

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Lukáš Bárta

Sankční nástroje prosazování práva životního prostředí EU  
Porušování implementační povinnosti

Diplomová práce

Olomouc 2016

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Sankční nástroje prosazování práva životního prostředí EU: Porušování implementační povinnosti“ zpracoval samostatně. Veškeré prameny použité v této práci jsem řádně odcitoval a jsou uvedeny také v bibliografii.

V Olomouci dne 22. 3. 2016

Podpis.....

## Použité zkratky

Aarhuská úmluva – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně

DG – Generální ředitelství

EEA – Evropská agentura pro životní prostředí

EHS – Evropské hospodářské společenství

EIA – Posuzování vlivu na životní prostředí

EMAS – Systém ekologického řízení a auditu

ESD – Soudní dvůr Evropské unie

EU – Evropská unie

IMPEL – Síť EU pro provádění a vymáhání práva životního prostředí

JEA – Jednotný evropský akt

Komise – Evropská komise

LZPEU – Listina základních práv Evropské unie

Parlament – Evropský parlament

Rada – Rada Evropské unie

SEHS – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství

SES – Smlouva o Evropském společenství

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

ŽP – Životní prostředí

*Politics has become so expensive that it takes a lot of money even to be defeated.*  
*Will Rogers*

## Obsah

Úvod .....	6
<b>1 Cíle, metody a členění práce .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Vývoj a postavení práva životního prostředí EU.....</b>	<b>10</b>
2.1 Úvod do kapitoly .....	10
2.2 Vývoj unijního práva životního prostředí .....	10
2.3 Role ESD při tvorbě práva životního prostředí EU .....	13
2.4 Prameny a principy práva životního prostředí EU.....	14
<b>3 Prosazování práva životního prostředí EU.....</b>	<b>16</b>
3.1 Úvod do kapitoly .....	16
3.2 Enforcement práva životního prostředí EU .....	16
3.3 Přístupy v prosazování práva unijního práva životního prostředí .....	18
3.4 Subjekty podílející se na prosazování a implementaci unijního práva životního prostředí.....	19
3.5 Vlastnosti a mechanismy působení práva životního prostředí Evropské unie ...	20
3.6 Závěr kapitoly .....	22
<b>4 Sankční nástroje v unijním právu životního prostředí (úroveň EU) .....</b>	<b>23</b>
4.1 Úvod kapitoly .....	23
4.2 Odpovědnost za porušení unijního práva .....	23
4.3 EU pilot a jeho role při ukládání sankcí .....	24
4.4 Členění řízení podle článků 258 – 260 SFEU .....	25
4.5 Druhy ukládaných sankcí .....	27
4.6 Určování výše sankcí .....	28
4.6.1 Určování výše penále.....	28
4.6.2 Stanovení paušální částky.....	29
4.7 Ukládání sankcí v unijním právu životního prostředí: Judikatura.....	30
4.8 Problémy při vymáhání pokut a kumulace sankcí.....	32
4.9 Polehčující okolnosti při ukládání sankcí .....	34
4.10 Řízení pro porušení povinnosti: Překážky .....	36
4.11 Aktuálně řešené kauzy 2015/2016 .....	38
4.11.1 Komise v Portugalsko.....	38
4.11.2. Komise v Bulharsko.....	39
4.11.3. Komise v Německo.....	40
4.12. Úvaha nad dosavadním rozhodováním orgánů EU .....	41

4.13. Zhodnocení dopadu sankcí a efektivity sankčních mechanismů .....	43
4.14. Závěr kapitoly .....	44
<b>Závěr práce .....</b>	<b>46</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>48</b>
<b>Shrnutí .....</b>	<b>53</b>
<b>Summary .....</b>	<b>53</b>
<b>Klíčová slova .....</b>	<b>55</b>
<b>Keywords .....</b>	<b>55</b>

## Úvod

Environmentální právo Evropské unie je jedním z nejmladších odvětví práva Evropské unie. Otázkám životního prostředí nebyla od počátku integrace věnována dostatečná pozornost a to hlavně kvůli tomu, že pojetí integrace bylo primárně hospodářského charakteru a životní prostředí tak stálo na okraji zájmu. Zpracovaná diplomová práce se zabývá právem životního prostředí Evropské unie. Především pak jeho nástroji, kterými se prosazuje, a to jak na unijní, tak částečně na národní úrovni. Je obecně známým faktem, že otázky týkající se prosazování jakéhokoliv práva, tak i samozřejmě práva Evropské unie jsou nezbytné, zejména pokud se jedná o zajištění vysoké účinnosti právní regulace.

I když by se aplikování právně závazných pravidel chování mělo pokládat spíše za věc samozřejmou a svým způsobem přirozenou, v současné době lze o této aplikaci hovořit spíše jako o neuspokojivé. K problémům často spojovaným s prosazováním unijního práva patří to, že unijní právo je tvořeno jiným subjektem než tím, který je zodpovědný za jeho správné plnění. Tuto tezi potvrzuje i sama Evropská komise s tím, že za správnou implementaci odpovídají hlavně členské státy.<sup>1</sup>

Tato práce nahlíží na prosazování unijního práva jako na neukončenou fázi jeho aplikace v praxi a na nástroje jeho prosazování, jako na nástroje, díky kterým je možné vyhovět požadavkům unijního práva v obecné rovině. Jde tedy o takové nástroje, kterými lze zajistit účinnou aplikaci a implementaci závazných pravidel chování obsažené v jednotlivých právních aktech unijního práva životního prostředí, a to jak na unijní úrovni, tak částečně i na úrovni národní.

Mezi nástroje prosazování unijního práva životního prostředí můžeme zařadit nástroje legislativní, dozorové, nástroje soudní kontroly a další. Předmětem zkoumání této práce budou zejména nástroje sankční, a to hlavně na úrovni unijní. Sankční nástroje dovolují uložit sankci za porušení implementační povinnosti, a tak tedy i přímo působit na porušitele, nebo uložit sankci za porušování norem práva životního prostředí. Předmětem této práce bude zejména porušování implementační povinnosti.

Tato práce se bude zabývat zejména užším pojetím nástrojů prosazování unijního práva životního prostředí. Jsou to hlavně nástroje sankční, které jsou velmi často právě

---

<sup>1</sup> Tisková zpráva Komise ze dne 18.11.2008. KOM(2008) 0773 v konečném znění.

spojovány s tradičním prosazováním práva, popřípadě i nástroje dozorové, jejichž zkoumání nebude primárně cílem této práce.

Hlavní roli při výběru tématu byla neexistence detailnějšího zpracování. Lze poukázat na existenci pouze několika zahraničních monografií a pouze několika knih zabývajících se touto problematikou. Rozsáhlá část práce je tedy zpracována na základě analýzy judikatury, stanovisek generálních advokátů popř. prací s odbornými články.



# 1 Cíle, metody a členění práce

Hlavním cílem práce je identifikace a analýza sankčních nástrojů, které jsou neodmyslitelně spojeny s chápáním prosazování práva. Hlavní část mé práce tak bude zaměřena na sankční nástroje prosazování unijního práva životního prostředí ve vztahu k implementační povinnosti. Na základě analýzy již výše zmíněných pramenů bych v této části práce zdůraznil roli zejména judikatury ESD popř. dokumentů vydaných přímo Evropskou Komisí. Po použití analyticko – syntetické metody bude možné potvrdit či vyvrátit hypotézu: sankční nástroje jsou natolik účinné, že dokáží státy přimět k plnění jejich implementační povinnosti. Budu se soustředit na analýzu řízení o porušení povinnosti a změnami, které přinesly Maastrichtská a Lisabonská smlouva. Pozornost bude věnována roli ESD a Evropské Komise v rámci celého řízení. Práce bude dále obsahovat úvahu nad rozhodováním unijních institucí spolu s návrhy na potenciální mezery v uplatňování sankcí.

Mezi další cíl zkoumání mé diplomové práce bych zařadil analýzu prosazování evropského práva životního prostředí v obecném kontextu evropského práva. Zkoumání bych rád zaměřil na existenci specifických znaků v tom smyslu, které jsou charakteristické pro jeho prosazování. K dosažení tohoto cíle je nutné analyzovat jak právo primární, tak sekundární. Mimo to je nutné i zkoumat judikaturu Soudního dvora, která v rámci vývoje evropské integrace byla právě tím, kdo utvářel důležité principy unijního práva. Samozřejmostí při naplňování cílů je důkladná analýza odborné literatury a to zejména zahraniční.

Práce je z předmětu svého zkoumání rozdělena na několik kapitol. Mimo úvodu a kapitoly první, která se zabývá cíli, metodikou a členěním práce se zde nachází další poměrně rozsáhlé kapitoly.

Druhá kapitola je zaměřena na unijní právo životního prostředí jako právní odvětví unijního práva. Tato kapitola obsahuje mimo stručné historie pramenů unijního práva životního prostředí také odkaz na roli Soudního dvora v oblasti vývoje životního prostředí.

V kapitole působením a prosazováním práva z oblasti životního prostředí. Jsou v ní analyzovány jednotlivé přístupy v prosazování a působení spolu se subjekty, které se na těchto procesech podílejí.

Následující kapitola se zabývá sankčními nástroji v unijní právu životního prostředí. Tato kapitola je z velké části založena na analýze judikatury ESD. Zabývá se odpovědností státu za porušení unijního práva, řízeními dle článků 258 – 260 SFEU, ukládáním sankcí i aktuálními případy porušení unijního práva životního prostředí. V práci se objeví i problematika uplatňování zásad *res judicata* a také uplatňování nebo spíše neuplatňování zásady „ne

dvakrát za totéž“. V této kapitole je rovněž obsaženo i zamyšlení nad konáním Evropské Komise a Soudního dvora spolu s analýzou dopadu a efektivity sankčních nástrojů spolu s návrhy na možná zlepšení současného stavu.

## 2 Vývoj a postavení práva životního prostředí EU

### 2.1 Úvod do kapitoly

Po úvodu a vymezení cílů práce následuje kapitola zaměřená na stručnou rekapitulaci vývoje a aktuálního stavu právní úpravy po Lisabonské smlouvě. Pozornost bude věnována vývoji práva životního prostředí a jeho zakotvení v primárním a sekundárním právu EU. Tato kapitola se bude věnovat i tomu jak ESD přispěl k vývoji práva životního prostředí EU.

### 2.2 Vývoj unijního práva životního prostředí

V době, kdy vznikala samotná Evropská integrace, nepatřilo životní prostředí mezi prioritní oblasti zájmu. K prioritním zájmům patřila bez pochyby integrace ekonomická, a tak životní prostředí bylo na okraji zájmu všech členských států Evropských společenství. Bylo tomu tak do 70. let 20. století, kdy byla vydána jedna z prvních směrnic, a to směrnice č. 70/157 o stanovení hlukového limitu výfukových systémů osobních automobilů.<sup>2</sup>

V žádném ze zakládajících dokumentů Společenství platných v 70. letech nebyla o životním prostředí žádná zmínka. Za první impuls by se dal považovat Pařížský summit z roku 1972, kde bylo dojednáno, že ekonomický růst nesmí ohrožovat životní podmínky, ale naopak je musí zlepšovat. Jeho závěry měly však charakter spíše politické deklarace, která byla předzvěstí budoucího vývoje.<sup>3</sup>

Změna nastala až v souvislosti s přijetím Jednotného evropského aktu (dále jen JEA), který byl z pohledu získaných kompetencí pro unijní orgány zlomový. Přijetí JEA k čemuž došlo v roce 1986, bylo důležité jak po stránce ekonomické, tak institucionální. Nebyl to jen kvalitativně vyšší stupeň integrace, ale také stanovování nových cílů „*zlepšovat ekonomickou a sociální situaci sledováním nových cílů*“. <sup>4</sup> Mezi těmito novými cíli bylo také udržování, ochrana a zdokonalování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví a konečně zajišťování uvážlivého a racionálního využívání přírodních zdrojů. Tyto cíle se měli stát součástí celkové politiky EHS.<sup>5</sup> Tímto měl být fakticky dán Komisi podnět k zajišťování těchto cílů, nicméně to se neobešlo bez kritických ohlasů, které byly zanedlouho umlčeny existencí článku 130R odst. 4, který byl vyjádřením principu subsidiarity.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 3 – 4.

<sup>3</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 4.

<sup>4</sup> Preamble Jednotného evropského aktu

<sup>5</sup> Jednotný evropský akt, článek 130R odst. 1

<sup>6</sup> Jednotný evropský akt, článek 130R odst. 4

Stále však nelze i přes vysoké cíle hovořit o životním prostředí jako o nezávislé politice v rámci EHS popř. EU. Dalšími změnami prošla tato politika spolu s přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1992, kdy státy projevíly svoji vůli v tom smyslu, že budou prosazovat trvalý a neinflační růst maximálně respektující životní prostředí. Změnou prošla taktéž procedura přijímání právních aktů, kdy jednomyslnost byla nahrazena rozhodováním na základě kvalifikované většiny.<sup>7</sup>

Amsterdamskou smlouvou z roku 1997 byl zaveden nový požadavek a to princip trvale udržitelného rozvoje, který si žádal mnohem větší aktivitu zejména od orgánů Evropské unie, která by měla směřovat k integraci politiky životního prostředí mezi ostatní politiky. Významným krokem vpřed bylo zajišťování vysoké úrovně ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, kdy právě tyto principy byly zakotveny ve smlouvě samotné.<sup>8</sup> Ochrana životního prostředí byla tímto oproštěna od počátečních úzkých vazeb na ekonomické cíle a stala se jedním z hlavních úkolů, které byly na Evropskou unii přeneseny členskými státy.<sup>9</sup> Smlouva z Nice pouze ve své závěrečné deklaraci potvrdila již popsany vývoj, kterým ochrana životního prostředí prošla.

Prozatím poslední změny v primárním právu byly zakotveny Lisabonskou smlouvou. I když smlouva provedla zásadní změny v Evropské unii, oblast životního prostředí byla výraznějších změn ušetřena. Právní úprava obsažená v Lisabonské smlouvě z velké části vychází ze základů vytvořených již ve smlouvě o EU. V podstatě by se dalo říci, že Lisabonská smlouva doslovně převzala ustanovení týkající se životního prostředí a tím zachovala status quo.<sup>10</sup>

Současná právní úprava obsahuje prameny práva životního prostředí, jak v právu primárním tak i právu sekundárním. Základy politiky životního prostředí jsou položeny v hlavě XX Lisabonské smlouvy, kdy stejně jako v předchozích smlouvách musí být dle těchto ustanovení zahrnuta ochrana životního prostředí do ostatních politik EU. Komise má při přípravě legislativních aktů povinnost se řídit v souvislosti s ochranou životního prostředí těmito principy: prevence trvale udržitelného rozvoje, PPP (Polluter Pay Principle) a zachování vysoké úrovně ochrany.<sup>11</sup> Těmi hlavními kdo nesou podíl na vykonávání

---

<sup>7</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 6 – 7.

<sup>8</sup> Článek 2 SEHS

<sup>9</sup> VAN CALSTER, Geert, DEKETELAERE, Kurt. Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty. *European Energy and Environmental Law Review*, 1998, roč. 7, s. 11 – 24.

<sup>10</sup> LEE, Maria. The Environmental Implications of the Lisbon Treaty. *EnvLR*, 2008, roč. 10, s. 130 – 137.

