

## STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DAMÁSA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 26. května 2005<sup>1</sup>

## I – Úvod

1. Komise napadá na základě čl. 35 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí (dále jen „rámcové rozhodnutí“)<sup>2</sup>. Podle jejího názoru je zvolený právní základ chybný a má za to, že se při zpracování tohoto právního aktu mělo vycházet ze Smlouvy o Evropském společenství a že neměl být založen, jak bylo učiněno, na hlavě IV Smlouvy o Evropské unii.

2. Za tímto stručným konstatováním se skrývá zásadní otázka, která se týká pravomocí Společenství, protože tím, že připustíme, že ochrana životního prostředí v rámci Evropské unie vyžaduje společný postup při stanovení nejzávažnějších trestných činů proti životnímu prostředí<sup>3</sup>, je třeba objasnit, zda nezbytné koordinační předpisy byly přijaty na základě čl. 34 odst. 1 písm. b) EU ve

spojení s čl. 31 odst. 1 písm. e) EU v rámci třetího pilíře zahrnujícího Radu, nebo v rámci prvního, protože je to úkolem Společenství na základě znění článku 175 ES<sup>4</sup>.

3. Postoje vyjádřené v jednotlivých spisech účastníků řízení a při jednání jsou jasně vymezené, nejen pokud jde o návrh v každém jednotlivém případě, ale i v použité argumentaci. Komise, Evropský parlament, jakož i Evropský hospodářský a sociální výbor obhajují druhou z uvedených tezí, zatímco Rada a jedenáct členských států, které ji podporují<sup>5</sup>, obhajují první tezi.

4. Volba jednoho, nebo druhého postoje s sebou přináší vážné důsledky. Jestliže bude

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Úř. věst. L 29, s. 55; Zvl. vyd. 19/06, s. 97.

3 — Totéž přesvědčení existuje v neširším rámci Rady Evropy, která dne 4. listopadu 1998 přijala úmluvu týkající se téhož záměru a s tímto názvem jako rámcové rozhodnutí (*Série des traités européens* – č. 172).

4 — Právní nauka se tímto sporem zabývala. F. Comte: „Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire“ v *Revue du droit de l'Union européenne* č. 4 (2002), s. 775 až 799, a I. Blanco Cordero: „El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea“, v *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06.05. (2004).

5 — Nizozemské království hájí jennější odstínovanou pozici (viz poznámka pod čarou 73, *in fine*).

zvolena alternativa „unijní“, harmonizační účinek bude nižší, neboť kromě neexistujícího přímého účinku rámcových rozhodnutí nemůže být jejich neprovedení předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti, jak je žaloba upravená v článku 226 ES, přičemž navíc pravomoc Soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách v souladu s článkem 35 EU není obligatorní, protože přiznání takové pravomoci musí být přijato členskými státy. Tyto úvahy vysvětlují zájem Komise na tom, aby byla pravomoc založena na prvním pilíři.

5. Před přezkumem žaloby je třeba vyloučit právní rámec a skutečnosti řízení projednávané u Soudního dvora.

## II – Právní rámec

### A – Právo Společenství

1. Smlouva o založení Evropského společenství

6. Jedním z cílů Společenství je dosažení vysoké úrovně ochrany a zlepšování kvality životního prostředí (článek 2 ES) tím, že bude vhodně rozvíjena činnost v tomto

odvětví [čl. 3 odst. 1 písm. l) ES] a že požadavky na ochranu životního prostředí budou zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství s ohledem na podporu udržitelného rozvoje (článek 6 ES).

7. Článek 174 ES stanoví cíle politiky v oblasti životního prostředí (odstavce 1 a 2), jakož i kritéria, k nimž je třeba přihlédnout při její přípravě (odstavec 3), přičemž článek 175 ES uvádí, jakým směrem bude zaměřeno přijímání relevantních opatření (odstavce 1 až 3), která budou financovat a provádět státy (odstavec 4), které jsou v každém případě podle článku 176 ES oprávněny zavádět přísnější opatření, pokud nejsou v rozporu s touto smlouvou.

8. Existuje tudíž společná odpovědnost v této oblasti<sup>6</sup>, stanovená v čl. 174 odst. 4 ES, který nechává otevřené dveře pro spolupráci celého Společenství a jednotlivých členských států s třetími zeměmi a s mezinárodními organizacemi.

9. Pokud jde o Společenství, pro výkon pravomoci se obvykle používá postup „společného rozhodnutí“, stanovený v článku

6 – Španělský právní systém má podobné schéma, v němž stát schvaluje základní legislativu o ochraně životního prostředí, aniž by byly dotčeny pravomoci autonomních oblastí, pokud jde o přijetí doplňujících předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, jímž přísluší úprava této oblasti (články 149.1.23 a 148.1.9 Ústavy z roku 1978).

251 ES, ačkoliv v případě, že se jedná o témata uvedená v čl. 175 odst. 2 ES<sup>7</sup>, může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů jednat samostatně.

z nedbalosti nebo alespoň z hrubé nedbalosti a článek 4 stanoví, že každý členský stát zajistí trestnost pachatele, účastenství na takovém jednání a návodu k němu přijetím „účinných, přiměřených a odrazujících sankcí“, včetně trestů odnětí svobody. Také stanoví jak pro fyzické, tak pro právnické osoby další sankce, které zahrnují pokuty, zbavení některých práv a podrobení se soudní kontrole.

## 2. Návrh směrnice v oblasti trestněprávní ochrany životního prostředí<sup>8</sup>

### B – Právo Evropské unie

10. Na základě čl. 175 odst. 1 ES Komise v souladu s článkem 251 ES podala návrh směrnice o zajištění přísnějšího uplatňování práva Společenství týkajícího se ochrany životního prostředí stanovením minimálního souboru trestných činů (článek 1).

