
UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra životního prostředí

**Judikatura Evropského soudního dvora na úseku ochrany
životního prostředí**

Příkladová studie na směrnici o ptácích

Diplomová práce

Vedoucí: Prof. JUDr. Milan Damohorský, Dr.Sc.

Autor: Klára Havlíčková

Praha 2007

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze, dne 12. 1. 2007


Klára Havlíčková

PODĚKOVÁNÍ

Za odborné vedení mé práce, za rady a připomínky a zejména za vstřícnost v jednání děkuji svému vedoucímu, Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, Dr.Sc.

OBSAH

PODĚKOVÁNÍ	ii
OBSAH	iii
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	v
ÚVOD - ROLE SOUDŮ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	1
1 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ NA ÚROVNI SPOLEČENSTVÍ	4
1.1 Historický vývoj	4
1.2 Politika životního prostředí Společenství.....	4
1.3 Právní základ přijímání právních norem práva životního prostředí	5
1.4 Způsob rozhodování o otázkách životního prostředí	6
1.5 Formy obsahující právní normy k ochraně životního prostředí	7
1.6 Implementace a prosazování norem na ochranu životního prostředí	8
2 EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR – JEHO PRAVOMOCI A ŘÍZENÍ PŘED NÍM ...	11
2.1 Složení a struktura ESD	12
2.2 Složení a struktura Soudu prvního stupně	13
2.3 Dělbba příslušnosti mezi ESD a Soudem prvního stupně	13
2.4 Řízení před soudem.....	14
2.5 Některé druhy řízení.....	14
2.5.1 <i>Řízení o porušení Smlouvy (Čl. 226 SES a násl.) a řízení o výkonu rozsudku (Čl. 228 SES)</i>	14
2.5.2 <i>Řízení o předběžné otázce (Čl. 234 SES)</i>	15
2.5.3 <i>Řízení o žalobě na neplatnost (Čl. 230 SES)</i>	16
2.6 Statistické údaje	17
3 JUDIKATURA ESD NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – OBEČNÁ ČÁST	18
3.1 Ochrana životního prostředí jako cíl Společenství	19
3.2 Ekonomické zájmy a zájem ochrany životního prostředí	19
3.3 Meze diskreční pravomoci členských států	22
3.3.1 <i>Přísná vnitrostátní právní úprava</i>	22
3.3.2 <i>Nenáležitá implementace práva Společenství</i>	23
3.4 Rezervy v ochraně.....	26
3.5 Nedostatky ve fungování soudního systému Společenství.....	29
3.6 Nástroj donucení ke splnění povinnosti členskými státy.....	29
3.7 Výklad klíčových pojmů.....	31
3.8 Politický charakter některých rozsudků ESD.....	32
3.9 Shrnutí	36

4	JUDIKATURA ESD NA ÚSEKU OCHRANY VOLNĚ ŽIJÍCÍCH PTÁKŮ	39
4.1	Náležitá transpozice směrnice.....	40
4.2	Působnost směrnice.....	41
4.3	Filosofie směrnice.....	42
4.4	Nástroje ochrany	43
4.5	Zřizování chráněných území.....	44
4.6	Povinnost označit dostatečný počet ZCHO o odpovídající rozloze.....	46
4.7	Zákaz vyloučení ochrany s ohledem na hospodářské požadavky	48
4.8	Otázka změny (zmenšení) ZCHO.....	49
4.9	Dopady směrnice o stanovištích na otázku změny (zmenšení) ZCHO.....	50
4.10	Význam hospodářských požadavků při označování ZCHO po přijetí směrnice o stanovištích	53
4.11	Obchod a lov volně žijících ptáků.....	54
4.12	Zbylá ustanovení směrnice.....	60
4.13	Shrnutí	60
5	ZÁVĚR.....	64
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	69
	SEZNAM PŘÍLOH.....	74

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ESD	Soudní dvůr Evropských společenství
ECR	European Court Report (Sbírka Soudního dvora Evropských společenství v anglickém znění)
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
JEA	Jednotný evropský akt
JŘSD	Jednací řád Soudního dvora Evropských společenství
JŘSPS	Jednací řád Soudu prvního stupně Evropských společenství
Komise	Komise Evropských společenství
Rada	Rada Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
Směrnice o ptácích	Směrnice 79/409/EHS na ochranu volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s.1.)
Směrnice o stanovištích	Směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.)
Smlouva	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, resp. Smlouva o založení Evropského společenství
SPS	Soud prvního stupně
Statut	Statut Soudního dvora Evropských společenství
Úř. věst.	Úřední věstník Evropské unie
ZCHO	Zvláště chráněné území

ÚVOD - ROLE SOUDŮ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Prostřednictvím soudů zajišťuje stát ochranu veřejných a soukromých subjektivních práv jako jednu ze svých základních funkcí¹. Činnost nezávislých soudů jako státních orgánů, vykonávaná podle stanovených pravidel a spočívající v závazném řešení konkrétních případů podle právních norem je soudnictvím².

Právo na příznivé životní prostředí je základním subjektivním právem každého z nás³. Zásah do tohoto práva⁴, jakož i do dalších práv s ochranou životního prostředí souvisejících⁵ proto na vnitrostátní úrovni povinně přezkouvávají soudy. V České republice neexistují specializované soudy ochrany životního prostředí. Ochranu práva na příznivé životní prostředí poskytují soudy obecné soudní soustavy a Ústavní soud prostřednictvím čtyř kategorií soudního řízení:

- 1) trestního řízení, v němž soudy posuzují vinu a ukládají trest ve věcech trestně právních (trestné činy proti životnímu prostředí);
- 2) občanskoprávního řízení, v němž soudy soudí věci občanskoprávní a obchodní (náhrada na složkách životního prostředí, které jsou věcmi);
- 3) soudního řízení správního, v němž se přezkouvávají správní rozhodnutí (rozhodnutí ve věcech ochrany životního prostředí a jeho složek), a konečně
- 4) řízení před Ústavním soudem při výkonu konkrétní i abstraktní kontroly ústavnosti⁶.

Soudnictví se dnes již neomezuje na vnitrostátní. Setkáváme se s ním i na úrovni nadnárodní - komunitární a mezinárodní. Zatímco existence vnitrostátního soudnictví je typickým projevem státní suverenity, výkon komunitárního a mezinárodního soudnictví je projevem vůle států svou suverenitu omezit.

¹ Srov. čl. 4 Ústavy: Základní lidská práva jsou pod ochranou soudní moci. A čl. 36 LZPS (1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (rozumí se správního) a (2) kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanovi-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

² Srov. definici soudnictví ve Winterová, A.: Civilní právo procesní. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha, Linde Praha a.s. 2002.

³ Srov. čl. 35 LZPS: (1) Každý má právo na příznivé životní prostředí; (2) na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů; a (3) při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

⁴ Rozumějme konkrétních oprávnění, která právní předpis k realizaci základního práva stanoví, protože právo podle čl. 35 LZPS se nelze domáhat přímo.

⁵ Např. čl. 11 LZPS ochrana vlastnictví.

⁶ Srov. Damohorský, M.: České právo životního prostředí, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006, s. 84 a 90-92.

Na úseku ochrany životního prostředí působí jako stálý mezinárodní soudní orgán Mezinárodní soudní dvůr (*International Court of Justice*) se sídlem v nizozemském Haagu zřízený v rámci systému Organizace spojených národů. Při něm byla vytvořena stálá Komora pro otázky životního prostředí. Vedle MSD je k rozhodování některých otázek životního prostředí příslušný také Mezinárodní tribunál pro mořské právo se sídlem v německém Hamburku, který byl zřízen Úmluvou o mořském právu v roce 1982. *Ad hoc* se při prosazování závazků k ochraně životního prostředí uplatňuje pravomoc tzv. mimořádných zelených soudů⁷, které působí jako soudy arbitrážní.

Vstupem do Evropské unie k 1. květnu 2004 se ČR zapojila do právního společenství, jak lze Evropská společenství charakterizovat⁸, jehož součástí je také soudní systém zajišťující právní ochranu při používání evropského práva⁹. Pro dohled nad prosazováním práva životního prostředí Společenství¹⁰ nepůsobí na úrovni Evropských společenství specializovaný soud. S konkrétními problémy se vyrovnává v rámci své působnosti Evropský soudní dvůr.

Judikatura ESD je rozsáhlá. Rozsudky na úseku ochrany životního prostředí jsou, byť jejich četnost neustále roste, jen jednou z jejích mnoha složek. Nevydává je specializovaný senát¹¹. Stejně tak u ESD nepůsobí soudci specializovaní výhradně na evropské právo životního prostředí. Určitá specializace existuje jen mezi generálními advokáty.

Ve srovnání s mezinárodními soudními institucemi sehraává ESD při prosazování nadnárodních, v tomto případě komunitárních, norem k ochraně životního prostředí mnohem významnější roli. Tato skutečnost podle mého názoru logicky vyplývá již z porovnání počtu rozhodovaných případů. Otázkou ovšem zůstává, jak dalece a účinně ESD využívá právní základ, který mu k prosazování ochrany životního prostředí dává primární a sekundární právo. Na jaký přístup k ochraně životního prostředí, která je jedním z cílů Společenství, lze z analýzy judikatury ESD vůbec usuzovat? I ten nejaktivnější přístup by byl zbytečný, pokud by neexistoval mechanismus pro jeho prosazení v praxi. Proto je důležité se ptát, jak účinným nástrojem jsou v tomto ohledu rozsudky ESD. Předkládaná diplomová práce hledá odpovědi na tyto i další dílčí otázky.

⁷ Special Green Courts.

⁸ Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: *Evropské právo*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004, s. 329.

⁹ Viz čl. 220 SES odstavec 1: „Soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy.“

¹⁰ Rozuměj právo v objektivním smyslu.

¹¹ Specializované senáty působí ale např. ve věcech ochranných známek Společenství.

Není jejím cílem seznámit čtenáře s veškerou judikaturou ESD na úseku práva životního prostředí Společenství. Taková analýza nejen, že svým rozsahem a náročností zcela přesahuje možnosti této práce, ale ani není k pochopení významu ESD nutná. Proto jsem v práci zvolila jiný postup.

Nejprve popíši kdy a z jakého popudu se Společenství začala problematice životního prostředí věnovat, jaké jsou cíle politiky životního prostředí Společenství, co tvoří právní základ této politiky a jakými nástroji Společenství k ochraně životního prostředí působí (kapitola 1). V kapitole 2 vysvětlím jaké postavení ESD v systému institucí Společenství má a za jakých okolností se právem životního prostředí zabývá. Následně v kapitole 3 upozorním na tendence, které se v judikatuře na úseku práva životního prostředí obecně projevují a pokusím se zjistit jaké dopady má judikatura ESD na právo životního prostředí, členské státy a na ochranu životního prostředí. Významnou částí diplomové práce je podrobná analýza judikatury ESD týkající se směrnice o ptácích (kapitola 4). Na jejím příkladu čtenáři demonstruji konkrétní problémy, které ESD v rámci své pravomoci řeší, aby bylo zcela jasné, jakým směrem se ESD ve svých úvahách na úseku práva životního prostředí ubírá. V závěru nejen odpovím na vytyčené otázky, ale pokusím se také obecně zhodnotit roli ESD v ochraně životního prostředí.

1 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ NA ÚROVNI SPOLEČENSTVÍ

1.1 Historický vývoj

Politika životního prostředí se na úrovni Evropských společenství začala rozvíjet v 70. letech nejprve bez jednoznačného právního základu¹². Teprve poté, co ESD v roce 1985 ve svém pro právo životního prostředí Společenství zcela zásadním rozsudku *ADBH* označil ochranu životního prostředí za „jeden ze základních (*essential*) cílů Společenství [...] který je v obecném zájmu“ sledovaném Společenstvím¹³, vnesl Jednotný evropský akt ještě téhož roku do Smlouvy¹⁴ samostatnou hlavu nazvanou životní prostředí, čímž byl formálně v primárním právu zakotven právní základ politiky životního prostředí - dnes jeden ze základních politických sektorů Společenství.

Čl. 2 SES ve znění Amsterdamské smlouvy již výslovně počítal vysokou míru ochrany životního prostředí a zlepšení kvality životního prostředí k základním úkolům Společenství. Maastrichtská smlouva dále potvrdila v primárním právu odklon od orientace vnitřního trhu pouze na hospodářský růst, když jednoznačně vytyčila za cíl Společenství také vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností (čl. 2) a udržitelný rozvoj (čl. 6). Amsterdamská smlouva jasněji vymezila oblasti samostatného jednání členských států k ochraně životního prostředí podle čl. 95/4 SES v rámci zásady subsidiarity.

1.2 Politika životního prostředí Společenství

Smlouva dodnes nedefinuje pojem životního prostředí. Lze však souhlasit s názorem, že se nejedná jen o přirozené prostředí. Čl. 172/2 totiž zahrnuje do životního prostředí také urbanistiku¹⁵.

Článek 174/1 SES vyjmenovává cíle, které politika Společenství v oblasti životního prostředí sleduje. Jedná se o:

- udržování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí;
- ochranu lidského zdraví;

¹² První směrnice přijatá s cílem chránit životní prostředí byla směrnice 75/439/EHS o odpadních olejích, Úř. věst. L 194, 25.07.1975, s. 31.

¹³ Rozsudek ze dne 7. února 1985 ve věci 240/83 *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBH)* [1985] ECR 531.

¹⁴ Dále alternativně také jen Smlouva nebo SES.

¹⁵ Podrobněji v Dauses, M.A.: *Příručka hospodářského práva EU*. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002, s. 564 – 565.

- obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů, a
- podporu opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

Tyto cíle představují obsahová určení pro plnění úkolů orgánů Společenství. Jsou právně závazné a v případě konfliktu s jinými cíly Smlouvy mají stejnou váhu. V konkrétním případě může opatření Společenství způsobit rozpor mezi jednotlivými cíly ochrany životního prostředí. Podle judikatury ESD je za takových okolností „*třeba usilovat o překonání rozporů mezi těmito cíly*“¹⁶.

Vodítkem pro řádné naplňování politiky Společenství v oblasti životního prostředí a jednotícím prvkem jsou principy, které musí být při naplňování politiky zachovávány. Některé principy jsou obecné, jiné se uplatňují jen na určitém úseku práva životního prostředí. Čl. 174/2 SES obsahuje jejich demonstrativní výčet. Uvedené zásady si jsou rovny, neexistuje mezi nimi hierarchie. Dojde-li mezi nimi ke konfliktu, mají orgány Společenství prostor pro uvážení. Právní účinky zásad lze dovodit výkladem norem sekundárního práva a práva primárního. Za pomoci zásad mohou být ospravedlněny odchylky od striktního sledování cílů vnitřního trhu ve prospěch ochrany životního prostředí¹⁷.

Při přípravě politiky v oblasti životního prostředí přihlédně Společenství k dostupným vědeckým a technickým údajům, podmínkám životního prostředí v různých regionech Společenství, možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti a nečinnosti a hospodářskému a sociálnímu rozvoji Společenství jako celku a vyváženému rozvoji jeho regionů.

1.3 Právní základ přijímání právních norem práva životního prostředí

Politika životního prostředí je průřezovou oblastí, což je zvláště zdůrazněno integračním ustanovením čl. 6 SES¹⁸. Úkol ochrany životního prostředí může být proto vyvozen nejen z hlavy XIX. SES věnované životnímu prostředí (články 174, 175 a 176 SES), ale ze všech ustanovení Smlouvy, která vymezují pravomoci. V praxi se často jedná o pravomoci vymezené čl. 95/1 SES k přijímání opatření k harmonizaci právních

¹⁶ Tamtéž, s. 566.

¹⁷ Např. omezení přeshraničního pohybu odpadu z důvodů uplatnění zásady odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, blíže rozsudek ze dne 9. července 1992 ve věci C-2/90 *Evropská komise v. Belgie – tzv. valónský odpad*, [1992] ECR I-4431.

¹⁸ Čl. 6 SES zní: „*Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik Společenství uvedených v článku 3, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.*“

a správních předpisů členských států s cílem vytvoření a fungování vnitřního trhu, články 93 a 94 zmocňující k harmonizaci pravidel o nepřímých a přímých daních, čl. 37 zakládající pravomoci pro oblast zemědělské politiky, čl. 71 pro dopravní politiku, čl. 83 pro politiku hospodářské soutěže a články 137 a 152 SES, která jsou právním základem pro opatření ke zlepšování pracovního prostředí za účelem ochrany zdraví pracovníků a ochrany vysokého stupně lidského zdraví obecně.

V rámci svých pravomocí spolupracují Společenství a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Za tímto účelem může Společenství uzavírat smlouvy se třetími státy postupem v souladu s čl. 300 SES. Také pro oblast politiky životního prostředí platí pro dělbu pravomocí mezi Společenství a členské státy obecné zásady judikatury *AETR*, podle které vnější pravomoc následuje vnitřní pravomoc¹⁹.

Subsidiárním zmocňovacím ustanovením je také pro oblast práva životního prostředí čl. 308 SES – tzv. klauzule flexibility, který umožňuje činnost Společenství, pokud je to nezbytné pro dosažení cíle společného trhu a Smlouva nestanoví nezbytné pravomoci.

1.4 Způsob rozhodování o otázkách životního prostředí

Podle čl. 175/1 rozhoduje Rada o tom jakou činnost budou Společenství vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů sledovaných v oblasti životního prostředí, postupem podle článku 251 po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Pojem činnost je nejobsáhlejší označení pro jednání ve Smlouvě. Zahrnuje jak všechny právní akty ve smyslu čl. 249 SES, tak všechna ostatní právní jednání, jakož i všechna opatření, která nemají právní povahu (rozhodnutí, varování, či sdělení)²⁰. Čl. 251 upravuje tzv. spolurozhodovací proceduru, ve které Rada rozhoduje o návrhu po obdržení stanoviska Evropského parlamentu kvalifikovanou většinou. Odchylně od tohoto postupu, aniž je dotčen čl. 95 SES, přijímá Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů jednomyslně a) předpisy především fiskální povahy; b) opatření týkající se: územního plánování, hospodaření s vodními zdroji nebo týkající se přímo nebo nepřímo dostupnosti vodních zdrojů, využívání půdy, s výjimkou hospodaření s odpady; c) opatření významně

¹⁹ Rozsudek ve věci 22/70 *AETR* [1971] ECR 263 a posudek I/94.

²⁰ Podrobněji v Dausés, M.A.: Příručka hospodářského práva EU. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002, s. 580.

ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií²¹.

Vzhledem k tomu, že úkol ochrany životního prostředí může být s ohledem na čl. 6 SES²² vyvozen ze všech ustanovení SES, které vymezují pravomoci, vyvstává při překrývání působnosti těchto norem problém vymezení vůči legislativním pravomocím v jiných oblastech. Ve své dřívější rozhodovací praxi²³ dal ESD v takovém případě z důvodů požadavku demokratičnosti přednost takovému předpisu, který přiznává Evropskému parlamentu silnější práva účasti v legislativním procesu²⁴. Dnes je výchozím bodem pro vymezení působnosti jednotlivých ustanovení pojetí, podle něž zmocňovací základy nejsou v konkurenčním postavení, nýbrž označují rozdílné, částečně se překrývající tématicky, které jsou všechny vázány stejně vysokou úrovní ochrany životního prostředí jako obecného cíle Smlouvy podle čl. 2 SES²⁵. Podle převažujícího názoru ESD, pokud opatření slouží jak ekologickým cílům, tak cílům jiným, řídí se určení zmocňovacího základu podle „těžiště“ opatření a objektivní věcné blízkosti, které je třeba určit na základě objektivních²⁶ soudně přezkoumatelných kritérií²⁷. Cíl a účel právního aktu či opatření je třeba zjišťovat výkladem z konkrétní formy včetně bodů odůvodnění.

1.5 Formy obsahující právní normy k ochraně životního prostředí

Těžiště práva životního prostředí Společenství se nalézá v sekundárním právu, a to především ve formě směrnic. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků pro její transpozici se ponechává vnitrostátním orgánům²⁸. Některé zásady transpozice směrnice a především následky, které má její nenáležitá transpozice pro členské státy a jednotlivce, určuje judikatura ESD, což blíže ukáží v kapitolách 3 a 4.

²¹ Článek 175 odst. 2 SES.

²² Tzv. integrační ustanovení – viz výše.

²³ Rozsudek ze dne 11. června 1991, C-300/89 *Komise v. Rada - oxid titaničitý* [1991] ECR I-2867.

²⁴ Podrobněji a kriticky k tomuto názoru v Dausés, M.A.: *Příručka hospodářského práva EU*. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002, s. 587 a následující.

²⁵ Např. výslovně určeno v čl. 95 odst. 3 a čl. 174 odst. 2 SES.

²⁶ Podle názoru publikovaného v Dausés, M.A.: *Příručka hospodářského práva EU*. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002, s. 588 existují k objektivním kritériím dva postoje. Vedle postoje ESD také názor, že rozhodující je objektivní účinek opatření.

²⁷ Rozsudek ze dne 29. března 1990, C-62/88, *Řecko v. Rada - Černobyl* [1990] ECR I-1527.

²⁸ Čl. 249 SES

Výjimečně působí Společenství v oblasti životního prostředí formou nařízení²⁹. Nařízení je závazné v celém rozsahu a je přímo použitelné ve všech členských státech. V případě nařízení se nevyžaduje jejich transpozice jako u směrnic, avšak i některá ustanovení nařízení potřebují ke své praktické aplikaci svou konkretizaci v procesu označovaném jako adaptace³⁰.

Rozhodnutí orgánů Společenství jsou závazná v celém rozsahu pro ty, jimž jsou určena.

Významným nástrojem uplatňovaným k úpravě politiky životního prostředí Společenství jsou tzv. obecné programy pro životní prostředí. V programech jsou stanoveny přednostní cíle politiky. Od té doby, co podle čl. 175/3 Rada programy přijímá spolutřídou procedurou podle čl. 251 SES, jsou právně závazné a při nečinnosti orgánů Společenství po přijetí příslušných programů přichází v úvahu žaloba pro nečinnost³¹. Posledním v řadě je Šestý akční program životního prostředí nazvaný „*Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba*“³². Provádění a financování politiky životního prostředí Společenství náleží podle čl. 175/4 do pravomoci členských států, pokud Smlouva neobsahuje odchylnou úpravu. Vedle Fondu soudržnosti a strukturálních fondů stanovených primárním právem, ze kterých mohou být financována také opatření v oblasti životního prostředí, stanoví sekundární právo nástroj financování LIFE II pro podporu prioritních projektů životního prostředí.

Společenství využívá v oblasti politiky životního prostředí hojně také nezávazné formy jednání v podobě doporučení, stanovisek, sdělení a usnesení. Právně nezávazná sdělení či zprávy Komise jsou dosud označovány jako tzv. „*Zelené knihy*“ a „*Bílé knihy*“ a jsou často spojeny s návrhem opatření Společenství³³.

1.6 Implementace a prosazování norem na ochranu životního prostředí

Požadavky obsažené v komunitárních environmentálních normách jsou naplňovány v jednotlivých členských státech prostřednictvím procesu implementace

²⁹ Aktuálně např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004 ze dne 29. dubna 2004 o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS, L 158, 30.4.2004, s. 7—49.

³⁰ Pro bližší studium této problematiky doporučuji Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR. Praha, C. H. Beck 2002.

³¹ Podrobněji v Dausés, M.A.: Příručka hospodářského práva EU. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002, s. 608.

³² Základem činnosti EU v oblasti životního prostředí je Šestý akční program nazvaný: „*Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba*.“ COM (2001) 31.

³³ Podrobněji v Dausés, M.A.: Příručka hospodářského práva EU. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002, s. 611.

a prosazování. Hranice mezi oběma pojmy není ostrá. V odborné literatuře se lze setkat s jejich různým obsahovým pojetím³⁴. V následujícím výkladu však bude pojem implementace odpovídat té části procesu realizace environmentální normy práva Společenství, ve které dochází v první fázi k přenesení požadavků v ní obsažených do národních legislativ jednotlivých členských států, a následně k faktické či praktické aplikaci těchto požadavků v konkrétních relevantních případech. První fáze procesu implementace bývá také označována jako tzv. legislativní implementace a bere na sebe podobu transpozice u směrnic a adaptace u nařízení. Pojem prosazování bude v textu diplomové práce charakterizovat systém opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení zamýšleného účinku právních norem, zahrnující kontrolu naplňování požadavků v nich obsažených a mechanismy reakce na případná zjištění jejich nesplnění či porušení³⁵.

Proces implementace a prosazování práva životního prostředí se po celém světě na všech úrovních potýká se značnými nedostatky, které jsou souhrnně označovány jako tzv. implementační deficit. Okruh jeho příčin je široký. Zahrnuje nedostatečné vnitrostátní kapacity, finanční náročnost implementace, nedostatečné vědecké poznatky či neexistenci zájmových skupin a uplatňuje se v plném rozsahu právě na nadnárodní úrovni. Společenství se odstraňování implementačního deficitu věnuje již od konce 80. let³⁶. Ze Smlouvy je v tomto ohledu nejvýznamnější úloha svěřena Komisi³⁷, která má povinnost dbát na provádění Smlouvy, jakož i na provádění aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě. V případě opožděné nebo špatné transpozice směrnic, která je jednou z forem implementačního deficitu, odhalí Komise problém v rámci vlastního šetření, avšak Komise sama nedisponuje inspektory životního prostředí, a proto je při odhalování porušování práva životního prostředí Společenství ve velkém rozsahu odkázána na písemné stížnosti jednotlivců a nevládních organizací, jejichž počet každoročně stoupá³⁸. V současné době se přibližně jedna třetina všech stížností a řízení

³⁴ Pro bližší studium srov. Smolek, M.: Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 1/2005, Carolinum 2006, s. 25 a násl.

