního prostředí mnohdy postačuje, aby žalobce měl pouze dostatečný zájem na dané věci¹⁸⁸.

Tribunál neuznal aktivní žalobní legitimaci šestnácti žalobců - fyzických osob a jejich vlastní zájem na ochraně zdraví, životního prostředí a cestovního ruchu na Kanárských ostrovech. Ty vyplývaly z titulu jejich povolání a mohly se snadno zaměnit za zájmy kteréhokoliv jiného obyvatele Kanárských ostrovů¹⁸⁹. Gérardová si všímá paradoxní situace, kdy čím více lidí je dotčeno rozhodnutím Komise, tím menší je šance na uznání jejich práva požádat SDEU o přezkum takového rozhodnutí. Lze zkráceně vyjádřit, že pro Soudní dvůr je v takových případech případných žalobců příliš mnoho, aby s nimi bylo zacházeno jako s individuálně dotčenými¹⁹⁰.

Mezi žalobci byli tři, kteří v průběhu výstavby podali Komisi stížnost proti financování výstavby. I tento fakt Tribunál odmítl, protože v právních předpisech není žádný postup, kterým by bylo jednotlivci umožněno zapojit se do procesu přijímání rozhodnutí o poskytnutí finanční pomoci z fondů EU a jeho dalších fází. Podání stížnosti může vyjadřovat jen nepřímý zájem stěžovatele. Ten však nestaví stěžovatele na stejnou pozici, jakou zastává adresát rozhodnutí¹⁹¹.

Tribunál připomněl, že asociace nebo organizace hájící obecné zájmy nějaké skupiny jednotlivců nemůže být považována za přímo dotčenou z těchto obecných zájmů¹⁹². Za zvláštních okolností, jako je role asociace nebo organizace při přijímání rozhodnutí, může Tribunál žalobu uznat. Uzná ji i tehdy, kdyby žaloby jednotlivců sdružených v asociaci nebo organizaci odmítl¹⁹³. Zde ale aktivní legitimaci *Greenpeace International* a ostatních žalobců - právnických osob Tribunál odmítl, a to ze stejného důvodu jako u žalobců - fyzických osob, tedy proto, že nebyla dána okolnost, která by

¹⁸⁷ Odst. 50 rozsudku.

¹⁸⁸ Odst. 51 rozsudku.

¹⁸⁹ Odst. 54 rozsudku.

¹⁹⁰ Gérard, Nicole. cit. dílo, s. 153.

¹⁹¹ Odst. 56 cit. rozsudku ve věci T-585/93.

¹⁹² Odst. 59 rozsudku. Spojené věci 16 a 17/62 Confédération Nationale des Producteurs de Fruits a další proti Radě. (1962) Sbírka rozhodnutí 471.

¹⁹³ Spojené věci 67, 38 a 70/85 Van der Kooy a další proti Komisi. (1988) Sbírka rozhodnutí 219 a věc C-313/90 CIRFS a další proti Komisi. (1993) Sbírka rozhodnutí I-1125.

individuálně odlišovala členy žalujících organizací od kteréhokoliv dalšího obyvatele daného místa Kanárských ostrovů¹⁹⁴. Dále k výměně dopisů mezi Komisí a *Greenpeace International* Tribunál řekl, že šlo o pouhý informativní účel nezávazného charakteru. *Greenpeace International* se nezúčastnila žádného procesu, který předcházela vydání napadeného rozhodnutí, a proto se *Greenpeace International* nachází v postavení bez aktivní legitimace stejně jako její členové¹⁹⁵. Pro srovnání k této podmínce účasti v procesu přijímání rozhodnutí Komise je zajímavý výše zmíněný případ Cook z oblasti státních podpor. Generální advokát Tesauro tam ve svém stanovisku zmiňuje, že je nelogické spojovat právo podat žalobu s podmínkou, že se žalobce zúčastnil procesu vydání rozhodnutí Komise. Běžně totiž tyto procesy probíhají bez účasti třetích stran a také žalobce v té chvíli o žádném řízení k vydání rozhodnutí nemusí vůbec vědět¹⁹⁶.

Tribunál odmítl žalobu z důvodu nedostatku aktivní legitimace žalobců a meritem věci se ani nezačal zabývat.

Charakter rozhodnutí učiněného Komisí tak zůstal neřešen a nevyřešen. Povaha napadeného rozhodnutí o poskytnutí druhé platby španělské vládě jako rozhodnutí ve smyslu čl. 263 SFEU se však zdá být zřejmou¹⁹⁷. To potvrzuje i přístup SDEU, který s rozhodnutím takto zacházel a nevyloučil je ze soudního přezkumu v rámci řízení o neplatnosti aktu, přestože o povaze rozhodnutí, jak již bylo zmíněno výše, nevydal žádné stanovisko. V odvolacím řízení byla žalobci vznesena výtky na postoj Tribunálu, který požadoval jen tzv. *closed class*¹⁹⁸ žalobce individuálně identifikované a odlišitelné od všech ostatních osob. Stav složek životního prostředí ze své povahy je totiž zájmem početných skupin jednotlivců, a požadavek Tribunálu tak nelze nikdy naplnit. Žalobci zastávají názor, že se vytváří právní vakuum, jež nedovoluje soudní kontrolu nad individuálními právními akty v tomto odvětví práva EU¹⁹⁹.