<sup>11</sup> Článek 191 odst. 2 SFEU

opatření, přijatých v rámci politiky životního prostředí, jsou však státy jako takové.<sup>12</sup> Členské státy nicméně mohou za určitých podmínek stanovit i ochranu striktnější.<sup>13</sup>

Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zmizela pilířová struktura Maastrichtského chrámu a vznikl nový subjekt EU s vlastní subjektivitou. Zásadním momentem byl vznik článku 6 SEU. Díky novému znění tohoto článku kdy se nejenom Unie zavázala k přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, ale uznala i práva a svobody obsažené v LZPEU ve znění z roku 2007 a přiznala jí stejnou právní sílu jako smlouvám.<sup>14</sup> LZPEU je z hlediska ochrany důležitá hlavně v tom směru, že její článek 37 přímo zmiňuje nutnost zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a její propojení s ostatními politikami EU.<sup>15</sup> Přesto toto právo není právem subjektivním a není se ho možné přímo dovolat. Tato skutečnost má samozřejmě zásadní vliv na jeho aplikaci. Před soudem se jich lze dovolávat tedy pouze za účelem vyložení popřípadě kontroly zákonnosti aktů přijímaných orgány nebo institucemi Evropské unie a akty členských států, které provádí právo EU.<sup>16</sup> Význam práv týkajících se ochrany životního prostředí v LZPEU nelze však zlehčovat. I přesto, že tato ochrana není přímo vymahatelná, nelze jí upírat místo mezi ostatními prameny primárního práva EU. Soudní dvůr EU stejně tak jako Národní soudy členských států jsou povinny ve sporných případech posoudit, zda v daných případech bylo jednáno v souladu s těmito principy. Nelze tak ani jednoznačně vyloučit i možnost případného zrušení aktu takového, který by dostatečně nerefletoval tyto principy.

Hlavní roli v právní úpravě životního prostředí hraje především sekundární legislativa. Jedna se o velmi širokou oblast právní úpravy. Přímou definici co je životní prostředí bychom hledali marně jak v primárním, tak i sekundárním právu, i když některé směrnice částečně tento pojem vysvětlují. To je dáno mimo jiné i povahou směrnic, které jsou spíše akty mířící na cíl, kterého má být dosaženo oproti např. nařízením.<sup>17</sup> K některým aktům se budu věnovat později konkrétněji, zejména v kapitolách věnovaných vynucování práva EU i v samotných kapitolách věnovaných sankčním nástrojům respektive v jednotlivých judikátech.

---

<sup>12</sup> Článek 192 odst. 4 SFEU

<sup>13</sup> Článek 193 SFEU

<sup>14</sup> Článek 6 SEU

<sup>15</sup> Článek 37 Listina základních práv a svobod EU

<sup>16</sup> Článek 52 odst. 2 Listina základních práv a svobod EU

<sup>17</sup> CALLIESS, Christian. Towards a European Environmental Constitutional Law. *European Energy and Environmental Law Review*, 1997, roč. 6, č. 4, s. 119.

## 2.3 Role ESD při tvorbě práva životního prostředí EU

Soudní dvůr je jednoznačně jeden ze stěžejních orgánů Evropské unie. Je to orgán, jehož primárním cílem, jak již sama zmiňuje smlouva, je dohled nad dodržováním práva při vykládání a při provádění ustanovení smluv.<sup>18</sup> Soudní dvůr logicky nedisponuje zákonodárnou pravomocí, nicméně jeho přínos pro právo životního prostředí spočívá v jiných aktivitách popsanych dále v této práci. Jeho judikatura však dala odpovědi na otázky, v jejichž řešení není jednoznačná ani unijní právní úprava.

Bdělost a připravenost ESD dbát na dodržování cílů v té době ještě Evropských společenství demonstroval ESD na případě 240/83, ve kterém ESD posuzoval míru toho, zda může a popřípadě do jaké míry ovlivnit ochrana životního prostředí cíle Společenství. V tomto případě Soudní dvůr judikoval *de facto*, že ochrana životního prostředí patří mezi cíle, jejichž dosažení by mělo být hlavně obecným zájmem a svým způsobem zpochybnil základní svobody v tom smyslu, jak je chápe primární právo, nicméně nesmí dojít k narušení podstaty těchto práv. Jinak řečeno potvrdil, že ochrana životního prostředí může za předpokladu, že bude dodržen princip proporcionality, omezit volný trh v souladu s čl. 28 (dříve čl. 30) Smlouvy.<sup>19</sup>

Přijetím JEA však došlo k zakotvení principu subsidiarity a také k ustanovení politiky životního prostředí do smluv. Včleněný článek 100a hovořil o tom, že Komise je povinna dbát v návrzích týkajících se životního prostředí na vysokou úroveň ochrany.<sup>20</sup>

Soudní dvůr se držel své judikatury i v dalším případě, který patří mezi nejznámější. Jde o judikát tzv. „Dánské lahve“.<sup>21</sup> Jeho hlavní význam spočívá v tom, že ESD vymezil vztah mezi ochranou životního prostředí a nedotknutelností volného trhu.<sup>22</sup> Jasným důkazem toho, že ochrana životního prostředí získala velmi silnou pozici, je dle Krämera i to, že pokud je nutnost chránit životní prostředí prokazatelná, proporcionalní a nediskriminující může rozhodnutí k jeho ochraně členský stát přijmout.<sup>23</sup> Tímto se životní prostředí stalo dalším velmi důležitým obecným zájmem podobně jako např. ochrana zdraví popř. spotřebitele.

---

<sup>18</sup> Článek 19 ods.1 SEU

<sup>19</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. února 1985, *Waste oils*, C-240/83, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

<sup>20</sup> KUCHYŇKOVÁ, Petra. *Životní prostředí* [online]. Euroskop.cz, 2005-2016 [cit. 26. února 2016]. Dostupné na < <https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/> >

<sup>21</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 20. září 1989, *Komise v Dánsko*, C-302/86, Sb. rozh. s. ECLI:EU:C:1988:421.

<sup>22</sup> DUSÍK, Jan. Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu-zkušenosti z pohledu judikatury ESD. *MŽP*, 2001, Praha. s. 51 – 52.

<sup>23</sup> KRÄMER, Ludwig. *E.C. Treaty and Environmental law*. London: Sweet nad Maxwell, 1998, s. 145 – 146.

Je na místě si uvědomit, že v tomto je právě klíčová role Soudního dvora. Soudní dvůr obdobně jako v jiných oblastech přispěl ke změnám práva EU a to jak primárního tak sekundárního. ESD má z tohoto pohledu silnou pozici, kterou takto označil sám generální advokát Francis Jacobs, kdy připomněl, že například role ESD pokud se základních lidských práv týká, byla odlišná resp. složitější z časového hlediska. Naproti tomu v případě ochrany životního prostředí se ESD spokojil s veřejným zájmem bez dalšího odůvodnění.<sup>24</sup>

## 2.4 Prameny a principy práva životního prostředí EU

Dosud poslední revize zakládajících smluv, kterou provedla Lisabonská smlouva, neznamenala pro oblast životního prostředí takový předěl jako v politikách resp. oblastech jiných. Změny nastaly spíše v tom duchu, že došlo k zařazení předchozích environmentálních cílů Společenství mezi obecné cíle Evropské unie.<sup>25</sup>

Pokud se týká práva primárního, jsou základy obsaženy v hlavě XX respektive, se jedná o články 191 až 193 SFEU.<sup>26</sup> Podobně jako v „předlisabonské“ úpravě byla ochrana životního prostředí včleněna do konání v otázkách všech politik a činností EU. K ochraně ŽP je potřeba zdůraznit i důležité principy, s kterými je pevně spjata. Jde zejména o principy trvale udržitelného rozvoje, znečišťovatel platí, principu best available technology a dalších. Všechny tyto principy se doplňují a přispívají ke komplexní ochraně ŽP v EU.

Za pramen práva, který také v obecné rovině obsahuje ochranu životního prostředí, je Listina základních práv EU. Je to dokument, který má právní sílu Smluv. LZPEU obsahuje ochranu životního prostředí zejména v článku 37, kde hovoří o zvyšování kvality životního prostředí podobně jako o nutnosti vysoké úrovně ochrany a to napříč všemi politikami EU.<sup>27</sup>

Stěžejní právní úprava je však obsažena v aktech sekundárního práva. Tyto akty můžeme také rozdělit na akty, které se cíleně zaměřují na určitý sektor čili na akty sektorové a na akty, které se aplikují na základě principu integrace ve více oblastech čili tzv. akty průřezové.<sup>28</sup>

Mezi významné akty průřezové patří směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a dále taky právní úprava týkající se průmyslových emisí 2010/75/EU.

---

<sup>24</sup> JACOBS, Francis. The role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. *JOE Law*, 2006, roč. 18, s. 187 – 202.

<sup>25</sup> ORLANDO, Emanuela. The Evolution of EU policy and the Law in the Environmental Field Achievements and Current Challenges. *Transworld*, 2013, roč. 7, s. 1 – 23.

<sup>26</sup> Články 191 – 193 SFEU

<sup>27</sup> Článek 37 Listiny základních práv a svobod Evropské unie

<sup>28</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 152 – 154.

Politika životního prostředí není však upravena pouze v normách práva primárního či sekundárního. Je upravena i normami mezinárodního práva, k jimž se EU připojila. Jedná se například o Aarhuskou úmluvu z roku 1998. Aarhuská úmluva je dokument, pro kterou je charakteristická pilířová struktura, jednotlivé pilíře se týkají konkrétních práv. Jedná se o právo na přístup k informacím o životním prostředí, právo na účast při rozhodování v záležitostech životního prostředí a konečně i právo na přístup k soudní ochraně v těchto záležitostech.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 151.



## 3 Prosazování práva životního prostředí EU

### 3.1 Úvod do kapitoly

Přesný vztah implementace a prosazování unijního práva je otázkou přístupu jednotlivých autorů k dané problematice. V této kapitole se budu zabývat právě vztahem mezi implementací a prosazováním unijního práva životního prostředí. Jednotlivými přístupy k prosazování, ale také subjekty, které se na prosazování podílejí. Předmětem zkoumání bude i existence či neexistence specifík prosazování, pokud se týká prosazování práva životního prostředí v obecném kontextu unijního práva.

### 3.2 Enforcement práva životního prostředí EU

Enforcement (čili angl. překlad prosazování) spolu s procesem implementace, je možné označit jako hlavní fáze procesu, jehož prostřednictvím lze uvést právně závaznou normu v život.<sup>30</sup> Povinnost implementovat tyto normy je možné vydedukovat jak z ustanovení práva primárního, tak samozřejmě i sekundárního. Z primárního práva je stěžejní ustanovení článku 4 odst. 3 SEU, na základě kterého musí členské státy učinit všechna vhodná opatření, a to jak obecné, tak zvláštní povahy, aby naplnily své závazky, které mají na základě Smluv nebo v důsledku činnosti orgánů EU. Ustanovení článku 291 odst. 1 SFEU ukládá obecnou povinnost implementovat evropské právo, kdy se státy zavázaly přijmout veškerá opatření k provedení aktů unie. Důležitý je i článek 192 odst. 4 SFEU, na jehož základě mají státy povinnost financovat a provádět politiku týkající se životního prostředí.<sup>31</sup>

Mezi pojmy implementace a prosazování je hranice velmi tenká, ale i přesto je možné je od sebe odlišit. Dle nauky je pod pojem implementace zahrnuto přesné stanovení právní normy a naproti tomu cílem prosazování je vynucování plnění právní normy.

Obsah definice není ale jednoznačný, kdy v širším pojetí lze na implementaci nahlížet jako na proces dosahování celkového souladu vnitrostátního právního řádu s právem unijním, a tedy i na prosazování právních norem jako součást implementace.

Ve své judikatuře se k prosazování jako součásti implementace postavil i ESD. Podle ESD je primárním cílem plná aplikace normy a k tomu je třeba tuto normu řádně a efektivně

---

<sup>30</sup> SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*, 2005, č. 1, s. 23 – 25.

<sup>31</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementatiton and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. Vydání. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014, s. 30 – 32.

implementovat do národního právního řádu.<sup>32</sup> Jednotlivci jsou tedy oprávněni dovolávat se svých práv pokaždé, když jsou ustanovení směrnice dle svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně určitá. Tedy i v situaci kdy uplatnění směrnice není bezpodmínečně zaručeno tzn. při neprovedení, nesprávném provedení či dokonce v případě, kdy vnitrostátní úprava ho neprovádí způsobem, který nebyl ve směrnici správně stanoven. Tato práce však bude nadále pracovat s implementací v užším slova smyslu, čili s fází implementace unijního práva do vnitrostátního právního řádu. Ne vždy je však implementace nutná, kdy například z nařízení, pokud není rámcové, vyplývají práva přímo. Implementace je taktéž úzce svázána s pojmy jako inkorporace, adopce či transpozice.<sup>33</sup> Pomocí těchto principů dochází právě k implementaci do právních řádů.

Prosazování unijního práva životního prostředí má také své nástroje, prostřednictvím kterých se zajišťuje dodržování požadavků unijního práva. V oblasti práva životního prostředí jde především o takové nástroje, které na úrovni ať už unijní nebo národní slouží k jednotné aplikaci regulativních pravidel chování obsažených v právních aktech unijního práva životního prostředí. Je také potřeba říci, že nástroje prosazování práva životního prostředí evropské unie se taktéž překrývají s nástroji práva vnitrostátního. V ideálním případě by se neměla lišit aplikace národního práva životního prostředí od aplikování norem unijního práva životního prostředí.<sup>34</sup>

Takovéto vymezení nástrojů prosazování unijního práva životního prostředí v podstatě koresponduje se závěry Soudního dvora i generálních advokátů. Jde zejména o téma dalších kapitol, tedy o ukládání sankcí na základě článku 260 odst. 3 SFEU Komisí a Soudním dvorem EU.<sup>35</sup> Zejména pak Komise ve svém sdělení z 2008 uvedla další opatření, jejichž úkolem je předcházet porušování unijních předpisů. Jedná se zejména o poskytnutí odborné právní pomoci nebo o využití možnosti k podání žádosti o vydání předběžného opatření ESD.<sup>36</sup> Komise již v minulosti několikrát zdůraznila roli členských států samotných. Je zde viditelná snaha je motivovat k vytváření lepších podmínek pro prosazování unijního práva

---

<sup>32</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16.11. 2000, *Komise v Řecko*, C-214/98, Sb. rozh. s. I-09601, Bod 48-50.

<sup>33</sup> SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*, 2005, č. 1, s. 24.

<sup>34</sup> LAVRYSEN, L. Application of European Environmental Law by National courts. *Elni review*, 2008, s. 77 – 78.

<sup>35</sup> ROBINSON – HADEMANN, Martin. *Enforcement of the European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*. 2. vydání. London and New York: Routledge, 2015, s. 40.

<sup>36</sup> Tisková zpráva Komise ze dne 18.11 2008. KOM(2008) 0773 v konečném znění.

životního prostředí, ať už se může jednat o reorganizace inspekcí, zlepšení dohledu, zlepšení přístupu k soudní ochraně a snažit se efektivně řešit případné rozpory v aplikaci legislativy.

Z výše uvedeného lze odvodit, že nástroje prosazování unijního práva životního prostředí je možné nalézt jak na národní, tak i na unijní úrovni. Můžeme je rozdělit na nástroje svým způsobem specifické, v tomto případě se jedná o účast veřejnosti a na ostatní, mezi které bych zařadil nástroje legislativní, sankční, kontrolní a také dozorové.