³⁵ Srov. definici provedenou tamtéž, s. 29.

³⁶ Srov. Čtvrtý akční program ochrany životního prostředí přijatý v roce 1987, Úř. věst. 1987 C 328/1 ze dne 7.12. 1987.

³⁷ Blíže čl. 211/1 SES.

³⁸ 432 v roce 1998, 453 v roce 1999 a 543 v roce 2000, blíže v 18. výroční zprávě o monitoringu aplikace komunitárního práva, COM (2001) 309.

o porušení Smlouvy týká práva životního prostředí Společenství³⁹. Na základě čl. 193 SES může Evropský parlament ustavit tzv. dočasný vyšetřovací výbor (*inquiry committee*), jehož úkolem je zkoumat případné nedostatky v implementaci komunitárních norem. Podnět k aktivitě Evropského parlamentu však i v tomto případě přichází nejčastěji zvenčí.

Stav implementace a prosazování práva životního prostředí Společenství shrnuje Komise pravidelně ve Zprávě o provádění práva životního prostředí EU. Činnost Komise při plnění jejích ekologických úkolů podporuje, a to zejména obstaráváním informací o životním prostředí, Evropská agentura pro životní prostředí⁴⁰. Jedná se o agenturu zřízenou nařízením 1210/90, která je rozpočtově závislá na Komisi, ale má vlastní zaměstnance a pokud jde o mimosmluvní odpovědnost, je postavena na roveň orgánům ES. Klíčovou úlohu v práci EEA hraje Evropská informační síť pro životní prostředí⁴¹ jako síť tvořená z institucí na úrovni členských států, jichž je EEA hlavním koordinátorem. Rozhodnutím Komise bylo zřízeno také Obecné poradní fórum pro otázky životního prostředí, jehož úkolem je poradenství Komisi⁴².

Teprve podpůrným prostředkem k dosažení náležité implementace environmentálních norem by mělo být zahájení řízení proti členskému státu před ESD⁴³. Na to, zda se aspoň v tomto případě jedná o prostředek účinný, se pokusím odpovědět v následujících kapitolách této diplomové práce.

³⁹ Dále v Macrory, R.: *The Enforcement of EU Environmental Law*. In: Macrory, R.: *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2006, s. 385 a násl.

⁴⁰ The European Environmental Agency (EEA)

⁴¹ The European Environment Information and Observation Network (EIONET)

⁴² The European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development („European Green Forum“)

⁴³ K tomuto názoru srov. Šestý akční program na ochranu životního prostředí a také 20. výroční zprávu o monitoringu aplikace komunitárního práva, COM (2003) 669, s. 33 ve které se uvádí: „*Je nezbytně nutné, aby se zlepšila implementace environmentální legislativy v členských státech. Nicméně podávání žalob na členské státy u Evropského soudního dvora není jediným a často ani nejefektivnějším způsobem vyřešení současného problému.*“

2 EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR – JEHO PRAVOMOCI A ŘÍZENÍ PŘED NÍM

Pravomoci přenesené členskými státy na Společenství zahrnují i soudní moc a jsou předpokladem vzniku a existence evropského soudnictví a jeho systému. V současné době, po změnách v evropském soudnictví provedených Smlouvou z Nice, vykonávají soudní moc Společenství tři⁴⁴ soudní instituce - Soudní dvůr Evropských společenství⁴⁵, Soud prvního stupně a specializované soudní komory (panely) přidružené k Soudu prvního stupně⁴⁶. Tyto instituce, mezi nimiž má ESD výsadní postavení, zajišťují dodržování práva při výkladu a provádění jednotlivých Smluv⁴⁷. Jsou příslušné k výkladu a aplikaci jak primárního, tak sekundárního práva. Jejich rozhodnutí jsou závazná pro členské státy – jejich soudy a ostatní státní orgány⁴⁸ - a to i kdyby byla z právního hlediska pochybná⁴⁹.

Na úrovni Společenství neexistuje jako takový žádný soud pro otázky životního prostředí. Případy vztahující se k ochraně životního prostředí řeší v rámci své působnosti ESD a Soud prvního stupně. Není ovšem účelem této práce podrobně analyzovat složení a působnost těchto soudních institucí. Proto se v této kapitole budu zmíněné problematice věnovat v takovém rozsahu, aby si čtenář mohl vytvořit nutný základ pro pochopení práce ESD a jejího produktu, totiž rozsudků, a současně, abych se vyhnula jakýmkoli zjednodušeným teoriím a vysvětlením úlohy ESD, která nejsou na místě, protože byť má ESD svou konkrétní úlohu a identitu, je ovlivněn mnoha faktory, mezi něž patří i skutečnost, že není jednotným hráčem, ale soustavou tvořenou soudci, generálními advokáty, a dalšími vlivnými osobami.

⁴⁴ Jedná se o soudní soustavu v užším pojetí. V širším pojetí tvoří evropskou soudní soustavu také všechny soudy členských států, které jsou zároveň soudy komunitární.

⁴⁵ Dále v textu jen ESD.

⁴⁶ Zatím jedinou skutečně v život uvedenou soudní komorou je Soud pro veřejnou službu zřízený rozhodnutím Rady 2004/752/ES, Euratom z 2.11.2004 o zřízení Soudu pro veřejnou službu Evropské unie, Úř. věst. L 333/7, 9.11. 2004.

⁴⁷ Viz např. čl. 220 SES.

⁴⁸ K bližšímu studiu této problematiky srov.: Bobek M., Komárek J. Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách? 1. část Právní rozhledy, 2004, č. 19, s. 697-706, 2. část č. 20, s. 752 – 757 či Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M.: Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha, Linde 2005, kapitola XI, s. 340-382.

⁴⁹ Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: Evropské právo. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004, s. 332.

2.1 Složení a struktura ESD

Složení ESD se řídí čl. 221-223 SES⁵⁰. Organizaci a řízení před ESD upravuje Protokol ke statutu Soudního dvora. Ke změně statutu je třeba, s výjimkou základních ustanovení o postavení soudců a generálních advokátů, jednomyslné rozhodnutí Rady. Jednací řad, který navazuje na ustanovení statutu, přijímá ESD na základě čl. 223 SES a potvrzuje jej Rada kvalifikovanou většinou.

Ustanovení Smlouvy o počtu soudců jsou novelizována s přistoupením nových členských států. V současné době je jich 27⁵¹ a novela SES provedená Smlouvou z Nice uvádí, že se ESD skládá z jednoho soudce z každého členského státu. Jmenování soudců je podmíněno vzájemnou dohodou vlád členských států⁵². Funkční období je šestileté, přičemž každé tři roky dochází k částečné obměně.

Podle čl. 222 SES asistují soudcům generální advokáti. V současnosti je jich osm, ale Smlouva stanoví, že na žádost ESD může Rada jednomyslným rozhodnutím jejich počet zvýšit. Soudci nebo generální advokáti jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a které splňují všechny požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí v jejich zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva.

Soud si volí ze svého středu předsedu a jmenuje svého tajemníka⁵³.

Soudci nemohou za svého působení jako členové ESD zastávat žádnou jinou politickou nebo úřední funkci a vedle svého řádného nahrazení ve funkci, může být jejich funkční období ukončeno smrtí, rezignací nebo odvoláním. Podle statutu Soudního dvora může být odvolán soudce nebo generální advokát, který podle jednomyslného názoru ostatních soudců a generálních advokátů nadále nespĺňuje požadavky pro výkon funkce a neplní závazky vyplývající z jeho funkce⁵⁴.

Podle čl. 221 zasedá ESD v senátech nebo ve velkém senátu⁵⁵.

⁵⁰ Podobně srovnej čl. 137-140a EUROATOM.

⁵¹ Vzhledem k aktuálnímu rozšíření Společenství o Bulharsko a Rumunsko k 1.1.2007 došlo k jmenování dvou nových soudců k ESD a také k Soudu prvního stupně, srov. Information for the Press No. 105/6, 25.12.2006, dostupná na <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp06/info/cp060105en.pdf>

⁵² Blíže čl. 224 SES.

⁵³ Blíže čl. 223 SES.

⁵⁴ Čl. 6 Statutu ESD.

⁵⁵ Blíže podmínky vytváření senátů, jejich složení a podmínky pro zasedání velkého senátu stanoví čl. 16 a 17 Statutu.

2.2 Složení a struktura Soudu prvního stupně

Soud prvního stupně tvoří 27 soudců. Čl. 224 stanoví, že se skládá nejméně z jednoho soudce z každého členského státu, což jej odlišuje od ESD, kde může zasedat jen jeden soudce za členský stát. Při Soudu prvního stupně neexistuje samostatná funkce generálního advokáta. Každý soudce však může být povolán k plnění jeho úkolů. Požadavky pro jmenování do funkce soudce Soudu prvního stupně jsou jen o málo nižší než ty vyžadované pro jmenování soudcem ESD⁵⁶. Stejně jako ESD i Soud prvního stupně volí ze svého středu předsedu a jmenuje tajemníka⁵⁷. Podobně také zasedá v komorách po třech a pěti a za mimořádných okolností svolává plenární zasedání, při němž jeden ze soudců plní úkoly generálního advokáta. Nestanoví-li statut Soudního dvora jinak, vztahují se ustanovení Smlouvy týkající se ESD i na Soud prvního stupně.

2.3 Dělbá příslušnosti mezi ESD a Soudem prvního stupně

Podle znaků právní úpravy, které charakterizují jednotlivé postupy soudních institucí, lze rozlišovat 14 různých druhů základních řízení⁵⁸, přičemž každé z nich znamená specifický druh věcné příslušnosti ESD a Soudu prvního stupně.

Pro náš další výklad věnovaný judikatuře ESD na úseku práva životního prostředí Společenství mají význam, byť mnohdy zatím jen teoretický, následující druhy řízení:

- řízení o porušení Smlouvy (podle čl. 226 a 227 SES, či čl. 141, 142 SEUROATOM);
- řízení o splnění rozsudku (podle čl. 228 SES);
- řízení o žalobě na neplatnost (podle čl. 230 SES a čl. 146 SEUROATOM);
- řízení o žalobě na nečinnost (podle čl. 232 SES, čl. 148 SEUROATOM) a
- řízení o předběžné otázce (podle čl. 234 SES a čl. 150 SEURATOM).

Z uvedených řízení je do příslušnosti Soudu prvního stupně svěřeno rozhodování v prvním stupni o žalobách v řízení o neplatnost právního aktu a o nečinnosti. ESD jsou ve statutu vyhrazena řízení o žalobách členských států a orgánů Společenství. ESD je

⁵⁶ Srov. čl. 223/1 a čl. 224/2 SES.

⁵⁷ Srov. čl. 224/3 a 224/4 SES.

⁵⁸ Řízení o porušení smlouvy; řízení o žalobě na neplatnost; řízení o žalobě na nečinnost; řízení o náhradu škody; řízení o pracovněprávních a obdobných nárocích; řízení o předběžné otázce; incidenční řízení; rozhodčí řízení; mezinárodní arbitráž; řízení o posudku; řízení o žalobách z bankovního sektoru; řízení o předběžné otázce a posudku ve věcech vizové, azylové, přistěhovalecké a jiné politiky; řízení podle hlavy VI. SEU; podrobněji v Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: Evropské právo. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004, s. 353-388.

také v zásadě příslušný pro řízení o předběžné otázce⁵⁹ a je odvolací instancí v záležitostech, ve kterých rozhoduje v prvním stupni Soud prvního stupně.

2.4 Řízení před soudem

Podobně jako u vnitrostátních soudů je řízení u evropských soudů ovládáno určitými zásadami, které však na rozdíl od vnitrostátních procesních předpisů jsou jen nedokonale pozitivněprávně upraveny⁶⁰. Řízení má své písemné a ústní stádium⁶¹, přičemž písemné je podrobnější a důležitější než ústní⁶². Jednacím jazykem je jeden z dvaceti tří jazyků ESD. Jazyk případu volí žalobce. V řízení o předběžné otázce je jazykem případu jazyk předkládajícího soudu.

Podmínky vedení jednotlivých řízení upravuje Smlouva, statut i jednací řád. Na následujících řádcích se v krátkosti seznámíme s průběhem řízení o porušení Smlouvy, řízení o předběžné otázce a řízení o žalobě na neplatnost, která tvoří na úseku životního prostředí hlavní náplň práce ESD.

2.5 Některé druhy řízení

2.5.1 Řízení o porušení Smlouvy (Čl. 226 SES a násl.) a řízení o výkonu rozsudku (Čl. 228 SES)

Podle čl. 226 SES: „*Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj z této smlouvy vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisi, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru.*“

Dříve než je před ESD zahájeno řízení, vyjednává Komise intenzivně s členským státem v neformálním stádiu řízení, které obvykle trvá déle než jeden rok. Během tohoto období má členský stát dvě možnosti. Buď uvede své právo do souladu s právem komunitárním anebo přesvědčí Komisi, že jeho právo komunitární právo neporušuje.

⁵⁹ Statut ESD totiž nevyužívá možnosti dané čl. 225/3 SES, který stanoví: „*Soud prvního stupně je příslušný rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 234 ve zvláštních oblastech určených statutem.*“

⁶⁰ Blíže v Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: Evropské právo. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004, s. 339.

⁶¹ Srov. čl. 20 statutu ESD.

⁶² K podrobnějšímu popisu procesních zásad a dalších procesních institutů odkazují na např. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: Evropské právo. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004, kapitola 18. Základy evropského soudnictví; nebo Craig, P. and G. de Búrca: EU Law: Text, Cases and Materials. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press 2002, s. 87 – 102.

Pokud se Komise a členský stát na věci nedohodnou, zašle Komise členskému státu odůvodněné stanovisko, ve kterém právně odůvodňuje, v čem shledává porušení smluvní povinnosti členským státem. Komise musí ve stanovisku uvést všechny své argumenty, protože v souladu se zásadou koncentrace řízení později již není možné vznášet nová tvrzení nebo rozšiřovat podání. Komise současně poskytne členskému státu lhůtu k tomu, aby mohl vyhovět odůvodněnému stanovisku. Většina případů podle čl. 226 SES je vyřízena bez toho, aby Komise podala žalobu k ESD. Ve zbylých případech rozhoduje následně ESD o tom, zda členský stát svým jednáním či naopak nečinností porušuje svou povinnost vyplývající z práva Společenství.

Členský stát nemůže na svou obhajobu uvádět, že mu ve splnění povinnosti brání existující vnitrostátní právní úprava. Takový argument by ESD zamítl.

Dojde-li řízení až k vynesení rozsudku, musí členský stát vyhovět rozsudku ve lhůtě stanovené Komisí. Nestane-li se tak, může Komise podle čl. 228 SES věc opět předložit ESD. V takovém případě *„navrhne paušální částku nebo penále, již je členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Shledá-li Soudní dvůr, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále“*⁶³. Ve světle nejnovější judikatury⁶⁴ pak může ESD uložit členskému státu zaplacení paušální částky a penále současně.

Řízení podle čl. 226 trvá v průměru 59 měsíců, tedy téměř 5 let; z toho 38 měsíců připadá na řízení před Komisí a 21 měsíců na řízení před ESD⁶⁵.

2.5.2 Řízení o předběžné otázce (Čl. 234 SES)

Soudy členských států jsou do jisté míry také soudy Společenství. Dohlíží na provádění práva Společenství, jeho aplikaci na konkrétní případy a aplikaci vnitrostátních právních předpisů, které závazky členských států implementují nebo implementovat mají. Má-li vnitrostátní soud při rozhodování případu s komunitárním prvkem pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitého právního aktu Společenství nebo jeho jednotlivých ustanovení, může se, a v určitých případech musí, obrátit na ESD s předběžnou otázkou. Odpovědí na otázku podává ESD závazný výklad práva Společenství, čímž zabezpečuje, aby bylo po celém Společenství vykládáno a aplikováno jednotně. Řízení o předběžné otázce umožňuje, aby se každý občan EU dovolal objasnění předpisů Společenství, která

⁶³ Čl. 228/2 SES.

⁶⁴ Srov. rozsudek ze dne 12. července 2005 ve věci C-304/02 *Komise proti Francii* [2005] ECR I-6263.

⁶⁵ Srov. Krämer, L.: *The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law*. In: Jans, J.H.: *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2003, s. 85 – 95.

se ho týkají. Ačkoli může takovéto rozhodnutí získat pouze prostřednictvím soudu členského státu a jeho rozhodnutí přerušit řízení a položit předběžnou otázku, všichni účastníci řízení před vnitrostátním soudem se mohou následně zúčastnit řízení před ESD. ESD v tomto řízení rozhoduje o právu, tedy stanoví, co je právem Společenství. Vnitrostátní soud, který otázku předložil, musí v rozhodovaném případě právo aplikovat způsobem vyloženým ESD. Výklad obsažený v rozhodnutí ESD pak slouží jako návod pro ostatní vnitrostátní soudy při řešení podobného problému nebo otázky, která už byla ESD vyložena⁶⁶.

2.5.3 Řízení o žalobě na neplatnost (Čl. 230 SES)

Podobně jako žaloba o porušení Smlouvy, také žaloba na neplatnost umožňuje zajišťovat, aby sekundární právo bylo v souladu se zakládajícími smlouvami a jinými prameny primárního práva. Na rozdíl od žaloby podle čl. 226 SES je však nástrojem především adresátů sekundárních právních norem ve vztahu ke Komisi. Žalobci v řízení o žalobě na neplatnost mohou být jak členské státy a orgány Společenství, tak soukromé osoby. V prvním případě hovoříme o tzv. privilegovaných žalobcích, ve druhém o tzv. žalobcích neprivegovaných. Zatímco privilegovaní žalobci mohou podat žalobu proti každému aktu kromě doporučení a stanoviska, u neprivegovaných žalob je jejich předmět omezen na „rozhodnutí“, která byla vydána vůči žalobci nebo třetí osobě. O dalších podmínkách vymezujících předmět žaloby a o přípustnosti neprivegovaných žalob podrobněji viz níže v souvislosti s výkladem o judikatuře na úseku životního prostředí obecně.

Žalobu na neplatnost je třeba podat ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl⁶⁷. Soud žalobu buď zamítne, anebo jí vyhoví. V druhém případě zruší napadený akt plně nebo zčásti. Rozsudek má konstitutivní povahu a zrušuje napadený akt s účinky od samého počátku⁶⁸.

⁶⁶ K podrobnějšímu studiu problematiky řízení o předběžné otázce, jeho účinků i nedostatků doporučujeme Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha, Linde 2005 nebo Komárek J.: *Federal Elements in the Community Judicial System: Building Coherence in the Community Legal Order*. *Common Market Law Review*, 2005, 42, s. 9-34.

⁶⁷ Srov. čl. 230/5 SES.

⁶⁸ K podrobnějšímu výkladu srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: *Evropské právo*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004, s. 354-365.

2.6 Statistické údaje

V roce 1976 vydal ESD poprvé rozsudek na úseku životního prostředí. Od té doby počet rozsudků každoročně stoupá a ke konci roku 2005 jich již bylo evidováno na 472. V průměru tak ESD každý týden vydává jeden rozsudek na úseku životního prostředí. Z tabulky (viz Tab. 1 v příloze 1 této práce) vyplývá, že v poslední době nejpočetnější jsou rozsudky týkající se problematiky odpadů, následovány rozsudky v oblasti ochrany vody a přírody.

Nejčastěji ESD rozhoduje ve věci životního prostředí v řízení o porušení Smlouvy, přičemž toto řízení bylo zatím vždy zahájeno z popudu Komise. Možnost členského státu podat žalobu podle čl. 227 SES zůstává i nadále jen teoretická. Počet řízení o předběžné otázce se přiblížil jednomu stu (viz Tab. 2 v příloze 1 této práce).

Ze statistiky dále vyplývá, že zejména Skandinávské státy nemají s plněním závazků na úseku práva životního prostředí Společenství problémy, zatímco státy jako Itálie, Francie a Belgie si stále odmítají přiznat, že vytvořením Společenství omezily svou suverenitu a jako takové jsou povinny legislativu Společenství, která je v souladu s jimi vytyčenými cíly, plnit (viz Tab. 3 v příloze 1 této práce). V podobném ohledu je zajímavé srovnání členských států, co do jejich ochoty obracet se na ESD s předběžnými otázkami. Nejčastěji tak činí státy původního EHS, naopak Španělsko, Řecko ani Portugalsko se na ESD s předběžnou otázkou týkající se práva životního prostředí Společenství dosud nikdy neobrátilo (viz Tab. 4 v příloze 1 této práce).

3 JUDIKATURA ESD NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ – OBECNÁ ČÁST

Právo životního prostředí Společenství představuje rozsáhlý systém norem, z nichž jen některé jsou průřezové a uplatní se při ochraně všech nebo většiny složek životního prostředí (IPPC, EEA, SEA). Jiné jsou zcela specifické a až kazuisticky je lze použít pouze na úseku ochrany jedné nebo jen několika složek životního prostředí (voda, vzduch, příroda a krajina). ESD se za třicet let prosazování zájmů ochrany životního prostředí na úrovni Společenství zabýval mnohými z nich. Přijal rozsudky zásadní, v nichž formuloval obecné zásady práva životního prostředí, rozsudky, v nichž vyložil základní pojmy v tomto právu používané a rozsudky, v nichž v jednotlivých případech prohlásil porušení práva či objasnil otázku položenou vnitrostátním soudem. Analýza všech, byť i jen těch významných rozsudků ESD vydaných na úseku jednotlivých složek životního prostředí, co do svého rozsahu zcela přesahuje možnosti této práce, proto se v následujícím textu omezím na výklad o některých obecných tendencích, které se v judikatuře na úseku práva životního prostředí Společenství projevují:

- důraz na skutečnost, že ochrana životního prostředí je cílem Společenství;
- vyvažování zájmů Společenství se zájmy členských států;
- vyvažování jiných zájmů Společenství se zájmem na ochraně životního prostředí Společenství; zejména vliv prosazování ochrany životního prostředí na společný trh a chápání životního prostředí jako jednoho z důvodů pro přijetí omezení volného pohybu zboží;
- vyvažování zájmů států se zájmy individuálními;
- nekompromisní přístup ESD k liknavosti, která provází transpozici mnohých environmentálních směrnic a limity diskrece členských států při transpozici směrnic;
- snahu ESD zefektivnit implementaci a prosazování environmentálních právních aktů Společenství udělováním paušálních částek nebo penále nebo obou současně v řízení podle čl. 228 SES;
- výklad klíčových pojmů obsažených, avšak nedostatečně definovaných, v přezkoumávaných právních aktech.

Konečně se společně s Prof. dr. L. Krämerem, předním evropským odborníkem na právo životního prostředí a do roku 2004 generálním ředitelem DG Komise pro životní prostředí, zamyslím nad politickým charakterem několika rozsudků.

3.1 Ochrana životního prostředí jako cíl Společenství

V kapitole 1 jsem se zmínila o rozsudku ve věci 240/83 *ADBH*⁶⁹, ve kterém ESD poprvé prohlásil ochranu životního prostředí za jeden z cílů Společenství. Ve stejné souvislosti je třeba uvést rozsudek ve věci 302/86 *Komise v. Dánsko*⁷⁰ známý pod označením „*dánské láhve*“. V tomto případě se ESD poprvé zabýval vztahem mezi volným pohybem zboží (čl. 28 SES) a ochranou životního prostředí a označil ochranu životního prostředí za kategorický požadavek, který může omezit použití čl. 28 SES. Přitom se odvolal na svůj dřívější rozsudek ve věci *ADBH*.

3.2 Ekonomické zájmy a zájem ochrany životního prostředí

Je-li ochrana životního prostředí v zájmu Společenství, je nutné vymezit její postavení ve vztahu k jiným zájmům. Obecně platí, že mezi jednotlivými cíli neexistuje hierarchie. ESD je však povinen rozhodnout konkrétní případ a v něm zvážit rozsah uplatnění jednotlivých zájmů. Nejčastěji se v tomto ohledu ESD potýká s opatřeními přijatými k ochraně životního prostředí, která mají současně dopad na fungování vnitřního trhu. Základem řešení tohoto konfliktu je posuzování odůvodněnosti omezení vnitřního trhu a proporcionalita přijatých opatření vzhledem k jejich účelu a cíli.

V souladu s dřívějším čl. 8 Smlouvy EHS měl být společný trh vytvořen do 30.12.1969. Sama Smlouva neobsahovala podrobnou definici tohoto pojmu. ESD jej následně definoval jako „*trh, ve kterém má každý účastník příslušného společenství právo svobodně, za uměle nezkrátených soutěžních podmínek investovat, vyrábět, pracovat, kupovat, prodávat, nebo dodávat nebo využívat služeb tam, kde jsou nejvýhodnější ekonomické podmínky*“⁷¹. Společný trh je založen na čtyřech svobodách: volném pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. V praxi je nejproblematictější střet zájmu na ochraně životního prostředí se zásadou volného pohybu zboží. Volný pohyb zboží znamená, že kvantitativní omezení dovozů a vývozů a opatření s rovnocenným účinkem (ORÚKO) jsou v zásadě zakázány. ORÚKO dovozů jsou od rozhodnutí *Dassonville*⁷² dále specifikovaného rozhodnutí ve věcech *United Foods*⁷³, *Rewe*⁷⁴, *Van Haaster*⁷⁵

⁶⁹ Rozsudek ze dne 7. února 1985 ve věci 240/83 *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBH)* [1985] ECR 531.

⁷⁰ C-304/02 *Komise v. Francie* [2005] ECR I-6263.