Žalobci se snažili přesvědčit Soudní dvůr, že rozhodnutí Tribunálu není souladné s právními předpisy v oblasti životního prostředí EU, a dokonce i judikaturou

¹⁹⁴ Odst. 60 cit. rozsudku ve věci T-585/93.

¹⁹⁵ Odst. 63 rozsudku.

¹⁹⁶ Srov. str. I-2512 odst. 43 stanoviska generálního advokáta v cit. věci *William Cook plc* proti Komisi C-198/91.

¹⁹⁷ Gérard, N. cit. dílo, s. 151.

¹⁹⁸ Teorie *closed class* zahrnuje žalobce, kteří jsou součástí početně a kvalitativně definované skupiny osob, která existovala v době přijetí a jejíž specifické rysy vedly k přijetí rozhodnutí Komise. Teorie odmítá pouhou osobní dotčenost, jež by zavedla *actio popularis*.

¹⁹⁹ Odst. 18 rozsudku ve věci C-321/95 P. (1998) Sběrka rozhodnutí I-01651.

SDEU, která dává životnímu prostředí důležitý statut hodný důsledné ochrany²⁰⁰. Pro budoucí rozhodování navrhli nové znění článku 263 SFEU. Napříště by testem pro individuální dotčenost aktem z oblasti ochrany životního prostředí mělo být splnění tří podmínek.

Zaprvé, žalobce osobně utrpěl nebo se domnívá, že utrpí hrozící újmu jako následek domněle protiprávního jednání unijních institucí, například porušení jeho environmentálních práv nebo zásah do jeho oprávněných zájmů v této oblasti. Zadruhé, újma má původ v napadeném aktu. Třetí podmínkou pak je, že újma může být zhojena soudním rozhodnutím²⁰¹.

Pokud by byl tento test uplatněn v analyzovaném řízení, Tribunál by s největší pravděpodobností rozhodl o zrušení rozhodnutí Komise a španělská vláda by pravděpodobně neměla dost financí na dokončení výstavby elektráren do vypracování řádné studie EIA. Pro srovnání podle čl. 33 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli²⁰² mohl jednotlivý podnik nebo asociace podat žalobu vždy, dotýkalo-li se rozhodnutí Komise jeho oprávněných zájmů. Při formování EHS o několik málo let později už ale existovala snaha zakladatelů vyhnout se *actio popularis*. Proto se přístup k SDEU omezil. Během dlouhých desetiletí pak čl. 263 odst. 4 SFEU neprošel žádnou změnou. Berrod si myslí, že návrh žalobců na test tří kroků osobní dotčenosti znamená příliš velký rozsah možných žalobců a rovná se znění čl. 33 odst. 2 Smlouvy o založení ESUO. Návrh je tedy proti vůli zakladatelů EU a pravděpodobně ani v dnešní době neprojde. Potom ve světle stávajícího ustanovení čl. 263 odst. 4 SFEU je podle Berroda odmítnutí žaloby Tribunálem logické²⁰³.

Soudní dvůr na argumentaci zvláštní povahou zájmů životního prostředí, u nichž by mělo být umožněno domoci se soudního přezkumu širšímu okruhu osob, také připomněl, že v dotčeném případě se jedná o rozhodnutí o financování dvou elektráren. Takové financování nemůže zasáhnout do zmíněných zájmů jinak než nepřímo²⁰⁴.

Podle Soudního dvora je ochrana zájmů životního prostředí dostatečně zajištěna možnostmi vést řízení před národními soudy o správních rozhodnutích, která povolují

²⁰⁰ Odst. 21 rozsudku. Viz odst. 13 cit. rozsudku ve věci 240/83 a odst. 8 cit. rozsudku ve věci 302/86.

²⁰¹ Odst. 23 rozsudku.

²⁰² Čl. 33 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli. Dostupný také z WWW: <<http://www.ena.lu/>>.

²⁰³ Berrod, F. cit. dílo, s. 650.

²⁰⁴ Odst. 31 cit. rozsudku ve věci C-321/95 P.

výstavbu zařízení s nebezpečným provozem. Jestliže nebyla řádně a včas provedena studie EIA, pak španělský soud zruší správní akty povolující výstavbu. Soudní dvůr se snažil vyvrátit námitku, že požadavkem na *closed class* žalobce soudní přezkum není dostupný²⁰⁵. K tomu Soudní dvůr zdůraznil existenci a důležitost institutu řízení o předběžné otázce jako pomůcky k výkladu unijního práva při řízeních před soudy členských států²⁰⁶. Například jde-li o výklad směrnice EIA. Berrod nad dělbou kompetencí mezi SDEU a národní soudy však varovně vyzdvihuje právo na přístup k soudní ochraně pro všechny občany EU coby obecnou zásadu práva. Ta by měla být samozřejmá i na unijní úrovni, pakliže se jedná o porušení práv jednotlivců z unijních předpisů²⁰⁷.

Soudní dvůr setrval na své rozhodovací praxi, ačkoliv se v ní uplatňuje zastaralá judikatura. Okolnosti případu jsou v nynější věci značně odlišné a celý případ stojí na jiných základech. Soudní dvůr potvrdil rozsudek Tribunálu a odvolání zamítl²⁰⁸.