### 3.3 Přístupy v prosazování práva unijního práva životního prostředí

Z historického pohledu lze identifikovat několik základních přístupů jak se vyrovnat s chybami v prosazování unijního práva životního prostředí, které jsou často ve spojení s vadnou implementací. Jeden z možných přístupů je založen na identifikaci příčin vadné implementace a prosazování, kdy mezi vady zahrnuje i nejednoznačné cíle unijní politiky, úcastenství velkého množství subjektů a jejich nedostatečnou motivaci. Řešení dané situace je možné díky hierarchickému způsobu organizované implementace, kdy jsou cíle právní regulace stanoveny přímo v unijních právních předpisech.<sup>37</sup>

Jiný přístup je založen na tezi, která hovoří o tom, že vysoká míra, kterou mají členské státy, co se týče svého uvážení při implementaci a výběru nástrojů prosazování zásadně přispívá k efektivitě v tomto směru. Příčinou nesprávné implementace bývá naopak příliš velká podobnost právních předpisů, pevně stanovené cíle regulace či přílišná kontrola. V ideálním případě by měl proces zajistit kontinuitu, podmíněnou širokou účastí dotčených subjektů, avšak za potenciální negativum bývá někdy označována značná administrativní zátěž.<sup>38</sup>

V devadesátých letech se začala postupně prosazovat spíše deregulace, a to díky tomu, že i přes vysoký počet přijaté legislativy na unijní úrovni, docházelo k tomu, tato legislativa se implementovala a prosazovala pouze s malou účinností. Byly to hlavně kritické hlasy, které volaly po větší flexibilitě regulace na unijní úrovni, a jako následek bylo vytvořeno generální ředitelství pro životní prostředí v roce 1981.<sup>39</sup>

Za hlavní subjekty, díky kterým se strategie prosazování unijního práva nějakým způsobem vyvíjí, bych označil Evropskou komisi, členské státy EU, ESD, jednotlivce a

---

<sup>37</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 147 – 157.

<sup>38</sup> SCHWARZE, J. *The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member states*. Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 177 – 179.

<sup>39</sup> Businessinfo.cz. *Evropská politika ochrany životního prostředí* [online]. Businessinfo.cz, 30. května 2009 [cit. 24. ledna 2016]. Dostupné na <<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/evropska-politika-ochrany-zivotniho-5151.html>>

v neposlední řadě i občanskou společnost.<sup>40</sup> Za instituci, která je relativně specifická, ale jejím primárním cílem je zabývat se implementací norem unijního práva životního prostředí je IMPEL. Tato instituce byla založena Komisí v roce 1992 a jejím hlavním úkolem je poskytovat informace, praktické rady a pomoc při implementaci environmentálních norem. Jejími členy jsou zástupci agentur a inspektorátu životního prostředí z jednotlivých členských států EU, Norska také zástupci kandidátských zemí.<sup>41</sup>

### **3.4 Subjekty podílející se na prosazování a implementaci unijního práva životního prostředí**

Subjekt, který je obecně vnímán jako primárně odpovědný za řádnou implementaci a efektivní prosazování práva životního prostředí Evropské Unie, je Evropská Komise. Pokud jde o prosazování, tak Komise zastává zejména funkci kontrolní popřípadě sankční.

Komise má široké pravomoci co se týče implementace a prosazování unijního práva, tím nejzajímavějším z pohledu této práce je vedení řízení v případě porušení unijního práva. K tomu je nutné, aby Komise disponovala dostatečným aparátem ke kontrole vnitrostátních transpozičních norem.<sup>42</sup> Téměř ve všech environmentálních směrniciích je v současné době obsažena povinnost informovat resp. podávat zprávu Komisi o předpisech týkajících se transpozicí evropských norem.<sup>43</sup> V pravomoci Komise je samozřejmě i státy trestat za jejich pochybení a navrhnout i přiměřené sankce. Mimo svoji vlastní kontrolní činnost je Komise oprávněna přijímat podněty i od občanů a dalších, například nevládních organizací. Aby stížnost mohla být přijata, tak musí odkazovat na činnost resp. nečinnost státu, nikoliv na činnost soukromé osoby.<sup>44</sup>

Primární povinnost v podobě řádného implementování a zajištění správného prosazování environmentálních norem však leží na členských státech. Státy mají povinnost udělat vše pro to, aby plnily závazky, jim plynoucí jak z primárního, tak i sekundárního

---

<sup>40</sup> SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*, 2005, č. 1, s. 109 – 111.

<sup>41</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 167 – 169.

<sup>42</sup> ROBINSON – HADEMANN, Martin. *Enforcement of the European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*. 2. vydání. London and New York: Routledge, 2015, s. 32 – 33.

<sup>43</sup> SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*, 2005, č. 1, s. 121.

<sup>44</sup> KRAMER, Ludvig. *EU Environmental law*. 7. vydání. Londýn: Sweet and Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 403 – 404.

práva.<sup>45</sup> Státy se ve smlouvě také zavázaly přijímat všechna nezbytná opatření k provádění právně závazných aktů EU, kdy konkrétně pro životní prostředí je stěžejní článek 192 odst. 4 SFEU, který ukládá povinnost financovat společnou ochranu životního prostředí.

Hlavní roli sehrávají členské státy, jak co se týče implementace tak i aplikace kdy v praxi jsou pak adresáty závazků jednotlivé státní orgány a soudní instituce. Státy mají také možnost iniciovat řízení proti jinému státu EU z důvodu porušení povinnosti. V praxi jde však o velmi ojedinělou situaci, a to zejména proto, že by diplomatické vztahy mohly utrpět značnou újmu.<sup>46</sup> Důležitou roli mají členské státy, i co se týče aplikace práva životního prostředí. Orgány státu kontrolují dodržování povinností ze strany jednotlivých osob a v případě jejího porušení je jejich povinností vynutit právní odpovědnost např. trestněprávní.

Dalšími subjekty, které se podílejí na implementaci a prosazování unijního práva životního prostředí jsou jednotlivci a občanská společnost.

### **3.5 Vlastnosti a mechanismy působení práva životního prostředí Evropské unie**

Jednoduché vysvětlení aspektů prosazování unijního práva životního prostředí není možné, a tak jako jsem zvolil jako vhodné vodítko případy, kterými se zabývaly národní soudy členských států v poslední době. Obecně lze říci, unijní právo harmonizuje právní úpravu napříč členskými státy. To má za následek výrazně omezenou míru uvážení národního zákonodárce. V podobné situaci je národní soud i v tom případě, pokud položí Soudnímu dvoru předběžnou otázku podle článku 267 SFEU, kdy je pro něj taktéž výklad dané věci ESD závazný. Při pohledu na českou právní úpravu lze uvést příklad, kdy soud nepoužije ustanovení o odkladném účinku žaloby pro jeho rozpor s unijním právem. Role národního soudce je tedy velmi důležitá při prosazování unijního práva a s tím je spojená i vysoká náročnost celého úkolu. Při posuzování role jednotlivců i při prosazování práva životního prostředí EU je důležité zmínit, že ne vždy je jejich motivací ochrana životního prostředí, ale může se jednat i o vlastní zájmy. Jako příklad bych uvedl konkurenční boj.<sup>47</sup>

Primární povinnost dbát na řádné prosazování unijního práva životního prostředí je upnuta na orgány státní správy a jednotlivcům je konkrétně při prosazování ponechán relativně omezený prostor. Jedná se hlavně o to, že charakter tohoto procesu je spíše

---

<sup>45</sup> Článek 4 odst. 3 SEU

<sup>46</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1. Ústavní základy Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 2007, s. 205 – 206.

<sup>47</sup> KRAMER, Ludvig. *EU Environmental law*. 7. vydání. Londýn: Sweet and Maxwell; Thomson Reuters, 2011, s. 440 – 442.

vertikální tzn. jeho základem je vztah mezi státem a jednotlivcem, a tedy hlavní je odpovědnost státu. Jednotlivci nemohou vždy využít svých práv vyplývajících ze směrnic horizontálním směrem, tedy vůči jiné osobě před národním soudem členského státu.<sup>48</sup> Existují však případy, kdy je to možné. Za výjimku ze zákazu horizontálního účinku směrnic lze označit situaci, kdy se soukromá osoba domáhá přímého účinku vůči státu, ale výsledek tohoto sporu je způsobilý ovlivnit práva jiných soukromých osob. Jde zejména o případy různých povolení.<sup>49</sup> V případě C- 201/02 Wells judikoval Soudní dvůr i základ nepřímých forem horizontálního prosazování. V tomto případě se jednalo o povolení k těžbě na pozemku, který sousedil s nemovitostí paní Wells a to pro rozpor tohoto povolení se směrnicí o posuzování vlivu na životní prostředí. Pokud by došlo ke zrušení nebo změně tohoto povolení, došlo by tím i k dopadu na ostatní adresáty tohoto povolení.<sup>50</sup>

Neméně důležitou vlastností působení unijního práva životního prostředí je jeho víceúrovňovost. Pokud sám unijní předpis nestanoví podmínky prosazování, reakce nástrojů prosazování na národní úrovni musí být efektivní, preventivní a přiměřená. Členské státy mají povinnost konat takovým způsobem, aby bylo dosaženo výsledku stanoveného unijním právem. Konkrétně v kontextu unijního práva životního prostředí to znamená zajištění efektivní činnosti administrativních, sankčních a kontrolních nástrojů. Nestačí však jen tyto nástroje vytvořit, ale hlavním úkolem by mělo být zajištění jejich efektivní funkčnosti.<sup>51</sup> V rozsudku C-103/00 v řízení vedeném proti Řecku, lze pozorovat složitost spojenou s dozorem nad opatřeními, které se týkaly ochrany středomořských želv. Díky pochybnostem Komise o vytvoření mechanismu přísné ochrany těchto živočichů vyslala Komise v roce 1998 inspekci, která následně zjistila, že Řecko nečiní žádná opatření vycházející ze směrnice 92/43 EHS o stanovištích.<sup>52</sup> Postoj Řecka k celé věci by se dal charakterizovat jako velmi laxní. Dokládá, že prosazování práva životního prostředí EU resp. práva obecně je v některých případech složitější než jeho vytváření.

---

<sup>48</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I. Ústavní základy Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 2007, s. 112 – 113.

<sup>49</sup> WHELANOVÁ, Markéta. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *mvcr.cz*, 2012, s. 10.

<sup>50</sup> ROBINSON – HADEMANN, Martin. *Enforcement of the European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*. 2. vydání. London and New York: Routledge, 2015, s. 363.

<sup>51</sup> HELDEWEG A., Michiel, WESSEL A., Ramses. The Appropriate level of Enforcement in Multilevel Regulation: Mapping Issues in Avoidance of regulatory Overstretch. *ECPR Standing Group*, 27. června 2014, s. 7 – 10.

<sup>52</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30.1. 2002, *Komise v Řecku*, C- 103/00, Sb. rozh. s. I – 01147.

### 3.6 Závěr kapitoly

Z výše uvedeného je evidentní relativně rychlý vývoj práva životního prostředí EU, kdy od sedmdesátých let došlo k několika milníkům ve vývoji. Od definice působnosti Evropských společenství v ochraně životního prostředí a integrace této ochrany do ostatních politik, po zahrnutí ochrany životního prostředí mezi priority Evropské unie. Efektivní prosazováním práva životního prostředí EU ve finále dosahuje vyšší ochrany životního prostředí v EU. Strategie, kterou se unijní právo životního prostředí prosazuje, je kombinací centralizovaných nástrojů, které jsou spíše rigidního charakteru a decentralizovaných nástrojů, které jsou spíše flexibilního charakteru. Ve vývoji práva životního prostředí EU z pohledu subjektů by se za hlavní daly označit samotné členské státy, které mají v tomto směru několik zásadních povinností. Mezi další patří určitě Evropská komise, která disponuje řadou kontrolních a sankčních pravomocí, ale zapomenout nelze ani na jednotlivce a soukromý sektor.

Aplikace norem a následný dozor nad nimi je však značně obtížný a státy to někdy sami neusnadňují. Pro unijní právo životního prostředí jsou také charakteristické i některé specifické znaky v jeho prosazování<sup>53</sup>, které by dle mého názoru měly reflektovat zvláštní zájem, kterým ochrana životního prostředí bezesporu je. Za jeho hlavní vlastnost lze označit snahu o sjednocování právní úpravy. Tím sice dochází k omezování balančního prostoru národního zákonodárce, ale současně k vyplňování interpretačních mezer ve vnitrostátním právu. Donutit státy tyto předpisy prosazovat a plnit si tak své povinnosti je možné, jak samotným politickým tlakem jejich partnerů v EU, tak i účinnějším systémem sankcí finančního charakteru ukládaných Evropským Soudním dvorem.

---

<sup>53</sup> Víceúrovňovost bych v tomto případě konkrétně vysvětlil tím, že v oblasti životního prostředí se jedná o jakousi nutnost uvést způsob realizace nejen v mechanismech sankčních, ale i administrativních a kontrolních. Právo životního prostředí se současně prosazuje skrze tyto nástroje. Jde i o odlišnosti, které vycházejí z toho, že unijní právo se obecně zaměřuje spíše na ekonomické cíle, které ne vždy nutně korespondují s cíli a principy ochrany životního prostředí. Na rozdíl od jiných politik je dle mého názoru, jen velmi zřídka zapojen jednotlivce oproti např. právu pracovnímu. Specifikem co se týče náročnosti prosazování je dle mého názoru i existence množství sekundárních norem oproti jiným oblastem, což vznáší vyšší požadavky na odbornost a administrativní kapacity.

## 4 Sankční nástroje v unijním právu životního prostředí (úroveň EU)

### 4.1 Úvod kapitoly

Primárním úkolem této kapitoly je zhodnotit účelnost a efektivitu sankčních nástrojů unijního práva životního prostředí ve smyslu schopnosti donucení států k jejich implementační povinnosti. Předtím by bylo vhodné připomenout, kdo nese odpovědnost za porušení jak primárního, tak sekundární práva EU. Sankční nástroje jsou mnou v této práci považovány za nejefektivnější nástroje prosazování unijního práva životního prostředí, neboť ho považuji za nástroj, který je primárně určen k tomu, aby státy dodržovaly své povinnosti. Může mít však za určitých okolností i preventivní „motivační“ účinek. Skutečnost, že uložení sankcí bylo dříve nemožné, tak bylo největší slabinou řízení o porušení povinnosti. Změnou zavedenou Maastrichtskou smlouvou byl změněn tehdejší článek 171 SEHS. V současnosti ve znění Lisabonské smlouvy se jedná o článek 260 SFEU, který umožňuje ukládání sankcí.<sup>54</sup>

### 4.2 Odpovědnost za porušení unijního práva

Primární odpovědnost za uplatňování Evropského práva leží na členských státech a Komise na celou proceduru jeho uplatňování dohlíží. Ve finále je to pouze Evropský soudní dvůr, který posuzuje dodržování stanovených povinností a to jak vůči členským státům, tak i vůči orgánům Unie. Nepřímo jeho rozhodnutí směřují i vůči jednotlivcům, kteří jsou legislativou příslušného členského státu vázány spolu s rozhodnutími národních soudů. Pro všechny subjekty je rozhodnutí Soudního dvora závazné. Pouze Soudní dvůr je oprávněn deklarovat neplnění povinností.<sup>55</sup>

V praxi je nemožné, aby se Komise dozvěděla o všech porušeních, protože jí to nedovolují její kapacity, ale dle statistik se dá říci, že obecně v EU počet „infringement“ řízení má spíše sestupný charakter, alespoň co se týče porušení povinností týkajících se životního prostředí.<sup>56</sup>

Zatímco státy mají povinnost odstranit rozpory popřípadě protiprávní jednání zakotveno ve smlouvě na základě povinnosti loajální spolupráce a učinění všech možných opatření

---

<sup>54</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 176 – 177.