⁷¹ Rozsudek ve věci 8/74 *Dassonville* [1974] ECR 837, bod 5.

⁷² Rozsudek ve věci 8/74 *Dassonville* [1974] ECR 837.

⁷³ Rozsudek ve věci 132/80 *United Foods NV v. Belgium* [1981] ECR 995.

⁷⁴ Rozsudek ve věci 39/73 *Rewe Zentralfinanz eGmbH* [1973] ECR 1039.

a *Galli*⁷⁶ vykládány široce jako každá úprava členského státu, která je způsobilá přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně bránit obchodu uvnitř Společenství. Normy přijaté členskými státy k ochraně životního prostředí vztahující se na určité produkty a odpady mohou spadat do společného zákazu, protože tyto normy, lišící se stát od státu, fakticky nebo potenciálně překážejí obchodu uvnitř Společenství. Z obecného zákazu ORÚKO existují výjimky, které stanoví čl. 30 SES k ochraně tam taxativně uvedených právních statků anebo vyplývají z judikatury ESD. Ochrana životního prostředí sice v čl. 30 uvedena není, ovšem ochrana zdraví a života lidí, zvířat a rostlin již ano. Zcela zásadní je v otázce výjimek z volného pohybu zboží rozsudek ESD ve věci „*Cassis de Dijon*“⁷⁷. Podle tohoto rozsudku mohou být vnitrostátní opatření, způsobilá být překážkou obchodu v rámci Společenství, odůvodněna kategorickými požadavky, pokud jsou přiměřená cíli, který sledují. Ochrana životního prostředí byla za kategorický požadavek poprvé označena ve výše zmíněném rozsudku ve věci *dánské láhve*⁷⁸. Ve stejném rozsudku ESD položil pro posouzení opatření členského státu v oblasti životního prostředí tři kritéria:

- opatření musí být zaměřeno na ekologický cíl;
- nesmí zvýhodňovat formálně ani obsahově tuzemské zboží nebo výrobce vůči zboží nebo výrobcům z jiných členských států a
- musí odpovídat zásadě přiměřenosti (proporcionality);

musí být tedy vhodné, nezbytné a přiměřené k dosažení ekologického cíle. Zajímavým příkladem opětovně⁷⁹ aplikace uvedených pravidel ESD v nedávné době je rozsudek ve věci C-320/03 *Komise v. Rakousko*⁸⁰. Po naměření vyšších mezních hodnot oxidu dusičitého, než jsou mezní hodnoty stanovené v rakouském zákoně o ochraně před emisemi, vydal hejtman spolkové země Tyrolsko nejdříve noční zákaz provozu těžkých nákladních vozidel na úseku dálnice A12 v údolí řeky Inn, který byl následně změněn na úplný zákaz používání předmětného úseku dálnice některými těžkými nákladními vozidly

⁷⁵ Rozsudek ve věci 190/73 *Van Haaster* [1974] ECR 1123.

⁷⁶ Rozsudek ve věci 31/74 *Galli* [1975] ECR 427.

⁷⁷ Rozsudek ve věci 120/78 *Cassis de Dijon* [1979] ECR 649.

⁷⁸ Rozsudek ze dne 20. září 1988, 302/86 *Evropská komise a VB v. Dánsko („dánské láhve“)* [1988] ECR 4607.

⁷⁹ Judikatura ke vztahu čl. 28 SES a kategorickým požadavkům je rozsáhlá, srov. např. rozsudek ze dne 13. března 2001, C-379/98 *Preussen Elektra Aktiengesellschaft v. Schleswig Aktiengesellschaft* [2001] ECR I-2099, ve kterém ESD, ačkoli německý zákon nepopíratelně zvýhodňoval určité dodavatele energie, čímž omezoval trh, prohlásil, že za současného stavu trhu s elektřinou se nejedná o neslučitelnost s čl. 28 SES, protože cílem ustanovení zákona je ochrana životního prostředí; také rozsudek C-205/98 *Komise v. Rakousko* [2000] ECR I-7367.

⁸⁰ Rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, C-320/03 *Komise v. Rakousko* [2005] ECR, dosud nepublikováno.

přepravujícími určité zboží. Podle článku 1 předmětného nařízení byl zákaz zaměřen na snížení emisí spojených s lidskou činností, čímž měl přispívat ke zlepšení kvality ovzduší za účelem zajištění trvalé ochrany mimo jiné lidského zdraví a zdraví živočichů a rostlin. Ještě před nabytím účinnosti nařízení, zahájila Evropská komise s Rakouskem řízení o porušení Smlouvy, které vyústilo v krátké době⁸¹ k podání žaloby. ESD se nejprve zabýval otázkou, zda předmětný zákaz představuje překážku volného pohybu zboží, v konkrétním případě v podobě tranzitu, a dospěl k závěru, že ano. Dopravci sice mohli využít náhradních dopravních tras, na druhou stranu však doba od přijetí napadeného nařízení do nabytí jeho účinnosti představovala pouhé dva měsíce, takže dopravci nemohli v takto krátkém intervalu nalézt náhradní formu dopravy. ESD bez obtíží shledal, že napadené nařízení jistě směřovalo k ochraně životního prostředí, které je jedním z kategorických požadavků obecného zájmu a jako takové je důvodné. Ze závěrů generálního advokáta vyplývá, že napadené rozhodnutí je diskriminační⁸², jelikož v určitých ohledech zvýhodňuje rakouské dopravce. Důvodem pro odsouzení Rakouska se nakonec stala skutečnost, že přijaté nařízení bylo podle ESD nepřiměřené k dosažení ekologického cíle, protože Rakousko před jeho vydáním nezkoumalo alternativní řešení snížení znečištění⁸³, nezabezpečilo převedení dotčeného zboží ze silnice na jiné formy přepravy a nepřesvědčilo se, zda existují dostatečné kapacity alternativních forem přepravy⁸⁴.

ESD ovšem nebyl při uplatňování kritérií vymezených ve věci *dánské láhve* vždy důsledný. Typickým příkladem je v tomto ohledu rozsudek C-2/90 známý pod označením *valonský odpad*⁸⁵. ESD v tomto případě posuzoval belgický spor týkající se práva valonské regionální vlády zakázat dovoz určitého odpadu pocházejícího z jiných zemí. Ve světle své dřívější judikatury by ESD mohl ospravedlnit jednání valonské vlády, které je jinak zřejmým zásahem do zásady volného pohybu zboží, pokud by se jednalo o opatření vydané s ekologickým záměrem, které je aplikovatelné na dovážené i vyvážené zboží, a tedy je nediskriminační. Valonské opatření však bylo z tohoto pohledu jasně diskriminační. I přesto ve svém benevolentním rozsudku ESD shledal, že

⁸¹ Lhůty v prejudiciálním stádiu byly stanoveny cca jako týdenní, přičemž standardní lhůta pro vyjádření členského státu no formální upozornění i odůvodněné stanovisko je 2 měsíce. Z tohoto důvodu namítalo Rakousko v žalobní odpovědi nepřipustnost žaloby.

⁸² K zakazu diskriminace na úseku práva životního prostředí Společenství srov. rozsudek ze dne 6. října 1987, 118/86 *Criminal proceedings v. Nertsvoederfabriek Nederland BV* [1987] ECR 3883.

⁸³ K podrobnějšímu rozboru rozsudku v české literatuře srov. Smolek, M.: *Judikatura Evropského soudního dvora. Ekologie a právo*, 2006, č. 3, s. 21 a násl.

⁸⁴ V tomto srov. také rozsudek ve věci C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft* [2004] ECR I-11763.

⁸⁵ C-2/90 *Komise v. Belgie* [1992] ECR I-4431.

přijetí dočasného zákazu k dovozu odpadu je v souladu s čl. 30 SES, což odůvodnil zvláštní povahou odpadu jako „zboží *sui generis*“ a nutností odstraňovat odpad, co nejbliže u zdroje produkce.

Je otázkou jaké motivy vedly ESD k tomuto rozhodnutí, které někteří označují za „*politické*“⁸⁶. Zásada blízkosti skutečně patří mezi základní zásady práva životního prostředí a proti jejímu promítnutí v tomto rozsudku není z hlediska jejich kladných dopadů na životního prostředí třeba nic namítat. ESD má však podle Smlouvy v rámci svých pravomocí pouze zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy, a proto je logické pochybovat o tom, zda by i při své nejlepší vůli, tvůrci čl. 30 SES souhlasili s jeho tak volným výkladem.

3.3 Meze diskreční pravomoci členských států

3.3.1 Přísná vnitrostátní právní úprava

Právo životního prostředí Společenství patří do oblasti společné působnosti Společenství a členských států. Zásada subsidiarity se na tomto úseku uplatňuje ve zvýšené míře. Čl. 176 SES umožňuje členskému státu zachovat nebo přijmout přísnější pravidla ochrany životního prostředí, než jsou ta existující na úrovni Společenství. Za určitých podmínek však členský stát tohoto práva využít nemůže. Z judikatury vyplývá, že tomu tak bude především v situaci, kdy by využití oprávnění podle čl. 176 SES mělo za následek porušení ustanovení SES o volném pohybu zboží, nebo jiných ustanovení sekundárního práva, která převáží. Příkladem uvedeného postupu je rozhodnutí předběžné otázky ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, ve které ESD vyloučil právo členského státu dovolávat se použití čl. 175 a 176 SES v případě rozporu vnitrostátní úpravy s čl. 29 SES. Nizozemský soud se v řízení o předběžné otázce dotazoval, zda je v souladu s komunitárním právem ustanovení nizozemského právního předpisu vyžadující, aby podniky odvážely odpad určený k využití výhradně vnitrostátním podnikům, jestliže neexistuje v jiném členském státě zpracovatel, který by jej recykloval kvalitněji (uplatnění zásady soběstačnosti a blízkosti). Z odpovědi ESD vyplynulo, že nikoli, především protože vnitrostátní předpis sledoval částečně ekonomické cíle⁸⁷. Podobně

⁸⁶ Srov. Krámer, L.: The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law. In: Jans, J.H.: The European Convention and the Future of European Environmental Law. Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2003, s. 85 – 95.

⁸⁷ Rozsudek ze dne 25. června 1998, C –203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*[1998] ECR I-4075, bod 68

v případě C-510/99 *Xavier Tridon*⁸⁸, týkajícím se nařízení 3626/82 o provádění dohody CITES⁸⁹ a nařízení 338/97 o ochraně druhů divoké fauny a flory regulací obchodu s nimi⁹⁰, ESD poznamenal, že přísnější úprava členského státu – v tomto případě se jednalo o úplný zákaz obchodu s druhy - nemůže využívat výjimek ze zákazu volného pohybu podle čl. 30 SES, pokud může být cíle ochrany zdraví a života zvířat dosaženo stejně účinně opatřeními, která jsou méně omezující ve vztahu k vnitřnímu trhu.

Členské státy jsou omezeny ve své volné úvaze při implementaci práva Společenství, tzv. diskreční pravomoci, také tehdy, přijímají-li opatření sloužící k ochraně životního prostředí, jehož dopad na vnitřní trh může být ospravedlněn čl. 30 SES, avšak směrnice upravuje předmětnou otázku vyčerpávajícím způsobem, tzv. kompletní nebo úplná harmonizace. Příkladem takového postupu je rozhodnutí ve věci C-24/99 *Daimler Chrysler*⁹¹, ve kterém ESD došel k závěru, že případy, ve kterých členský stát může vyloučit odvoz odpadu do jiného členského státu za účelem jeho odstranění, jsou vyčerpávajícím způsobem stanoveny v čl. 4/3 nařízení o přepravě odpadu⁹² přijatého na právním základě čl. 175 SES. Legalitu vnitrostátního opatření je pak třeba posuzovat jen ve světle nařízení, konkrétně jím uplatňovaných zásad blízkosti a priority využití odpadu. Protože však v uvedeném případě vnitrostátní opatření nesouviselo s uvedenými principy a princip soběstačnosti je naopak třeba vztáhnout na Společenství jako celek, ESD prohlásil vnitrostátní opatření za neslučitelné s čl. 4/3 nařízením.

3.3.2 *Nenáležitá implementace práva Společenství*

Ne vždy však členské státy přijímají opatření, která jsou svou podstatou zavedením přísnější ochrany životního prostředí než vyžaduje právo Společenství. Právě naopak. V praxi mnohem častěji nutí ESD členské státy ke splnění povinnosti, která pro ně z komunitárního práva vyplývá a kterou, z nejrůznějších důvodů, dosud nesplnily. O tomto problému, tzv. implementačním deficitu, jsem se již zmínila výše.

V praxi se v právu životního prostředí Společenství setkáváme s implementačním deficitem zejména u implementace směrnic, které jsou na tomto úseku nejpoužívanějším

⁸⁸ Rozsudek ve věci C-510/99 *Xavier Tridon* [1998] ECR I-4075.

⁸⁹ Úř. věst. 1982, L 384, 31.12.82, s. 1.

⁹⁰ Úř. věst. 1997, L 61, 3.3.1997, s. 1.

⁹¹ Rozsudek ve věci C-324/99 *Daimler Chrysler* [2001] ECR I-9897.

⁹² Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, Úř. věst. L 310, 3.12.1994, s. 70–76.

pramenem práva. Implementace probíhá ve dvoustupňovém procesu. Nejprve je třeba směrnicí transponovat ve lhůtě v ní stanovené, tj. převést do vnitrostátního práva přijetím obecně závazného vnitrostátního právního předpisu, nejčastěji zákona členského státu, který v potřebném rozsahu naplňuje cíl a smysl směrnice. Přijetí transpozičního předpisu je členský stát povinen notifikovat u Komise. Ve druhém stádiu je třeba zabezpečit, aby právo Společenství bylo v praxi uplatňováno⁹³. Povinnost zajistit, aby opatření Společenství, chránící životní prostředí, byla transponována a v praxi aplikována⁹⁴ náleží zásadně členským státům⁹⁵.

Nesplní-li členský stát povinnost notifikovat, transponovat a aplikovat právo životního prostředí Společenství, lze rozlišit tři případy nenáležitě implemetace směrnice:

- opožděná nebo opomenutá transpozice (tzv. *non-communication cases*);
- neúplná nebo nesprávná transpozice (tzv. *non-conformity cases*);
- nesprávná aplikace (tzv. *cases of bad application*) a

následně mu hrozí zahájení řízení o porušení Smlouvy (tzv. *infringement procedure*).

Judikatura ESD týkající se *non-communication cases* je relativně nekomplikovaná. ESD zůstal chladným ke všem pokusům členských států ospravedlnit nesplnění své povinnosti transponovat směrnici včas. Některé státy přesto předkládají na svou obhajobu nové skutečnosti⁹⁶.

Z právního hlediska je zajímavější judikatura k *non-conformity cases*, ze které lze, jak blíže vyplyne z kapitoly 4, zřetelně vypořadovat snahu ESD omezit diskreční pravomoc členských států a jejich orgánů při implementaci směrnic, je-li to nutné k zajištění přísné ochrany životního prostředí.

Tato tendence se jednoznačně projevuje při výkladu pojmů a definic obsažených ve směrnicích. V rozsudku C-230/00 *Komise v. Belgie*⁹⁷ rozhodl ESD, že systém tichého souhlasu zavedený belgickou právní úpravou je neslučitelný s požadavkem směrnic, které

⁹³ O implementaci hovoříme také ve vztahu k nařízením. Nařízení jako taková jsou ovšem přímo aplikovatelná a povinnost členského státu se zde proto omezuje na zajištění jeho praktické aplikace cestou adaptace.

⁹⁴ Ke skutečnosti, že směrnice je závazná, co do svého výsledku a není jen závazkem podniknout nutné kroky ke splnění závazku stanoveného směrnicí srov. rozsudek ve věci C-56/90 *Komise v. Velká Británie („vody ke koupání“)* [1993] ECR I-4109.

⁹⁵ Veverková, K.: Důvody porušování práva životního prostředí. Ekologie a právo, 2006, č. 4, s. 7.

⁹⁶ Srovnej např. rozsudek ve věci C-319/01 *Komise v. Belgie* [2002] ECR I-5657 (zpoždění nelze ospravedlnit opožděnou publikací nizozemské verze směrnice 2001/42/EC o posuzování vlivů určitých plánů a projektů na životní prostředí, O.J. 2001, L 197/30); rozsudek ve věci C-339/97 *Komise v. Lucembursko* [1998] ECR I-4903 (při implementaci dvou směrnic týkajících se GMO nelze ospravedlnit pozdní transpozice jedné pozdním přijetím druhé); rozsudek ve věci C-348/01 *Komise v. Francie* [2002] ECR I-10249 (správné plnění směrnice 97/11/ES v praxi nezbavuje stát povinnosti přijmout vhodná implementační opatření).

⁹⁷ Rozsudek ve věci C-230/00 *Komise v. Belgie* [2001] ECR I-4591.

vyžadují předchozí souhlas. Vnitrostátní orgány jsou povinny jednotlivě přezkoumat každou žádost o souhlas. Na druhou stranu v případě C-232/97 *Nederhoff*⁹⁸ rozhodl ESD ve věci směrnice 76/464/EHS o nebezpečných látkách⁹⁹, že členské státy mohou činit udělení souhlasu k vypouštění nebezpečných látek závislé na splnění dodatečných požadavků, a to i takových, které činí udělení souhlasu dokonce nemožným, protože konečným cílem směrnice je snaha omezit znečištění předmětnou látkou.

Dalším příkladem snahy ESD omezit volné uvážení členských států je rozsudek ve věci C-290/03 *Barker*¹⁰⁰, ve kterém ESD vyložil některé aspekty směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, zejména pojmu „povolení“. ESD stanovil, že legální definice uvedená v komunitárním předpisu zůstává i po transpozici do vnitrostátního předpisu pojmem komunitárního práva a je nezbytné ji vykládat „*autonomně a jednotně, přičemž výklad je třeba hledat s přihlédnutím k celkovým souvislostem tohoto ustanovení a cíli sledovanému dotčenou právní úpravou*“. Volná úvaha států co do stanovení procesních náležitostí územního a stavebního řízení, resp. inkorporace řízení o posuzování vlivů na životní prostředí do těchto řízení, se nevztahuje na charakter „povolení“, jehož podstatu nemůže členský stát měnit¹⁰¹.

Další omezení volné úvahy členských států při implementaci práva Společenství je odůvodněno zásadou zachování právní jistoty a zásadou legitimního očekávání, které jsou obzvláště důležité v případech, kdy mají jednotlivci zjistit zájmy sledované směrnicí¹⁰². K zajištění plné aplikace ustanovení práva a ke splnění požadavků právní jistoty, musí členské státy zajistit v předmětném úseku právní úpravu, která nevyvolává pochybnosti¹⁰³. V této souvislosti odsoudil ESD ve věci C-387/97 *Komise v. Řecko*¹⁰⁴, Řecko za to, že nesplnilo svou povinnost vypracovat a oznámit přijetí programu zlepšení životního prostředí, protože legislativní a konkrétní opatření, která přijalo k naplnění směrnice 75/442/EHS o odpadech¹⁰⁵ a směrnice 78/319/EHS o toxických a nebezpečných

⁹⁸ Rozsudek ve věci C-232/97 *Nederhoff* [1999] ECR I-6385.

⁹⁹ Úř. věst. 18.5.1976, L 129, s. 23-29.

¹⁰⁰ Rozsudek ze dne 4. května 2006, C-290/03 *Barker* [2006] ECR, dosud nepublikováno.

¹⁰¹ Smolek, M.: Vybraná judikatura Evropského soudního dvora. Ekologie a právo, 2006, č. 4, s. 16.

¹⁰² Viz rozsudek ve věci C-324/01 *Komise v. Belgie* [2002] ECR I-11197: Belgie neimplementovala ustanovení směrnice o stanovištích, která vyžadují, aby kompetentní úřady informovaly Komisy o přijatých kompenzačních opatřeních. ESD rozhodl, že při absenci ustanovení vnitrostátního práva by nebylo možné plně splnit závazek. *Nejistota* na vnitrostátní úrovni týkající se postupu, který bude následovat překáží splnění závazku ze směrnice a jejímu účinku.

¹⁰³ Rozsudek ve věci C-360/87 *Komise v. Itálie* [1991] ECR I-791, body 11 a 13.

¹⁰⁴ Rozsudek ve věci C-387/97 *Komise v. Řecko* [2000] ECR I-5047.

¹⁰⁵ Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, Úř. věst. L 194, 25.07.1975, s. 39 – 41.

odpadech¹⁰⁶, měla podobu *ad hoc* normativních zásahů, které nejsou sto vytvořit organizovaný a koordinovaný systém odstraňování odpadu a nebezpečného odpadu a nelze je proto považovat na plány ve smyslu čl. 6 směrnice o odpadech a čl. 12 směrnice o nebezpečných odpadech¹⁰⁷.

Volné uvážení členských států při transpozici je výrazně omezeno také požadavkem jednotného výkladu komunitárního práva. Případ C-102/97 *Komise v. Německo*¹⁰⁸ se týkal implementace čl. 3 směrnice Rady 79/439/EHS o zneškodňování upotřebených olejů¹⁰⁹, která stanovila přednost regenerace při zpracování odpadních olejů. Německo trvalo na tom, že není nutné dávat regeneraci vyšší prioritu, než kterou má na základě existujících zákonných ustanovení, s ohledem na technická, ekonomická a organizační omezení, kterým zpracování čelí. ESD rozhodl, že stanovení definice omezení nemůže být ponecháno na uvážení členského státu. Takové jednání by bylo v rozporu s jednotným výkladem komunitárního práva. Navíc, umožnit členskému státu úplnou volnost uvážení by ponechalo komunitární závazek bezcenným.

Velice časté jsou v praxi případy nenáležité aplikace. Ve věci C-103/00 *Komise v. Řecko*¹¹⁰ odsoudil ESD Řecko za neschopnost přijmout potřebná opatření ve smyslu čl. 12/1 písm. b) a d) směrnice o stanovištích k vytvoření a provádění efektivního systému, nutného k zajištění ochrany mořské želvy *Caretta caretta*, která žije na ostrově Zakynthos. Komise v tomto případě po upozornění ze strany veřejnosti sama podnikla šetření na místě. Při té příležitosti měli její zástupci možnost na vlastní oči spatřit ničení želvích vajec především v důsledku neomezené noční aktivity na pláži v podobě jízdy na mopedech a na šlapadlech.

3.4 Rezervy v ochraně

Z výše uvedeného výkladu zatím vychází ESD jako významný zastánce ochrany životního prostředí na úrovni Společenství, který neváhá v zájmu ochrany omezit jiné zájmy Společenství a zaujmout přísný postoj k laxnímu přístupu členských států k implementaci environmentálních směrnic. V postoji ESD lze však přesto nalézt značné

¹⁰⁶ Směrnice Rady 78/319/EHS ze dne 20. března 1978 o toxických a nebezpečných odpadech, Úř. věst. L 84, 31.3.1978, s. 43.

¹⁰⁷ Blíže v Somsen, H.: Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law. *Common Market Law Review*, 2003, č. 40, s. 1426.

¹⁰⁸ Rozsudek ve věci C-102/97 *Komise v. Německo* [1999] ECR I-5051, především bod 40.

¹⁰⁹ Směrnice Rady 79/439/EHS o zneškodňování upotřebených olejů Úř. věst. L 194, 25.7.1975, s. 23.

¹¹⁰ Rozsudek ve věci C-103/00 *Komise v. Řecko* [2002] ECR I-1147.

rezervy. V předcházející kapitole jsem se zmínila o druzích řízení, ve kterých ESD dosud na úseku práva životního prostředí Společenství rozhodoval. Od jednotlivých druhů řízení se odvíjí také činitelé, kteří jsou aktivně legitimováni řízení před ESD iniciovat – žalobci. V řízení o porušení Smlouvy, které je na úseku práva životního prostředí nejčastější¹¹¹, byla dosud výhradním žalobcem Komise. Čl. 227 SES sice umožňuje členskému státu podat žalobu o porušení Smlouvy také jinému členskému státu, za třicet let existence práva životního prostředí Společenství však dosud žádný stát této možnosti nevyužil. Okruh oprávněných k žalobě na neplatnost aktu Společenství podle čl. 230 SES je širší. Ve vztahu k ochraně životního prostředí jako takové však mělo toto řízení dosud jen minimální význam, protože v něm členské státy či Komise nejčastěji namítají neplatnost aktů týkajících se státní pomoci a působnosti Společenství na úseku životního prostředí. Nemuselo tomu však tak být. V roce 1997 stál ESD před možností opatřit si nový nástroj k prosazování ochrany životního prostředí. Této možnosti však nevyužil. V roce 1993 podala organizace Greenpeace žalobu k Soudu prvního stupně na neplatnost rozhodnutí Komise¹¹², na základě kterého se španělské vládě měla uhradit částka 12 mil. ECU jako náhrada za výdaje vzniklé při výstavbě dvou elektráren na Kanárských ostrovech. Soud prvního stupně a následně také ESD¹¹³ rozhodující o odvolání žalobu odmítli jako podanou osobou neoprávněnou¹¹⁴. Uvedené rozhodnutí však vyvolalo řadu pochybností. Podle ustálené judikatury k tzv. neprivilegovaným žalobcům¹¹⁵, kterými se rozumí soukromé osoby, ať už fyzické nebo právnické, musí tyto osoby své oprávnění k žalobě na neplatnost vždy prokazovat. Oprávnění k žalobě jsou pouze ti, kteří jsou napadaným rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčeni. Zatímco adresát napadeného rozhodnutí je bez dalšího oprávněn podat žalobu, tzn. u něho se bezprostřední a osobní dotčení předpokládá, u třetích osob je situace sporná. Podle současného postoje ESD je žalobce - třetí osoba - oprávněn tvrdit, že je rozhodnutím osobně dotčen, jen jestliže prokáže, že ho jeho určité osobní vlastnosti nebo zvláštní okolnosti odlišují od okruhu ostatních osob a v důsledku toho je individualizován obdobným způsobem jako adresát

¹¹¹ Srov. Tab. 2 v Příloze 1 použítá z Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. *Journal of Environmental Law*, 2006, 18, č. 3, s. 407-421.