Gérardová připomíná, že EU opakovaně členským státům zdůrazňuje důležitost flexibilního přístupu k pojetí žalobního práva a práva na informace na úseku životního prostředí. Avšak v případě *Greenpeace International* se ukázalo, jak jsou unijní instituce neochotny řídit se vlastními doporučeními²⁰⁹.

Za další negativum rozsudku lze považovat skutečnost, že se SDEU nevyjádřil k domnělému porušení směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí ze strany Španělska tím, že financovalo projekty neposouzené v souladu s příslušnou směrnicí. A taktéž nebylo SDEU rozhodnuto o roli Komise, která nedohlédla na dodržování unijního práva životního prostředí a nezastavila financování výstavby elektráren. Je zapotřebí, aby SDEU účinně kontroloval nakládání s prostředky evropských fondů. Gérardové v tomto případě přijde ironické počínání SDEU, který dávno v minulosti, kdy nebyla politika životního prostředí v primárním právu obsažena, prohlásil ochranu životního prostředí za jeden z hlavních cílů EU²¹⁰.

Narůstá počet předpisů k ochraně životního prostředí a orgány EU nabádají občany k účasti skrze proces EIA na kontrole aplikace právních předpisů. Berrod

²⁰⁵ Odst. 32 rozsudku.

²⁰⁶ Odst. 33 rozsudku.

²⁰⁷ Berrod, F. cit. dílo, s. 665.

²⁰⁸ Odst. 34 cit. rozsudku ve věci C-321/95 P.

²⁰⁹ Gérard, N. cit. dílo, s. 157.

²¹⁰ Tamtéž.

kritizuje unijní instituce za jakousi přetvářku²¹¹, protože navzdory tomu SDEU stále nerozšiřuje okruh osob, které se mohou domáhat soudní ochrany moderních statků, jimiž směrnice a proces EIA přispěly k ochraně životního prostředí.

Zdá se, že SDEU prozatím není ochoten zaujmout progresivní postoj. Za příčinu Gérardová považuje obecný vývoj v EU po Edinburghském summitu v roce 1992. Podle ní od té doby bylo zrevidováno množství povinností na úseku ochrany životního prostředí a započal trend nových pravidel. Tato pravidla obsahují široce a neurčitě vyjádřené standardy a jsou hůře vynutitelná²¹².

Samozřejmě se ale SDEU čas od času odklání od svých starších judikátů, čemuž nahrává i předchozí výrazně aktivní role SDEU v interpretaci zájmů životního prostředí. Do budoucna je možno SDEU doporučit, aby upustil od podmínky splnění Plaumannova testu. Samotný rozsudek ve věci Plaumann a spol. proti Komisi²¹³ nabádá SDEU, aby přiznal právo podat žalobu více subjektům, jež se cítí dotčeny rozhodnutím. Soudci měli na mysli určité případy, kde SFEU mlčí. V nich je rozsudkem zakázán restriktivní výklad SFEU vedoucí k omezení práva podat žalobu.

Napříště by SDEU mohl brát zájmy životního prostředí za zájmy *sui generis*, jak předložili v odvolání žalobci, které vyžadují nový a flexibilní přístup, rozdílný od dosavadní praxe.

Gérardová by si přála, aby se SDEU navrátil ke své aktivní a inovační roli, kterou v minulosti zastával. Takto nám zůstane zachován současný a relativně příznivý stav životního prostředí, jehož dosáhla unijní politika²¹⁴.

Závěr

Jak z předchozích kapitol vyplývá, pro ochranu ve věcech životního prostředí před SDEU jsou významné zejména tři druhy řízení. U dvou z nich je zřetelný pokrok v přístupu SDEU k předkládaným problémům za posledních několik desetiletí. Na druhou stranu je odborníky kritizováno, že SDEU a Komise nevyužívají ve všech třech

²¹¹ Berrod, F. cit. dílo, s. 662.

²¹² Gérard, N. cit. dílo, s. 157.

²¹³ Viz cit. věc 25/62 Plaumann proti Komisi.

²¹⁴ Gérard, N. cit. dílo, s. 157.

druzích řízení svých oprávnění, která jim přiznává SFEU, dostatečně často, efektivně a spravedlivě.

Dlouhodobě se Komise nestačí věnovat všem případům porušení práva EU v oblasti ochrany životního prostředí členskými státy. Především je Komise limitována personálním obsazením a finančními prostředky stejně jako ostatními povinnostmi, které se váží k přijímání legislativy a jejímu prosazování v členských státech. Z návrhů na zlepšení tohoto stavu se nabízí například, že by vedle Komise byly pravomocí vyšetřovat domnělá porušení unijního práva v oblasti životního prostředí vybaveny i národní orgány členských států. K pravomocím takto působících orgánů by se přidala pravomoc nařizovat členským státům i soukromým osobám, aby se zdržely určitého jednání v rozporu s právem EU. Po vzoru z oblasti práva soutěžního by následně národní orgány vynucovaly žádané chování ukládáním pokut bez nutné asistence SDEU²¹⁵.