<sup>55</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 170 – 172.

<sup>56</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementation and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. Vydání. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014, s. 35.



k plnění jejich závazků, tak ohledně Unie podobná obecná ustanovení ve Smlouvách nenajdeme.<sup>57</sup> Jistý exkurz do otázky odpovědnosti Unie by mohl poskytnout článek 340 SFEU, kdy lze dojít k závěru, že odpovědnost za porušení práva EU Unii je odpovědností mimosmluvní. Lze tedy dovodit odpovědnost Unie za škody způsobené jejími orgány popř. jednotlivci, při výkonu svých pravomocí.<sup>58</sup> Významnou roli zde sehrává Soudní dvůr, který prostřednictvím judikatury definuje rozsah, podmínky a povahu vzniku odpovědnosti. Rozhodnutí ESD má charakter deklaratorní a nemůže měnit nebo zrušit akt členského státu EU, ale na jeho základě je možné uložit státu finanční sankci, která ho má donutit své povinnosti plnit.

### 4.3 EU pilot a jeho role při ukládání sankcí

Už ve sdělení Komise z roku 2007 byla zmíněna potřeba nejen unijní právo tvořit, ale také správně aplikovat a vynucovat. Aby k tomu docházelo ve vyšší míře, byl založen projekt EU pilot, do kterého se od roku 2012 zapojily všechny státy unie.<sup>59</sup>

Je důležité zmínit, že se jedná o řízení neformální. Řízení je zahajováno buď Komisí samotnou, nebo na základě stížnosti. Dojde-li k uvědomění kontaktního místa, tak to má poté desetidenní lhůtu na vyjádření. Tímto místem je úřad vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESD, který po obdržení kontaktu požádá o vyjádření daný resort, kterého se porušení týká, a to spolu s ním zpracují vyjádření.<sup>60</sup> Pokud je Komise s vyjádřením státu o zamýšlených opatřeních spokojena, celá věc není publikována. V opačném případě se zahajuje „infringement procedure“ a o všem je informován tisk.<sup>61</sup>

Rok po té co se zapojily členské státy do tohoto projektu, bylo v jeho rámci odstartováno asi 1250 vyšetřování a přibližně 24% z nich se týkalo problematiky životního prostředí. Toto číslo se s rokem 2014 snížilo asi na 17%, i když počet vyšetřování zůstal téměř totožný, a sice 1210.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Článek 4 odst. 3 SEU

<sup>58</sup> Článek 340 SFEU

<sup>59</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementatiton and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. Vydání. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014, s. 40 – 41.

<sup>60</sup> Úřad vlády ČR. *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU –Databáze vládního zmocněnce* [online]. 2011 [ cit. 30. ledna 2016]. Dostupné z < <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>>

<sup>61</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementatiton and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. Vydání. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014, s. 40 – 41.

<sup>62</sup> European Commission Statistics (statistika Evropské Komise). Dostupné na < [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)>

#### 4.4 Členění řízení podle článků 258 – 260 SFEU

Řízení upravená v člancích 258 – 260 SFEU patří bezesporu mezi hlavní nástroje prosazování unijního práva nejen životního prostředí, které mají unijní orgány k dispozici. Řízení se skládá z několika fází. Jde o fázi administrativní a fázi soudní. Pokud se jedná o administrativní fázi, tak ta bývá často terčem kritiky, zejména pro její průměrnou délku dva a půl roku.<sup>63</sup> Tato fáze ovšem v případě evidentního porušení může být vynechána. V neformální fázi je konkrétnímu státu zasláno upozornění, který má za cíl upozornit stát na jeho protiprávní chování. Je to jakýsi neformální dialog mezi státem a Komisí, vedený za účelem vyjasnění otázek spojených s porušováním práva EU a zjednáním nápravy.

Pokud nedojde v rámci již zmíněného neformálního dialogu k vyřešení problému, je státu zaslán oficiální varovný dopis, jehož obsahem je kromě lhůty na odpověď uveden i skutkový stav namítaného porušení unijního práva.<sup>64</sup> Hlavním účelem tohoto varovného dopisu je blíže definovat předmět sporu a dát členskému státu možnost připravit si argumentaci, kterou se bude obhajovat před Komisí. Stát může argumentovat například jednáním v zájmu ochrany životního prostředí. Samozřejmě může i porušení přiznat a Komisi informovat o opatřeních, která hodná zavést pro odstranění závadného stavu.<sup>65</sup> Jestliže Komise není spokojena s postupem informovaností ze strany členského státu, pak vydá odůvodněné stanovisko, které však musí být náležitě odůvodněné. Musí také obsahovat mimo jiné stanovení lhůty k provedení nápravy, i nezbytná opatření k odstranění protiprávního jednání.<sup>66</sup> Délku lhůty potřebnou pro sjednání nápravy nenalezneme definovanou ve Smlouvách, nýbrž v judikatuře Soudního dvora. Dle Soudního dvora musí být členskému státu dána dostatečná doba na to, aby mohl provést opatření navržená Komisí, popř. si mohl připravit argumenty pro svoji obhajobu.<sup>67</sup> Komise, ale také současně disponuje celým řízením a je pouze na jejím uvážení, zda řízení zahájí nebo nikoliv. Podobně je tomu i v případě zahájení soudní fáze.

---

<sup>63</sup> Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, předložená dne 18.11. 2008. COM(2008) 777 v konečném znění.

<sup>64</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementatiton and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. Vydání. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014, s. 37 – 38.

<sup>65</sup> HUMPHREYS, Matthew, HORSPOOL, Margot. *European Unio Law* . 7. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 223 – 224.

<sup>66</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 137 – 138.

<sup>67</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. prosince 2001, *Komise v Francie*, C-1/00, Sb. rozh. s. I – 9989.

Soudní fáze je zahájena podáním žaloby, pokud členský stát nevyhoví požadavkům Komise a nezajistí nápravu závadného stavu.<sup>68</sup> I v této fázi nic nebrání státu přijmout nápravu protiprávního stavu. Žaloba musí být přesně definovaná a její předmět musí být shodný s předmětem označeným v administrativním řízení.<sup>69</sup> Je zřejmé, že se jedná o žalobu deklaratorní, čili určující zda při posledním jednání protiprávní stav stále trval. ESD se již několikrát vyjádřil v tom smyslu, že důkazní břemeno v těchto případech náleží Komisi, která musí prokázat, že členský stát unijní právo porušil. Členský stát je povinen po celou dobu spolupracovat a přispět tak k co nejrychlejšímu objasnění skutkových okolností. ESD nemůže ve svém deklaratorním rozhodnutí v žádném případě změnit nebo derogovat akt členského státu. Pokud ale soudní dvůr označí vnitrostátní předpis za neslučitelný se smlouvami, není možné, aby ho stát dále aplikoval. Pro případ, že stát nebude schopen napravit protiprávní stav z důvodu nejistoty, který prostředek zvolit, stanoví ho ESD v odůvodnění k příslušnému rozsudku.<sup>70</sup>

Žalobu k ESD nemusí podat pouze Komise. Podle článku 259 SFEU to může to být jiný členský stát, ale ten má povinnost nejprve danou věc předat Komisi. V této chvíli se předpokládá vydání odůvodněného stanoviska, nicméně pokud k tomu nedojde do třech měsíců od chvíle, kdy návrh převzala, je možné se obrátit na ESD i za neexistence odůvodněného stanoviska Komise. V praxi se ale s takovýmto jednáním lze setkat velmi výjimečně, mimo jiné i proto, že by tím mohli značně utrpět vztahy mezi státy.<sup>71</sup>

Jak jsem již zmínil v předchozí kapitole, v období před platností Maastrichtské smlouvy bylo možné po neplnění povinnosti, která již byla Soudním dvorem deklarována, pouze daný stát znovu zažalovat. Po přijetí Maastrichtské smlouvy bylo již možné prosazování unijního práva vynutit sankčním mechanismem, obsaženým dnes v článku 260 SFEU. Po neplnění povinnosti bylo možné stát znovu zažalovat a vynutit si plnění sankcemi. Tento krok výrazně zvedl efektivitu celého systému vynuocování povinností plynoucích z unijního práva (konkrétně práva životního prostředí).<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Článek 258 SFEU

<sup>69</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementatiton and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. Vydání. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014, s. 38 – 39.

<sup>70</sup> TICHÝ, L, ARNOLD, R, ZEMÁNEK, J, KRÁL, R, DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s 371 – 372.

<sup>71</sup> TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 139 – 140.

<sup>72</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Enviromental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 176 – 177.

Významný přínos v prosazování práva EU, který přinesla poslední reformní smlouva, se týkal také článku 260 SFEU. ESD může na základě návrhu Komise již v řízení podle článku 258 uložit pokutu nebo penále, pokud stát opomene svoji notifikační povinnost týkající se oznámení o prováděné směrnici.<sup>73</sup>

V zájmu zvýšení efektivity, týkající se aplikace směrnic resp. jejich pozdního nebo neexistujícího provádění, je právě tento článek klíčový. Podobně jako u předchozích řízení i zde Komise má dispoziční pravomoc, a tak mohou tedy nastat případy, kdy Komise toto řízení iniciovat nebude i přesto, že k porušení fakticky došlo.<sup>74</sup>

#### 4.5 Druhy ukládaných sankcí

Primárním cílem uložení sankce je zajistit dodržování práva Evropské unie. Dle nynější právní úpravy může ESD uložit zaplacení buďto jednorázové částky nebo opakovaného plnění čili penále, a to tehdy pokud stát ignoruje předchozí rozsudek o porušení povinnosti podle článku 260 odst. 2 SFEU.<sup>75</sup> V době, která nastala mezi rozsudkem o porušení povinnosti a rozsudkem stanovujícím sankci za neplnění, toto porušování stále trvá. Sankci v podobě jednorázové částky nebo opakovaného plnění je stát povinen uhradit a to ve výši, kterou stanoví Komise. Stanovování sankcí je procesem, který se řídí několika principy. Jedná se o míru závažnosti porušení práva EU, dobu po kterou toto porušení trvá a konečně by sankce měla mít i jakousi preventivní povahu a to v tom smyslu, že by měla stát odraďovat od porušování práva EU „pro futuro“.<sup>76</sup> Je možné říci, že uložení penále je možné tehdy pokud stav trvá a dochází k ignorování deklaratorního rozsudku o porušení povinnosti z předchozího řízení.<sup>77</sup> Naopak k jednorázovému plnění přistupuje Soudní dvůr tehdy, pokud jsou zde náznaky toho, že by nedodržování mohlo pokračovat po dlouhou dobu a jsou tím ohroženy jak veřejné, tak soukromé zájmy.<sup>78</sup>

Lze uložit sankci i za porušení článku 260 odst. 3 SFEU a to také jak pokutu, tak penále. Jedná se o situaci, kdy členský stát nesplnil povinnost notifikovat Evropskou Komisi o opatřeních souvisejících s prováděním směrnice přijaté legislativním postupem. Jde o možnost uložení sankce navrhnout v řízení podle článku 258 SFEU, a tak je sankce uložena

---

<sup>73</sup> Článek 260 odst. 3 SFEU

<sup>74</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 176.

<sup>75</sup> Článek 260 odst. 2 SFEU

<sup>76</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, *Komise v Španělsko*, C-278/01, Sb. rozh. s. I – 14141.

<sup>77</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. července 2009, *Komise v Řecká republika*, C-369/07, Sb. rozh. s. I – 5703, bod 58- 59.

<sup>78</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francouzská republika*, C-121/07, Sb. rozh. s. I – 9159, bod 58.

ve stejném rozsudku, kterým je deklarováno porušení notifikační povinnosti.<sup>79</sup> Dle současné právní úpravy taktéž nemůže ESD uložit státu pokutu či penále, které budou na vyšší úrovni než na té co navrhla Komise. Po přijetí Lisabonské smlouvy se v tomto duchu nese i judikatura ESD, nicméně v době kdy ESD postupoval podle článku 228 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství, se ve svých rozhodnutích několikrát zmínil, že návrhem Komise není vázán a považuje ho spíše za možný návrh, kde by se daná částka měla pohybovat. Ve chvíli, kdy se jedná právě o již zmíněné řízení dle 260 odst. 3 SFEU, je nemožné uložit státu pokutu vyšší, než navrhuje Komise.<sup>80</sup> Ve finále se tedy může stát v některých řízeních, že se Evropská Komise a ESD nebudou shodovat na velikosti dané pokuty, nebo penále a ESD uloží vyšší.

## 4.6 Určování výše sankcí

### 4.6.1 Určování výše penále

Výpočet sankcí se musí, jak jsem již uvedl, řídit několika základními principy. Těmito principy jsou zkoumání závažnosti porušení, délka tohoto porušování, a zda je nutné, aby sankce působila preventivně, resp. byla způsobilá odradit i ostatní státy od porušování práva EU. Pokud dojde v konkrétním případě k aplikaci těchto principů, jsou posuzovány hlavně následky porušování povinností z hlediska poškozování veřejných nebo soukromých zájmů a také na časovém hledisku, tzn. jestli je nutné na stát opravdu naléhat, pokud jde o zanechání protiprávního jednání. Je nutné, aby návrh sankčního opatření byl v souladu s principem proporcionality a rovného zacházení.<sup>81</sup>

Penále je sankční opatření, které se vztahuje na všechny dny, kdy dochází k nerespektování rozsudku. Toto časové období je ohraničeno okamžikem oznámení rozsudku danému státu, do chvíle než stát s protiprávním chováním přestane. Důležitá je zejména donucovací funkce, kterou uložení penále plní zejména tehdy, je-li zřejmé, že bez jeho uložení by měl protiprávní stav tendenci pokračovat resp. trvat dále.<sup>82</sup>

Výpočet velikosti denní sazby penále se vypočítá tak, že vynásobíme jednotnou základní paušální sazbu koeficienty, a to koeficientem závažnosti porušení práva (stupnice od jedné do dvaceti), spolu s koeficientem doby trvání (velikost od jedné do tří). Získanou

---

<sup>79</sup> Úřad vlády ČR. *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU – Databáze vládního zmocněnce* [online]. 2011 [cit. 30. ledna 2016]. Dostupné z <<https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdps>>

<sup>80</sup> Článek 260 odst. 3 SFEU

<sup>81</sup> Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES (Application of the Article of 228 of the EC treaty), SEK/2005/1658.

<sup>82</sup> Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES (Application of the Article of 228 of the EC treaty), SEK/2005/1658.

velikost součinu těchto částí ještě vynásobíme pevným koeficientem státu  $n$ . Tento koeficient bere v úvahu platební schopnost státu a počet jeho hlasů v Radě. Pro srovnání uvedu tato čísla, pro Maltu činí 0,34 a pro SRN 21,34 pro všechny státy to najdeme ve sdělení Komise.<sup>83</sup> Státy také mohou oznámit na základě principu loajální spolupráce neprovedení povinných oznámení a v takovém případě to bude mít zásadní vliv na koeficient závažnosti jednání, lze tedy na toto pohlížet i jako na polehčující okolnost.