¹¹² Rozsudek ze dne 9. srpna 1995, T-585/93 *Greenpeace and Others v Commission* [1995] ECR II-2205.

¹¹³ Rozsudek ze dne 2. dubna 1998 C-321/95P *Greenpeace and Others v Commission* [1998] ECR I I-1651.

¹¹⁴ Z procesních důvodů se žaloba odmítá; v případě neexistence hmotněprávních důvodů se zamítá.

¹¹⁵ Rozsudek ve věci 25/62 *Plaumann v Komise* [1963] ECR 95, rozsudek ve věci 231/82 *Spijker v Komise* [1983] ECR 2559, rozsudek ve věci 97/85 *Deutsche Lebensmittelwerke and Others v Komise* [1987] ECR 2265, rozsudek ve věci C-198/91 *Cook v. Komise* [1993] ECR I-2487, rozsudek ve věci C-225/91 *Matra v. Komise* [1993] ECR I-3203, rozsudek ve věci T-2/93 *Air France v. Komise* [1994] ECR II-323 a rozsudek ve věci T-465/93 *Consorzio Gruppo di Azione Locale 'Murgia Messapica' v. Komise* [1994] ECR II-361.

rozhodnutí. Organizace Greenpeace se snažila pohnout ESD ke změně svého postoje s ohledem na skutečnost, že v uvedeném případě „členové třetí strany (Greenpeace) utrpěly anebo mohou potencionálně utrpět újmu způsobenou škodlivými důsledky protiprávního jednání institucí Společenství“¹¹⁶.

Soud prvního stupně tento argument žalobce nepřijal s odůvodněním, že tvrzená újma „může všeobecně hypoteticky postihnout velký počet osob, které nemohou být předem určeny způsobem, který umožňuje jejich odlišení od okruhu ostatních osob“¹¹⁷, jak vyžaduje judikatura. ESD navíc v minulosti několikrát judikoval, že organizaci vytvořenou k ochraně kolektivních zájmů skupiny osob nelze považovat za přímo nebo individuálně dotčenou opatřením zasahujícím do všeobecných zájmů těchto osob, a proto ji nelze přiznat oprávnění k žalobě podle čl. 230 SES, jestliže ji její členové nemohou podat samostatně¹¹⁸. Greenpeace se odvolala k ESD, avšak i tento shledal, že v uvedeném případě může napadané rozhodnutí Komise o financování elektráren postihnout individuální práva osob pouze nepřímo¹¹⁹, čímž zavrhl nabízenou možnost vytvořit novou cestu k ochraně životního prostředí a účinné ochraně lidského práva na zdravé životní prostředí. Rozhodnutí ve věci *Greenpeace* navíc ESD již opětovně potvrdil¹²⁰.

Univerzálním žalobcem zůstává na úseku práva životního prostředí Společenství pouze Komise. Ta zahájila v oblasti životního prostředí k 31.12.2005 celkem 798 případů, z toho ve 124 případech šlo o případy *non-communication*, v 98 případech se jednalo o nesoulad vnitrostátního práva členského státu s komunitárním právem a v 576 případech šlo o špatnou aplikaci komunitárního práva. K 31.12.2005 bylo Evropskou komisí na základě obdržných stížností otevřeno v oblasti životního prostředí 280 případů, přičemž z vlastní iniciativy Evropská komise otevřela 31 případů¹²¹.

Navzdory aktivitě Komise a s výše uvedenými výhradami vstřícnému postoji ESD k ochraně životní prostředí, je třeba zdůraznit několik nedostatků, které mají dle mého názoru výlučně negativní dopad na účinnou ochranu životního prostředí.

¹¹⁶ Srov. bod 49 rozsudku.

¹¹⁷ Srov. bod 51 rozsudku.

¹¹⁸ Srov. bod 59 rozsudku a následující judikaturu: rozsudek ve spojené věci 19/62 a 22/62 *Fédération Nationale de la Boucherie en Gros et du Commerce en Gros des Viandes and Others v. Rada* [1962] ECR 491; rozsudek ve věci 72/74 *Union Syndicale — Service Public Européen and Others v. Rada* [1975] ECR 401; rozsudek ve věci 60/79 *Fédération Nationale des Producteurs de Vins de Table et Vins de Pays v. Commission* [1979] ECR 2429; rozsudek ve věci 282/85 *DEFI v Commission* [1986] ECR 2469; rozsudek ve věci 117/86 *UFADE v. Council and Commission* [1986] ECR 3255, bod 12; a rozsudek ve spojené věci T-447/93, T-448/93 a T-449/93 *AITEC and Others v Commission* [1995] ECR II-1971, body 58 a 59.

¹¹⁹ Srov. bod 31 rozsudku.

¹²⁰ Srov. rozsudek ze dne 30. listopadu 2004 ve věci T-168/02 *IFAW v. Komise* [2004] ECR, dosud nepublikováno.

¹²¹ Kriegová, K.: Řízení o porušení Smlouvy neboli infringement. *Ekologie a právo*, 2006, č. 3, s. 9.

3.5 Nedostatky ve fungování soudního systému Společenství

ESD již několikrát uznal, že je na volném uvážení Komise, zda zahájí proti členskému státu řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 SES. Toto volné uvážení se vymyká kontrole ESD, ať už se jedná o řízení o žalobě na nečinnost podle čl. 232 SES nebo o řízení o náhradě škody podle čl. 235 SES¹²². Ze statistik pak bohužel vyplývá, že Komise se systematicky nezabývá každým porušením Smlouvy¹²³.

Podání stížnosti proti členskému státu, zahájení neformálního řízení, avšak ani podání žaloby Komisí nemá odkladný účinek. Činnost, která je v konkrétním případě předmětem nenáležitě implementace - ať už se jedná o výstavbu dálnice, lov ryb či odvoz odpadu - tak může pokračovat po celou dobu řízení. Tuto skutečnost považuji za obzvláště alarmující u případů týkajících se porušení pravidel pro posuzování vlivů některých projektů na životní prostředí a, jak blíže uvidíte v následující kapitole, také při označování či zasahování do oblastí ochrany přírody. Dovedeno do extrému již totiž v době rozhodnutí nemusí být co zachraňovat! Problém je dále umocněn skutečností, že délka řízení před ESD je nepřiměřeně dlouhá a stále narůstá (viz Tab. 5 v příloze 1 této práce), což platí nejen pro řízení o porušení Smlouvy, ale také pro řízení o žalobě na neplatnost a o řízení o předběžné otázce, kde má tato skutečnost další nepříjemné dopady¹²⁴.

3.6 Nástroj donucení ke splnění povinnosti členským státem

Členské státy jsou povinny implementovat směrnice ve lhůtě v nich stanovené. Nařízení je bezprostředně aplikovatelné již od okamžiku, kdy vstoupí v účinnost. Teoreticky je tedy doba, kterou mají členské státy ke včasnému splnění povinností, které pro ně z práva Společenství vyplývají, předem dána. V praxi však ještě dlouhou dobu po jejím uplynutí nehrozí členským státům za porušení povinností přiměřená finanční sankce. Do změny Smlouvy, kterou přinesla Maastrichtská smlouva, nehrozila členskému státu finanční sankce prakticky vůbec, odhlédneme-li od možnosti dovolávat se vůči státu náhrady škody, která poškozenému vznikla porušením práva Společenství členským

¹²² Srov. rozsudek ve věci C-247/87 *Star Fruit v. Komise* [1989] ECR I-289; rozsudek ve věci C-29/92 *Asia Motor France v. Komise* [1992] ECR I-3935.

¹²³ Srov. statistiku v Krämer, L.: *Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice*. *Journal of Environmental Law*, 2006, 18, č. 3, s. 407-421.

¹²⁴ Např. tato skutečnost zajisté ovlivňuje rozhodnutí vnitrostátního soudu zda předběžnou otázku, jako nesporný nástroj ke sjednocování výkladu práva Společenství vůbec předloží.

státem. Nicméně, i v současnosti je výsledkem řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 SES pouze výrok o tom, zda došlo k porušení Smlouvy členským státem. K tomu, aby měl rozsudek skutečně hmatatelné následky pro členský stát, tedy takové, které by jej dále nutily pospíšet si při plnění závazků vyplývajících pro něj z práva životního prostředí Společenství, je nutné zahájit řízení o výkonu rozsudku podle čl. 228/2 SES. Průběh tohoto řízení odpovídá řízení podle čl. 226 SES popsanému v předcházející kapitole této diplomové práce s tím rozdílem, že v tomto řízení se Komise může obrátit na ESD s požadavkem, aby byla členskému státu, který nejen, že porušil svou povinnost ze Smlouvy, ale navíc nepřijal opatření ke splnění proti němu vyneseného rozsudku, uložena paušální částka nebo penále.

Komise navrhovala v minulosti již v celé řadě případů finanční postih ve formě pokuty, která se pohybovala v rozmezí přibližně 7 000 EUR¹²⁵ až 20 mil. EUR. ESD však dosud přistoupil na návrh Komise jen ve třech případech, z nichž všechny se týkaly problematiky životního prostředí. Zcela poprvé se tak stalo ve věci C-387/97 *Komise v. Řecko*¹²⁶, kdy bylo Řecko odsouzeno k zaplacení částky 4,5 – 20 tisíc Euro denně za to, že nesplnilo proti němu vynesený rozsudek C-45/91, týkající se skládky odpadu na Krétě, jejíž provoz byl v rozporu se směrnicí 75/422/EHS o odpadech¹²⁷ a směrnicí 78/319/EHS o toxických a nebezpečných odpadech¹²⁸. Komise po vynesení rozsudku pravidelně zasílala Řecku žádosti o zaplacení uložené pokuty, a to za období červenec 2000 – únor 2001. V březnu 2001 došlo k uzavření skládky, která byla předmětem porušení Smlouvy a Řecko skutečně zaplatilo sumu v celkové výši 5 400 000 EUR.

Ve druhém případě C-278/0 *Komise v. Španělsko*¹²⁹ bylo Španělsko odsouzeno k zaplacení částky 624 150 EUR ročně za každý případ, který neodpovídá požadavkům směrnice 76/160/EHS o kvalitě vody ke koupání¹³⁰. Díky mylnému výkladu Komise však v tomto případě nakonec Španělsko platit nemuselo¹³¹. Třetí případ uložení pokuty se týkal rybolovu a je svým obsahem natolik zásadní, že přesahuje rámec úseku životního prostředí.

¹²⁵ Řízení o výkonu rozsudku proti Belgii z důvodu nesplnění rozsudku ESD 247/85 *Komise v. Belgie* [2087] ECR I-3029.

¹²⁶ Rozsudek ze dne 4. července 2000, C-378/97 *Komise v. Řecko* [2000] ECR I-5057.

¹²⁷ Směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, Úř. věst. L 194, 25.07.1975, s. 39 – 41.

¹²⁸ Směrnice Rady 78/319/EHS ze dne 20. března 1978 o toxických a nebezpečných odpadech, Úř. věst. L 84, 31.3.1978, s. 43.

¹²⁹ Rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, C-278/01 *Komise v. Španělsko* [2003] ECR I-14141.

¹³⁰ Směrnice Rady 76/160/EHS z 8. prosince 1975 o kvalitě vody ke koupání, O.J. 1976 L 31.

¹³¹ Srov. Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. *Journal of Environmental Law*, 2006, 18, č. 3, s. 412.

Nově je totiž dle názoru ESD vyjádřeného v rozsudku ve věci C-304/02 *Komise v. Francie*¹³² nutné slovní spojení „*zaplacení paušální částky nebo penále*“ v čl. 228/2 SES a konkrétně v něm uvedenou spojku „*nebo*“ vykládat v kumulativním smyslu. Proto bude už do budoucna možné, aby ESD s ohledem na povahu, závažnost a trvání zjištěného neplnění povinností souběžně uložil členskému státu paušální částku i penále. Ve zmíněném případě byla Francii uložena současně paušální částka ve výši 20 mil. EUR a penále ve výši 57 761 250 EUR.

Uvedený výklad ustanovení čl. 228/2 SES je pro účinnost řízení před ESD jediné přínosný, protože teprve hrozba velkého finančního plnění, která na konci neúměrně dlouhého řízení¹³³ přece jen existuje, je pro členské státy motivem ke splnění povinností, které, jak je známo, plní členské státy na úseku životního prostředí obzvláště nerady a obzvláště pomalu.

3.7 Výklad klíčových pojmů

Výklad relevantních norem práva Společenství je podstatou činnosti ESD. Právě na základě výkladu předmětných ustanovení rozhoduje ESD konkrétní případy. Způsob jakým ESD příslušné ustanovení environmentálního aktu vyloží, má dopad na rozsah povinnosti, kterou akt ukládá nebo práva, které zakládá. Vhodným výkladem může tedy ESD zájem na ochraně životního prostředí, který je aktem sledován, posílit nebo oslabit.

Při provádění výkladu aplikuje ESD evropské právo, tj. předpisy smluv a sekundární právo stejně jako obecné právní zásady a evropské obyčejové právo. Dále aplikuje asociační smlouvy s třetími státy a v případě mezer v právu také obecné mezinárodní právo. Vnitrostátní právo není, až na výjimky, ESD aplikováno, ale v případě řízení o žalobě o porušení Smlouvy členským státem je předmětem zkoumání.

Při výkladu pojmů užívá ESD gramatického, systematického, historického a teleologického (účelového) výkladu, přičemž právě teleologický výklad se dle mého názoru do značné míry podílí na rozvoji politiky životního prostředí Společenství. Při výkladu vychází ESD z všeobecných předpokladů a účelu právního aktu v kontextu zásad a cílů uvedených v čl. 174 SES. Užití teleologického výkladu má za následek rozšiřování významu některých pojmů ve prospěch ochrany životního prostředí. Tato skutečnost je

¹³² Rozsudek ze dne 12. července 2005, C-304/02 *Komise v. Francie* [2005] ECR I-6263.

¹³³ Srov. Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgments by the EC Court of Justice. *Journal of Environmental Law*, 2006, 18, č. 3, s. 407-421: průměrná délka řízení od výzvy ke splnění povinnosti podle čl. 226 po vynesení rozsudku podle čl. 228 je 119 měsíců – téměř 10 let.

konfrontována snahou členských států a jednotlivců, proti kterým je vedeno soudní řízení ve členském státě, minimalizovat rozsah působnosti práva Společenství. Podobné tření vyvolává na jedné straně potřeba, aby pojmy byly definovány co nejdříveji a vztahovaly se na co nejširší skupinu případů a na druhé straně snaha rozumně vymezit prostor pro úvahu členských států, aby byl zajištěn praktický účinek komunitárního práva.

Mezi pojmy, kterými se již několikrát ESD zabýval patří zejména „odpad“, „environmentální informace“, „projekt“, „povolení“ či „vypouštění“. Jako příklad použiji rozsudek ESD ve věci C-6/99 *Association Greenpeace France*¹³⁴, který je významný s ohledem na vyjasnění rozsahu zásady předběžné opatrnosti. V uvedeném případě bylo předmětem sporu, zda je členský stát oprávněn odmítnout udělit souhlas s uvedením GMO na trh, v kontextu směrnice 90/220/EHS o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do prostředí¹³⁵, i poté, co nejprve odeslal Komisi materiály se svým souhlasným stanoviskem a přitom žádný jiný členský stát souhlasné stanovisko nezpochybnil nebo Komise dala souhlas. Lze namítat, že právo zabránit uvedení GMO na trh, i při neexistenci jasného vědeckého důkazu odůvodňujícího tento zákaz, vyplývá ze zásady předběžné opatrnosti, která by měla být interpretována tak, aby učila Společenství i členské státy zachovávat obezřetnost¹³⁶. ESD nicméně rozhodl, že ve světle směrnice, je členský stát i za takovéto situace povinen vydat písemný souhlas.

3.8 Politický charakter některých rozsudků ESD

Teleologický výklad, který ESD ve své činnosti s oblibou využívá, má však své stinné stránky. Přezkoumává-li ESD jednotlivá ustanovení právních předpisů v kontextu, do kterého jsou zasazena a zjišťuje-li důvody jejich přijetí a cíl jimi sledovaný, nevyhne se v realitě závěrům odlišným od těch, kterých by bylo nutně dosaženo za použití pouhého jazykového výkladu¹³⁷. Tento interpretační postup má své odpůrce, kteří namítají, že je Soud „zpolitizovaný“, „inspiruje se v doporučeních (*guidelines*), které jsou v podstatě politického charakteru a tudíž soudně neaplikovatelné, což je příčinou

¹³⁴ Rozsudek ve věci C-6/99 *Association Greenpeace France* [2002] ECR I-1651.

¹³⁵ Směrnice Rady 90/220/EHS ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do prostředí, Úř. věst. L 117, 8.5.1990, s. 15.

¹³⁶ Srov. Somsen, H.: *Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law*. *Common Market Law Review*, 2003, č. 40, s. 1444.

¹³⁷ Blíže v Craig, P. and G. de Búrca: *EU Law: Text, Cases and Materials*. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press 2002, s. 97 - 98 a kapitoly 8 a 9.

soudního aktivismu, jehož podobou může být uchvácení moci¹³⁸ a dokonce že „soud je nebezpečnou institucí, ovlivněný svými vlastními politickými zájmy a hnáný elitářskými touhami“¹³⁹, avšak i zastánce, kteří se domnívají, že ESD hraje nezbytnou roli pro zachování rovnováhy mezi Společenstvím a členskými státy a při vytváření „ústavních zásad soudního přezkumu“¹⁴⁰. S posledně uvedeným názorem se s ohledem na již prezentovanou roli ESD plně ztotožňuji. Zamyslím se však nyní také nad příčinami, které některé autory vedou k úvahám o „zpolitizovaném soudu“ a „politických rozsudcích“. Prof. dr. L. Krämer se domnívá, že mezi 472 rozsudky vydanými do konce roku 2005 na úseku ochrany životního prostředí lze identifikovat takových rozsudků nejméně 8¹⁴¹. Jaký obsah však pojem „politický/zpolitizovaný“ rozsudek ve skutečnosti má?

Identifikace smyslu a následné posouzení a rozhodnutí případu ve světle tohoto smyslu je pro ESD standardním pracovním postupem. V určitých případech je smysl normativního ustanovení z jeho textu jasně určitelný. Při řešení problémů, se kterými právní akt výslovně nepočítá, si však ESD často musí pomoci odkazem na preambuli aktu, ve které se typicky vyjmenovávají cíle, k jejichž naplnění je právní úprava Společenství přijímána. Jedná se o cíle politické, které jsou ovšem závazné a proto sama skutečnost, že se ESD v odůvodnění rozsudku odvolává na závazné politické cíle právního aktu podle mého názoru nezakládá důvod pro kritiku práce ESD a pro označení takového rozsudku jako rozsudku ve své podstatě politického.

Preambule právního aktu může ve svém textu zmiňovat cíle, které mohou v konečném důsledku při řešení konkrétního sporu stát proti sobě, což v případě, kdy

¹³⁸ Viz Rasmussen, H.: On Law and Policy in the the European Court of Justice. Nijhoff 1986, s. 62 citovaný v Craig, P. and G. de Búrca: EU Law: Text, Cases and Materials. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press 2002, s. 98.

¹³⁹ Viz The European Court of Justice: A Case study in Judicial Activism (European Policy Forum, 1995) citována v Craig, P. and G. de Búrca: EU Law: Text, Cases and Materials. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press 2002, s. 99.

¹⁴⁰ Viz A. Arnulf, „The European Court and Judicial Objectivity: A Reply to Professor Hartley“ (1996) 112 LQR 95 citovaný v Craig, P. and G. de Búrca: EU Law: Text, Cases and Materials. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press 2002, s. 99.

¹⁴¹ Srov. Krämer, L.: The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law. In: Jans, J.H.: The European Convention and the Future of European Environmental Law. Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2003, s. 85 - 95, kde prof. Krämer zmiňuje, 252/85 *Komise v. Francie* [1988] ECR 2243 (Lovecké metody ve Francii); C-2/90 *Komise v. Belgie* [1992] ECR I-4431 (zákaz dovozu odpadu do Belgie); 302/86 *Komise v. Dánsko* [1988] ECR 4607 (dánské láhve); C-321/97 *Greenpeace* [1998] ECR I-1651 (Greenpeace na Kanárských ostrovech); C-213/96 *Outokumpo Oy* [1998] ECR I-1777 (finská energetická daň); a dále na přednášce prof. Krämera s názvem: „Evropské soudy a ochrana životního prostředí“, která se uskutečnila na půdě Právnické fakulty UK v Praze dne 6. listopadu 2006 zmíněné rozsudky ve věci C-458/00 *Komise v. Lucembursko* [2003] ECR I-01553 (odpad mezi volným pohybem a ochranou životního prostředí); T-168/02 *IFAW v. Komise* [2004] ECR, dosud nepublikováno (právo členských států vetovat přístup k dokumentům) a C-416/02 *Komise v. Španělsko* [2005] dosud nepublikováno (prasečí výkaly jsou produktem a nikoli odpadem).

řešení z textu článků přímo nevyplývá, práci ESD dále ztěžuje. Jedná-li se navíc o tak citlivé cíle, jakými jsou realizace zásady blízkosti a zásady priority využívání odpadů, jak tomu bylo v případě C-458/00 *Komise v. Lucembursko*, stojí ESD skutečně před závažným problémem. V uvedeném případě vznikl spor o výklad pojmů „odpad určený k odstranění“ a „odpad určený k využití“. Na začátku roku 1998 podala společnost J. Lamesch Exploitation SA se sídlem v Lucembursku žádost k místním orgánům o vydání povolení k dodávkám odpadu, který byl zařazen do přílohy III nařízení o přepravě odpadu¹⁴², do francouzských domácností. Podle žádosti měl být odpad spálen a při spalování uvolněná energie měla být dále zužitkována. Lucemburské orgány však následně vydaly dvě rozhodnutí, v nichž oficiálně klasifikovaly přepravu odpadu jako „převahu za účelem odstranění“ (angl.: *shipment intended for disposal*). S ohledem na tuto skutečnost orgány blíže specifikovaly, že lucemburská společnost může přepravovat odpad do spalovny ve Francii jen pokud prokáže, že z technických důvodů nebo pro nedostatek kapacity nemůže být odpad dodán do podniku odstraňujícího odpad v Lucembursku (zásada blízkosti). Své rozhodnutí lucemburské úřady ospravedlňovaly tvrzením, že spalování odpadu v podniku, jehož hlavním účelem je tepelné zpracování za účelem mineralizace odpadu, bez ohledu na to, zda je teplo vyprodukované při spalovacím procesu zužitkováváno nebo ne, je třeba považovat za „odstraňování“ (*disposal operation*) podle přílohy II A směrnice o odpadech. Dotčená společnost se obrátila se stížností ke Komisi, která následně po neúspěšném vyjednávání s lucemburskou stranou, podala žalobu k ESD, ve které tvrdila, že na odpad je třeba nahlížet jako na prostředek k výrobě energie, jestliže se v procesu jeho odstraňování vytváří přebytečná energie a podstatná část energie obsažené ve spalovaném odpadu se získává zpět k využití. Lucembursko se hájilo tím, že spalování dotčeného odpadu a opětovné získávání energie ve spalovně není využíváním ve smyslu bodu R1 přílohy II B směrnice. Toto ustanovení podle názoru Lucemburska dopadá na proces, který nejen že umožňuje vytváření a využití přebytečné energie, ale který, ve světle účelu zpracování odpadu, má za primární cíl využít odpad jako palivo nebo jiný prostředek vytváření energie. Na otázku je tedy třeba odpovídat na základě zjištění hlavního cíle procesu zpracování odpadu. ESD se v tomto případě tohoto argumentu Lucemburska podržel a rozhodl, že, přestože je získávání energie v souladu se zájmem směrnice na zachování přírodních zdrojů, pokud se teplo získává ve spalovacím procesu pouze jako druhotný

¹⁴² Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, Úř. věst. L 310, 3.12.1994, s. 70–76.

efekt tohoto procesu, jehož hlavním účelem je odstraňování odpadu, nemůže mít tato skutečnost za následek klasifikaci procesu jako využívání odpadu.

Praktickým dopadem restriktivního výkladu pojmu „odpad určený k využití“, který ze závěru ESD vyplývá, je širší pravomoc státu přijmout v rámci zásady blízkosti opatření k částečnému nebo úplnému zákazu přepravy odpadů, která se uplatňuje u „odpadů určených k odstranění“. ESD v uvedeném případě upřednostnil zásadu blízkosti před zásadou priority využívání odpadů, aniž by uvedl bližší důvody, které ho k tomuto závěru vedly. Právě z tohoto důvodu je toto rozhodnutí některými označováno za ve své podstatě politické, a to v tom smyslu, že nejen že v něm ESD nevycházel z textu článků předmětného nařízení, ale navíc bez dalšího upřednostnil jeden z účelů, ke kterým bylo nařízení přijato.