Za dnešního stavu jsou unijní občané a organizace, v nichž se sdružují, bez přímého nástroje, jak vynutit včasnou a řádnou implementaci předpisů z oblasti životního prostředí, přičemž jim na implementaci těchto pravidel velice záleží. Možnost intenzivnější ochrany zájmů životního prostředí v rámci řízení pro porušení Smlouvy, v tomto případě využitelná i pro všechna další odvětví práva EU, je předkládána Krämerem. Krämer navrhuje přímo změny příslušných článků SFEU. Rozšířil by se tak okruh subjektů, které mohou zažalovat porušující členský stát, o dotčené osoby soukromého práva. Svoji dotčenost by prokázaly například podáním stížnosti Komisi ohledně porušení práva, jež je předmětem jejich žaloby. Dotčenost by ovšem nestačila k žalobní legitimaci. Krämer se vyhýbá zavedení *actio popularis* pro všechny fyzické a právnické osoby. Tento institut totiž nemá srovnání ve vnitrostátním právu žádného členského státu. Podle mého názoru je dnes třeba velice pečlivě poměřovat veřejný zájem na co nejširším přístupu k soudu a veřejný zájem na zachování rychlosti a efektivnosti řízení obecně. Jako podmínka aktivní legitimace by se tedy vyžadovala určitá kvalita subjektu. Ve věcech životního prostředí by kvalitou byl například cíl

²¹⁵ Nařízení Komise (ES) č. 802/2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků. Úř. věst. L 133, 30. 4. 2004 ve znění pozdějších předpisů. Viz Hedemann-Robinson, M. *Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures*. European Energy and Environmental Law Review. Volume 19, Issue 5, 2010. s. 229. Dostupný také z WWW: <<http://www.kluwerlawonline.com>>.

ochrany životního prostředí, jehož chce subjekt dosahovat²¹⁶. Tyto soukromé subjekty by mohly podat žalobu k SDEU za předpokladu, že Komise zahájila proces s porušujícím členským státem, vydala upomínací dopis a odůvodněné stanovisko, avšak nedošla až k podání žaloby²¹⁷.

K hlavním otázkám, které Soudní dvůr řeší v řízení pro porušení Smlouvy, patří zaprvé otázka, zda členskému státu uložit nějakou sankci za porušení unijního práva, a zadruhé, jak uloženou sankci správně vypočítat, aby byla co nejvhodnější a nejúčinnější vzhledem k charakteru daného porušení. V řízeních je zřejmý posun od prvních případů, kdy byla sankce uložena, týkajících se Řecka a Španělska. Zpočátku Komise navrhovala potrestat porušující členské státy pouze uložením penále. Na tomto místě je třeba Komisi pochválit za to, že si vytvořila nástroj k výpočtu penále. Používáním pravidel výpočtu Komise zamezila libovůli v navrhování sankcí a poskytla členským státům právní jistotu. Myslím si, že na této skutečnosti nic nemění opakovaně sdělený názor SDEU o nezávaznosti způsobu výpočtu penále Komisí. SDEU si jen ubránil svoji nezávislost při posuzování konkrétních případů a zvažování zamýšlených následků jím vyměřených sankcí ve formě penále. Zásada legitimního očekávání v obdobných případech zůstává zachována, neboť SDEU vychází v odůvodnění svých rozhodnutí zčásti ze stejných nebo podobných kritérií jako Komise ve svých návrzích.

Přelomovým bylo rozhodnutí, ve kterém SDEU jasně vyložil znění SFEU ve prospěch ukládání obou sankcí – pevné částky a penále v tomtéž řízení pro porušení Smlouvy. Vlivem rozsudku ve věci C-304/02 Komise proti Francii jsou totiž od roku 2005 také stanovena pravidla s koeficienty, jichž použije Komise při výpočtu návrhu sankce ve formě pevné částky. Nad těmito pravidly výpočtu se vedou odborné dohady o jejich spravedlivosti a účelnosti²¹⁸, nepochybně přínosné však je, že Soudní dvůr nabádá Komisi k využívání dalších nástrojů, jež zpříšňují postih porušujících členských států. A

²¹⁶ Dotčená veřejnost viz hlava třetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úř. věst. L 264, 25. 9. 2006 a dále čl. 6 Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Dostupný také z WWW: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/\\$FILE/OMV-Text_aarhuske_umluvy-20100510.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/dokumenty_aarhuska_umluva/$FILE/OMV-Text_aarhuske_umluvy-20100510.pdf)>.

²¹⁷ Krämer, L. *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*. In *Journal of Environmental Law*. Volume 8, Issue 1, 1996, s. 14. Dostupný také z WWW: <<http://jel.oxfordjournals.org>>.

²¹⁸ Kilbey, I. cit. dílo, s. 758.

v případech, kde se návrhy Komise Soudnímu dvoru přesto zdají nepostačující, SDEU se samozřejmostí, kterou si sám v judikatuře odůvodnil, její návrhy překračuje. Činí tak zejména, pokud jde o dlouhodobá a zároveň závažná porušování povinností, mezi něž můžeme podřadit na základě praxe SDEU ta porušení, která ohrožují životní prostředí a lidské zdraví.

Soudní dvůr ve věci ADBHU v rámci řízení o předběžné otázce nově povýšil zájem na ochraně životního prostředí po bok ostatních základních zájmů EU. Že nás rozsudek nezavedl do slepé uličky, dokázal vývoj v další judikatuře SDEU a primárním právu EU. Soudní dvůr na rozsudek navázal rozsudkem v případě 302/86 Komise proti Dánsku z roku 1988. V dánském případě se posuzovalo, zda je přípustné, aby členský stát k ochraně životního prostředí přijímal takové právní předpisy, které vytvářejí překážky volnému trhu zboží. Konkrétně Dánsko umožnilo dovoz a prodej určitých druhů nápojů pouze za podmínky, že budou prodávány ve vratných lahvích. Pro případ, že chybí unijní úprava, SDEU připustil nediskriminační a přiměřená omezení volného trhu, která směřují k dosažení cílů vyplývajících z unijního práva²¹⁹. S odkazem na případ ADBHU Soudní dvůr znovu prohlásil ochranu životního prostředí za jeden ze základních cílů EU²²⁰. V tomto případě SDEU navíc mohl svoje tvrzení opřít o již přijatý Jednotný evropský akt²²¹.