Základní paušální sazba je definována ve sdělení Komise a činí 630 Euro za den. Je pevnou částkou, která je uložena při nerespektování rozsudků ESD. Její výše je přiměřená všem členským státům a až v kombinaci s násobením stanovenými koeficienty je způsobilá mít požadovaný účinek a efekt.<sup>84</sup>

Pokud se týká koeficientu závažnosti, je důležité připomenout, že pro jeho určování je podstatné brát v potaz důležitost a dopady unijního předpisu, který členský stát porušil. Nejvyšší koeficient bude mít v případě, že dojde k porušení základních práv nebo svobod. V případě porušení se případ musí posuzovat individuálně.<sup>85</sup>

Sankční opatření uložená ESD by měla působit jak preventivně, tak takovým způsobem, aby zajistila nápravu protiprávního chování. Z ekonomického hlediska musí tedy sankce být vyšší než ta výhoda, kterou státu dává neplnění práva EU. Pro Českou republiku je tento koeficient  $n$  3,29, ale Komise může tento koeficient změnit.<sup>86</sup>

#### 4.6.2 Stanovení paušální částky

Na druhou stranu vedle penále je paušální částka sankcí s jednorázovým plněním, která cílí ekonomickou cestou na členský stát za nesplnění povinnosti plynoucí z rozsudku podle článku 258 SFEU od chvíle jeho vydání, až do doby než je přijat rozsudek o pokutě podle článku 260 SFEU.<sup>87</sup>

Její výpočet se realizuje tak, že jednotnou základní paušální sazbu vynásobíme koeficientem závažnosti porušení povinnosti spolu s koeficientem  $n$  a konečně počtem dní, po které trval protiprávní stav. Dalo by se říci, že se jedná o zpětné vymezení částky, která postihuje členský stát a jeho neschopnost podniknout kroky, o kterých rozhodl Soudní dvůr

---

<sup>83</sup> Sdělení Komise ze dne 31.8. 2012. Updating data...sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice. C(2012) 6106.

<sup>84</sup> Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES (Application of the Article of 228 of the EC treaty), SEK/2005/1658.

<sup>85</sup> Tamtéž

<sup>86</sup> Sdělení Komise ze dne 1.9. 2009. Updating the data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringements proceedings. SEC(2011) 1024.

<sup>87</sup> WOODS, Lorna, WATSON, Philippa. *EU Law*. New York: Oxford University Press, 2014, s. 258.

ve svém rozsudku. Rozdíl spočívá ve vymezení paušální částky, kdy Komise stanoví minimální pevnou paušální částku, která je zároveň minimální výší paušální částky. Komise zároveň navrhne spolu s každým podáním žaloby k ESD pro porušování povinnosti minimální pevnou paušální částku, kterou bude stát nucen zaplatit.<sup>88</sup>

Pokud se jedná například o náklady celého řízení, tak v řízeních, která probíhají mezi Komisí a členskými státy, figuruje obyčejové resp. nepsané pravidlo, na jehož základě si tyto subjekty náklady řízení vzájemně nenárokují a ani ze strany ESD není obvyklé, aby vyžadoval úhradu nákladů, což by bylo v případě jejich požadování svým způsobem zvláštní, protože ESD funguje a je financován rozpočtem Evropské Unie.<sup>89</sup>

#### **4.7 Ukládání sankcí v unijním právu životního prostředí: Judikatura**

V této podkapitole se se zaměřím na ukládání sankcí v unijním právu životního prostředí. Analyzována bude pouze judikatura zásadního významu, která utvářela pravidla pro ukládání sankcí v tomto odvětví unijního práva. Případy budu analyzovat od samého počátku, kdy byla vůbec možnost ukládat sankce zavedena, až po případy nejnovějšího data popř. takové, které se týkaly i České republiky.

Prvním případem, kdy vůbec Soudní dvůr uložil sankci, byl případ C- 387/97. Stalo se tak až po několika letech, kdy byla vůbec Komisi dána tato pravomoc navrhopvat ukládání sankcí finančního charakteru.

V případě Komise v Řecko (C-387/97) se primárně jednalo o nesplnění povinnosti vyplývající z rozsudku z roku 1992. Řecká republika opomenula přijmout strategii týkající se zpracování odpadu čili odpadového hospodářství. Konkrétně se jednalo o implementaci směrnic o odpadech, kdy díky tomu že nebyly implementovány, došlo k ohrožení některých oblastí, kvůli skladování toxického odpadu.<sup>90</sup> Komise zjistila porušení povinnosti v roce 1987 a žádala od Řecka vysvětlení, to na první pohled suverénně potvrdilo, že hodlá vytvořit nové prostory pro skladování odpadu. Toto vysvětlení ale nebylo z pohledu Komise dostatečné a bylo zahájeno řízení o porušení povinnosti, které trvalo velmi dlouhou dobu. Řecko se na přelomu devadesátých let bránilo tím, že celá věc musí být odložena kvůli protestům ze strany místních. Stav se výrazně neměnil až do roku 1994, kdy Řecko

---

<sup>88</sup> Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES (Application of the Article of 228 of the EC treaty), SEK/2005/1658.

<sup>89</sup> SMOLEK, Martin. "Infringementy" – bezzubé psisko na členské státy?[online]. Jinepravo.blogspot.cz. 3.září 2008 [cit. 1.února 2016]. Dostupné na

<<http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html> >

<sup>90</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Komise v Řecko*, C-387/97, Sb. rozh. s. I-05047.

informovalo Komisi o povolení výstavby skládek spolu s určením i vhodných prostorů. Komise však v roce 1997 podala žalobu podruhé a to kvůli neimplementaci směrnice o odpadech, která měla být provedena nejdéle do roku 1981.<sup>91</sup> Návrh penále, který učinila Komise, činil v tomto případě 24 600 Euro denně za nevykonávání původního rozhodnutí. Soudní dvůr však nerespektoval návrh Komise a penále určil na 20 000 Euro za každý den, kvůli možnosti poškození lidského zdraví stanovil, že návrh Komise bere spíše jako referenční bod.<sup>92</sup> Řecko bylo tedy tímto postupem donuceno splnit původní rozsudek a taktéž doplatilo vyměřené penále v hodnotě téměř 5 milionů Euro. S trochu nadsázky by se tento případ dal označit za jakýsi první důkaz, že stát byl efektivně donucen splnit povinnost prostřednictvím uplatnění sankcí. Zajímavým faktem bylo i to, že ESD nerespektoval návrh Komise.

Dalším případem, kdy se stát zodpovídal z neplnění povinnosti podle článku 228 Smlouvy o ES, byl případ Komise v Španělsko. Jednalo se o rozsudek C-278/01, který se týkal jakosti vod určených ke koupání. Komise poté co Španělsko neplnilo povinnost jemu danou rozsudkem C-92/96<sup>93</sup> z roku 1998, zahájila se Španělskem řízení podle článku 228 Smlouvy o ES. Mimo to Komise požadovala, aby Španělsko uhradilo penále téměř 50 tisíc Euro za každý den porušování povinnosti.<sup>94</sup> Soudní dvůr však znovu nesouhlasil s penále navrhnutým Komisí a deklaroval, že je nutné zohlednit i pokrok, který Španělsko s kvalitou vody dosáhlo. Ve směrnici se nicméně hovoří o roční periodě kontrol vody, a to tedy po skončené koupací sezoně čili vyměřené penále by bylo dle ESD zjevně nepřiměřené. Soudní dvůr tedy zvolil periodu roční a vypočítal penále na téměř 12,5 milionu Euro. Po uvážení velikosti zasažených oblastí určil ESD penále na 624 tisíc Euro ročně.<sup>95</sup> Po stanovení sankcí ze ESD, Komise v roce 2004 konstatovala, že kvalita vod pro koupání naplnila požadavky směrnice 76/160, tak řízení ukončila s tím, že Španělsko dle poslední kontroly vyhovělo požadavkům evropské environmentální legislativy.<sup>96</sup> Na tomto případě lze, dle mého, mimo jiné demonstrovat i dispoziční pravomoc Komise ve vztahu k celému řízení. Otázkou však dle mého názoru zůstává, zda Španělsko nejednalo účelově a nemělo být potrestáno i když ne tak

---

<sup>91</sup> Tamtéž

<sup>92</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012, s. 177.

<sup>93</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. února 1998, *Komise v Španělské království*, C-92/96, Sb. rozh. s. I-00505.

<sup>94</sup> VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon.....*, s. 177.

<sup>95</sup> ANDERSEN, Stine. *The Enforcement of EU law: The Role of the European Commission*. 1. vydání. London: Oxford University Press, 2012, s. 111.

<sup>96</sup> Evropský parlament. *Odpověď pana Barosa jménem Evropské Komise*. E-3850/2006. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2006-3850&language=RO>>



striktně v každém případě. Dle mého názoru o porušování svých povinností vědělo dostatečně dlouho (více v kapitole 4.12).

Pokud jde o Českou republiku, zvolil jsem analýzu v poslední době medializovaného problému týkajícího se zákona posuzování vlivu na životní prostředí EIA. Česká republika měla povinnost implementovat směrnici 2011/92/EU EIA (Environmental Impact Assessment), jejíž implementace trpěla nedostatky. V roce 2013 Komise tedy iniciovala „infringement procedure“ kvůli špatné implementaci dříve uvedené direktivy. Problematickou záležitostí byla nezávaznost stanoviska vydaného v procesu posuzování vlivu na životní prostředí. Komise požadovala nápravu do 31. prosince 2014, jinak budou ČR hrozit vysoké sankce a také pozastavení čerpání z evropských dotací.<sup>97</sup> Ministerstvo Životního prostředí ČR se situací začalo zabývat a přislíbilo danou věc vyřešit v co nejkratší době. Chystané změny se měli týkat účasti veřejnosti, závaznosti stanoviska a novými možnostmi soudní ochrany.<sup>98</sup>

Pokud se týká sankcí, tak v tom případě pokuty, které České republice hrozily, se vskutku za nízké považovat nedají. Pokud pomineme skutečnost, že v případě neschválení novely zákona o posuzování vlivu na životní prostředí hrozilo, že ČR přijde o evropské dotace, tak se jednalo o výši pokuty popř. penále, které mohlo jít až do milionů Euro a 10 000 Euro za každý den do sjednání nápravy. Pod tímto tlakem byla nakonec novela schválena.<sup>99</sup> Čili i na příkladu ČR se dá poukázat na tendenci, která je taková, že státy se snaží sankcím vyhnout a pod jejich tíhou se kloní k napravení závadného stavu. Jsou však i případy, kdy je vymáhání sankcí resp. splnění povinnosti problematické.

#### 4.8 Problémy při vymáhání pokut a kumulace sankcí

Možnost uložení obou sankcí najednou se však až do roku 2005 nepotvrdilo. Rok 2005 byl zlomový v tom smyslu, že ESD poprvé dovodil možnost uložení jak paušální částky, tak i penále. Stalo se tak v rozsudku C-304/02 Komise v Francie, který souvisel s velkým zpožděním ve vykonávání povinností plynoucí z rozsudku C- 64/88.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> DUDEK, Miroslav, JANČOVÁ, Kateřina. *Czech Republic: New EIA legislation may slow down the building permit procedure* [online]. Legal insights, 28.ledna 2015 [cit. 3. února 2016]. Dostupné na < <http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/czech-republic-new-eia-legislation-may-slow-down-the-building-permit-procedure/>>

<sup>98</sup> MŽPČR vyjádření z roku 2013, dostupné na <[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/correspondence/frCz\\_ProgressReport\\_12.09.2013.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/correspondence/frCz_ProgressReport_12.09.2013.pdf)>

<sup>99</sup> BAROCH, Pavel. *55 milionů hned + 8,25 milionu měsíčně. Pokuta hrozí z EU* [online]. ECHO24.cz, 10. dubna 2014 [cit. 3. února 2016]. Dostupné na < <http://echo24.cz/a/wHcZf/55-milionu-hned--825-milionu-mesicne-pokuta-hrozi-z-eu>>

<sup>100</sup> CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law: Text and Materials*. 3. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 375.

Skutkový stav vycházel z neprovedení opatření podle směrnice o kontrolování rybolovu, kdy Francie se zodpovídala z nedostatečné kontroly nad velikostí sítí, nad nabízením podměrečných úlovků a zejména tato porušení ani nijak nesankcionovala. Po inspekci ze strany Komise bylo stále deklarováno porušování povinností. Francie Komisi ale o opatřeních informovala ve snaze odvrátit sankce, ale Komise po soustavných kontrolách vydala odůvodněné stanovisko, kde konstatovala soustavné porušování povinností a poté podala žalobu k Soudnímu dvoru.<sup>101</sup>

Soudní dvůr se i v tomto případě necítil být návrhem Komise vázán a dle jeho závěrů je dokonce oprávněn uložit peněžitou sankci v podobě jednorázové paušální částky. Pokud se týká návrhu Komise, tak její návrh na výši penále měl velikost 316 500 Euro. Toho se nicméně Soudní dvůr nedržel a periodicitu penále poupravil na penále půlroční ve výši téměř 58 milionů Euro za každý půlrok, kdy Francie neplnila povinnosti vyplývající z rozsudku v délce trvání do doby, než bude závadný stav definitivně napraven. Nad rámec tohoto penále, v kterém dal za pravdu Komisi, uložil i jednorázovou paušální částku o velikosti 20 milionů Euro. V rozsudku není blíže specifikováno jakým způsobem ESD k této částce dospěl, ale je pravdou, že zde blíže argumentoval pouze tím, že k porušování unijního práva životního prostředí docházelo po velmi dlouhý časový úsek, a sice po více než 10 let.<sup>102</sup>

Z výroku Soudního dvora lze vydedukovat snahu poukázat na fakt, že dlouhodobé porušování unijního práva bude přísně sankcionováno za použití sankčních nástrojů, které mají Unijní instituce k dispozici. Je podle něj realitou, že oba druhy sankcí plní účely a proto je možné je uložit současně. Což dle mého názoru je oprávněné vzhledem k době, po kterou porušování povinností trvalo.

Inspekce se však po roce 2005 odehrávaly i nadále, některý ani nebyly ohlášeny. Komise požadovala zaplacení opět vysoké částky, z důvodu toho, že Francie stále nekoná v souladu s Evropským právem. Proti tomu se však Francie ohradila a požadovala zrušení tohoto rozhodnutí, kdy mimo jiné argumentovala i tím, že Komise měla zvolit nízkou částku. ESD její námitky zamítl a vyčetl jí, není možné zpochybňovat kontroly prováděné Komisí bez žádného důkazu. Tímto rozhodnutím byla potvrzena povinnost Francie paušální částku uhradit.<sup>103</sup> V tomto případě si lze povšimnout, že mohou být ze stran členského státu

---

<sup>101</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. července 2005, *Komise v Francie*, C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263.

<sup>102</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. července 2005, *Komise v Francie*, C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263.

<sup>103</sup> Tribunál : Rozsudek Tribunálu z 19. října 2011, *Francie v Komise*, T-139/06, Summaries of the important judgements[online]. Dostupný na <  
[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/06t139\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/06t139_en.pdf)>

zpochybňovány inspekce, ale je zde viditelná snaha řízení ukončit a vyhnout se uložení sankce, což je pochopitelné. Státy by však měly být schopny v případě evidentního a dlouhotrvajícího porušování, které je navíc jasně deklarováno, snést sankci resp. napravit závažný stav.