Posledním z rozsudků, které si podle mého názoru zaslouží zhodnocení co do své politické podstaty, je již výše zmíněný rozsudek ve věci *Greenpeace*¹⁴³. Domnívám se, že jedním z důvodů, které ovlivnily rozhodnutí ESD setrvat při restriktivním výkladu čl. 230 SES a judikaturou vymezených podmínek pro aktivní žalobní legitimaci tzv. nepřivilegovaných žalobců, byla jeho snaha zabránit svému přetížení. Od 90. let se ESD potýká se stále narůstajícím počtem žalob a předběžných otázek. Vytvoření Soudu prvního stupně mělo nápor práce omezit, k zamýšlenému výsledku však nevedlo, a tak, jak už z výkladu v této kapitole výše vyplynulo, délka řízení před ESD se neúnosně prodlužuje. Rozšíření okruhu k žalobě oprávněných osob by přival žalob dále zesílilo. Snaha bránit sám sebe a své účinné fungování je sice pochopitelná, ovšem projevuje-li se v rozsudcích, jejichž úkolem má být zajištění dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy, je takové jednání ESD třeba považovat za rozšiřování svých pravomocí a za snahu vydobýt si v systému orgánů Společenství prostor, který mu podle Smlouvy v zásadě nepřísluší. Takové jednání je skutečně možné označit za politikaření.

Konečně je možné na zpolitizování ESD nahlížet z pohledu jeho schopnosti rozhodovat nezávisle na předpokládaných reakcích členských států. Projevem této vůle ESD jsou rozsudky, které dnes vytváří podstatu fungování právního systému Společenství: *Van Gend en Loos*¹⁴⁴, *Cassis de Dijon*¹⁴⁵, *Van Duyn*¹⁴⁶, *Costa v. ENEL*¹⁴⁷,

¹⁴³ Rozsudek ve věci T-585/93 *Greenpeace and Others v Commission* [1995] ECR II-2205.

¹⁴⁴ Rozsudek ve věci 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 3.

¹⁴⁵ Rozsudek ve věci 120/78 *Cassis de Dijon* [1979] ECR, 649.

¹⁴⁶ Rozsudek ve věci 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR 133.

¹⁴⁷ Rozsudek ve věci 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 1141.

*Frankovich*¹⁴⁸. Na úseku práva životního prostředí Společenství považují za rozsudky, které jsou projevem nezávislosti ESD na členských státech např. rozsudek ve věci *ADBH*¹⁴⁹, rozsudek ve věci *Leybucht Dykes*¹⁵⁰ nebo také z nedávné doby rozsudek *Komise v. Francie*¹⁵¹. Rozsudky ve věcech *dánské láhve*¹⁵² nebo *valonský odpad*¹⁵³ naopak svědčí o citlivosti ESD k politickým reakcím členských států.

Není mým záměrem činit v této diplomové práci závěry o skutečné úrovni zpolitizovanosti ESD. Na druhou stranu jsem považovala za nutné upozornit na skutečnost, že rozsudky ESD nejsou vždy racionálním produktem procesu, ve kterém je zjišťován objektivní význam právních norem.

3.9 Shrnutí

Od roku 1985, kdy ESD označil v rozsudku ve věci *ADBH*¹⁵⁴, aniž by k tomu měl ve Smlouvě explicitní právní základ, ochranu životního prostředí za cíl Společenství, přistupuje ESD až na výjimky k ochraně životního prostředí na úrovni Společenství velice aktivně.

Jeho aktivita se projevuje ve snaze balancovat při dodržování a výkladu práva Společenství hospodářské a sociální cíle¹⁵⁵ Společenství s cílem podpory vysoké úrovně ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Sladění obou cílů mnohdy není jednoduché. Dokladem toho je rozsáhlá judikatura především k dopadům některých environmentálních opatření členských států na volný pohyb zboží a vytvoření pravidel, za kterých jsou tato opatření ospravedlnitelnou výjimkou podle čl. 30 SES. Je ovšem nutné dodat, že při porovnání judikatury ESD k opatřením členských států, která sledují či naopak nesledují environmentální zájmy, byl ESD k environmentálním opatřením s dopady na volný pohyb zboží několikrát shovívavý, což vedlo k diskusím o politickém charakterem některých jeho rozsudků.

¹⁴⁸ Rozsudek ve věci C-6/90 a C-9/90 *Frankovich* [1991] ECR I-5357.

¹⁴⁹ Rozsudek ve věci 240/83 *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBH)* [1985] ECR 531.

¹⁵⁰ Rozsudek ve věci C-57/89 *Komise v. Německo* [1991] ECR I-883.

¹⁵¹ Rozsudek ve věci C-304/02 *Komise v. Francie* [2005] ECR I-6263.

¹⁵² Rozsudek ve věci 302/86 *Evropská komise a VB v. Dánsko* [1988] ECR 4607.

¹⁵³ Rozsudek ve věci C-2/90 *Komise v. Belgie* [1992] ECR I-4431.

¹⁵⁴ Rozsudek ve věci 240/83 *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBH)* [1985] ECR 531.

¹⁵⁵ Rozuměj: harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, atd. viz dále čl. 2 SES.

Aktivita ESD se dále projevuje v ochotě omezovat volné uvážení členských států při implementaci a provádění environmentálních norem, a to prostřednictvím extenzivního výkladu některých environmentálních zásad a pojmů. Jedná se nicméně o náročný proces, ve kterém je na jednu stranu potřeba zajistit, aby pojmy byly definovány co nejdříve, aby se vztahovaly na co nejširší skupinu případů, a na druhé straně byl zachován dostatečný prostor pro úvahu členských států nutnou k zajištění praktického účinku komunitárního práva.

Systém fungování ESD má však, tak jak je nastaven, mnohé nedostatky. Za jeden z nejzávažnějších považuji neexistenci odkladného účinku žalob o porušení Smlouvy. Skutečnost, že se ve věci vede řízení před Komisí nebo následně před ESD tak nemá žádný vliv na probíhající vnitrostátní řízení či na zastavení provádění některých projektů především v oblasti plánování a výstavby. Domnívám se, že dokud nebude legislativně ošetřen tento problém, bude mít každé, i to nejpřísnější rozhodnutí ESD, jen omezené praktické dopady na účinnou ochranu životního prostředí.

Dalším velkým nedostatkem je zdlouhavost řízení, které může v extrémních případech trvat od formálního zahájení řízení Komisí podle čl. 226 SES až do vnesení rozsudku v řízení o výkonu rozsudku podle čl. 228 až 119 měsíců, tedy téměř deset let¹⁵⁶. Komise se navíc systematicky nezabývá každým jednotlivým porušením environmentální normy, a tak může být samotné zahájení formálního řízení Komisí ovlivněno mnoha ne vždy objektivními důvody.

Účinné kontrole dodržování environmentálních norem nenapomáhá ani skutečnost, že v praxi je výhradním žalobcem v řízení o porušení Smlouvy, které je nejfrekventovanějším řízením před ESD, Komise. Teoreticky by jím mohly být také členské státy, ty však svého oprávnění dosud nikdy nevyužily.

K účinnější kontrole dodržování práva Společenství v praxi by zjevně přispělo také rozšíření okruhu neprivilegovaných žalobců podle čl. 230 SES. Tento názor opírám mimo jiné o statistická zjištění, ze kterých vyplývá, že většinu stížností ke Komisi, které mohou být podnětem pro zahájení řízení s členským státem, tvoří stížnosti soukromých osob a zájmových sdružení, jejichž většina se týká právě práva životního prostředí Společenství.

Nástrojem, který měl přispět k efektivnějšímu prosazování plnění závazků členských států z práva životního prostředí Společenství, byl Maastrichtskou smlouvou

¹⁵⁶ Srov. Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. Journal of Environmental Law, 2006, 18, č. 3, s. 413.

zavedený institut řízení o výkonu rozsudku, které může vést až k uložení několika milionové paušální částky nebo denního penále. Ve světle rozsudku *Komise v. Francie*¹⁵⁷ pak lze obě částky udělit současně. Tento rozsudek hodnotím kladně s ohledem na jím vytvořenou možnost hrozby velké finanční sankce, byť se jedná o typickou ukázkou vítězství teleologického výkladu, preferovaného ESD nad výkladem gramatickým, který se jednoznačně vymyká záměru tvůrců čl. 228 SES.

Důvody, které ESD vedou k formulování obsahu jednotlivých rozsudků, jdou nad rámec racionálního procesu, ve kterém jsou obecné normy aplikovány na konkrétní případy. Svou úlohu sehrávají i představa ESD o očekáváních členských států a snaha ESD vytvořit pro sebe v rámci systému orgánů Společenství, co nejvýhodnější pozici pro své účinné fungování.

¹⁵⁷ Rozsudek ve věci C-304/02 *Komise v. Francie* [2005] ECR I-6263.

4 JUDIKATURA ESD NA ÚSEKU OCHRANY VOLNĚ ŽIJÍCÍCH PTÁKŮ

Nejdůležitějšími právními nástroji zaměřenými na ochranu přírody jsou na úrovni Společenství směrnice 79/409/EHS na ochranu volně žijících ptáků¹⁵⁸ („směrnice o ptácích“) a směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin¹⁵⁹ („směrnice o stanovištích“). Směrnice o ptácích je vůbec nejstarším předpisem legislativy Společenství na ochranu přírody¹⁶⁰. Je povinností každého členského státu plně transponovat obě směrnice do svého právního řádu. Nicméně, 28 a 15 let po jejich přijetí stále ještě některé členské státy nedostály plně svému závazku. Počet stížností týkajících se těchto směrnic zaslaných Evropské komisi je vyšší než u jiných předpisů práva Společenství. Tomu odpovídá i počet řízení o porušení Smlouvy před ESD. Na problematickou implementaci navázala také řada předběžných otázek. Různorodost a četnost problémů, které musel ESD v souvislosti se směrnicí o ptácích řešit, činí tento úsek judikatury ideálním příkladem pro pochopení práce ESD s textem komunitárního předpisu a jeho výkladových tendencí na úseku ochrany životního prostředí.

Jestliže jsem se v předcházející kapitole zabývala mimo jiné náležitostmi implementace směrnice obecně, nyní nejprve na konkrétním případě ukáži jaké problémy se vyskytly při transpozici ptačí směrnice a následně přikročím k podrobnému rozboru judikatury ESD k jednotlivým jejím článkům. Ve světle judikatury ESD vyložím působnost směrnice a její filosofii; dále se zaměřím zejména na povinnost členských států označovat zvláště chráněné oblasti (dále jen „ZCHO“); na význam hospodářských požadavků a požadavků rekreace při označování ZCHO; na podmínky změny či zmenšení území již označeného jako ZCHO; na význam hospodářských požadavků jako kategorických důvodů převažujícího veřejného zájmu při změně ZCHO v kontrastu s jejich úlohou v procesu označování území jako ZCHO, a v neposlední řadě upozorním na nejzajímavější aspekty rozsáhlé judikatury ESD v otázce lovu a odchytu ptáků.

Cílem následujících stránek bude ukázat, jakým způsobem ESD obsah směrnice výkladem jejích jednotlivých ustanovení dotváří. V závěru se pokusím shrnout, jaké dopady má výklad směrnice o ptácích na členské státy, jejich soudní a správní orgány a na další normotvorbu v rámci ochrany přírody.

¹⁵⁸ Směrnice 79/409/EHS, Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s.1.

¹⁵⁹ Směrnice 92/43/EHS, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.

¹⁶⁰ 6. výroční zpráva o plnění a prosazování práva životního prostředí Evropského společenství 2003. Ochrana přírody, 2005, 60, č.2.

4.1 Náležitá transpozice směrnice

Směrnice o ptácích je příkladem toho, že Komise dohlíží na včasnou a náležitou transpozici směrnic a neváhá, nevede-li výzva k odstranění nedostatků (*formal notice*) ani odůvodněné stanovisko (*reasoned opinion*) k dostatečné aktivitě členského státu, podat proti členskému státu žalobu o porušení povinností podle čl. 226 SES.

Směrnice o ptácích byla notifikována 6. dubna 1979 a stanovila ve svém čl. 18 dvouletou transpoziční lhůtu, která vypršela 6. dubna 1981. Hned několik členských států bylo následně odsouzeno za to, že nesplnily svou povinnost v transpoziční lhůtě přijmout všechna zákonná, podzákonná i administrativní opatření nutná k dosažení výsledku sledovaného směrnicí¹⁶¹.

Ve všech případech *non-communication* a *non-conformity* ESD ve vztahu k obsahovým náležitostem transpozice zdůraznil, že transpozice komunitárního předpisu nevyžaduje nutně doslovné promítnutí jeho ustanovení ve zvláštním právním předpisu. Postačí, vyplývá-li splnění závazku z všeobecného právního kontextu, který je dostatečně jasný a přesný pro účel zajištění účinné aplikace směrnice¹⁶². Takový výklad ESD přijal i přesto, že shledal v případech týkajících se směrnice o ptácích přesnou transpozici za zvláště důležitou s ohledem na správu „společného dědictví“ (rozuměj volně žijícího ptactva), za kterou jsou na svém území odpovědní členské státy¹⁶³. ESD ovšem také poznamenal, že aby byla na území členských států zajištěna úplná a účinná ochrana ptáků, je nezbytné, aby zákazy stanovené směrnicí byly do vnitrostátního práva včleněny jednoznačně¹⁶⁴. Závazky musí být v právním řádu členského státu promítnuty bez ohledu na skutečnost, že ve své administrativní praxi, která je ve své podstatě závislá na vůli orgánů a nemá vhodnou publicitu, postupují orgány členského státu v souladu s požadavky ochrany¹⁶⁵.

¹⁶¹ Srov. rozsudek ze 13. října 1987 ve věci 236/85 *Komise v. Nizozemsko* (tzv. „Divocí ptáci I“) [1987] ECR 3989; rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR 3029; rozsudek ze dne 27. dubna 1988, 252/85 *Komise v. Francie* [1988] ECR 2243; rozsudek ze dne 8. července 1987, 262/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR s. 3073; rozsudek ze dne 15. března 1990, C-339/87 *Komise v. Nizozemsko* [1990] ECR I-851.

¹⁶² Srov. rozsudek z 23. května 1985, 29/84 *Komise v. Německo* [1985] ECR 1667, ze kterého mimo jiné vyplývá, že splňuje-li stát ze všeobecného právního kontextu své závazky, pak nemusí nutně k transpozici směrnice podnikat legislativní opatření.

¹⁶³ Srov. např. rozsudek ze dne 13. října 1987, 236/85 *Komise v. Nizozemsko* (tzv. „Divocí ptáci I“), [1987] ECR 3989, bod 5 poslední věta.

¹⁶⁴ Rozsudek ze dne 27. dubna 1988, 252/85 *Komise v. Francie* [1988] ECR 2243, bod 19.

¹⁶⁵ Srov. rozsudek ze dne 15. října 1986, 168/85 *Komise v. Itálie* [1986] ECR 2945 a z něj vycházející již zmíněné např. rozsudek ze dne 13. října 1987, 236/85 *Komise v. Nizozemsko* (tzv. „Divocí ptáci I“) [1987] ECR 3989, bod 18 a rozsudek ze dne 15. března 1990, C-339/87 *Komise v. Nizozemsko* [1990] ECR I-851, bod 36.

4.2 Působnost směrnice

Směrnice o ptácích stanoví obecná pravidla pro zachování volně žijících ptáků. Dle svého čl. 1/1 se směrnice týká „ochrany všech druhů ptáků¹⁶⁶ přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, na něž se vztahuje Smlouva“. „Vztahuje se na ptáky, jejich vejce, hnízda a stanoviště.“ Upravuje ochranu, správu a kontrolu těchto ptáků a stanoví pravidla pro jejich využívání. Preambule směrnice zdůrazňuje, že účinná ochrana druhů volně žijících ptáků přirozeně se vyskytujících na evropském území členských států, což jsou zejména stěhovavé druhy, je „typickým problémem životního prostředí překračujícím hranice státu, který vyžaduje společnou odpovědnost členských států“. Z těchto ustanovení, v souladu s vymezením volně žijících druhů jako „společného dědictví“, ESD dovozuje nutnost svého přísnějšího postupu při kontrole plnění směrnice členskými státy¹⁶⁷. Směrnice se vztahuje výlučně na volně žijící ptáky v jejich stanovištích, pokud se nacházejí na území členských států. To je docela důležité s ohledem na skutečnost, že aktivity Společenství se často neomezují na prostředí Společenství¹⁶⁸.

V souladu s uvedeným chápáním čl. 1 je rozsudek ESD, kterým byla Belgie odsouzena za to, že vztahovala podmínky stanovené směrnicí o ptácích pouze na ptáky žijící na území Beneluxu¹⁶⁹. Belgická vláda zakládala svá tvrzení na názoru, že členský stát může přijmout jen konkrétní opatření k ochraně ptáků na jeho území. ESD přesto vyřešil spor ve prospěch Komise, když judikoval, že čl. 1 směrnice se vztahuje nejen na ptáky přirozeně žijící na území členského státu, ale také na ptáky, kteří táhnou přes jeho území, čímž je nutné na ně nahlížet jako na přirozeně žijící na jeho území, byť po omezenou dobu. Navíc, rozsah závazku členského státu se vztahuje také na druhy „přirozeně se vyskytující ve volné přírodě na evropském území členských států, které se přirozeně nebo obvykle nevyskytují na území členského státu, ale byly tam dovezeny, chovány nebo obchodovány jako živé nebo mrtvé“¹⁷⁰.

Podobně odsoudil ESD Francii, která omezila působnost směrnice použitím termínu „národní biologické dědictví“. S odkazem na preambuli směrnice ESD rozhodl,

¹⁶⁶ Naproti tomu, směrnice o stanovištích zakládá jen ochranu druhů uvedených v příloze!

¹⁶⁷ Přejato z Jans, J. H.: *European Environmental Law*. London, Kluwer Law International 2000, s. 354.

¹⁶⁸ Viz dokument dostupný na: http://www.daphne.sk/sunce/2nd_training/documents/ecj_report_final.pdf, Kocsis-Kupper Zsuzsanna, Zsolt Szilvácsku, Remo Savoia Ubrizsy. Report on Birds Directive, European Court of Justice Cases with Case Summaries, September 2004.

¹⁶⁹ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR s. 3029.

¹⁷⁰ Tamtéž, bod 22.

že „důležitost komplexní a účinné ochrany volně žijících ptáků prostřednictvím Společenství, bez ohledu na oblasti, ve kterých se ptáci zdržují nebo přes které táhnou, činí jakékoli vnitrostátní právní opatření, které vymezuje ochranu volně žijících ptáků odkazem na pojetí národního dědictví, neslučitelným se směrnicí o ptácích“¹⁷¹. Francii tak nepomohla k účinné obhajobě ani skutečnost, že seznam druhů chráněných podle vnitrostátního předpisu zahrnoval početné tažné druhy hnízdící v jiných členských státech ES.

Význam slova „přirozený“ v čl. 1/1 je dále posílen čl. 11, který ukládá členskému státu povinnost dbát „o to, aby vysazování druhů ptáků, jež se ve volné přírodě na evropském území členských států nevyskytují, nepříznivě neovlivnilo místní rostliny a živočichy“. Ochrana vyžadovaná směrnicí se však musí vztahovat i na ptáky s chromatickou aberací, jejichž zbarvení se liší od normálního zbarvení druhů, které se v přírodě vyskytují. ESD totiž dovodil, že „všeobecný systém ochrany, o jehož zavedení se směrnice pokouší, se týká všech ptačích druhů, včetně těch s chromatickou aberací, přestože takové druhy jsou vzácné“¹⁷².

4.3 Filosofie směrnice

V čl. 2 směrnice se členské státy zavazují, že „přijmou opatření nezbytná k tomu, aby populace druhů uvedených v článku 1 byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž budou brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace“.

Čl. 2 představuje podstatu filosofie směrnice o ptácích. Může být výjimečně relevantní v případech, kdy bude třeba definovat vágní, nejednoznačné nebo velmi obecné pojmy. Vymezuje ochranu volně žijících ptáků odkazem na splnění ekologických, vědeckých a kulturních potřeb, přičemž na tyto faktory je kladen větší důraz než na požadavky hospodářské a požadavky rekreace. První jsou primárními požadavky, které ochranu určují, zatímco druhé jsou sekundárními požadavky, které se berou v úvahu teprve následně. ESD se domnívá, že „čl. 2 nezakládá výjimku z obecného systému ochrany“, ovšem ukazuje, že „směrnice bere v úvahu na jedné straně nutnost účinné ochrany ptáků a na druhé straně požadavky veřejného zdraví a bezpečnosti,

¹⁷¹ Rozhodnutí ze dne 27. dubna 1988, 252/85 Komise v. Francie [1988] ECR s. 2243, body 13 - 15.

¹⁷² Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 Komise v. Belgie [1987] ECR s. 3029, bod 52.

*hospodářství, ekologie, zemědělství a rekreace*¹⁷³. Čl. 2 se proto nelze dovolávat za účelem restriktivního výkladu jiných článků směrnice, které jsou samy o sobě dostatečně jasné¹⁷⁴. Některé státy se o to v minulosti neúspěšně pokusily. V konkrétním případě Komise zahájila řízení o porušení Smlouvy proti Belgii a Itálii s ohledem na nesprávnou transpozici čl. 5, 6 a 7 směrnice, neboť ustanovení vnitrostátního předpisu rozšiřovala legitimní výjimky z těchto článků stanovené čl. 9 směrnice. Belgie a Itálie tehdy argumentovaly, že výjimky stanovené vnitrostátními předpisy jsou v souladu s obsahem směrnice, konkrétně s hospodářskými požadavky a požadavky rekreace vyjádřenými v čl. 2. ESD tyto argumenty kategoricky odmítl a omezil se na přísnou interpretaci čl. 9.

V teorii se vyskytla otázka, zda-li by bylo možné dovodit porušení ustanovení směrnice na základě obsahu čl. 2. Podle některých tuto možnost nelze předem vyloučit¹⁷⁵.

Na tomto místě je třeba se zmínit o odlišném přístupu k výjimkám z principu ochrany, který zvolili tvůrci směrnice o stanovištích. Politické lobby pravděpodobně zapracovalo a s vědomím, že ESD vykládá směrnici účelově ve prospěch co nejširší ochrany, vložili normotvůrci do směrnice o stanovištích čl. 2/3, který stanoví, že „opatření přijatá na základě této směrnice berou v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiku“, čímž v porovnání se směrnicí o ptácích roli ESD jako přísného vykladatele na straně ochrany výrazně omezili.

4.4 Nástroje ochrany

Za účelem dosažení účinné ochrany, obsahuje směrnice opatření k ochraně stanovišť a omezení lovu a obchodování s ptačími druhy. Čl. 3 směrnice zavazuje členské státy k přijetí nezbytných „opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků, na které se vztahuje článek 1“ a výslovně zmiňuje následující:

- „zřizování chráněných území;

¹⁷³ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR I-3029, bod 8 a také rozhodnutí ze dne 8. července 1987, C-262/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR I-3073.

¹⁷⁴ Blíže v Jans, J. H.: *European Environmental Law*, 2. vydání. Groningen, Europa Law Publishing 2000, s. 357. Jans se v této souvislosti domnívá, že rozsudky ESD znamenají, že zájmy implikované v čl. 2 jsou realizovány ustanoveními směrnice o označování ZCHO a zákazu obchodování a lovu.

¹⁷⁵ Viz dokument dostupný na: http://www.daphne.sk/sunce/2nd_training/documents/ecj_report_final.pdf, Kocsis-Kupper Zsuzsanna, Zsolt Szilvácsku, Remo Savoia Ubrizsy. Report on Birds Directive, European Court of Justice Cases with Case Summaries, September 2004.

- *udržování a péči v souladu s ekologickými potřebami stanovišť uvnitř chráněných území i mimo ně;*
- *obnovu zničených biotopů, a*
- *vytváření biotopů“.*

4.5 Zřizování chráněných území

První věta čl. 4 říká, že „*druhy uvedené v příloze I (příloha směrnice) musí být předmětem zvláštních opatření týkajících se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření*“. Poslední věta čl. 4/1 směrnice zavazuje členské státy, aby „*především označily území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvláště chráněné oblasti určené pro ochranu těchto druhů, přičemž vzaly v úvahu jejich požadavky na ochranu na pevnině a na moři v zeměpisné oblasti, na niž se tato směrnice vztahuje*“. Odstavec 2 členské státy zavazuje k přijetí „*obdobných opatření pro pravidelně se vyskytující stěhovavé druhy, které nejsou uvedeny v příloze I, [...]. V této souvislosti věnují členské státy zvláštní pozornost ochraně mokřadů, a zejména mokřadů mezinárodního významu*“. Termínem „*obdobná opatření*“ se zde rozumí opatření podle odstavce 1 téhož článku a „*mokřady mezinárodního významu*“ jsou odkazem na tzv. Ramsarskou úmluvu o mokřadech mezinárodního významu.

Konečně podle čl. 4/4 „*s ohledem na ochranu oblastí uvedených v odstavcích 1 a 2 přijmou členské státy vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoli rušivých zásahů, které negativně ovlivňují ptáky, [...]*“.

Uvedená ustanovení jsou právním základem pro označování ZCHO a přijímání dalších konkrétních opatření jako nástrojů ochrany volně žijících ptáků. Označování¹⁷⁶ ZCHO působilo z hlediska provádění směrnice největší problémy. Proces je typicky spojen s vysokým stupněm uvážení členských států, který s sebou nese možnost politické manipulace. Komise proto proces označování ZCHO sleduje a v mnoha případech podala k ESD návrh na prohlášení, že členský stát tím, že neoznačil území jako ZCHO a nepodnikl potřebné kroky k tomu, aby se vyvaroval zhoršení stanoviště, porušil svůj závazek podle Smlouvy.

¹⁷⁶ V českém překladu směrnice odpovídá slovu „*designation*“ v anglickém znění směrnice termín „*označení*“. Termínovou jednotnost bohužel nedodržel transpoziční předpis - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který operuje s pojmem „*vymezení*“.