Rozsudek ve věci Pretore di Salò se také zařadil k ostatním významným rozsudkům z případů z řízení o předběžné otázce. Jako mnohé další rozsudky tento rozsudek přesněji definoval, kdo, kdy a jakou otázku může Soudnímu dvoru předložit. Soudní dvůr ve věci vyřešil spor mezi italskou vládou a vyšetřujícím soudcem, zdali je jím podaná otázka vůbec přípustná. Klíčovým argumentem Soudního dvora byla povaha činností, kterou vyšetřující soudce vykonává. Jestliže jednou z vykonávaných činností, jež jsou vyšetřujícímu soudci svěřeny, je nezávislá soudní činnost podle zákona, pak je oprávněn předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky. Soudní dvůr připomněl, že v případě nutnosti rozhodnout v hlavním řízení nebo v důsledku nových podnětů ke zvážení je možno podat předběžnou otázku znovu. Za třetí významný přínos tohoto případu považují, že Soudní dvůr vzkázal možným tazatelům, aby svoje otázky kladli co nejpřesněji ke konkrétním ustanovením právních předpisů.

²¹⁹ Odst. 6 cit. rozsudku ve věci 302/86.

²²⁰ Odst. 8 rozsudku.

²²¹ Čl. 130r JEA hlava Životní prostředí.

Oproti dvěma zmíněným druhům řízení se Tribunál a Soudní dvůr zachovaly velice konzervativně při projednávání případu *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* a ostatní proti Komisi v řízení pro neplatnost aktu. Jádrem věci byl boj fyzických osob (jednotlivců) a právnických osob soukromého práva (organizací), jež se staví na ochranu zájmů životního prostředí, za jejich právo podat k Tribunálu žalobu pro neplatnost rozhodnutí Komise. Žalobci přišli s návrhy zrevidovat postavení žalobců, které naprosto nevyhovuje potřebám ochrany životního prostředí.

Žalobci odmítli, aby Tribunál přistupoval k této otázce podle dosavadní praxe, tj. splněním Plaumannova testu. Ochranu životního prostředí nelze z povahy věci srovnávat s ochranou hospodářské soutěže. Pro případ, že došlo ke škodě nebo újmě v důsledku unijního opatření z oblasti životního prostředí, žalobci žádali, aby Tribunál upustil od splnění podmínky bezprostřední a osobní dotčenosti jako u adresáta opatření pro přiznání aktivní legitimace. Navíc žalobcům nahrávala skutečnost, že obdobně je již k tomuto problému přistupováno v případech státních podpor. Žalobci dále navrhovali přiznat organizacím působícím v oblasti ochrany životního prostředí postavení žalobců vždy automaticky na základě samotného účelu jejich působení.

Tribunál a Soudní dvůr však aktivisty z řad jednotlivců a organizací zklamaly. Nepřipustily žádnou výjimku z podstoupení Plaumannova testu, ať se jedná o zájmy životního prostředí stejně jako o kterékoliv jiné.

Neměnný přístup k otázce aktivní legitimace v řízení pro neplatnost aktu Tribunál v posledních letech zopakoval například ve spojených případech T-236/04 a T-241/04²²². *European Environmental Bureau a Stichting Natuur en Milieu*, dvě evropské organizace hájící zájmy životního prostředí, zažalovaly Komisi za přijetí rozhodnutí, kterým nebyly dvě chemické látky zařazeny do přílohy směrnice o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh²²³. V řízení zazněly stejné argumenty z obou stran jako v případě *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* a ostatní proti Komisi. Nadto novým zajímavým argumentem žalobců byla důvodová zpráva k návrhu nařízení Aarhus²²⁴. Z ní vyplývá, že aktivně legitimována k podání žaloby pro

²²² Spojené věci T-236/04 a T-241/04 *European Environmental Bureau (EEB) a Stichting Natuur en Milieu* proti Komisi. (2005) Sběrka rozhodnutí II-04945.

²²³ Směrnice Rady 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh. Úř. věst. L 230, 19. 8. 1991.

²²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně

neplatnost aktu ve smyslu čl. 263 odst. 4 SFEU bude každá organizace zaměřená na ochranu životního prostředí za splnění určitých objektivních podmínek. Právě takové podmínky žalobci v tomto řízení splnili. Tribunál ale setrval na svém. Návrh ve prospěch intenzivnější soudní ochrany zájmů životního prostředí neuznal pro větší právní sílu primárního práva – čl. 263 odst. 4 SFEU nad důvodovou zprávou k návrhu aktu sekundárního práva²²⁵ a žalobu jako nepřijatelnou odmítl.