Určitý pokrok ve vývoji ukládání sankcí lze demonstrovat na rozsudku ESD ve věci C-121/07. Soudní dvůr nařídil Francii zaplatit penále a paušální částku kvůli zpoždění a rozporům v implementaci předešlého rozsudku ESD (C-419/03), který stanovil, že Francie byla neúspěšná v plnění povinností podle směrnice týkající se uvolňování GMO. Penále navržené Komisí v tomto případě dosáhlo výše téměř 377 tisíc Euro za každý uplynulý měsíc, dokud nedojde ke splnění povinnosti. Tento návrh Soudní dvůr označil jako nedůvodný, protože v této době již Francie povinnosti, které jí ukládá právo EU, plnila a tak nebylo třeba donucení dle článku 228 ES použít.<sup>104</sup> V tomto případě však nebyla daná věc jednoznačná v tom smyslu, že Komise zdůrazňovala nutnost řízení adaptovat dle článku 228 odst. 2 ES dle okolností daného případu. V tomto konkrétním případě se problém nacházel v účelovosti jednání Francie, která po celou dobu unijní právo neplnila, ale až před koncem Soudní řízení přijala novou právní úpravu, aby se vyhnula sankcím. Je zde zdůrazněn rozdíl mezi penále, na které se pohlíží spíše jako způsob donucení z dlouhodobého hlediska, tak na druhou stranu by paušální částka měla být splatná tehdy, pokud jednoduše stát poruší unijní právo, resp. by měla sloužit jako trest pro minulé protiprávní jednání.<sup>105</sup>

ESD však nepostupoval dle návrhu Komise i přesto, že návrhy Komise považuje za oprávněné a transparentní. Svým způsobem jí však dal za pravdu. Komise namítala účelovost jednání Francie. ESD také přihlédl k počtu řízení, která byla proti Francii vedena. Došlo k uložení paušální částky ve výši 10 milionů Euro, což bylo podstatně méně, než původně Komise navrhovala.

#### **4.9 Polehčující okolnosti při ukládání sankcí**

V ostatních případech musel Soudní dvůr při ukládání sankcí finančního charakteru řešit i jiné skutkové okolnosti. V rozsudku ve věci Komise v Irsko C-374/11 z roku 2012 ESD uložil Irsku povinnost uhradit sankci za neplnění povinnosti podle směrnice o odpadech. Na základě neplnění těchto povinností byla Irsku Soudním dvorem uložena povinnost uhradit penále 12 tisíc Euro za každý den neplnění rozsudku C-188/08 z roku 2009. Mimo penále

---

<sup>104</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159.

<sup>105</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159.

zde byla navíc povinnost uhradit pokutu ve výši 2 miliony Euro.<sup>106</sup> Zajímavou skutečností bylo ovšem to, jak zvolenou výši ESD odůvodnil. Výpočet sankcí zdůvodnil tím, že schopnost Irska platit v době finanční krize byla snížena proto takováto částka, kdy Komise navrhovala částku vyšší.<sup>107</sup>

Irsko i v dalším řízení, které se týkalo neplnění povinností vycházejícího ze směrnice 85/337 EHS o posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí EIA, bylo dle ESD povinno uhradit paušální částku ve výši 1,5 mil. Euro. Irsko argumentovalo omezením platebních možností státu z důvodu hospodářské krize a Soudní dvůr k tomu i v tomto případě přihlédl.<sup>108</sup>

V případě, v kterém se Soudní dvůr rozhodoval o několik málo dnů později, se takové hledisko neuplatnilo. Jednalo se o případ, kdy Španělsku bylo uložena pokuta 20 mil. Euro a penále 50 tisíc Euro denně za neplnění povinností a nenavrácení státní podpory.<sup>109</sup> V tomto rozsudku lze spíše nalézt jiné zajímavé závěry a dedukce. Španělsko požadovalo zrušení té části řízení, která byla vykládána v dikci článku 260 odst. 2 SFEU z důvodu retroaktivního účinku a tedy ohrožení principu právní jistoty, legality a tento výklad by také umožňoval uložení přísnější sankce. Soudní dvůr v tomto případě konstatoval, že postup před zahájením řízení se týká zejména procesních pravidel a netýká se povinností členských států. Členské státy jsou povinny respektovat povinnosti jim určené a také jim musí být známo, že za jejich nerespektování by mohly být sankcionovány.<sup>110</sup>

Mimo to lze z odůvodnění rozsudků Soudního dvora vyzorovat i další okolnosti, kdy se ESD přiklonil k uložení nižší sankce, než by tomu bylo za jiných okolností. Mezi takové skutkové okolnosti řadí Soudní dvůr i případy, kdy daný stát například porušil unijní právo poprvé, jako tomu bylo například v případě Švédska.<sup>111</sup>

V minulosti již byly zřejmé tendence ESD ukládat státům sankce vyšší, pokud se jednalo o soustavné porušování unijního práva, čili je vcelku logické, že pokud se jedná o první porušení, vůbec není ESD natolik striktní. Touto analýzou je možné dovodit tedy

---

<sup>106</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Komise v Irsko*, C-374/11, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

<sup>107</sup> Tamtéž...bod 44- 45

<sup>108</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Komise v Irsko*, C-279/11, Sb. rozh. s. I-0000.

<sup>109</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2012, *Komise v Španělsko*, C-610/10. Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

<sup>110</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2012, *Komise v Španělsko*, C-610/10, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

<sup>111</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. května 2013, *Komise v Švédsko*, C-270/11, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

existenci polehčujících okolností, ať už se jedná o první případ porušení unijního práva nebo existence události typu celosvětové finanční krize, jejíž rozměr byl ESD objektivně posouzen.

#### 4.10 Řízení pro porušení povinnosti: Překážky

V kontextu unijního práva životního prostředí respektive nástrojů jeho prosazování je taktéž na místě zabývat se i zásadami, které jsou spíše známé z vnitrostátních právních řádů.

Obecně lze překážku *res judicata* definovat jako skutečnost, kvůli které nelze dále rozhodovat o věci, která již byl dříve pravomocně rozhodnuta. Otázka její závaznosti vzhledem k řízením budoucím se tak týká otázek skutkových a právních, o kterých bylo pravomocně rozhodnuto. K posuzování překážky *res judicata* je povinen soud přistoupit *ex offio* čili z úřední povinnosti. Z počátku tedy soud zjišťuje, zda už takové řízení z pohledu právního popř. skutkového neproběhlo.<sup>112</sup>

Vedle tohoto principu tvoří další překážku v řízení princip *non bis in idem* jinak řečeno „ne dvakrát za totéž“. To znamená, že subjektu nelze uložit za stejné protiprávní jednání vícekrát sankci, pokud je chráněn tentýž právní zájem. V té části unijního práva, které je orientována na životní prostředí je však poměrně problematické klasifikovat chování členského státu resp. problematické je určení, zda se jedná o tu stejnou záležitost, nebo zda je možné členský stát sankcionovat opakovaně.<sup>113</sup> Hlavní otázkou tedy je, jaký postoj k výkladu této zásady bude mít Soudní dvůr.

O použití zásady *non bis in idem* v řízení o porušení povinnosti členského státu EU se ESD zabýval v řízení proti Lucembursku, které se týkalo směrnice o ochraně vod před dusičnany.<sup>114</sup> Lucembursko označilo tehdy řízení dle článku 226 ES za nepřipustné, protože bylo v rozporu s principy *res judicata* a *non bis in idem* v závislosti na předchozí rozsudek z roku 2001.<sup>115</sup>

Lucembursko namítalo nesprávný postup Komise, kdy tvrdilo, že neměla iniciovat nové řízení podle 226 ES, ale měla použít článek 228 ES, což by vedlo k závěru, že původní rozsudek v řízení podle článku 226 ES (současný 258 SFEU) má sankční povahu. Naproti tomu Komise, že se v této věci zásada „ne dvakrát za totéž“ neuplatní, jelikož nejde o trestní

---

<sup>112</sup> BARNETT, R. Petter. *Res Judicata, Estoppel and Foreign Judgments: The Preclusive effects of Foreign Judgments in Private International Law*. New York: Oxford University Press, 2001, s. 8 – 9.

<sup>113</sup> BOCKEL, Van Bas. *The Nebis in Idem Principle in EU Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, s. 2 – 5.

<sup>114</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 29. června 2010, *Komise v Lucembursko*, C-526/08, Sb. rozh. s. I-06151.

<sup>115</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. března 2001, *Komise v Lucembursko*, C-266/00, Sb. rozh. s. I-02073.

řízení.<sup>116</sup> Soudní dvůr konstatoval, že mezi těmito dvěma řízeními není podobnost, a to ani skutková ani právní. Nicméně možné použití zásady non bis in idem ani výslovně nevyloučil, ale ani nepotvrdil. Zásady non bis in idem se týká bod 36 rozsudku: „*As regards the principle non bis in idem, even if this principle could be relied on the present case, its application is in any event precluded because the matters of fact and law involved in this case and the case which gave rise to the judgment in Commission v. Luxembourg are not identical*“.<sup>117</sup>

Že v případě uplatňování zásady non bis in idem se nejedná o jednoznačnou záležitost, dokazuje také to, že ESD vyzval členské státy, aby se účastnily a uvedly svá stanoviska k jednání o přípustnosti/nepřípustnosti této překážky v řízení.

V rozsudku se ESD vyjádřil jednoznačně pouze k překážce res judicata, kdy potvrdil, že rozhodoval i v souvislosti s přihlédnutím k této zásadě. Soudní dvůr se k tomuto principu vyjádřil v bodě 24 rozsudku: „*With regard to the principle of res judicata, the parties, the Member States which submitted observations and the European Parliament all maintain that that principle can apply to infringement proceedings.*“<sup>118</sup> Zásada res judicata byla tedy Soudním dvorem potvrzena.

Oproti tomuto jednoznačnému uznání zásady res judicata stojí spíše sporné pohledy na zásadu non bis in idem. V tomto směru svůj názor důrazně prezentovalo například Polsko, pro které řízení podle čl. 226 ES spolu s řízením dle čl. 228 ES vytváří jeden celek. Celé řízení může být ukončeno sankcí, a tak by měla být zásada non bis in idem rozhodně uplatňována.<sup>119</sup>

Stanovisko Polska je však ze současného pohledu mylné. V současné době v řízeních podle článků 258 SFEU a 260 odst. 2 SFEU jde o odlišná samostatná řízení. Výsledkem prvního z uvedených je zamítnutí žaloby popřípadě deklaratorní rozhodnutí, na které navazuje řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU.

Uplatnění zásady non bis in idem v řízení podle čl. 258 SFEU lze na základě analýzy judikatury označit spíše za nepravděpodobné popř. ho zcela vyloučit. Pokud se týče zásady res judicata, tak její uplatnitelnost lze jednoznačně potvrdit.

---

<sup>116</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 29. června 2010, *Komise v Lucembursko*, C-526/08, Sb. rozh. s. I-06151.

<sup>117</sup> Tamtéž...bod 35-36.

<sup>118</sup> Tamtéž...bod 24.

<sup>119</sup> Stanovisko generálního advokáta přednesené dne 28. ledna 2010. Ve věci C-526/08. *Komise v Lucembursko*. bod 30 – 31.

## 4.11 Aktuálně řešené kauzy 2015/2016

### 4.11.1 Komise v Portugalsko

Prozatím poslední případ porušení unijního práva životního prostředí řešil Soudní dvůr koncem ledna 2016. Jednalo se o případ, kdy Portugalsko nesplnilo svoji povinnost, která vyplývala ze směrnice 91/271 EHS o čištění městských odpadních vod.<sup>120</sup> Evropská Komise se žalobou domáhala, aby Soudní dvůr určil, zda došlo k porušení unijního práva životního prostředí tím, že Portugalsko nezajistilo odpovídající kvalitu vody v několika desítkách aglomerací. Povinnost měla být porušena na základě nedostatečného čištění odpadních vod, které jí ukládá směrnice 91/271EHS.

Celá kauza začala v roce 2009, kdy Komise zaslala Portugalsku výzvu, kde poukazovala na porušování povinností a požadovala vyjádření. Na základě poskytnutých informací Portugalskem Komise zjistila porušení výše uvedené směrnice u několika desítek aglomerací. Bylo zjištěno, že oblasti vypouští odpadní vody do řek nebo jiných sladkých vod. Ve lhůtě dvou měsíců bylo Portugalsko vyzváno k nápravě závadného stavu. V roce 2012 se podařilo dosáhnout několika pokroků v podobě snížení počtu aglomerací, které porušují předpisy.<sup>121</sup>

Portugalsko se zavázalo informovat Komisi o postupně přijímaných opatřeních, ale tento závazek nebyl ze strany Portugalska dodržen a po té, co uznala Komise informace, které poskytlo Portugalsko za neuspokojující, podala na Portugalsko žalobu.

Komise v žalobě uvádí, že Portugalsko neplní své povinnosti dle směrnice, a také neinformuje řádně Komisi o přijatých opatřeních a má za to, že neustále porušování povinností dle článku 4 směrnice, může mít trvalé následky pro životní prostředí.<sup>122</sup>

Naproti tomu Portugalsko argumentuje tím, že porušování povinností nebylo prokázáno a opatření k nápravě by měla být provedena do konce roku 2015.

Soudní dvůr v tomto případě konstatoval, že pokud má členský stát za to, že důkazy, které má k dispozici Komise o chybné aplikaci směrnice, jsou nesprávné, musí dokázat opak. Je podle něj jasně prokázáno, že velký počet aglomerací nesplňoval v době uplynutí lhůty v odůvodněném stanovisku povinnosti plynoucí z článku 4 směrnice. Proto rozhodl, že Portugalsko nesplnilo povinnosti jemu vyplývající z unijního práva životního prostředí.<sup>123</sup> I

---

<sup>120</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 28. ledna 2016, *Komise v Portugalsko*, C-398/14, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

<sup>121</sup> Tamtéž...body 13-16.

<sup>122</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 28. ledna 2016, *Komise v Bulharsko*, C-398/14, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno, bod 20 – 21.

<sup>123</sup> Tamtéž...bod 50-55.

v tomto případě ESD rozhodl v neprospěch členského státu a deklaroval porušení povinnosti, kdy znovu poukázal na nutnost podložit svá tvrzení důkazy, což podle mého názoru představuje jistou kontinuitu v judikatuře ESD.

#### 4.11.2. Komise v Bulharsko

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-141/14 se týká porušení povinnosti státu podle 258 SFEU a to hned v případě tří směrnic. V prvním případě se jedná o směrnici 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících druhů (Evropsky významné lokality). V druhém případě jde o směrnici 2011/92/EU o posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí a konečně poslední směrnicí je směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků.<sup>124</sup>

Komise v žalobě žádá o potvrzení toho, zda Bulharsko porušilo unijní právo životní prostředí tím, že nezahrnulo významná ptačí území do zvláště chráněných oblastí, a tak nesplnila mimo jiné povinnost dle článku 4 odst. 4 směrnice o ochraně ptáků. Dle Komise došlo i k nesprávnému schválení uskutečnění záměrů ať už kumulativní nebo jednotlivé v případech Kaliakra Wind Power a dalších.<sup>125</sup>

Pod skutkové okolnosti případu lze zahrnout například nakládání s oblastí Kaliakra, která se nachází na bulharském pobřeží. Toto území bylo Bulharskem zřízeno jako ZCHO avšak pouze na dvou třetinách území. V návaznosti na řadu dalších pochybení Bulharska týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí a také hospodářské činnosti na chráněných územích. Od roku 2008 do 2012 byly Bulharsku doručeny celkem tři výzvy k vyjádření a sjednání nápravy, ale ani jedna se nesešla s pozitivní odezvou ze strany Komise. Žaloba byla k ESD podána 24. 3. 2014.<sup>126</sup>

Komise argumentuje, že nedodržením povinností vycházejících z daných směrnic, došlo k ohrožení oblasti, kde se vyskytuje několik různých druhů ptáků, jejichž potrava je natolik specifická, že ji lze najít z velké části v právě namítaných, nechráněných částech území.