Zatímco čl. 3 směrnice ukládá povinnosti ve své podstatě obecné, čl. 4 obsahuje konkrétní závazky. Neoznačení území jako ZCHO znamená, že území nemá právní status ochrany způsobilý zajistit zejména přežití a rozmnožování ptáků uvedených v příloze I, jakož i rozmnožování, pelichání a zazimování pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů neuvedených v příloze I¹⁷⁷.

Pro judikaturu na tomto úseku byla zcela zásadní snaha ESD omezit volnou úvahu členských států při označování území jako ZCHO. Výsledkem je skutečnost, že členské státy sice mají při výběru ZCHO jistou diskreční pravomoc, označování oblastí je nicméně podřízeno ornitologickým kritériím stanoveným směrnicí. Těmito kritérii jsou „na jedné straně přítomnost druhů uvedených v příloze I a na druhé straně klasifikace stanoviště jako mokřady“¹⁷⁸. Jinými slovy, uvážení, které mají členské státy ve vztahu k výběru nejvhodnějších území pro označení jako ZCHO, se „netýká určení, která oblast výskytu je z ornitologického hlediska nejvhodnější pro ochranu, ale pouze použití těchto kritérií za účelem identifikovat území nejvhodnější pro ochranu druhů vyjmenovaných v příloze I“¹⁷⁹.

Rozsudek ve věci C-355/90 *Komise v. Španělsko*, tzv. případ „*Marismas de Santoña*“, je na tomto úseku směrnice zcela zásadní. ESD v něm v roce 1993 odsoudil Španělsko za to, že neoznačilo jako ZCHO pobřežní oblast Cantabrie, a také za to, že nepřijalo patřičné kroky k zabránění znečištění a zhoršení stanovišť v této oblasti. V uvedeném rozsudku ESD až na dva vyhověl všem žalobním bodům Komise. Potvrdil, že *Marismas de Santoña* jsou „jedním z nejdůležitějších ekosystémů na Iberském poloostrově pro mnoho vodních ptáků“¹⁸⁰, protože zde pravidelně pobývá 19 druhů uvedených v příloze I a nejméně 14 druhů tažných ptáků. *Marismas de Santoña* jsou také mokřadami mezinárodního významu ve smyslu čl. 4/2 směrnice. Španělský zákon sice označoval oblast za přírodní rezervaci, ovšem ESD tuto skutečnost nepovažoval za dostačující ke splnění požadavků stanovených směrnicí, co se rozlohy oblasti i právního postavení jako chráněné oblasti týče¹⁸¹. Důležitým přínosem tohoto rozsudku bylo také zjištění, že členské státy jsou povinny podniknout patřičné kroky k tomu, aby zabránily

¹⁷⁷ Viz rozsudek ze dne 18. března 1999, C-166/97 *Komise v. Francie* [1999] ECR I – 1719, bod 21 a v něm uvedená další judikatura.

¹⁷⁸ Srov. rozsudek ze dne 2. srpna 1993, C-355/90 *Komise v. Španělsko* („*Marismas de Santoña*“) ECR I-4221, bod 26 a také rozsudek ze dne 19. května 1998, C – 3/96 *Komise v. Nizozemsko* [1998] ECR I – 3031, bod 62.

¹⁷⁹ Rozsudek ze dne 19. května 1998, C – 3/96 *Komise v. Nizozemsko* [1998] ECR I – 3031, bod 61 a také rozsudek ze dne 2. srpna 1993, C – 355/90 *Komise v. Španělsko* [1993] ECR I – 4221, bod 26.

¹⁸⁰ Tamtéž, bod 27.

¹⁸¹ Tamtéž, bod 28.

zhoršení kvality stanovišť nejvhodnějších z hlediska zachování druhů, i když dotčenou oblast neoznačily jako ZCHO, ale měly ji za ni označit¹⁸². To znamená, že účinnost čl. 4/4 není nijak vázána na označení či neoznačení území jako ZCHO¹⁸³. Tímto stanoviskem vložil ESD efektivní nástroj do rukou zájmových skupin zabývajících se ochranou ptáků¹⁸⁴.

Judikatura ESD týkající se porušení povinnosti označit území jako ZCHO je jednotná a dosti početná¹⁸⁵. Z posledních připomeňme rozsudek ve věci *Komise v. Rakousko*, kterým bylo Rakousko odsouzeno za to, že neoznačilo území Soren a Gleggen-Köblern jako ZCHO, přestože se zde vyskytuje chřástal polní, pták uvedený v příloze I, jakož i jiné druhy stěhovavých ptáků, a „území má pro ně důležitost přinejmenším srovnatelnou s důležitostí oblastí“ ležících uvnitř jiné ZCHO¹⁸⁶. Z rozsudku mimo jiné vyplývá, že členský stát „se nezproští povinnosti označit území za ZCHO tím, že označí jako oblast ochrany jiná území, v nichž se druh také vyskytuje“¹⁸⁷.

4.6 Povinnost označit dostatečný počet ZCHO o odpovídající rozloze

„Kde se zdá, že členský stát označil jako ZCHO území, jejichž počet a celková rozloha jsou evidentně menší než počet a rozloha území, která jsou považována za nejvhodnější pro ochranu předmětných druhů, lze dovést, že členský stát nesplnil svůj závazek podle čl. 4/1 směrnice.“¹⁸⁸ Zmíněná citace z rozsudku ve věci *C-3/96 Komise v. Nizozemsko* jasně dokládá, že vyskytuje-li se na území členského státu druh nebo druhy uvedené v příloze I, pak v souladu s čl. 4/1 a 2 směrnice, je povinností státu označit pro ně jako ZCHO „území vhodná pro jejich ochranu s ohledem na jejich počet a rozlohu“¹⁸⁹.

¹⁸² Tamtéž, body 20-22 a také rozsudek ze dne 25. listopadu 1999, C – 96/98 *Komise v. Francie* [1999] ECR I – 8531, bod 41.

¹⁸³ Jiné jsou povinnosti podle směrnice o stanovištích. Závazky z ní vyplývají až v okamžiku, kdy je oblast zařazena do seznamu lokalit významných pro Společenství.

¹⁸⁴ Názor publikovaný v dokumentu dostupném na:

http://www.daphnc.sk/suncc/2nd_training/documents/ecj_report_final.pdf, Kocsis-Kupper Zsuzsanna, Zsolt Szilvácsku, Remo Savoia Ubrizsy. Report on Birds Directive, European Court of Justice Cases with Case Summaries, September 2004.

¹⁸⁵ Např. také rozsudek ze dne 7. prosince 2000, C - 374/98 *Komise v. Francie* [2000] ECR I – 10799, v němž byla Francie odsouzena za neoznačení oblasti Basses Corbières.

¹⁸⁶ Rozsudek ze dne 23. března 2006, C – 209/04 *Komise v. Rakousko* [2006] bod 35, dosud nepublikováno.

¹⁸⁷ Tamtéž, bod 45.

¹⁸⁸ Rozsudek ze dne 19. května 1998, C – 3/96 *Komise v. Nizozemsko*, [1998] ECR I – 3031, bod 63.

¹⁸⁹ Tamtéž, bod 55; podobně také rozsudek ze dne 17. ledna 1991, C – 334/89 *Komise v. Itálie* [1991] ECR, I-93, bod 10.

V uvedeném případě vyjádřil ESD pochybnosti nad tím, že při označování ZCHO bylo v Nizozemsku použito výlučně ornitologických kritérií. K úvaze jej podnítila také skutečnost, že při projednání věci se Nizozemsko neopatrně zmínilo o tom, že je přece vhodné brát v procesu označování zřetel také na hospodářské požadavky a požadavky rekreace. Nizozemsko ve skutečnosti neinformovalo ESD o přesných kritériích, které použilo při označování ZCHO, a proto, z důvodů neexistence tohoto důkazu, vzal ESD za jediný prokazatelný důkaz o tom, zda Nizozemsko označilo území vhodná co do počtu a rozlohy, dokument předložený Komisí¹⁹⁰. Podle názoru Komise podporoval dokument tvrzení, že 23 ZCHO označených Nizozemskem představovalo pouze něco přes 40 % z celkové rozlohy území vhodného pro označení. Tento právně nezávazný dokument, jemuž byla v řízení přiznána vědecká hodnota, tak přispěl k odsouzení Nizozemska za označení nedostatečného počtu a nedostatečné celkové rozlohy svého území jako ZCHO. ESD byl ochoten použít tento dokument také v některých dalších případech¹⁹¹.

Povinnost označit jako ZCHO nejvhodnější území z hlediska počtu druhů a rozlohy určené pro ochranu druhů uvedených v příloze I „nelze obejít ani přijetím jiných opatření zvláštní ochrany“¹⁹². Domnívám se, že s ohledem na radikálnost omezení, která ESD ukládá členským státům při výkonu jejich diskreční pravomoci, lze soudit, že čl. 4/1 směrnice má přímý účinek¹⁹³.

Rozsudek ve věci C-3/96 *Komise v. Nizozemsko* je důležitý také pro působnost Komise. ESD v něm prohlásil, že kde se zdá, že členský stát označil za ZCHO území, jejichž počet a celková rozloha jsou značně menší než počet a celková rozloha oblastí považovaných za vhodné k uchování druhů, není třeba, aby Komise zahájila v otázce každého jednotlivého území řízení o porušení čl. 4 směrnice¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Jednalo se o dokument s názvem „*Inventory of Important Bird Areas in the European Community*“, který vypracovala International Council for Bird Preservation v roce 1989 (Technická publikace č. 9), ačkoli se nejednalo o právně závazný dokument, ESD mu v bodě 70 rozsudku přiznal „vědeckou hodnotu“.

¹⁹¹ Rozsudek ze dne 18. března 1999, C – 166/97 *Komise v. Francie* [1999] ECR I – 1719, bod 11; rozsudek ze dne 25. listopadu 1999, C – 96/98 *Komise v. Francie* [1999] ECR I – 8531, bod 13.

¹⁹² Rozsudek ze dne 19. května 1998, C – 3/96 *Komise v. Nizozemsko* [1998] ECR I – 3031, bod 55, a nejnovější potvrzení v rozsudku ze dne 23. března 2006, C – 209/04 *Komise v. Rakousko* [2006] bod 46, dosud nepublikováno.

¹⁹³ K podrobnějšímu výkladu o přímém účinku některých ustanovení environmentálních směrnic doporučuji Jans, J. H.: *European Environmental Law*. London, Kluwer Law International 2000, s. 156 – 159.

¹⁹⁴ Rozsudek ze dne 19. května 1998, C – 3/96 *Komise v. Nizozemsko* [1998] ECR I – 3031, bod 64.

4.7 Zákaz vyloučení ochrany s ohledem na hospodářské požadavky

V návaznosti na výklad k čl. 2 směrnice na tomto místě opět opakují, že ESD kategoricky odmítl, aby členské státy zužovaly aplikaci čl. 4/1 a 2 s ohledem na hospodářské požadavky vyjádřené v čl. 2 směrnice. Ekologické požadavky zvláštní ochrany nemusí být kompenzovány ve vztahu k jiným zájmům uvedeným v čl. 2. „Členské státy nemohou libovolně vytvářet výjimky s ohledem na jiné zájmy než jsou ty sledované směrnicí [...]. Při označování a vymezení hranic ZCHO se členské státy řídí kritérii stanovenými v odstavcích 1 a 2 čl. 4. Je zřejmé [...], že bez ohledu na rozdíly mezi jednotlivými jazykovými verzemi posledního pododstavce čl. 4/1, jsou předmětná kritéria ornitologická.“¹⁹⁵

Názor ESD lze podrobněji ilustrovat na případě C-44/95 „Lappel Bank“¹⁹⁶. V tomto případě se Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) dovolávala zahrnutí částí mořského pobřeží zaplavovaných přílivem, označovaných jako Lappel Bank, do ZCHO Medway Estuary and Marshes, která byla mokřady mezinárodního významu a Velká Británie ji označila jako ZCHO v roce 1993. Oblast Lappel Bank měla ovšem být zahrnuta do projektu rozšíření The Port of Sheerness, prosperujícího nákladního přístavu, který hrál v oblasti s velkou nezaměstnaností významnou roli. Lappel Bank byla čistě jedinou oblastí, do které se přístav mohl rozšířit, a proto Velká Británie zohlednila ekonomické důvody a nezahrnula ji do ZCHO. Oblast přitom splňovala ornitologická kritéria směrnice, protože byla důležitou součástí estuárního ekosystému a hostila řadu tažných ptáků. V rozsudku ESD specifikoval, že zatímco členské státy mohou brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace při zavádění ochranných opatření pro ptáky neuvedené v příloze I nebo pro nemigrující ptáky, není oprávněn brát hospodářské požadavky v úvahu při označování a vymezení hranic ZCHO sloužících k ochraně druhů uvedených v příloze I nebo pravidelně se vyskytujících tažných druhů¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Rozsudek ze dne 11. července 1996, C – 44/95 R v *Secretary of State for the Environment, ex parte Royal Society for the Protection of Birds* [1996] ECR I – 3843, body 25-26.

¹⁹⁶ Rozsudek ze dne 11. července 1996, C – 44/95 R v *Secretary of State for the Environment, ex parte Royal Society for the Protection of Birds* ECR I – 3843.

¹⁹⁷ Srov. Davies, Peter G. G.: *European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 2004, s. 129.

Při výběru a vymezení ZCHO nemůže členský stát vzít v úvahu hospodářské požadavky, ani z titulu vyššího obecného zájmu, který je nadřazený ekologickým principům stanoveným směrnicí¹⁹⁸.

4.8 Otázka změny (zmenšení) ZCHO

V případě C-57/89 *Komise v. Německo* známém jako „*Leybucht Dykes*“¹⁹⁹ se ESD poprvé zabýval otázkou, zda-li je možné, a případně za jakých podmínek, zmenšit rozlohu území označeného jako ZCHO. Leybucht je součástí Ostfriesische Wattenmeer - mokřady mezinárodního významu, která je hnízdištěm a místem páření mnoha druhů divokých ptáků včetně tenkozobce obecného, který je uveden v příloze I směrnice. V polovině 80. let bylo jako o součásti systému ochrany pobřeží rozhodnuto o zesílení hráze. Práce započaly v roce 1986. Do konce roku 1987 Komise došla k závěru, že takováto aktivita není slučitelná se závazky Německa podle směrnice, protože nová linie přehrady by měla za následek zmenšení ZCHO. Ve vynesném rozsudku pak ESD vyložil čl. 4/4 směrnice, který zní:

„S ohledem na ochranu oblastí uvedených v odstavcích 1 a 2 přijmou členské státy vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýchkoli rušivých zásahů, které negativně ovlivňují ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku. Členské státy musí rovněž usilovat o předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť mimo tyto chráněné oblasti.“

ESD usoudil, že členské státy nejsou oprávněny v rámci svého všeobecného uvážení rozhodnout o změně nebo zmenšení území ZCHO. Kdyby takové oprávnění měly, mohly by jednostranně narušit systém ochrany založený směrnicí. Na druhou stranu, zmenšení rozlohy ZCHO nelze zcela vyloučit. Podle ESD by však takové zmenšení bylo ospravedlněno výlučně na základě důvodů odpovídajícím „*všeobecnému zájmu, který je nadřazený všeobecnému zájmu představovanému ekologickým cílem směrnice*“²⁰⁰.

Německo, ke kterému se připojila v řízení také Velká Británie, argumentovalo, že hospodářské požadavky a požadavky rekreace výslovně zmíněné v čl. 2 by se měly vzít v úvahu při hledání odpovědi na otázku, co jsou to „*důvody odpovídající všeobecnému*

¹⁹⁸ Viz zejména rozsudek ze dne 11. července 1996, C-44/95 *Royal Society for the Protection of Birds* [1996] ECR I – 3805, body 31 a 42.

¹⁹⁹ Rozsudek ze dne 28. února 1991, C – 57/89 *Komise v. Německo* [1991] ECR I – 883.

²⁰⁰ Tamtéž, body 21 a 22 a také rozsudek ze dne 2. srpna 1993, C – 355/90 *Komise v. Španělsko* [1993] ECR I – 4221, bod 19.

zájmu nadřazenému všeobecnému zájmu [...]“. ESD však v souladu se svou dřívější judikaturou²⁰¹ tento návrh odmítl s tím, že „*čl. 2 nezakládá samostatné právo odchýlit se od systému ochrany*“²⁰² založeného směrnicí. Sám nicméně dovedl, že zájmem nadřazeným všeobecnému zájmu představovanému ekologickým cílem směrnice je např. ochrana veřejného zdraví a bezpečnost při zachování principu přiměřenosti. Jako takové by proto bylo ospravedlněno zmenšení území ZCHO, k němuž by došlo z důvodů ochrany lidského života před povodněmi „*za předpokladu, že opatření jsou omezena na minimum a znamenají pouze nejmenší možné zmenšení ZCHO*“²⁰³. ESD tímto přísným výkladem redukoval možnost omezení zvláštního stupně ochrany druhů a jejich stanovišť na minimum. Tomuto velice vstřícnému kroku ESD k účinné ochraně ptáků a jejich stanovišť bohužel nebyl poskytnut prostor pro další rozvoj. Členské státy se zasadily o to, aby byla při nejbližší příležitosti schválena novela, která význam rozsudku ve věci *Leybucht Dykes* popřela. Stalo se tak ihned v roce 1992, s účinkem k červnu 1994, prostřednictvím čl. 7 směrnice o stanovištích.

4.9 Dopady směrnice o stanovištích na otázku změny (zmenšení) ZCHO

Směrnice o stanovištích nahrazuje prostřednictvím svého čl. 7 povinnosti vyplývající z první věty čl. 4/4 směrnice o ptácích povinnostmi vyplývajícími z ustanovení svého čl. 6/2, 3 a 4, pokud jde o území označená podle čl. 4 /1 nebo obdobně uznaná podle čl. 4/2 směrnice o ptácích, a to ode dne provádění směrnice o stanovištích nebo ode dne označení nebo uznání členskými státy podle směrnice o ptácích, podle toho, které datum je pozdější.

Podle čl. 6/2 směrnice o stanovištích „*členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany nedocházelo k poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k rušení druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům směrnice o stanovištích*“.

Směrnice nikde nedefinuje slovo „významné“ v poslední větě článku, ale členský stát si musí být vědom toho, že cílem směrnice je přispět k zajištění biodiverzity prostřednictvím zachování přírodních stanovišť a divoké fauny a flory a že o významné vyrušování by se jistě jednalo, kdyby takové vyrušování negativně ovlivňovalo

²⁰¹ Rozsudek ze dne 8. července 1987, C – 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR I – 3029, bod 8 a rozsudek ze dne 8. července 1987, C - 252/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR I – 3073, bod 8.

²⁰² Rozsudek ze dne 28. února 1991, C – 57/89 *Komise v. Německo* [1991] ECR I. – 883, bod 22.

²⁰³ Tamtéž, bod 23.

příznivý dopad ochrany. Není třeba přesvědčivě prokázat, že vynušení je významné, ale spíše ukázat, že by mohlo být významné ve smyslu, že má k tomu potenciál²⁰⁴.

Původní i nové znění čl. 4/4 směrnice o ptácích vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření k zabránění zhoršení stanovišť označených jako ZCHO. V tomto smyslu byla ve věci C-96/98 *Komise v. Francie* Francie odsouzena za to, že umožnila zhoršení části území Marais Poitevin označené jako ZCHO v takovém rozsahu, že došlo ke snížení počtu kachen zimujících v oblastech Baie de l'Aiguillon a Pointe d'Arcay z 67.000 v období 1977-86 na pouhých 16.551 v období 1987-96²⁰⁵.

Čl 6/3 zní:

„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“

Také tento článek trpí nejasnostmi. Které plány a projekty pod něj spadají? Komise se domnívá, že ustanovení dopadá na plány a projekty, které nesouvisí se správou lokality a zahrnují např. dopravu, všeobecné plány rozvoje a plány vztahující se k odpadovému hospodářství²⁰⁶. Za jakých podmínek má takový plán nebo projekt na lokalitu „významný vliv“? Odpověď na tuto otázku je pravděpodobně předmětem diskrece členských států, ale tato diskrece je omezena specifickými cíly zachování předmětné lokality a musí se řídit výlučně ekologickými kritérii. Rozsudek ve věci *Komise v. Francie*²⁰⁷ tuto úvahu podporuje. ESD odmítl argument Francie, že oprávnění členského státu rozhodnout o vyloučení posouzení dopadů projektu je dána jeho nízkými náklady nebo konkrétní povahou plánovaných prací. Toto rozhodnutí je zajisté správné

²⁰⁴ Srov. Davies, Peter G. G.: *European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 2004, s. 144.

²⁰⁵ Rozsudek ze dne 25. listopadu 1999, C-96/98 *Komise v. Francie* („*Marais Poitevin*“) [1999] ECR I-8531, bod 39.

²⁰⁶ Srov. dokument Komise dostupný na internetové stránce: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_en.pdf - European Commission, *Managing NATURA 2000 Sites: the Provisions of Article 6 of the Habitats Directive (2000)* citovaný v Davies, Peter G. G.: *European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 2004, s. 145.

²⁰⁷ Rozsudek ve věci C-256/98 *Komise v. Francie* [2000] ECR I-2487, bod 39.

a je dalším dokladem přísného postoje ESD ke snaze členských států využít jakékoli nejasnosti v textu směrnice k pokusu ospravedlnit své vlastní počínání.

Není také zcela jasné, kdy je skutečně „potřeba“ opatřit k projektu stanovisko široké veřejnosti. Patří-li projekt do působnosti směrnice o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých projektů (směrnice EIA)²⁰⁸, pak musí být veřejnost konzultována v souladu s touto směrnicí. Nicméně, nikoli všechny práce v chráněné lokalitě budou uvedeny v příloze I směrnice EIA. V takovém případě bude na uvážení kompetentních orgánů členského státu, zda bude veřejnosti umožněno vyjádřit se. Podobně je tomu v případě, bude-li mít plán nebo projekt „významný vliv“ na lokalitu a bude nutné v určitých případech konzultovat veřejnost s ohledem na závazky členských států ze směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA)²⁰⁹.

Čl. 6/4 směrnice o stanovištích zní:

„Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

Článek zakládá výjimku, kterou mohou členské státy využít v případě, že výsledek posouzení vlivů na lokalitu je negativní. Z tohoto článku se odvozuje podstata změny přístupu Společenství k možnostem členských států před a po novele směrnice o ptácích. Zatímco původní znění neumožňovalo vyvážit zájem na zachování druhů a stanovišť jiným zájmem, nové znění to umožňuje.

Může k tomu však dojít pouze při respektování principu subsidiarity – nelze-li účelu projektu dosáhnout jinak; za náhradu (kompenzační opatření); je-li poškozování a rušení omezeno na minimum a činnost je považována za nezbytnou s ohledem na „naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“. Hostí-li lokalita prioritní typy

²⁰⁸ Směrnice 85/337/ES Úř. věst. L175, 5.7.1985, s. 40.

²⁰⁹ Směrnice 2001/42/ES Úř. věst. L 197, 21.7.2001, s. 31.

přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, musí členský stát konzultovat Komisi. Soudní slovo „*důvody převažujícího veřejného zájmu*“ cílí na důvody definované ESD v případě *Leybucht Dykes*, které jsou „*založeny na všeobecném zájmu, který je nadřazen všeobecnému zájmu vyjádřenému ekologickým cílem směrnice*“²¹⁰.

4.10 Význam hospodářských požadavků při označování ZCHO po přijetí směrnice o stanovištích

Rok po novele čl. 4/4 směrnice musel ESD poprvé zaujmout postoj k jejím dopadům na výklad čl. 4/1 a 2. Stalo se tak v již výše zmíněném případě *Lappel Bank*. V bodu 41 rozsudku ESD výslovně prohlásil, že:

„Hospodářské požadavky, jako kategorický důvod převažujícího veřejného zájmu umožňující vyloučení závazku označit území podle jeho ekologické hodnoty, nelze brát v tomto stadiu v úvahu. Ale to neznámá [...], že na ně nelze brát ohled v pozdějším stadiu podle postupu zavedeného čl. 6/3 a 4 směrnice o stanovištích.“

ESD tímto svým rozhodnutím podržel nadále v platnosti svou judikaturu v případě *Marismas de Santoña* a další na něj navazující.

Skutečnost, že oblasti, které měly členské státy označit jako ZCHO, ovšem nečinily tak, čímž samozřejmě porušily svůj závazek ze směrnice, i nadále podléhají původnímu režimu čl. 4/4 potvrdil ESD v případě *C-374/98 Komise v. Francie („Basses Corbières“)*²¹¹. V tomto případě Francie neoznačila oblast neoddiskutovatelného ornitologického významu, obzvláště pro druh orla bonelli. ESD pojal do rozsudku také závěr generálního advokáta, a to, že členský stát nemůže mít výhodu z nesplnění povinnosti dostát svým závazkům vůči Společenství²¹². Tento argument dle ESD ospravedlňuje skutečnost, že je při dualitě aplikovatelných režimů třeba podřídít předmětné území přísnějšímu režimu než je ten podle čl. 6/2 a 4 směrnice o stanovištích, protože, kdyby bylo pro členský stát, který neoznačil území jako ZCHO, ačkoli tak učinit měl, v souladu s právem spolehnout se na čl. 6/3 a 4 směrnice o stanovištích, požíval by takový stát výhodu²¹³.

²¹⁰ Rozsudek ze dne 28. února 1991, C – 57/89 *Komise v. Německo* [1991] ECR I–883.