Zdá se, že změn ve výkladu čl. 263 odst. 4 SFEU, jak jej provádí SDEU, se v brzké době nedočkáme. Pro zajištění větší ochrany zájmů životního prostředí v rámci řízení pro neplatnost aktu pak zbývá už jen změna ustanovení SFEU. Inspirací tvůrcům primárního práva by mohly být výše zmiňovaný test tří podmínek předložený žalobci v případě *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* a ostatní proti Komisi a Krämerovy návrhy upravující řízení pro porušení Smlouvy.

Soudní dvůr Evropské unie svojí bohatou rozhodovací činností jednoznačně přispívá k lepší ochraně životního prostředí. Díky svým pravomocem a nezávislosti se tak děje velmi účinně v porovnání například se snahami Komise. Pro ochranu životního prostředí jsou významné všechny tři druhy řízení, jimiž se v diplomové práci zabývám. Za nejprogresivnější z řízení před SDEU považuji řízení pro porušení Smlouvy, kde je dosahováno jasných výsledků za pomoci vhodného využívání sankčních nástrojů vůči členským státům. Naopak řízení pro neplatnost aktu za současné úpravy v SFEU přináší podle mého názoru zájmům na ochraně životního prostředí nejméně.

v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úř. věst. L 264, 25. 9. 2006. Odst. 49 rozsudku v cit. věcech T-236/04 a T-241/04.

²²⁵ Odst. 71 rozsudku.

Seznam zkratek

EHS	Evropské hospodářské společenství
EIA	Environmental Impact Assessment (Vyhodnocení vlivů na životní prostředí)
ES	Evropské společenství/Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESUO	Evropské sdružení uhlí a oceli
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
JEA	Jednotný evropský akt
Komise	Evropská komise
Rada	Rada Evropské unie
Rada EU	Rada Evropské unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouva	Smlouva o Evropské unii/Smlouva o fungování Evropské unie
Úř. věst.	Úřední věstník Evropské unie

Použité zdroje

Monografie

- (1) CRAIG, Paul., DE BÚRCA, Grainne. *EC Law-texts, cases & materials*. First Edition. Oxford: Clarendon Press, 1995. 1160 s. ISBN 0-19-876272-0.
- (2) DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- (3) FIALA, Petr., PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury-CDK, 2003. 743 s. ISBN 80-7325-015-2.
- (4) FIALA, Petr., PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury-CDK, 2009. 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2.
- (5) HEDEMANN-ROBINSON, Martin. *Enforcement of European Union Environmental Law. Legal Issues and Challenges*. First Edition. Abingdon: Routledge-Cavendish, 2007. 573 s. ISBN 1-85941-917-8.
- (6) HONTELEZ, John., MOLIN, Katarin. *Jak vážně bere Evropská unie trvale udržitelný rozvoj?*. 1. vydání. Praha: Společnost pro trvale udržitelný život, 2000. 30 s. ISBN 80-902635-5-0.
- (7) JANS, Jan H., VEDDER, Hans V. B. *European Environmental Law*. Third Edition. Groningen: Europa Law Publishing, 2008. 491 s. ISBN 978-90-76871-77-6.
- (8) JANS, Jan H. *European Environmental Law*. First Edition. London: Kluwer Law International, 1995. 388 s. ISBN 90-411-0877-7.
- (9) JECH, Karel., DLOUHÝ, Jiří. *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení Ústavu mezinárodních vztahu v Praze, 2000. 79 s. ISBN 80-86345-08-4.
- (10) JOHNSON, Stanly P., CORRELLE, Guy. *The Environmental Policy of the European Communities*. Second Edition. London: Kluwer Law International, 1997. 535 s. ISBN 90-411-0826-9.
- (11) KARZEL, Daniel. *Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2006. 492 s. ISBN 80-7357-201-X.
- (12) KRÄMER, Ludwig. *E.C. Environmental Law*. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell, 2000. 329 s. ISBN 0-421-590203.
- (13) KRÄMER, Ludwig. *European Environmental Law Casebook*. London: Sweet & Maxwell, 1993. 483 s. ISBN 0-421-47310-X.
- (14) KRÄMER, Ludwig. *Focus on European Environmental Law*. Second Edition. London: Sweet & Maxwell, 1997. 378 s. ISBN 0-421-60140-X.
- (15) KRUŽÍKOVÁ, Eva. *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997. 186 s. ISBN 80-902168-2-X.
- (16) KRUŽÍKOVÁ, Eva., ADAMOVÁ, Eva., KOMÁREK Jan., *Právo životního prostředí Evropských společenství Praktický průvodce*. Praha: Linde Praha, a. s. - Právnícké a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2003. 410 s. ISBN 80-7201-430-7.