Bulharsko to však striktně odmítá a tvrdí, že předložilo několik odborných studií, která vyvracují, že by se v těchto územích nacházely uzlové body pro ohrožené ptactvo. Jeho obhajoba tedy stojí na odborných posudcích a analýzách.

---

<sup>124</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. ledna 2016, *Komise v Bulharsko*, C-141/14, Sb. rozh. s dosud nezveřejněno.

<sup>125</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. ledna 2016, *Komise v Bulharsko*, C-141/14, Sb. rozh. s dosud nezveřejněno, bod 1-2.

<sup>126</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. ledna 2016, *Komise v Bulharsko*, C-141/14, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno, bod 8-16.



Soudní dvůr v rozhodnutí v této věci v několika bodech žalobě vyhověl, a tak tedy konstatoval porušení povinnosti. Potvrdil, že nezahrnutí všech významných ptačích území do oblasti Kaliakra je v rozporu se směrnicí Rady a EP 2009/147/ES a považuje se za porušení unijního práva. ESD považuje za porušení unijního práva i schválení některých záměrů, k jejichž stavbám daly Bulharské úřady povolení, i když dané území nebylo vedeno jako chráněné a to i přesto, že takto být vedeno mělo.<sup>127</sup>

V těchto bodech Bulharsko právo EU porušilo a bude nutné zajistit nápravu. V opačném případě budou Bulharsku hrozit sankce. Dle mého názoru tento případ je názorným důkazem toho, že ESD musí, pokud se týká porušení povinnosti řešit i případy složité skutkové podstaty. V tomto případě Bulharsko disponovalo i několika znaleckými posudky a jeho obhajoba byla v jistých bodech úspěšná. I přesto bude muset vyhovět rozsudku ESD a zjednat nápravu v několika bodech. Tento případ bych tedy označil za relativně komplikovaný.

#### **4.11.3. Komise v Německo**

Dalším případem, ve kterém se musel Soudní dvůr v poslední době zabývat porušením povinnosti, je případ Komise v Německo z října 2015. V tomto případě se Komise žalobou domáhá zrušení správních rozhodnutí z důvodu procesních vad, která se vztahují na směrnici EP a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a na směrnici 2010/75/EU o průmyslových emisích. Dle analýzy Komise Německo nesplnilo povinnosti jemu plynoucí z článku 11 směrnice 2011/92/EU a článku 25 směrnice 2010/75/EU.<sup>128</sup>

Před zahájením soudního řízení byla v roce 2006 odeslána stížnost, která se týkala problémů s doplněním právních předpisů zaměřených na opravné prostředky v rámci ochrany životního prostředí s důrazem na nesplnění povinností vyplývajících ze směrnic. V roce 2012 byla Spolkové republice Německo zaslána výzva kvůli porušování dříve zmíněných článků. Vláda odpověděla na výzvu žádostí o ukončení řízení, protože dle jejího názoru se již německá právní úprava v této oblasti nachází v souladu s evropským právem. Komisi však odpověď neuspokojila a rozhodla podat žalobu.<sup>129</sup>

Komise má za to, že německá právní úprava o organizaci správního soudnictví je omezující ve smyslu výkladu směrnic 2011/92/EU a 2010/75EU. Soudní ochrana by tak podle

---

<sup>127</sup> Tamtéž...bod 99 a následující.

<sup>128</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 15. října 2015, *Komise v Spolková republika Německo*, C-137/14, Sb. rozh.s. dosud nezveřejněno, bod 1.

<sup>129</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 15. října 2015, *Komise v Spolková republika Německo*, C-137/14, Sb. rozh.s. dosud nezveřejněno, bod 16 -19.

Komise byla v případě procesní vady v Německu zaručena pouze v případě, že by konkrétní procesní pravidlo zakládalo subjektivní právo jednotlivce. Německo tvrdí, že členské státy nejsou nikomu odpovědné, co se týče organizace svého soudnictví a výše zmíněné články nestanovují žádné konkrétní požadavky soudního přezkumu. Ve směrnici je pouze požadavek na zavedení mechanismu ochranných prostředků. K tomuto Soudní dvůr konstatoval, že problém se netýká podmínek přípustnosti žalob, ale právě rozsahu soudního přezkumu v tom smyslu, že dotčená veřejnost musí mít možnost napadat u soudu jak hmotněprávní, tak procesně právní zákonnost rozhodnutí popř. nečinnosti. Problém v zákoně, který je namítáný Komisí spočívá v tom, že soud, který danou věc projednává, zruší protiprávní akt pouze v rozsahu, ve kterém došlo k poškození práv žalobce. Ke zrušení aktu jako takového je tedy potřeba více než to. To však v některých případech možné je, jak dovodil Soudní dvůr v dřívější judikatuře. Z tohoto pohledu je německá právní úprava slučitelná s unijním právem.<sup>130</sup> Nicméně v této věci je na místě připomenout, že právní úprava správních řízení je poměrně rozsáhlá a homogenní. Soudní dvůr však potvrdil, že Spolková republika Německo v několika bodech porušila unijní právo.

Jednalo se o případy omezení aktivní legitimace subjektů a rozsahu soudního přezkumu námitek, které byly vzneseny v době, kdy probíhá správní řízení. Německu vytkl i omezení aktivní legitimace sdružení na ochranu životního prostředí v řízeních od roku 2005 do 2011, která zakládají práva jednotlivcům. Tím došlo k porušení čl. směrnice 11 2011/92/EU a čl. 25 směrnice 2010/75/EU.<sup>131</sup>

Dle mého názoru je zcela v pořádku, že ESD i v tomto případě navázal na svoji judikaturu, na kterou je odkazováno přímo v konkrétních bodech judikátu. Pomáhá to principu předvídatelnosti a právní jistoty stran řízení.

#### **4.12. Úvaha nad dosavadním rozhodováním orgánů EU**

Na základě analýzy případů řešených orgány EU popsanych v této kapitole nabývají články, dle nichž orgány postupují při deklaratorním rozhodování, nebo v případě ukládání sankcí konkrétnějších podob. V této podkapitole se pokusím kriticky zhodnotit rozhodování Unijních orgánů spolu s možnými návrhy na zlepšení situaci v oblasti ukládání sankcí týkající se oblasti životního prostředí, přesněji řečeno povinnosti správně implementovat unijní právo ŽP.

---

<sup>130</sup> Tamtéž...bod 28 – 35.

<sup>131</sup> Tamtéž...bod 102 – 105.

Za subjekt, který v posledních dekádách vývoje evropské integrace svojí činností dotvářel kritéria a metody při aplikování práva Evropské Unie, lze jednoznačně označit Soudní dvůr. Jeho judikatura se samozřejmě také vztahuje směrem k unijnímu právu životního prostředí.

Na počátku bych rád upozornil na fakt, že ne vždy k uložení sankce musí bezpodmínečně dojít. Nedojde k ní například v případě, že stát stačí povinnost uloženou předchozím rozhodnutím splnit. Pokud ale k uložení sankce dojde, je možné vyzorovat její vzestupný charakter. V průběhu času Soudní dvůr přikročil od z počátku mírnějších sankcí k striktnějším resp. vyšším sankcím za porušení unijního práva životního prostředí.

Zpočátku byla tendence ESD dokonce nesankcionovat státy vůbec. Státy tedy zpočátku vyvázly bez sankce. Je to však i díky tomu, že danou povinnost splnily v průběhu řízení o uložení sankce. Takovýto přístup vyznával Soudní dvůr do roku 2008, kdy v judikátu C-121/07 se přiklonil k uložení paušální částky. Stalo se tak i přesto, že se Francii podařilo napravit porušování povinnosti plynoucí z předchozího rozsudku. V tomto přísném trendu pokračoval Soudní dvůr i letech následujících v řízeních vedených proti Řecku a dalším.

Mimo to, zda uplatňovat či neuplatňovat sankční mechanismy v unijním právu životního prostředí se v čase proměnila i samotná aplikace paušálních částek a penále. Zpočátku byl Soudní dvůr k uplatňování paušálních částek zdrženlivý, nicméně postupem času je začal využívat tyto sankce i kumulativně. K prvnímu použití obojího typu sankcí došlo ve vztahu k životnímu prostředí v roce 2005 (*Komise v Francie*, C-304/02). Zlom to byl i ve smyslu přístupu Komise k podávaným žalobám v tom, že Komise začala sama oba tyto druhy sankcí navrhopat již v žalobě. V případě *Komise v Itálie* (C- 496/09) Soudní dvůr uložil vedle povinnosti uhradit vysoké penále, také povinnost zaplatit paušální částku ve výši několika desítek milionů Euro. Touto tendencí rozhodování dal Soudní dvůr najevo, že dlouhodobé a závažné porušování unijního práva bude přísně sankcionováno a vyslal tak ostatním státům jasný signál pro případná budoucí řízení.

Procedura, dle které je možné sankcionovat členské státy, funguje více než dvacet let. Například bude jistě zajímavé sledovat, jak se budou nadále vyvíjet kauzy popsané v předchozí kapitole, kde došlo k porušení povinnosti. Soudní dvůr a Evropská Komise však využívají možnosti uložit sankci v poslední době relativně často. Vše však záleží na členském státu, zda bude schopen sjednat včasnou nápravu či nikoliv.

#### 4.13. Zhodnocení dopadu sankcí a efektivity sankčních mechanismů

Po vyhodnocení dat shromážděných na základě analýzy dat Evropské Komise lze potvrdit, že sankční mechanismy v prosazování a uplatňování nejen unijního práva životního prostředí, ale unijního práva obecně svoji efektivitu v průběhu let značně zvýšili a stále zvyšují. Tyto nástroje, jak ukazují statistiky, svoji efektivitu zvyšují. Je to dáno trendy posledních let. Pokud už dojde k uložení sankce, tak tato sankce bývá velmi často vysoká, ať už jde o paušální částku či penále. To samo o sobě působí dostatečně odstrašujícím způsobem na členské státy.

Efektivita řízení podle článků 258 – 260 SFEU je tedy více než zřejmá. Počet nově otevřených řízení o porušení práva EU klesnul z 2100 řízení v roce 2010 na 1347 řízení v roce 2014, jak vyplývá ze zprávy Komise o uplatňování práva EU.<sup>132</sup> Nicméně pokud se týká politiky životního prostředí, tak v této oblasti bylo zahájeno 334 řízení, což je téměř čtvrtina řízení, ale z dlouhodobého hlediska toto číslo také klesá, i když ne tak výrazně.<sup>133</sup>

Na efektivním prosazování unijního práva má jistě podíl i Komise se svým projektem EU pilot, jehož cílem je najít rychlé a efektivní řešení. Jeho efektivita také stoupla dle dat Komise asi o 20%, kdy v roce 2014 bylo zahájeno o 300 řízení méně.<sup>134</sup>

I přes tyto závěry by bylo možné danou efektivitu zvýšit. Určitým problémem by mohla být až příliš vysoká míra diskreční pravomoci Komise, která disponuje s řízením jako takovým. Komise si stanovila priority svých zájmů a mimo jiné mezi nimi jsou i co nejrychlejší řešení, která se týkají dlouhodobého porušování práva životního prostředí EU. Otázkou ovšem je, jak si Komise případy, kterými se bude prioritně zabývat, vybírá. Administrativní řízení je neveřejné a možná větší míra přístupu veřejnosti k této fázi by přispěla k efektivitě celého řízení. Problematická může být i v některých případech neúměrná délka řízení.

Do budoucna by mělo být dle mého názoru umožněno postihnout také účelové jednání státům, které splní svoji povinnost až v poslední chvíli a vyhnou se tak uložení penále. Státy ve spoustě případů porušují unijní právo po delší časový úsek (až několik let), to naopak efektivitu snižuje. Dle mého názoru by měla sankce zasáhnout členský stát v co nejkratší době od zjištění porušování unijního práva, samozřejmě musí být náležitě zjištěn skutkový stav.

---

<sup>132</sup> Výroční zpráva Komise o uplatňování práva Unie za rok 2014 ze dne 9.7. 2015. COM (2015) 329 v konečném znění.

<sup>133</sup> Tamtéž.

<sup>134</sup> Výroční zpráva Komise o uplatňování práva Unie za rok 2014 ze dne 9.7. 2015. COM (2015) 329 v konečném znění.

Právě toto by mohlo přispět k jakémusi odstrašujícímu účinku, který by sankční nástroje způsobovat měly a také způsobují.

#### **4.14. Závěr kapitoly**

Sankční nástroje jako takové byly vždy spojeny s prosazováním práva v tom tradičním slova smyslu. Se sankčními mechanismy jistě souvisí i otázky plnění respektive spíše neplnění povinností uložených unijním právem. Pro účinnou aplikaci unijního práva životního prostředí je třeba, aby plnily své povinnosti jak orgány EU, tak členské státy. Pokud tedy členský stát neplní své závazky a neprovádí a neimplementuje unijní právo správným a efektivním způsobem, je za toto následně sankcionován. Jeho primární povinností je totiž správně a včas implementovat unijní právo a taktéž ho vynucovat jeho dodržování a samozřejmě trestat subjekty za jeho neplnění. Rozhodování Soudního dvora EU dopadá tedy přímo na vztahy mezi členskými státy a EU. Hlavním účelem celého procesu, na jehož konci může být uložení sankce, je donutit členský stát, aby plnil povinnost jemu stanovenou právem EU. Za určitých okolností Soudní dvůr dovedl dokonce i jakýsi odstrašující účinek sankce spočívající v její velikosti popř. délky jejího trvání avšak závislé na době neplnění unijního práva.

Sankční nástroje bych s jistotou označil za skutečně efektivní nástroj týkající se prosazování unijního práva životního prostředí. Je to díky tomu, že při hrozbě či přímo použití sankcí dochází k ochraně zájmů přímo spojených s ochranou životního prostředí. Stává se tak díky použití ekonomických prostředků, které jsou jednou z mála možností jak citelně působit na členské státy pokud pominu politický tlak. Po důsledné analýze rozhodování Soudního dvora jsem dospěl k závěru, že uložení sankce ať už ve formě penále nebo paušální částky je velmi efektivní ve vztahu k donucení státu ke splnění svých povinností, které mu vyplývají z unijního práva životního prostředí. Při určování výše sankce Soudní dvůr přihlíží k několika okolnostem. Mezi faktory, které ESD zohledňuje, patří zejména závažnost porušení, časový faktor tedy doba po kterou k porušování dochází a také to jestli a jak je členský stát schopen uhradit pokutu či penále. Nehledě na skutečnost, že Soudní dvůr potvrdil, že je možné sankce uložit kumulativně, tedy jak penále, tak paušální částku, výše těchto sankcí má působit i jaksi odstrašujícím způsobem do budoucna.

Tendence Soudního dvora ohledně ukládání sankcí je evidentní z jeho judikatury, a sice taková, že spíše ukládá sankce vyšší, neboť se velmi často jedná o porušování dlouhodobého

charakteru, popřípadě jde o problematickou implementaci norem unijního práva životního prostředí.

Naproti tomu lze na systému udělování sankcí, tak jak je nastaven dnes, najít i několik problémových skutečností. V momentě, kdy stát opomene splnit svoji oznamovací povinnost (pokud jde o oznámení o provádění směrnice) je možné navrhnout uložení sankce ihned. Avšak v ostatních případech je možné postihnout pouze ignorování resp. nesplnění povinnosti deklarované Soudním dvorem na základě předchozího rozsudku. Samotnému uložení sankce tedy předchází ještě řízení, kdy Soudní dvůr musí deklaratorně rozhodnout, že došlo k porušení unijního práva. Důležité je si tedy uvědomit, že doba od samotného porušování povinností do vynesení rozsudku, který se týká sankce, stát může porušovat unijní právo.