²¹¹ Rozsudek ze dne 7. prosince 2000, C – 374/98 *Komise v. Francie („Basses Corbières“)* [2000] ECR I-10799.

²¹² Porovnej s obecnou občanskoprávní zásadou: „*Nikdo nemůže mít prospěch z vlastního protiprávního jednání.*“

²¹³ Rozsudek ze dne 7. prosince 2000, C – 374/98 *Komise v. Francie („Basses Corbières“)* [2000] ECR I-10799, body 50 a 52.

Jakmile však bylo území označeno za ZCHO, může už být následně „odznačeno“ nebo v něm mohou být povoleny práce s odkazem na čl. 6/2 a 4 směrnice o stanovištích.

4.11 Obchod a lov volně žijících ptáků

K vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků v působnosti směrnice přijmou členské státy podle čl. 5 směrnice nezbytná opatření. Jedná se zejména o zákaz: a) jejich úmyslného usmrcování nebo odchyty jakýmkoli způsobem; b) úmyslného ničení nebo poškozování jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd; c) sběru jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných; d) úmyslného vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice; e) držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.

Podle čl. 6/1 směrnice jsou členské státy zavázány zakázat „u všech druhů ptáků uvedených v článku 1 prodej, přepravu za účelem prodeje, držení za účelem prodeje a nabízení za účelem prodeje živých nebo mrtvých ptáků a jakýchkoli snadno rozpoznatelných částí těchto ptáků nebo odvozenin“. Tato opatření jsou naplněním cíle „zabránit negativním dopadům komerčních zájmů, které vyvolávají nepříznivý tlak na stupeň využívání ptačích populací“, který je vyjádřen v preambuli.

Směrnice také zakládá systém povolení výjimek z těchto opatření ve vztahu k druhům uvedeným v příloze III/1 směrnice a druhům uvedených v příloze III/2, za předpokladu, že ptáci byli legálně usmrceni či odchyceni nebo získáni jiným zákonným způsobem. V druhém případě jsou členské státy povinny za tím účelem stanovit určitá omezení. Členské státy, které chtějí udělit takové povolení, musí věc nejprve projednat s Komisí, s níž společně posoudí, zda by uvádění jedinců příslušného druhu na trh ohrozilo nebo mohlo ohrozit početnost populace, zeměpisné rozšíření nebo úspěšnost rozmnožování v celém Společenství. Pokud by toto posouzení prokázalo, že zamýšlené povolení povede z pohledu Komise k ohrožení či možnému ohrožení kteréhokoli z dotčených druhů, předloží Komise příslušnému členskému státu zdůvodněné doporučení, v němž uvede své nesouhlasné stanovisko k uvádění příslušných druhů na trh. Pokud podle názoru Komise takové riziko neexistuje, uvědomí o tom příslušný členský stát. Doporučení Komise se vyhláší v Úředním věstníku Evropských

společenství. Členské státy, které vydají povolení podle čl. 6/3 jsou povinny pravidelně ověřovat, zda jsou podmínky pro udělení takového povolení plněny²¹⁴.

Článek 7 směrnice zavádí výjimky z čl. 5 k umožnění tradičního lovu určitých druhů ptáků. „*Lov druhů neuvedených v příloze II nemohou členské státy povolit. Podle čl. 7 směrnice je lov druhů uvedených v příloze II povolen jen s ohledem na jejich početní stav, zeměpisné rozmístění, rozmnožovací četnost uvnitř Společenství.*“²¹⁵ Ohrožené druhy proto na seznamu nejsou.

Judikatura ESD na tomto úseku je rozsáhlá²¹⁶. Členské státy byly, a některé i opakovaně²¹⁷, odsouzeny za nedostatečnou transpozici závazků do svých vnitrostátních předpisů upravujících lov ptáků. Francii byla dokonce za neplnění původního rozsudku navržena pokuta ve výši 105 000 EURO denně, počítáno ode dne druhého rozsudku.

Členské státy mají povinnost postarat se o to, aby ptáci, na které se předpisy o lovu vztahují, nebyli loveni během období odchovu mláďat ani v jednotlivých stádiích rozmnožování. V případech stěhovavých druhů se zejména postarají o to, aby druhy, na něž se předpisy o lovu vztahují, nebyly loveny během období rozmnožování nebo během období jejich návratu na hnízdiště. Lov ptáků musí být v souladu se zásadami rozumného využívání a ekologicky vyvážené regulace příslušných ptačích druhů.

Výklad čl. 7/4 se odvíjí již od rozsudku C-157/89 *Komise v. Itálie*. Podle ESD počítá článek s úplnou ochranou ptáků během období, ve kterém je jejich přežití ohroženo především. Proto nemohou členské státy omezit ochranu ptáků jen na většinu určitých druhů²¹⁸. ESD také souhlasil s názorem, že migrace ptáků je v určitém rozsahu proměnlivá, což díky meteorologickým okolnostem ovlivňuje především období, v němž dochází k migraci. Proto určitý počet ptáků stěhovavých druhů může zahájit svůj návrat na hnízdiště relativně brzy v porovnání s průměrem.

²¹⁴ Článek 6/2 a 3 směrnice o ptácích

²¹⁵ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR 3029, bod 14.

²¹⁶ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR 3029; rozsudek ze dne 8. července 1987, 262/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR 3073; rozsudek ze dne 17. září 1987, 412/85 *Komise v. Německo* [1987] ECR 3503; rozsudek ze dne 15. března 1990, 339/87 *Komise v. Nizozemsko* [1990] ECR 851; rozsudek ze dne 3. července 1990, C-288/88 *Komise v. Německo* [1990] ECR I-2721; rozsudek ze dne 17. ledna 1991, C-157/89 *Komise v. Itálie* [1991] ECR I-57; rozsudek ze dne 19. ledna 1994, C-435/92 *Association pour La Protection des Animaux Sauvages et al v Préfet de Maine-et-Loire et al* [1994] ECR I-69; rozsudek ze dne 7. března 1996, C-118/94, *WWF v. Veneto* [1996] ECR I-1223.

²¹⁷ Rozsudek ze dne 27. dubna 1988, 252/85 *Komise v. Francie* [1988] ECR 2243.

²¹⁸ Rozsudek ze dne 17. ledna 1991, C-157/89 *Komise v. Itálie* [1991] ECR I-57, bod 14.

Svůj názor zopakoval a rozpracoval ESD při řešení předběžné otázky v případě C-435/92²¹⁹. Správní soud v Nantes se dotazoval, zda 1) s ohledem na čl. 7/4 je třeba vázat dobu skončení lovu stěhovavých ptáků a vodního ptactva na začátek migrace před pářením nebo na proměnlivou dobu začátku migrace; 2) časové rozložení doby ukončení lovecké sezóny podle jednotlivých druhů je v souladu se systémem ochrany daným směrnicí; a 3) mohou být stanoveny doby konce lovu odlišně pro jednotlivé oblasti uvnitř členského státu. V odpovědi na první otázku ESD potvrdil, že doba zahájení návratu na hnízdiště v období před pářením se mění v závislosti na několika faktorech, a to konkrétně: podle předmětného druhu ptáků, podle jednotlivých let, podle zeměpisných rozdílů a podle dostupnosti potravy²²⁰. Vnitrostátní předpis, který by vázal konec lovecké sezóny na okamžik, kdy je migrace ptáků na svém vrcholu, je s čl. 7/4 neslučitelný. To samé platí pro vázání konce sezóny na skutečnost, že určité procento ptáků začalo migrovat nebo na stanovení doby, kdy migrace v průměru začíná. Ve všeobecnosti tedy ESD neuznává metody stanovení konce lovecké sezóny, jejichž cíl nebo účinek umožňuje jistému procentu ptáků určitého druhu vypadnout ze systému ochrany²²¹.

Také odpověď na druhou otázku má svá rizika. A to vyrušení, která může lov jednoho druhu ptáků mít na stěhování jiného druhu ptáků, jehož lov již je ukončen a obava ze záměny mezi jednotlivými druhy. Dalekosáhlé dopady může mít výklad této otázky zejména na druhy ptáků, které se sdružují v obrovských ptačích koloniích na otevřených prostranstvích a které při vyrušení vyčerpají většinu své energie potřebné pro stěhování do hnízdiště na přelétávání z místa na místo, což má významný dopad na jejich úmrtnost. Zcela ideální by bylo ukončit lov všech druhů ptáků v závislosti na druhu, který odlétá jako první. S ohledem na předkládanou druhou otázku tedy ESD rozhodl, že takové jednání je v principu nepřipustné, ledaže členský stát předloží vědecký důkaz²²² o tom, že rozvržení dob konce lovecké sezóny nebrání úplné ochraně druhů, které mohou být rozložením dotčeny²²³. Konečně, stejné pravidlo se uplatní i u řešení otázky, zda mohou členské státy stanovit různé doby konce lovecké sezóny pro různé části svého

²¹⁹ Rozsudek ze dne 19. ledna 1994, C-435/92 *Association pour La Protection des Animaux Sauvages et al v Préfet de Maine-et-Loire et al* [1994] ECR I-67.

²²⁰ Tamtéž, bod 11.

²²¹ Tamtéž, body 12 a 13.

²²² K důkazu tamtéž, bod 21 a opětovně v rozsudku ze dne 7. prosince 2000, C-38/99 *Komise v. Francie*, [2000] ECR I-10941.

²²³ Tamtéž, body 15, 17, 21 a 22.

území. Proto odpověď zní ano, pokud na svém území zajistí úplnou ochranu stěhovavých druhů²²⁴.

Podle čl. 8 směrnice jsou členské státy povinny zakázat při lovu, odchytu nebo usmrcování ptáků, který je v souladu se směrnicí, užití všech prostředků, zařízení nebo metod, jimiž jsou ptáci ve velkém měřítku nebo nevýběrovým způsobem chytáni nebo usmrcováni nebo jejichž použití by mohlo způsobit vymizení druhů v určitých územích, a to zejména druhů, které jsou uvedeny v příloze IV a). Stejně tak členské státy zakážou jakýkoli lov z dopravních prostředků uvedených v příloze IV b) a za podmínek uvedených tamtéž. Tvrzení, že v členském státě se dopravní prostředek uvedený v příloze IV b) k lovu nepoužívá, nezbavuje členský stát povinnosti zákaz do svého práva transponovat²²⁵.

Článek 9 směrnice opravňuje členské státy k odchýlení se od všeobecných zákazů a ustanovení týkajících se obchodu a lovu (článků 5, 6, 7 a 8) za splnění následujících kritérií, která ESD poprvé vyložil v případě 247/85 *Komise v. Belgie*:

- neexistuje jiné uspokojivé řešení;
- výlučně z důvodů taxativně uvedených v bodech a), b) nebo c) čl. 9;
- odchylky musí být v souladu s formálními podmínkami stanovenými čl. 9/2, které omezují odchylky jen na nezbytné případy a podporují přezkum omezení Komisí.

Přestože čl. 9 zmocňuje k rozsáhlým odchylkám z širokého systému ochrany, musí být vhodně aplikován k řešení konkrétních požadavků a specifických situací²²⁶. V této souvislosti odkazuje ESD také na čl. 2 směrnice, jehož význam byl vyložen výše, z nějž „je jasné, že ochrana ptáků musí být vyvážena proti jiným požadavkům, jako jsou požadavky hospodářské povahy“²²⁷. Článek 9 aplikoval ESD v mnoha jiných případech²²⁸.

Důvodem odchylky nemohou být zemědělství, lesní hospodářství nebo rybářství obecně²²⁹. Nejsou jím ani „místní zájmy obecně“²³⁰. Sousedství „předcházení závazných

²²⁴ Tamtéž, bod 27.

²²⁵ Rozsudek ze dne 15. března 1990, C-339/87 *Komise v. Nizozemsko* [1990] ECR I-851 – v tomto případě se jednalo o helikoptéru.

²²⁶ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR 3029, bod 7.

²²⁷ Tamtéž, bod 8.

²²⁸ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 262/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR 3073; rozsudek ze dne 13. října 1987, 236/85 *Komise v. Nizozemsko* („Divocí ptáci I“) [1987] ECR 3029; rozsudek ze dne 27. dubna 1988, 252/85 *Komise v. Francie* [1988] ECR 2243; rozsudek ze dne 15. března 1990, C-339/87 *Komise v. Nizozemsko* [1990] ECR I-851.

²²⁹ Rozsudek ze dne 17. září 1987, 412/85 *Komise v. Německo* [1987] ECR 3503.

²³⁰ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 247/85 *Komise v. Belgie* [1987] ECR 3029, bod 58.

škod na úrodě, dobytku, lesích, rybářství a vodním hospodářství“ v bodě 1 a) posuzoval ESD již několikrát. „Jeho cílem není chránit před hrozbou menších škod.“²³¹ Na druhou stranu zatím Komise nikdy neprokázala, že by koncept „škody“ ve vnitrostátním právu členského státu nebyl vykládán a aplikován ve smyslu „závažné škody“ za třetí odrážkou čl. 9/1/a)²³².

Podle čl. 9/1/c) je odchylkou ze zákazu také odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru. ESD v jeho souvislosti poznamenal, že „odchyt a prodej ptáků, i mimo loveckou sezónu, s úmyslem použít je jako návnady nebo k rekreačním účelům na trzích a poutích může zakládat rozumné využívání podle čl. 9/1/c)“²³³ a že odchyt chráněných druhů, který umožňuje chovatelům doplnit své voliéry může být „rozumným využíváním“²³⁴. Také ve Francii tradiční používání horizontálních sítí označovaných jako „pantes“ nebo „matoles“ k odchytu skřivanů považoval ESD za splňující požadavky s ohledem na skutečnost, že počet takto chycených ptáků představuje malou část z jejich celkové populace, a to i přesto, že používání sítí je zařazeno mezi zakázané způsoby lovu podle čl. 8/1 ve spojení s přílohou IVa. Pojem malá část populace „není absolutním kritériem, ale odpovídá spíše udržení počtu celkové populace a schopnosti rozmnožování předmětného druhu“²³⁵. V nedávné době řešil ESD otázku, zda vnitrostátní transpoziční předpis musí obsahovat všechny podmínky, resp. okolnosti ochrany, zejména s ohledem na zamezení nebezpečí, že bude překročeno „malé množství“ ve smyslu výše uvedeného ustanovení, či zda mohou být konkrétní podmínky odchytu v uvedeném smyslu ponechány na úpravě v jednotlivých regionech. Podle rozsudku ESD musí vnitrostátní transpoziční předpis zajistit bez ohledu na vnitrostátní rozdělení pravomocí, že „ve všech případech použití odchylky a pro všechny chráněné druhy nepřekročí povolené úbytky způsobené lovením strop, který je v souladu s omezením uvedených úbytků způsobených lovením na malá množství uloženým tímto ustanovením, přičemž tento strop musí být určen na základě přesných vědeckých údajů“²³⁶.

Pokud se členský stát rozhodne stanovit odchylku, musí podle čl. 9/2 a 3 podat zprávu Komisi o rozsahu a povaze odchylky, aby mohla na základě poskytnutých

²³¹ Tamtéž, bod 56.

²³² Srov. tamtéž, bod 57; také rozsudek ze dne 13. října 1987, 236/85 Komise v. Nizozemsko („Divocí ptáci I“) [1987] ECR 3029, body 6-10.

²³³ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 262/85 Komise v. Itálie [1987] ECR 3073, bod 38.

²³⁴ Rozsudek ze dne 12. prosince 1996, C-10/96 Ligue Royale Belge pour la Protection des Oiseaux ASBL v. Région Wallonne [1996] ECR I-6775, bod 16.

²³⁵ Rozsudek ze dne 27. dubna 1988, 252/85 Komise v. Francie [1988] ECR 2243, body 23, 26, 28 a 32.

²³⁶ Rozsudek ze dne 8. června 2006, C-60/05 WWF Italia [2006] ECR, dosud nepublikováno.

informací dbát na soulad důsledků odchylek se směrnicí. Příkladem přísného výkladu ESD k odchylkám je rozsudek ve věci 262/85 *Komise v. Itálie*²³⁷. Italské právo umožnilo lov 11 divokých ptáků, přestože tito ptáci nebyli uvedeni na seznamu lovných ptáků podle směrnice. Itálie uznala, že stížnost Komise v tomto bodě je oprávněná, ale tvrdila, že lov dvou z jedenácti druhů, jmenovitě čejky a straky, je ospravedlněn na základě čl. 9/1/a), protože tyto druhy jsou svou povahou potenciálně škodlivé. ESD přiznal, že odchýlení se od všeobecného systému ochrany je přípustné, ale pouze za splnění již výše zmíněných kritérií. Při tom ESD mimo jiné prohlásil, že Itálie neposkytla dostatek důkazů o tom, že „je nutné zahrnout čejku a straku na italský seznam ptáků, kteří mohou být loveni za účelem předcházení závažných škod na úrodě, dobytku, lesích, rybářství a vodním hospodářství“²³⁸.

Z poslední doby uvádím rozsudek ve věci C-135/04 *Komise v. Španělsko*,²³⁹ ve kterém ESD odsoudil Španělsko za to, že povolilo lov holuba hřivnáče „a contrapasa“ v provincii Guipúzcoa. Holub hřivnáč je uveden v příloze II směrnice. Španělsko tvrdilo, že k lovu dochází v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru s odkazem na čl. 9/1/c) směrnice. ESD však zdůraznil, že:

*„mezi podmínkami, které musí být podle čl. 9/1/c) splněny, aby mohl být takový lov povolen, je uvedena podmínka spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tato podmínka nemůže být považována za splněnou, pokud se výjimečné období lovu, aniž by to bylo nezbytné, shoduje s obdobími, pro která směrnice stanoví zvláštní ochranu. Taková nezbytnost neexistuje zejména tehdy, pokud jediným účelem opatření, povolujícího výjimečně lov, je prodloužit období lovu určitých druhů ptáků na území, kde se již vyskytují během období lovu stanovených v souladu s článkem 7 směrnice.“*²⁴⁰

Lze usuzovat, že ustanovení článků 5, 6, 7, 8 a 9 mají přímý účinek. Zákaz obchodování, lovení druhů uvedených v příloze I, lovení v době rozmnožování, nevybíravé způsoby lovu, stejně jako jiná ustanovení článku 5 jsou jasná, jednoznačná, a dostatečně účinná, aby byla vnitrostátními soudy užita přímo²⁴¹. Tento závěr nic nemění na skutečnosti, že členské státy mohou zavést odchylky podle čl. 9. Také čl. 9

²³⁷ Rozsudek ze dne 8. července 1987, 262/85 *Komise v. Itálie* [1987] ECR 3073.

²³⁸ Tamtéž, bod 14.

²³⁹ Rozsudek ze dne 9. června 2005, C-135/04 *Komise v. Španělsko* [2005] ECR, I-05261.

²⁴⁰ Tamtéž, body 18 a 19.

²⁴¹ Srov. Davies, Peter G. G.: *European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 2004, s. 152; pro výklad o přímém účinku environmentálních směrnic doporučuji Krämer, L.: *The Implementation of Community Environmental Directives within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine*. In: *European Environmental Law*, Ashgate/Darmonth 2003.

a požadavky v něm stanovené pro odchylky jsou přímo účinné. Všechny odchylky přijaté členským státem, které nesplňují podmínky směrnice, však musí být zrušeny a ustanovení čl. 5-8 je s ohledem na svůj přímý účinek nahradí²⁴².

4.12 Zbylá ustanovení směrnice

Podle čl. 14 mohou členské státy zavést přísnější ochranná opatření, než stanoví směrnice. Právo se týká ovšem pouze stěhovavých druhů a druhů z přílohy I – nikoli jiných ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států. Členský stát, na jehož území se nestěhovavý druh neuvedený v příloze I přirozeně nevyskytuje, nemůže zavést k jeho ochraně přísnější opatření, než která existují ve státě, na jehož území se druh objevuje. Proto s ohledem na skutečnost, že sluka lesní není stěhovavým druhem ani ohroženým druhem uvedeným v příloze I, nemohlo Nizozemsko na svém území zakázat její dovoz a obchodování, protože tento druh se v Nizozemsku přirozeně nevyskytuje²⁴³, ačkoli byla sluka ve Velké Británii v souladu se směrnicí lovem legálně vyhubena²⁴⁴.

Podle čl.13 uplatnění opatření přijatých na základě této směrnice nesmí, pokud jde o ochranu druhů ptáků uvedených v článku 1, vést ke zhoršení současné situace. Soudní „současná situace“ původně znamenalo podmínky k 2. dubnu 1979. V případě České republiky a dalších v minulosti i budoucnosti přistupujících států se rozumí podmínky v okamžiku přistoupení.

4.13 Shrnutí

Směrnice o ptácích stanoví právní základ pro vytvoření systému ochrany přírody nutného k zachování stávající biodiverzity na území členských států. Neschopnost či spíše neochota členských států mnoho let po přijetí směrnice řádnou implementací jejích ustanovení naplňovat její cíl, bohužel skutečný přínos směrnice relativizuje.

²⁴² Blíže v dokumentu dostupném na webové stránce:

http://www.daphne.sk/sunce/2nd_training/documents/ecj_report_final.pdf, Kocsis-Kupper Zsuzsanna, Zsolt Szilvácsku, Remo Savoia Ubrizsy. Report on Birds Directive, European Court of Justice Cases with Case Summaries, September 2004, s. 17.

²⁴³ Rozsudek ze dne 23. května 1990, C-169/89 *Gourmetteria Van den Burg BV "Red Grouse"* [1990] ECR I-2143, body 13, 15 a 16.

²⁴⁴ Blíže v dokumentu dostupném na webové stránce:

http://www.daphne.sk/sunce/2nd_training/documents/ecj_report_final.pdf, Kocsis-Kupper Zsuzsanna, Zsolt Szilvácsku, Remo Savoia Ubrizsy. Report on Birds Directive, European Court of Justice Cases with Case Summaries, September 2004, s. 18.

ESD i Komise využívají jim dostupných právních prostředků k tomu, aby váhavé členské státy k naplňování cílů směrnice donutili. Již jsem se několikrát zmínila o tom, že sama Komise nemá vlastní inspektory životního prostředí. O to významnější úlohu sehrávají organizace zabývající se ochranou ptáků, které samy provádění směrnice v členských státech monitorují a na nedostatky Komisi upozorňují. Ornitologické studie vypracované pod záštitou Komise zájmovými organizacemi sehrály opakovaně v řízení před ESD významnou úlohu.

Judikatura ke směrnici o ptácích je dokladem snahy ESD posílit účinky směrnice na ochranu všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států cestou omezení diskreční pravomoci členských států při transpozici a praktické aplikaci jejich jednotlivých ustanovení. Konkrétním projevem jsou zejména následující závěry ESD:

- Volné uvážení, které mají členské státy při výběru nejvhodnějších území pro označení jako ZCHO podle čl. 3, se netýká určení, která oblast výskytu je z ornitologického hlediska nejvhodnější pro ochranu, ale pouze použití ornitologických kritérií za účelem identifikovat území nejvhodnější pro ochranu druhů vyjmenovaných v příloze I směrnice.
- Povinnost členských států označit jako ZCHO nejvhodnější území z hlediska počtu druhů a rozlohy určené pro ochranu druhů uvedených v příloze I nelze obejít přijetím jiných opatření zvláštní ochrany.
- Členské státy nemohou libovolně vytvářet výjimky ze systému ochrany založeného směrnicí s ohledem na jiné zájmy než jsou ty sledované směrnicí. Zejména nemohou při výběru a vymezení ZCHO vzít v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace, ani z titulu vyššího obecného zájmu, který je nadřazený ekologickým principům stanoveným směrnicí.
- Členské státy nemohou omezit ochranu ptáků jen na většinu určitých druhů.
- Členské státy se mohou odchýlit od ustanovení týkajících se zákazu obchodu a lovu ptáků, jen neexistuje-li jiné uspokojivé řešení; výlučně z důvodů taxativně uvedených v bodech a) b) nebo c) čl. 9 směrnice (které ESD vykládá restriktivně); jen v nezbytných případech a po přezkumu Komisí.

Zájem ESD na zintenzivnění ochrany bohužel není vždy v praxi opětován ani na úrovni Společenství. Dokladem toho je novela čl. 4/4 směrnice přijatá bezprostředně poté, co ESD odmítl přiznat členským státům právo, aby v rámci svého všeobecného uvážení rozhodly o změně nebo zmenšení území ZCHO. Dopady novely, která výklad

ESD prakticky popřela, však ESD ve svých následných rozsudcích opět zmínil. Důsledkem vývoje, který připomíná hru na přetahovanou, je skutečnost, že členské státy mohou zasáhnout do území již označených jako ZCHO, je-li to nezbytné s ohledem na hospodářské požadavky, které jsou v tomto případě kategorickým důvodem převažujícího veřejného zájmu. Hospodářské požadavky však nadále nemohou být důvodem pro vyloučení povinnosti členského státu označit území podle jeho ekologické hodnoty.

Projevem přísného postoje ESD k členským státům, je konečně také jeho odhodlání odsoudit členské státy, které nepodnikly patřičné kroky k tomu, aby zabránily zhoršení kvality stanovišť nevhodnějších z hlediska zachování druhů, v případě, kdy dotčenou oblast neoznačily jako ZCHO, ale měly ji za ni označit.

Přes nesporný přínos výkladu ESD k implementaci směrnice, považují za nutné upozornit na jeden zásadní nedostatek, který je spíše systémový, a proto z výkladu v této kapitole přímo nevyplynul. Doručení odůvodněného stanoviska ani podání žaloby k ESD není spojeno s odkladným účinkem. Vnitrostátní právní předpisy, správní akty, včetně zejména stavebních a obdobných povolení na jejich základě vydaných jsou nadále účinné. Práce prováděné na územích významných z hlediska zachování druhů pokračují. Proto je třeba položit si otázku, jaký je skutečný význam rozsudku, kterým ESD shledá, že projekt schválený členským státem není slučitelný se systémem ochrany založeným směrnicí, když v okamžiku jeho vynesení, je již přehrada dokončena a dálnice otevřena.