- (17) LONDON, Caroline., LLAMAS, Michael. *EC Law on Protection of the Environment and the Free Movement of Goods*. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths, 1995. 261 s. ISBN 0-406-04992-0.
- (18) LYČKA, Martin., KUNC, Bohumil., ŠLÉGLOVÁ, Klára a kol. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2010. 447 s. ISBN 978-80-7201-812-3.
- (19) PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 1999. 111 s. ISBN 80-2010-2237-X.
- (20) PÍTROVÁ, Lenka., POMAHAČ, Richard. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora I. díl*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s. - Právnické a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2000. 359 s. ISBN 80-7201-204-5.
- (21) POMAHAČ, Richard. *Evropské právo (stručný přehled)*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2003. 203 s. ISBN 80-246-0576-7
- (22) *Římské smlouvy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993. 218 s. ISBN 80-901301-6-X.
- (23) SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 308 s. ISBN 978-80-7400-313-4.
- (24) OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 388 s. ISBN 80-86898-97-0.
- (25) OUTLÁ, Veronika., HAMERNÍK, Pavel., BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora (Dokumenty)*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. 341 s. ISBN 80-86898-49-0
- (26) STEINER, Jo., WOODS, Lorna., TWIGG-FLENNER, Christian. *Textbook on EC Law*. Eighth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003. 648 s. ISBN 0-19-925874-0.
- (27) ŠLOSARČÍK, Ivo. *Právní rámec evropské integrace*. 1. vydání. Praha: Institut pro evropskou politiku Europeum, 2003. 185 s. ISBN 80-903237-0-7.
- (28) TICHÝ, Luboš., ARNOLD, Rainer., SVOBODA, Pavel., ZEMÁNEK, Jiří., KRÁL, Richard. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006. 879 s. ISBN 80-7179-430-9.
- (29) TICHÝ, Luboš., ARNOLD, Rainer., SVOBODA, Pavel., ZEMÁNEK, Jiří., KRÁL, Richard., DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011. 1005 s. ISBN 978-80-7400-333-2.
- (30) ZIEGLER, Andreas R. *Trade and Environmental Law in the European Community*. First Edition. Oxford: Clarendon Press, 1996. 344 s. ISBN 0-19-826246-9.

Sborníky

- (31) KRÄMER, Ludwig. *Thirty Years of EC Environmental Law: Perspectives and Prospectives*. In Yearbook of Environmental Law, 2000. s. 155-182. In KRÄMER, Ludwig. *European Environmental Law*. Aldershot: Ashgate, Dartmouth, 2003. ISBN 0-7546-2310-6.

Články

- (32) BERROD, Frédérique. *Case C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and others v. Commission, Judgment of 2 April 1998, ECR [1998] I-1651. Order of the Court of First Instance in Case T-585/93, Stichting Greenpeace Council and others v. Commission, [1995] ECR II-2205.* In *Common Market Law Review*. Volume 36, Issue 3, 1999. s. 635–662. Online ISSN 0165-0750.
- (33) BIONDI, Andrea., HARMER, Katherine. *The European Union: 2005 in Luxembourg: recent developments in the case law of the Community Courts.* In *European Public Law*. Volume 13, Issue 1, 2007. s. 33-46. Online ISSN 1354-3725.
- (34) GÉRARD, Nicole. *Access to Justice on Environmental Matters-a case of Double Standards?* In *Journal of Environmental Law*. Volume 8, Issue 1, 1996. s. 139-157. Online ISSN 0952-8873.
- (35) HEDEMANN-ROBINSON, Martin. *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments.* In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 15, Issue 11, 2006. s. 312-342. Online ISSN 0966-1646.
- (36) HEDEMANN-ROBINSON, Martin. *Enforcement of EU Environmental Law and the Role of Interim Relief Measures.* In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 19, Issue 5, 2010. s. 204-229. Online ISSN 0966-1646.
- (37) JACOBS, Francis. *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment.* In *Journal of Environmental Law*. Volume 18, Issue 2, 5. 5. 2006. s. 185-205. Online ISSN 1464-374X.
- (38) JANSSEN, Jos. *Case C-278/01 Commission v. Spain.* In *European Energy and Environmental Law Review*. Volume 13, Issue 5, 2004. s. 130-132. Online ISSN 0966-1646.
- (39) KILBEY, Ian. *Financial Penalties under Article 228(2) EC: Excessive Complexity?* In *Common Market Law Review*. Volume 44, Issue 3, 2007. s. 743-759. Online ISSN 0165-0750.
- (40) KRÄMER, Ludwig. *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts.* In *Journal of Environmental Law*. Volume 8, Issue 1, 1996. s. 1-18.
- (41) LENAERTS, Koen. *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union.* In *Common Market Law Review*. Volume 44, Issue 6, 2007. s. 1625–1659. Online ISSN 0165-0750.
- (42) RUFFERT, Matthias. *Case C-278/01, Commission v. Kingdom of Spain.* In *Common Market Law Review*. Volume 41, Issue 5, 2004. s. 1387–1393. Online ISSN 0165-0750.
- (43) SMITH, Melanie. *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A Decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU).* In *European Public Law*. Volume 16, Issue 4, 2010. s. 547–570. Online ISSN 1354-3725.
- (44) ŠLOSARČÍK, Ivo. *Postavení neprivilegovaných subjektů v žalobě na neplatnost před soudy Evropské unie – současný stav, trendy a implikace pro*

Českou republiku. In EMP. Číslo 2, 2004. s. 1-13. Dostupný také z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/postaveni-neprivilegovanych-subjektu-v-zalobe-na-neplatnost-pred-soudy-evropske-unie-soucasny-stav-trendy-a-implikace-pro-ceskou-republiku-cast-ii-26078.html?print>>.

- (45) WENNERÅS, Pål. *A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments*. In *Common Market Law Review*. Volume 43, Issue 1, 2006. s. 31-62. Online ISSN 0165-0750.