Zjevným negativem celého řízení je, že členské státy EU nejsou dopředu schopné přesně určit výši hrozící sankce. Dle judikatury Soudního dvora není on sám návrhem výše sankcí ze strany Komise vázán. Při stanovování výše penále se Soudní dvůr uchýlí k podstatné změně částky spíše zřídka, situace je však jiná pokud se jedná o paušální částku, která tedy v zásadě přímo závisí na konkrétním uvážení Soudního dvora a ten její výši stanovuje libovolně.

## Závěr práce

Právo životního prostředí Evropské unie prošlo relativně rychlým vývojem, kdy ve finále bylo zakotveno i v právu primárním i když velmi obecně. Právní úprava je spíše v rovině práva sekundárního. Po zakotvení práva životního prostředí a nastínění role ESD při jeho vývoji jsem přistoupil k naplňování cílů stanovených na začátku práce.

Při prostudování shrnutí stěžejních kapitol práce je již možné učinit obecné závěry. Cíle práce považuji za splněné, i když je pravdou, že některé oblasti by bylo možné zpracovat podrobněji.

Prosazování práva životního prostředí EU, je dle mého zjištění v některých skutečnostech odlišné od obecného prosazování unijního práva. Toto plyne především z cílů environmentální politiky, tedy unijní právo obecně je spíše orientováno na prosazování, pokud se týká ochrany ekonomických cílů a cíle ochrany ŽP se mohou dostat do rozporu s nimi. Z počátku bylo právo ŽP EU vytvářeno jako reakce na přeshraniční problémy a nikoliv na základě systematického přístupu. Tento přístup chápu tedy jako spíše pasivní. Problémové shledávám například to, že obecně je podporován princip subsidiarity, nicméně v případě ochrany ŽP si Komise počíná velmi kriticky, pokud jde o normy zohledňující místní poměry. Dalším specifickým bodem prosazování unijního práva ŽP shledávám jakýsi zvláštní zájem, který pro mě ochrana ŽP představuje spolu s principy vysoké úrovně ochrany, trvale udržitelného rozvoje a dalších. Předpisy týkající se ochrany ŽP také velmi zřídka zakládají práva jednotlivcům na rozdíl od jiných oblastí práva EU.<sup>135</sup> Naproti tomu unijní právo ŽP je jak jsem již zmínil upravováno zejména směrnicemi, což klade vysoké nároky na prosazování a implementaci oproti jiným oblastem nehledě na nutnost vyšší odbornosti zúčastněných subjektů.

Jistý problém taktéž shledávám v přílišné obecnosti právní úpravy v primárním právu. Pokud jde o akční programy, ty zase nejsou právně závazné. Toto by však do jisté míry měl řešit princip integrace.

I další cíl týkající se sankčních nástrojů spojených s implementační povinností považuji za splněný. Podařilo se ověřit, že sankční nástroje, které jsou již tradičně spojeny s prosazováním práva, plní svoji funkci efektivně. Dokazuje to nejen analýza judikatury ESD ale i statistiky Komise. Ukládání sankcí za porušení implementační povinnosti se s postupem času v judikatuře vyvíjela. Z časového hlediska zpočátku se k sankcím jako takovým přistupovalo jen zřídka. Postupně však začal ESD ukládat sankce přísnější a neřídil se

---

<sup>135</sup> Například práva pracovního.

dokonce ani návrhem Komise. Dle judikatury je možné vypořádat několik kritérií, podle kterých ESD rozhodoval jako např. délka porušování povinnosti, závažnost porušování apod.

Je však pravdou, že Komisi často nic jiného nezůstává, protože členské státy také k současnému stavu přispívají laxností plnit své závazky. Sankční nástroje jsou směrem k implementaci unijního práva životního prostředí efektivní a nutí státy plnit své povinnosti, byť někdy ke splnění povinnosti postačí samotná hrozba sankcí. Negativum však shledávám v částečném oslabení principu právní jistoty, kdy z pohledu členských států může být problematické odhadnout výši hrozící sankce. I přes efektivní ochranu environmentálních cílů za pomoci finančních prostředků lze najít jistá negativa současné právní úpravy. Z mého pohledu, jde zejména o časový horizont, kdy začne, resp. již dochází k porušování práva EU, do doby, než je toto porušování deklarováno ze strany ESD a následně sankcionováno. Tento časový úsek, kdy stále může docházet k porušování práva EU je relativně dlouhý. Je proto však výzvou tuto dobu zkrátit na minimum. Váha celého řízení však stojí na Komisi, protože ona hraje podobně jako v jiných oblastech klíčovou roli.



## Bibliografie

Knižní prameny :

ANDERSEN, Stine. *The Enforcement of EU law: The Role of the European Commission*. 1. vydání. London: Oxford University Press, 2012. 245 s.

BARNETT, R. Petter. *Res Judicata, Estoppel and Foreign Judgments: The Preclusive effects of Foreign Judgments in Private International Law*. New York: Oxford University Press, 2001. 341 s.

BOCKEL, Van Bas. *The Nebis in Idem Principle in EU Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010. 160 s.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. 680 s.

HUMPHREYS, Matthew, HORSPOOL, Margot. *European Union Law*. 7. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012. 526 s.

CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law: Text and Materials*. 3. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 1087 s.

KRAMER, Ludwig. *EU Environmental law*. 7. vydání. Londýn: Sweet and Maxwell; Thomson Reuters, 2011. 200 s.

LAVRYSEN, L. *Application of European Environmental Law by National courts*. Elni review, 2008. 108 s.

ROBINSON – HADEMANN, Martin. *Enforcement of the European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges*. 2. vydání. London and New York: Routledge, 2015. 721 s.

SCHWARZE, J. *The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member states*. Oxford: Hart Publishing, 2000. 345 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1. Ústavní základy Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde a.s., 2007. 224 s.

TICHÝ, L, ARNOLD, R, ZEMÁNEK, J, KRÁL, R, DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 953 s.

TOMOSZKOVÁ, Veronika et al. *Implementatiton and Enforcement of the EU Environmental Law in the Visegrad Countries*. 1. vydání. Olomouc:

Vydavatelství Univerzity Palackého, 2014. 340 s.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010. 304 s.

VEDDER, Hans H.B., JANS, Jan H. *European Environmental Law after Lisbon*. 4. vydání. Groningen: European Law Publishing, 2012. 560 s.

WOODS, Lorna, WATSON, Philippa. *EU Law*. New York: Oxford University Press, 2014. 707 s.

#### Judikatura:

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2012, *Komise v Španělsko*, C-610/10, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. července 2005, *Komise v Francie*, C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. února 1998, *Komise v Španělské království*. C-92/96, Sb. rozh. s. I-00505.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. prosince 2001, *Komise v Francie*, C-1/00, Sb. rozh. s. I – 9989.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 14. ledna 2016, *Komise v Bulharsko*, C-141/14, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 15. října 2015, *Komise v Spolková republika Německo*, C-137/14, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16. listopadu 2000, *Komise v Řecká republika*, C-214/98, Sb. rozh. s. I-09601.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Komise v Irsko*, C-374/11, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Komise v Irsko*, C-279/11, Sb. rozh. s. I-0000.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 20. září 1989, *Komise v Dánsko*, C-302/86, Sb. rozh. s. ECLI:EU:C:1988:421.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, *Komise v Španělsko*, C-278/01, Sb. rozh. s. I – 14141.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 28. ledna 2016, *Komise v Bulharsko*, C-398/14, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 29. června 2010, *Komise v Lucembursko*, C-526/08, Sb. rozh. s. I-06151.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. května 2013, *Komise v Švédsko*, C-270/11, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. ledna 2002, *Komise v Řecko*, C-103/00, Sb. rozh. s. I-01147.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. července 2000, *Komise v Řecko*, C-387/97, Sb. rozh. s. I-05047.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. února 1985, *Waste oils*, C-240/83, Sb. rozh. s. dosud nezveřejněno.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. března 2001, *Komise v Lucembursko*, C-266/00, Sb. rozh. s. I-02073.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. července 2009, *Komise v Řecká republika*, C-369/07, Sb. rozh. s. I-5703.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francie*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. prosince 2008, *Komise v Francouzská republika*, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159.

Tribunál: Rozsudek Tribunálu z 19. října 2011, *Francie v Komise*, T-139/06, Summaries of the important judgements[online]. Dostupný na <  
[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/06t139\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/06t139_en.pdf)>

Jiné:

BAROCH, Pavel. *55 milionů hned + 8,25 milionu měsíčně. Pokuta hrozí z EU* [online]. ECHO24.cz, 10. dubna 2014 [cit. 3. února 2016]. Dostupné na <  
<http://echo24.cz/a/wHcZf/55-milionu-hned--825-milionu-mesicne-pokuta-hrozi-z-eu>>

BUSINESSINFO.CZ. *Evropská politika ochrany životního prostředí* [online]. Businessinfo.cz, 30. května 2009 [cit. 24. ledna 2016]. Dostupné na <  
<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/evropska-politika-ochrany-zivotniho-5151.html>>

CALLIESS, Christian. *Towards a European Environmental Constitutional Law*. *European Energy and Environmental Law Review*, 1997, roč. 6, č. 4, s. 119.

DUDEK, Miroslav, JANČOVÁ, Kateřina. *Czech Republic: New EIA legislation may slow down the building permit procedure* [online]. Legal insights, 28. ledna 2015 [cit. 3. února 2016]. Dostupné na <

<http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/czech-republic-new-eia-legislation-may-slow-down-the-building-permit-procedure/> >

DUSÍK, Jan. Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu-zkušenosti z pohledu judikatury ESD. *MŽP*, 2001, s. 51 – 52.

European Commission Statistics (statistika Evropské Komise). Dostupné na <  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)>

Evropský parlament. Odpověď pana Barosa jménem Evropské Komise. E-3850/2006. Dostupné na  
<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2006-3850&language=RO>>

HELDEWEG A., Michiel, WESSEL A., Ramses. The Appropriate level of Enforcement in Multilevel Regulation: Mapping Issues in Avoidance of regulatory Overstretch. *ECPR Standing Group*, 27. června 2014, s. 7 – 10.

JACOBS, Francis. The role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. *JOE Law*, 2006, roč. 18, s. 187 – 202.

KUCHYŇKOVÁ, PETRA. *Životní prostředí* [online]. Euroskop.cz, 2005-2016 [cit. 26. února 2016]. Dostupné na <  
<https://www.euroskop.cz/8926/sekce/zivotni-prostredi/> >

LEE, Maria. The Enviromental Implications of the Lisbon Treaty. *EnvLR*, 2008, roč. 10, s. 130 – 137.

MŽPČR vyjádření z roku 2013, dostupné na  
<[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/correspondence/frCz\\_ProgressReport\\_12.09.2013.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/correspondence/frCz_ProgressReport_12.09.2013.pdf)>

ORLANDO, Emanuela. The Evolution of EU policy and the Law in the Environmetal Field Achievements and Current Challenges. *Transworld*, 2013, roč. 7, s. 1 – 23.

Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES (Application of the Article of 228 of the EC treaty), SEK/2005/1658.

Sdělení Komise ze dne 31.8. 2012. Updating data...sum adn penalty payments to be proposed by the Commision to the Courtof Justice. COM(2012) 6106.

SMOLEK, Martin. *"Infringementy" – bezzubé psisko na členské státy?* [online]. Jinéprávo.blogspot.cz, 3. září 2008 [cit. 1.února 2016]. Dostupné

na<<http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html> >

SMOLEK, Martin. Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí. *In: Acta Universitatis Carolinae Juridica*, 2005, č. 1, s. 121.

Stanovisko generálního advokáta přednesené dne 28. ledna 2010. Ve věci C-526/08. *Komise v Lucembursko*.

Tisková zpráva Komise ze dne 1.9. 2009. Updating the data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringements proceedings. SEC(2011) 1024.

Tisková zpráva Komise ze dne 18.11 2008, KOM(2008) 0773.

Úřad vlády ČR. *Zastupování ČR před Soudním dvorem EU –Databáze vládního zmocnění* [online]. 2011 [ cit. 30. ledna 2016]. Dostupné z <<https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>>

VAN CALSTER, Geert, DEKETELAERE, Kurt. Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greeningthe EU Treaty. *European Energy and Enviromental Law Review*, 1998, roč. 7, s. 11 – 24.

Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, ze dne 18.11. 2008. COM(2008) 777.

Výroční zpráva Komise o uplatňování práva Unie za rok 2014 ze dne 9.7. 2015. COM (2015) 329 v konečném znění.

WHELANOVÁ, Markéta. Účinky unijního práva ve světle judikatury Soudního dvora. *mvcr.cz*, 2012, s. 10.

Smlouvy a jiné

Jednotný evropský akt

Listina základních práv a svobod EU

Smlouva o Evropské unii

Smlouva o Evropském společenství

Smlouva o fungování Evropské unie

## **Shrnutí**

Tato diplomová práce se zabývá prosazováním unijního práva životního prostředí resp. sankčními nástroji jeho prosazování ve vztahu k porušování implementační povinnosti členských států. Cílem práce je analyzovat proces prosazování unijního práva a určit, zda je možné specifikovat charakteristické rysy v prosazování unijního práva životního prostředí v kontextu obecného prosazování unijního práva.

Dalším cílem je na základě rozsáhlé analýzy judikatury ESD a dokumentů Komise analyzovat, zda sankční nástroje prosazování donutí státy k plnění povinností jim plynoucích z práva EU. Práce vychází z obecného předpokladu, že sankční nástroje jsou již tradičně spojeny s prosazováním práva jako takového.

V práci se nachází rozsáhle zpracovaná judikatura ESD, kde je zakotveno několik principů, kterými je třeba se při ukládání sankcí za nesprávnou implementaci řídit. Svoji roli hrála judikatura také při definování politiky životního prostředí jako takového.

Životní prostředí už ze své podstaty představuje jakýsi speciální zájem, který by měl být také adekvátním způsobem chráněn. Členské státy jsou právem EU vázány a musí plnit své povinnosti, které z něj pro ně plynou. Na toto dohlíží Evropská komise spolu se Soudním dvorem. V práci je obsaženo i zamyšlení nad fungováním celého procesu spolu s návrhy na možná zlepšení současného stavu.

## **Summary**

This diploma thesis is focused on the enforcement and the implementation of the European environmental law as well as on the sanction mechanisms in the connection with implementation duty of the member states. The main purpose of this thesis is to analyse the process of the enforcement and define if there is anything special about the enforcement of the European environmental law in the context of the general enforcement of the European union law.

Another goal is to learn if the sanction mechanisms are effective in forcing states to fulfil the obligations, which they are bound to obey. The thesis is about to count on the basic principle, which is that sanction are strictly connected to the process of enforcing the law in general.

This thesis is full of judicial decisions of the Court of Justice of the EU, which contains or established several important principles that can be important during the whole process of imposing sanctions. Judicial decisions were also important in defining the Environmental policy itself as well.

The object of the protection of the environment is somehow special and should be protected that way. Member states are bound by the European law and must fulfil the obligations that derive from it. Everything is under control by the Commission and the Court of Justice of the EU. The thesis is also full of valuation of the whole system of imposing sanctions and contains also some improving tips.

## **Klíčová slova**

Sankční nástroje

Sankce

Porušení povinnosti

Prosazování

Implementace

Soudní dvůr

Právo životního prostředí

Právo EU

EU pilot

## **Keywords**

Sanction instruments

Sanction

Infringement procedure

Enforcement

Implementation

Court of Justice of the European Union

European environmental law

European law

EU pilot procedure