Čl. 243 SES umožňuje Komisi nebo členskému státu obrátit se na ESD s žádostí o vydání předběžného opatření. ESD však této své pravomoci na úseku práva životního prostředí nevyužívá. Dokladem je také zamítnutí návrhu na předběžnou otázku ve výše zmíněném případě *Leybucht Dykes*, s odůvodněním, že Komise „*neprokázala naléhavost potřeby přerušit již započaté práce*“²⁴⁵. Ve věci C-320/03 R *Komise v. Rakousko*²⁴⁶ sice ESD usnesením přijal předběžné opatření, ale jednalo se o opatření, které mělo za úkol zdržet zavedení zákazu tranzitu určitých nákladních vozidel, a tedy bylo uděleno k okamžité ochraně svobody volného pohybu a nikoli ke zlepšení kvality ovzduší za účelem zajištění trvalé ochrany lidského zdraví a zdraví živočichů.

Útěchou může být v takovém případě dosud jen teoretická, ale dle mého názoru reálná možnost domáhat se náhrady škody vůči členskému státu, který podle rozsudku ESD porušil povinnost, která pro něj ze směrnice vyplývá. Teoretická zůstává proto, že ESD dosud přímý účinek ustanovení směrnice o ptácích, jakož ani jakékoli jiné

²⁴⁵ Srov. usnesení předsedy senátu ve věci C-57/89R *Komise v. Německo* [1989] ECR I-2849, body 18-22.

²⁴⁶ Srov. usnesení předsedy senátu ve věci C-320/03 R *Komise v. Rakousko* [2003] ECR I-11665.

environmentální normy, explicitně nejudikoval²⁴⁷. Domnívám se však, že lze souhlasit s těmi, kteří s ohledem na dosavadní výklad, dovozují přímý účinek čl. 5, který stanoví konkrétní zákazy k ochraně volně žijících ptáků; čl. 6 o zákazu obchodu s nimi; čl. 7 o zákazu lovu, čl. 8 zakazujícího určité lovecké metody a také čl. 9, který umožňuje, aby se členské státy za určitých okolností od zákazů vyplývajících z čl. 5, 6, 7 a 8 odchýlily²⁴⁸. Ani případné dovolání se náhrady škody však nic nemění na skutečnosti, že zásahy do území významných z hlediska zachování ptačích druhů jsou často nevratné a tedy neodčinitelné.

²⁴⁷ Srov. Kocsis-Kupper, Report on Birds Directive..., 2004 a také Krämer, L.: The Implementation of Community Environmental Directives within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine. In: Krämer, L.: European Environmental Law, Ashgate, Dartmouth 2003.

²⁴⁸ Srov. Davies, Peter G. G.: European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 2004, s. 152 a také Krämer, L.: Focus on European Environmental Law. 2nd edition. London, Sweet & Maxwell 1997, s. 164.

5 ZÁVĚR

Celosvětově je Evropská unie jediným zeměpisným regionem, který si klade jako oficiální cíl současně hospodářský rozvoj, sociální soudržnost a ochranu životního prostředí, tedy trvale udržitelný rozvoj. Je proto „světovým modelem snažícím se o skloubení tří pilířů udržitelnosti“²⁴⁹. Je ke cti ESD, že to byl právě on, kdo před více než třiceti lety položil právní základ pro platnost výše uvedeného prohlášení, když ve svém rozsudku ve věci *ADBH*²⁵⁰ označil ochranu životního prostředí za jeden z cílů Společenství. V současné době je cíl ochrany životního prostředí nejen ve Smlouvě výslovně zmíněn, ale odpovídá mu také příslušná kapitola Smlouvy a čl. 6, který vyžaduje, aby byly požadavky na ochranu životního prostředí zahrnuty do vymezení a provádění všech politik a činností Společenství uvedených v článku 3 SES.

K naplnění cíle ochrany životního prostředí přijala Společenství již velké množství environmentálních právních předpisů a vytvořila také mechanismy kontroly jejich dodržování, včetně kontroly soudní, kterou realizuje ESD.

Pravomoc ESD založená Smlouvou nemá, za situace kdy jsou přeshraniční soudy kdekoli jinde na světě jen ztěžá akceptovány, obdoby. Podle Smlouvy zajišťuje ESD dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy, tedy i práva životního prostředí Společenství.

Smlouva nesvěřuje ESD za účelem kontroly práva životního prostředí Společenství žádné specifické pravomoci, proto je ztěžá možné na něj zvnějšku nahlížet jako na soud environmentální. Ze skutečností prezentovaných v této diplomové práci však vyplývá, že ESD se sám zevnitř způsobem sobě vlastním a ryze soudním přičinil o to, aby na něj bylo ve vztahu k ochraně životního prostředí nahlíženo jako na významného činitele – nebojím se použít označení „ochránce životního prostředí“.

Jedním z úkolů ESD je dbát na jednotný výklad práva Společenství. Při realizaci této výkladové pravomoci stojí ESD při rozhodování každého jednotlivého případu před možností vykládat předmětnou normu způsobem environmentálně šetrným anebo naopak upřednostnit před environmentálními cíly jiné, zejména hospodářské a sociální. ESD má tendenci přiklánět se k první z výše uvedených možností. Svědčí o tom jeho extenzivní

²⁴⁹ Krämer, L.: *Thirty Years of Environmental Governance in the European Union*. In: Macrory, R.: *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2006.

²⁵⁰ Rozsudek ze dne 7. února 1985 ve věci 240/83 *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBH)* [1985] ECR 531.

výklad čl. 30 SES a dalších ustanovení Smlouvy ospravedlňujících výjimky ze zásady volného pohybu zboží, služeb a kapitálu, jakož i odpovídající výklad ustanovení sekundárního práva, jehož konkrétním příkladem je restriktivní výklad uplatnitelnosti hospodářských požadavků při označování ZCHO podle čl. 4/1 směrnice o ptácích. Projevem soudního aktivismu je také snaha omezit diskreční pravomoc členských států při provádění sekundárního práva životního prostředí stanovením přísných pravidel pro transpozici směrnic a adaptaci nařízení, jakož i takový výklad pojmů, který ponechává členským státům jen prostor pro uvážení v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu příslušného ustanovení v podmínkách členského státu.

ESD závazně vykládá právo v rámci všech druhů řízení, které vede, přičemž nejvíce tato jeho úloha vyniká v řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES, které je k účelu sjednocení výkladu komunitárního práva specificky vytvořeno. ESD tedy využívá interpretační volnost, kterou mu dávají neurčité právní pojmy a blíže nespecifikované zásady a cíle obsažené v komunitárním právu v zásadě ve prospěch ochrany životního prostředí. Dbá na to, aby se cíl ochrany životního prostředí promítal do realizace všech jiných cílů Společenství, přičemž tato skutečnost se jistě zcela projeví v okamžiku, kdy se ESD bude muset poprvé vypořádat s předběžnou otázkou nebo žalobou směřující ke zjištění smyslu a rozsahu integračního čl. 6 SES.

ESD si uvědomuje, že na úseku práva životního prostředí, které se dlouhodobě potýká s tzv. implementačním deficitem, což dokládá zejména výklad podaný v kapitole 4 této práce, je obzvláště důležité, aby realita byla v souladu s *lex scripta* a jeho závazným výkladem. K zajištění, aby členské státy skutečně implementovaly a prováděly environmentální normy životního prostředí, slouží zejména řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 SES. ESD se v rámci tohoto druhu řízení postupně podařilo cestou teleologického výkladu komunitárních norem vytvořit pravidla, která významně přispívají k implementaci a prosazování komunitárního práva, právo životního prostředí nevyjímaje. Působnost pravidel, kterými ESD v tomto řízení posuzuje jednání či naopak nečinnost členských států ve vztahu ke včasné a řádné transpozici směrnic, adaptaci nařízení a jejich praktické aplikaci, se samozřejmě neomezuje na povinnosti členských států z environmentálních norem. Skutečnost, že jsou tato pravidla vůči členským státům velice přísná a že ESD svou rozhodovací činností posiluje vědomí členských států o tom, že je ochoten zakročit proti každému porušení Smlouvy, je však pro implementaci a prosazování práva životního prostředí Společenství výlučně přínosná.

Vliv řízení o porušení Smlouvy na odstraňování implementačního deficitu environmentálních norem byl dále zvnějšku posílen Maastrichtskou smlouvou, která zavedla řízení o výkonu rozsudku podle čl. 228 SES, čímž umožnila, aby byl stát odsouzen k paušální pokutě nebo dennímu penále za to, že jím porušenou povinnost nesplnil ani v dodatečně lhůtě stanovené v rozsudku podle čl. 226 SES. Na tuto Smlouvou nově založenou pravomoc ESD dále navázal a v roce 2005 se sám zasadil o další zintenzivnění dopadů řízení o výkonu rozsudku, když opět s využitím pro něj typického teleologického výkladu vyložil spojku „nebo“ v čl. 228 SES ve významu „a současně“, tedy do budoucna sám pro sebe vyvodil pravomoc na návrh Komise odsuzovat členský stát za nesplnění původního rozsudku k zaplacení paušální částky i denního penále zároveň²⁵¹. Skutečnost, že tento výklad podal ESD právě v řízení na úseku práva životního prostředí a že i ostatní případy uložení pokuty nebo denního penále se týkaly výlučně porušení povinnosti vyplývající z práva životního prostředí, dále přispívá k chápání ESD jako soudu, který je ochráncem životního prostředí a který si účelově opatřuje nástroj donucení k implementaci a prosazování komunitárního práva.

Přesto má přístup ESD k ochraně životního prostředí a zejména k aktivnímu prosazování práva životního prostředí své rezervy či přinejmenším sporné momenty. Nacházím je především v judikatuře ESD týkající se práva neprivilegovaných žalobců, ať již v podobě jednotlivce nebo organizací hájících obecné zájmy, dovolávat se u ESD žalobou určení neplatnosti aktu Společenství. Je jisté, že vyžadovat další rozšíření okruhu neprivilegovaných žalobců je za současného znění čl. 230 SES nepřiměřené, uvědomíme-li si však, že ESD pravidelně vykládá komunitární normy velmi účelově, je rozumné se ptát, proč tak zatím neučinil také v tomto případě. Důvodem může být podle mého názoru skutečnost, že by bylo téměř diskriminační rozšířit okruh neprivilegovaných žalobců jen ve prospěch jednotlivců a organizací hájících zájmy ochrany životního prostředí. Plošné rozšíření by však jistě vedlo k velkému nárůstu počtu žalob, se kterými by se, již za současného stavu značně přetížený ESD, jen obtížně vyrovnával.

Sporná je také dosavadní neschopnost či neochota ESD judikovat přímý účinek některých ustanovení environmentálních předpisů Společenství. Jeho existence se stále dovozuje jen v teorii, což je nepochybně škoda, protože prolomení nejistoty ohledně přímého účinku určitých ustanovení by nesporně motivovalo jednotlivce k větší kontrole dodržování práva.

²⁵¹ Rozsudek ve věci C-304/02 *Komise v. Francie* [2005] ECR I-6263.

Nesporným nedostatkem řízení před ESD je jeho délka (srov. Tab. 5 v Příloze 1), což se dlouhodobě projevuje v řízení o porušení Smlouvy, ale v poslední době také v řízení o předběžné otázce. Průtahy v řízení se mohou negativně projevit jednak v neochotě národních soudů přerušovat řízení a dotazovat se na obsah nebo platnost komunitárního práva, což je jistě nežádoucí za situace, kdy ESD v zásadě vykládá komunitární normy ve prospěch ochrany životního prostředí, a také ve snížení efektivity řízení o porušení Smlouvy jako nástroje donucení členského státu k včasné a řádné implementaci environmentálních norem a jejich prosazování. Tento druhý nepříjemný následek je samozřejmě v přímém rozporu se snahou ESD, popsanou výše, snížit implementační deficit environmentálních norem. Popsané nedostatky jsou ovšem v podstatě systémové a netýkají se judikatury ESD jako takové, její váhu a obsah však bohužel narušují. Stejně je potřeba vnímat skutečnost, že se k zahájení řízení o porušení Smlouvy neváže odkladný účinek a že tedy nemá za následek pozastavení účinnosti vnitrostátních právních a správních předpisů, administrativních opatření, ani konkrétních faktických činností, které představují žalované porušení Smlouvy. Tento nedostatek dále posiluje zjištění, že ESD zatím nebyl ochoten udělit ve věci týkající se ochrany životního prostředí předběžné opatření podle čl. 243 SES.

Z obsahu předkládané diplomové práce jednoznačně vyplývá tendence ESD vykládat komunitární normy ve světle jejich smyslu a účelu. V určitých případech je smysl či účel normy z její dikce jednoduše zjistitelný. Jestliže tomu tak není, zjišťuje ESD tento smysl z komunitárního předpisu jako celku. Vodítkem ke zjištění smyslu komunitární normy jsou body preambule příslušného komunitárního aktu, ale také cíle a zásady vyjádřené v člancích Smlouvy, v případě environmentálních norem jde tedy zejména o čl. 174/1 a /2. Skutečnost, že teleologickým výkladem je ESD schopen dojít k závěru, který je v přímém rozporu se závěry vyplývajícími z tradičního jazykového výkladu, čehož důkazem je již výše zmíněná interpretace spojky „nebo“ ve smyslu „a současně“, vyvolává pochybnosti nad tím, zda rozsudky ESD nejsou ve své podstatě politické či zpolitizované. Ačkoli je rozumné domnívat se, že ESD cestou teleologického výkladu dává komunitárním normám obsah, který jejich tvůrci nezamýšleli, že se dokonce snaží rozšířit své pravomoci a posílit své místo v systému institucí Společenství, nebo že tímto výkladem zakrývá neschopnost osvobodit se od očekávání členských států, pro oblast práva životního prostředí zůstává podstatné, že právě tento výklad využívá ESD v zásadě v zájmu ochrany životního prostředí.

Vedle mechanismů soudní kontroly prosazování práva životního prostředí vytvářejí Společenství i mimosoudní mechanismy, které mají podobu nástrojů informačních, vzdělávacích či kontrolních. Jakkoli významnou roli sehrává ESD v dodržování práva životního prostředí Společenství a v ochraně životního prostředí v praxi, je soudní kontrola jen článkem v řetězci, k jehož uplatnění má dojít teprve subsidiárně, tedy za předpokladu, že jiná opatření Společenství k dosažení cíle ochrany životního prostředí zřejmě nepostačují.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knihy

Arnulf, A.: *The European Union and its Court of Justice*. Oxford, Oxford University Press 1999.

Bell & McGillivray: *Environmental law*. 6th edition. Oxford, Oxford University Press 2006.

Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha, Linde 2005.

Craig, P. and G. de Búrca: *EU Law: Text, Cases and Materials*. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press 2002.

Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 1. vydání. Praha, C.H. Beck 2003.

Davies, Peter G. G.: *European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. 2004.

Dausess, M.A.: *Příručka hospodářského práva EU*. München, Verlag C.H. Beck oHG 2002.

De Sadeleer, N.: *La conservation des habitats naturels en droit communautaire, Natura 2000 et le Droit: Aspects Juridiques de la Sélection et de la Conservation des Sites Natura 2000 en Belgique et en France*. Bruxelles, Bruylant 2004.

Douma, W. Th.: *European Environmental Case Law*. The Hague, T.M.C. Asser Press 2002.

Dehousse, R.: *The European Court of Justice – The Politics of Judicial Integration*. New York, Palgrave MacMillan 1998.

Grant, W., Matthews, D., Newell, P.: *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. London, Macmillan Press Ltd. 2000.

Jans, J. H.: *European Environmental Law*, 2. vydání. Groningen, Europa Law Publishing 2000.

Král, R.: *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha, C. H. Beck 2002.

Krämer, L.: *EC Environmental Law: Casebook*. London, Sweet & Maxwell 1993.

Krämer, L.: *Focus on European Environmental Law*, 2nd edition. London, Sweet & Maxwell 1997.

Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: *Právo životního prostředí Evropských společenství*. Praha, Linde Praha a.s. 2002.

Rasmussen, H.: *On Law and Policy in the European Court of Justice – A Comparative Study in Judicial Policymaking*. Nijhoff Dordrecht 1996.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004.

Winterová, A.: *Civilní právo procesní*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha, Linde Praha a.s. 2002.

Články a sborníky

Bobek, M.: *Jak (ne)citovat judikaturu Soudního dvora Evropských společenství*. *Soudní rozhledy*, 2005, č. 3, s. 85 – 86.

Bobek, M.: *Několik poznámek k práci s judikaturou komunitárních soudů*. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 2, s. 41 - 49.

Bobek M., Komárek J.: *Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách?* 1. část. *Právní rozhledy*, 2004, č. 19, s. 697-706.

Bobek M., Komárek J.: *Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách?* 2. část. *Právní rozhledy*, 2004, č. 20, s. 752 – 757.

Bradley, K. St. C. & M. Moore: Case law of the ECJ. In: The Yearbook of European Environmental Law. Oxford, Oxford University Press 2003, vol. 3, s. 523 – 552.

De Sadeleer, N.: EC Law and Biodiversity. In: Macrory, R.: Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection? Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2006, s. 351 – 369.

Komárek, J.: Federal Elements in the Community Judicial System: Building Coherence in the Community Legal Order. Common Market Law Review, 2005, 42, s. 35 - 66.

Krämer, L.: The Implementation of Community Environmental Directives within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine. In: Krämer, L.: European Environmental Law. Ashgate/Darmouth 2003, s. 229 – 246.

Krämer, L.: Thirty Years of Environmental Governance in the European Union. In: Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection? Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2006, s. 555 – 576.

Krämer, L.: The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law. In: Jans, J.H.: The European Convention and the Future of European Environmental Law. Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2003, s. 85 – 95.

Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. Journal of Environmental Law, 2006, 18, č. 3, s. 407 - 421.

Kriegová, K.: Řízení o porušení Smlouvy neboli infringement. Ekologie a právo, 2006, č. 3, s. 7 -10.

Lavrysen, L.: The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law. In: Macrory, R.: Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection? Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2006, s. 417 - 448.

Macrory, R.: The Enforcement of EU Environmental Law. In: Macrory, R.: Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection? Groningen/Amsterdam, European Law Publishing 2006, s. 385 – 395.

Somsen, H.: Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law. *Common Market Law Review*, 2003, č. 40, s. 1413 – 1453.

Smolek, M.: Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 1/2005, Carolinum 2006, s. 11 – 133.

Smolek, M.: Judikatura Evropského soudního dvora. *Ekologie a právo*, 2006, č. 3, s. 12 – 20.

Smolek, M.: Judikatura Evropského soudního dvora. *Ekologie a právo*, 2006, č. 4, s. 16 – 24.

Veverková, K.: Důvody porušování práva životního prostředí. *Ekologie a právo*, 2006, č. 4, s. 4 – 10.

Veverková, K.: Kontrolní mechanismy EU v právu životního prostředí. *Ekologie a právo*, 2006, č. 6, s. 5 – 10.

Wils, W. P. J.: The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive. In: Krämer, L.: *European Environmental Law*. Ashgate/Darmouth 2003, s. 443 - 465.

Internetové zdroje

<http://curia.eu.int/en/index.htm>

Judikatura ESD dostupná na jeho webových stránkách

<http://ecl.nl>

Environmentální judikatura na webových stránkách věnovaných European Environmental Law

http://www.daphnc.sk/sunce/2nd_training/documents/ccj_report_final.pdf

Kocsis-Kupper Zsuzsanna, Zsolt Szilvácsku, Remo Savoia Ubrizsy. Report on Birds Directive, European Court of Justice Cases with Case Summaries, September 2004.

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

Sixth Environmental Action Programme, „Environment 2010: Our Future, Our Choice“ COM (2001) 31.

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200311/p108001.htm>

Twentieth Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2002)

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811_ucast_obcanu.pdf

Dohnal, V., Černý, P.: Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí, 2. vydání. Brno, Ekologický právní servis 2003, kapitola 7.

http://www.biopolitics.gr/HTML/PUBS/VOL8/html_Kremlis.htm

Kremlis, G.: European Perspectives on Access to Justice in Environmental Matters

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1	Statistické údaje o řízení před ESD
Tab. 1	Rozsudky podle sektorů práva životního prostředí Společenství v období 1976 - 2006
Tab. 2	Rozsudky podle druhů řízení v období 1976 – 2006
Tab. 3	Rozsudky proti členským státům v řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 a 228 SES
Tab. 4	Rozsudky v řízení o předběžné otázce v letech 1976-2005 podle soudů členských států
Tab. 5	Délka řízení (v měsících)

Tab. 1¹

Rozsudky podle sektorů práva životního prostředí Společenství v období 1976-2006

Období	Odpad	Voda	Příroda	Produkty	Průřezové směrnice	Vzduch	Posuzování vlivů	Hluk	Celkem
1976- 1991	23	18	13	8	4	6	-	-	72
1992- 1994	11	6	9	4	-	1	2	-	33
1995- 1997	13	7	10	13	8	3	3	-	57
1998- 1999	9	19	5	7	5	2	7	3	57
2000- 2001	8	15	11	4	3	2	1	-	44
2002- 2003	27	14	14	19	18	3	4	4	103
2004- 2005	41	17	16	12	4	9	7	-	106
Celkem	132	96	78	67	42	26	24	7	472

¹ Tabulka je převzata z Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. Journal of Environmental Law, 2006, 18, č. 3, s. 409.

Tab. 2²

Rozsudky podle druhů řízení v období 1976 – 2006

<i>Druh řízení</i>	<i>Počet rozhodnutých případů</i>
Čl. 226 SES Komise v. členský stát	321
Čl. 227 členský stát v. členský stát	-
Čl. 228 Řízení o výkonu rozsudku	7
Čl. 230 Žaloba na neplatnost	34
Čl. 232 Žaloba na nečinnost	-
Čl. 234 Řízení o předběžné otázce	97
Čl. 243 Řízení o předběžném opatření	6

² Údaje uvedené v tabulce vyplývají z výzkumu prof. Krámera, do roku 2004 generálního ředitele DG Životního prostředí Komise, a byly mimo jiné odprezentovány na jeho přednášce s názvem: „*Evropské soudy a ochrana životního prostředí*“, která se uskutečnila na půdě Právnické fakulty UK v Praze dne 6. listopadu 2006.

Tab. 3³

Rozsudky proti členským státům v řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 a 228 SES

	Belgie	Itálie	Německo	Francie	Španělsko	Řecko	Lucembursko	Velká Británie	Portugalsko	Nizozemí	Irsko	Dánsko	Švédsko	Rakousko	Finsko	Celkem
1976-1991	14	15	9	6	1	1	1	-	-	4	-	2				53
1992-1994	4	2	4	1	2	1	1	2	-	1	-					18
1995-1997	6	5	8	2	1	5	2	-	-	-	-	-	-	-	-	29
1998-1999	6	5	5	3	4	3	2	1	7	1	1	-	-	-	-	38
2000-2001	3	3	1	7	2	3	1	2	2	1	2	-	1	1	1	29
2002-2003	6	9	6	14	11	4	7	7	2	3	7	1	-	-	-	78
2004-2005	5	16	6	7	8	8	-	7	6	5	5	-	1	7	7	84
Celkem	44	55	39	40	29	26	14	19	17	15	15	3	2	8	8	330

³ Tabulka je převzata z Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. Journal of Environmental Law, 2006, 18, č. 3, s. 411.

Tab. 4⁴

Rozsudky v řízení o předběžné otázce v letech 1976-2005 podle soudů členských států

	Belgie	Itálie	Německo	Francie	Španělsko	Řecko	Lucembursko	Velká Británie	Portugalsko	Nizozemí	Irsko	Dánsko	Švédsko	Rakousko	Finsko	Celkem
1976-1991	1	6	-	4	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	16
1992-1994	1	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
1995-1997	4	6	-	1	-	-	-	1	-	2	-	-	1	-	-	15
1998-1999	1	4	3	-	-	-	-	1	-	5	-	1	1	-	1	17
2000-2001	-	2	2	2	-	-	1	1	-	1	-	1	1	-	-	11
2002-2003	-	1	-	2	-	-	-	2	-	2	-	-	1	4	3	15
2004-2005	4	4	3	1	-	-	-	1	-	3	-	-	-	-	-	16
Celkem	11	25	9	12	0	0	1	6	0	18	0	2	4	4	4	96

⁴ Tabulka je převzata z Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. Journal of Environmental Law, 2006, 18, č. 3, s. 420.

Tab. 5

Délka řízení (v měsících)⁵

Období	Čl. 226	Čl. 230	Čl. 234
1992 - 1994	22 (57)	14	18
1995 - 1997	14 (47)	20	16
1998 - 1999	20 (68)	29	16
2000 - 2001	21 (59)	16	24
2002 - 2003	19 (45)	35	26
2004 - 2005	20 (47)	30	22

⁵ Údaje uvedené v tabulce vyplývají z výzkumu prof. Krámera, do roku 2004 generálního ředitele DG Životního prostředí Komise, a byly mimo jiné odprezentovány na jeho přednášce s názvem: „*Evropské soudy a ochrana životního prostředí*“, která se uskutečnila na půdě Právnické fakulty UK v Praze dne 6. listopadu 2006. Údaj v závorce označuje součet délek řízení před Soudním dvorem a řízení před Komisí do podání žaloby.