Internetové zdroje

- (46) <<http://www.ena.lu/>>.
- (47) European Report. Article: COMMISSION DECIDES AGAINST FINING SPAIN OVER BATHING WATER STANDARDS.(European Commission)(Brief Article). Dostupný také z WWW: <<http://www.highbeam.com/doc/1G1-139981199.html>>.
- (48) <<http://eur-lex.europa.eu>>.
- (49) Fourth Report on Competition Policy (Annexed to the 'Eighth General Report on the Activities of the Communities'). 142 s. Dostupný také z WWW: <http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/ar_1974_en.pdf>.
- (50) DUSÍK, Jan. *Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu-zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2001. 161 s. Dostupný také z WWW: <http://www.czp.cuni.cz/info/eu/Soudni_dvur/dusik.pdf>.
- (51) <<http://www.mzp.cz>>.
- (52) Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009. 90 s. Dostupný také z WWW: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf>.
- (53) Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za rok 2007. Ministerstvo zahraničních věcí. Odbor komunitárního práva. Praha, 2008. 73 s. Dostupný také z WWW: <[http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2007.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2007.pdf)>.

Case Law of the Court of Justice of the European Union in the Area of Environmental Protection

Resumé

Diplomová práce na téma Judikatura Soudního dvora EU na úseku ochrany životního prostředí se zabývá třemi druhy řízení, v nichž se poskytuje soudní ochrana zájmům životního prostředí. Nejprve jsou charakterizovány součásti Soudního dvora EU – Soudní dvůr, Tribunál a Soud pro veřejnou službu. Následují kapitoly o jednotlivých druzích řízení. U každého z nich jsou rozebrány související významné případy, o nichž SDEU rozhodoval. Prvním druhem řízení je řízení pro porušení Smlouvy, kde jsou hlavními otázkami možnosti ukládání sankcí členskými státy, jež porušují unijní právo. Sankce jsou ukládány ve dvou formách – penále nebo pevná částka. Druhým typem řízení je řízení o předběžné otázce, ve kterém SDEU interpretuje unijní právo a pomáhá soudům členských států unijní právo aplikovat. Poslední kapitola pojednává o řízení pro neplatnost aktu, v němž je zásadní a velmi problematickou otázkou otázka aktivní legitimace ve věcech životního prostředí.

Po srovnání s jinými oblastmi unijního práva, zejména oblasti práva soutěžního, z kapitol diplomové práce vyplývá, že SDEU poskytuje velmi dobrou ochranu v oblasti životního prostředí při řešení sporů v prvních dvou druzích řízení. V řízení pro porušení Smlouvy Soudní dvůr nabádá Komisi, aby navrhovala sankcionovat porušující členské státy všemi prostředky, jež nabízí SFEU. Soudní dvůr sám návrhy Komise není vázán a případně je modifikuje tak, aby ochrana životního prostředí byla účinnější. Při řešení jednoho případu v rámci řízení o předběžné otázce bylo SDEU v 80. letech 20. století vysloveno, že ochrana životního prostředí je základním cílem EU. Na tento rozsudek navázali legislativci a teprve poté bylo životní prostředí zahrnuto do primárního práva.

Jinak se SDEU chová v řízení pro neplatnost aktu. Zde uplatňuje zastaralé a nevyhovující podmínky pro přístup k soudní ochraně. Takto nejsou zabezpečeny zájmy občanů EU na ochraně životního prostředí. Jednou z cest ke zlepšení je jiný, méně přísný výklad práva SDEU. Jinak je třeba změnit ustanovení primárního práva, aby lépe vyhovovalo potřebám ochrany životního prostředí.

Resumé

The thesis named Case Law of the Court of Justice of the European Union in the Area of Environmental Protection deals with three types of action in which the judicial protection of the environmental interests is provided. First the chambers of the Court of Justice of the EU are characterised – the Court of Justice, the General Court and the Civil Service Tribunal. Chapters on particular types of action follow. Each of them is attached with analysed related significant cases that the Court of Justice of the EU adjudicated upon. The first type of action is the action for failure to fulfil obligations where the principal questions are possibilities of imposing fines on member states that infringe the EU law. Sanctions are imposed in two forms – a penalty or a lump sum. The second type of action is the reference for a preliminary ruling in which the Court of Justice of the EU interprets the EU law and helps courts of the member states apply the EU law. The final chapter examines the action for annulment in which the fundamental and very disputable question is the question of right of action in environmental matters.

After the comparison with other areas of the EU law, in particular the area of the competition law, it results from the thesis's chapters that the Court of Justice of the EU provides a very good protection in the environmental matters when acting within the first two types of action. Within the action for failure to fulfil obligations the Court of Justice of the EU encourages the Commission to propose to penalise infringing member states by all means that the Treaty on the Functioning of the European Union offers. The Court of Justice of the EU is not bound by the Commission's proposals and in some case it modifies them the environmental protection to be more efficient. During one preliminary ruling in the 1980's the Court of Justice of the EU declared that the environmental protection is the EU principal goal. This judgement made legislators to embody the environmental protection into the primary law.

Within the action for annulment the Court of Justice of the EU acts differently. In here it exercises conditions that are out of date and unsuitable for the access to the judicial protection. EU citizens' interests in the environmental protection are not secured this way. A different and less strict interpretation of the law by the Court of Justice of the EU might lead to an improvement. Otherwise it is necessary to amend the provisions of the primary law in order to protect better the environment.

Soudní dvůr Evropské unie, druhy řízení, životní prostředí

Court of Justice of the European Union, types of action, environment