#### 1. Smlouva o Evropské unii

11. Článek 3 předloženého textu zavádí různé trestné činy<sup>9</sup>, spáchané úmyslně nebo

12. Unie, která představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, je založena na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce stanovenými touto smlouvou o EU (článek 1). Je založena na třech pilířích:

7 – Toto ustanovení zahrnuje předpisy daňové, opatření týkající se územního plánování a urbanismu, hospodaření s vodními zdroji a všech ostatních opatření ovlivňujících volbu členských států, pokud jde o základní skladbu jeho zásobování energií, a mezi různými energetickými zdroji.

8 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/C 180 E/20 o trestněprávní ochraně životního prostředí, který Komise předložila dne 15. března 2001 (Úř. věst. C 180, s. 238).

9 – Ustanovení se týká odpadů, protiprávních činů spáchaných na chráněných druzích zvířat nebo rostlin, významného poškození chráněných výskytišť, protiprávního obchodu s látkami poškozujícími ozón a protiprávního provozování továren, v nichž je prováděna nebezpečná činnost nebo v nichž jsou skladovány nebo se používají látky a přípravky takové povahy.

— první, nazvaný „Evropské společenství“,

- druhý zahrnuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (hlava V),
- třetí se týká policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (hlava VI).

a vnitrostátních právních řádů. Tímto způsobem jako směrnice v prvním pilíři ukládá povinnost, pokud jde o výsledek, ale nechává na vnitrostátních orgánech volbu formy a prostředků, ale na druhé straně nemá nikdy přímý účinek [čl. 34 odst. 2 písm. b) EU].

13. Tento poslední pilíř má za cíl poskytnout občanům, aniž je dotčena pravomoc Společenství, vysokou úroveň ochrany v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva spončívajícího ve společném postupu členských států v uvedených oblastech, zaměřeném na prevenci a boj proti kriminalitě sblížováním, pokud je třeba, vnitrostátních trestních předpisů v souladu s čl. 31 písm. e) (článek 29 EU).

14. Soudní spolupráce zahrnuje postupné přijímání opatření k zavedení minimálních předpisů pro vymezení znaků skutkových podstat trestných činů a trestů v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami [čl. 31 odst.1 písm. e) EU].

15. K tomuto účelu slouží jako jeden z nástrojů rámcové rozhodnutí, které usnadňuje sblížování právních předpisů

16. Pravomoci třetího pilíře mohou být převedeny na Společenství tak, aby byly vykonávány na základě hlavy IV Smlouvy o ES o vízové, azylové, imigrační a dalších politikách vztahujících se k volnému pohybu osob (článek 42).

17. Obsah Smlouvy o EU nemá vliv na smlouvy zakládající Evropské společenství ani na následující, které je pozměnily nebo doplnily (článek 47).

## 2. Rámcové rozhodnutí

18. Rada s odvoláním na článek 29 EU, čl. 31 písm. e) EU a čl. 34 odst. 2 písm. b) EU a s cílem důrazně a společně reagovat na trestné činy v oblasti životního prostředí (druhý a třetí bod odůvodnění) přijala rámcové rozhodnutí, které Komise napadá.

19. Články 2 a 3 rámcového rozhodnutí ukládají členským státům povinnost zavést trestné činy vyplývající z určitého jednání, a to úmyslné trestné činy a trestné činy z nedbalosti<sup>10</sup>, zatímco článek 4 zavádí trestnost účastenství na takovém jednání a návodu k němu.

20. Článek 5 odst. 1 zase stanoví, aby trestní sankce byly „účinné, přiměřené a odrazující“, které musí zahrnovat, alespoň v závažných případech, tresty odnětí svobody, pro které je možné vydání, aniž by bylo dotčeno to, jak

uvádí článek 2, že mohou být doprovázeny dalšími sankcemi a opatřeními<sup>11</sup>.

21. Článek 6 upravuje odpovědnost právnických osob za jednání nebo opominutí<sup>12</sup> a článek 7 definuje sankce, které jim mají být uloženy<sup>13</sup>.

22. Z uvedených předpisů vyplývá, že rámcové rozhodnutí je prakticky opisem návrhu směrnice, jak je to v podstatě přiznáno v jejím pátém bodu odůvodnění, přičemž v sedmém bodu odůvodnění se vysvětluje, že

10 — Článek 2 stanoví, že „každý členský stát přijme nezbytná opatření k zavedení těchto trestných činů ve svém vnitrostátním právu: a) vypouštění, emise nebo uvolňování množství látek nebo ionizujícího záření do vzduchu, půdy nebo vody, které způsobují smrt nebo vážná poškození zdraví osob; b) protiprávní vypouštění, emise nebo uvolňování množství látek nebo ionizujícího záření do vzduchu, půdy nebo vody, které způsobují nebo mohou způsobit jejich trvalé nebo podstatné zhoršení nebo smrt anebo vážné poškození zdraví kterékoli osoby anebo podstatné poškození chráněných památek a jiných chráněných objektů, majetku a zdraví zvířat nebo rostlin; c) protiprávní nakládání s odpady, jejich zpracování, ukládání, přeprava, vývoz a dovoz, včetně nebezpečných odpadů, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo vážné poškození zdraví kterékoli osoby anebo podstatné zhoršení kvality vzduchu, půdy a vody a zdraví zvířat nebo rostlin; d) protiprávní provozování továrny, v níž je prováděna nebezpečná činnost, která způsobuje nebo může způsobit mimo tovaru smrt nebo vážné poškození zdraví kterékoli osoby anebo podstatné zhoršení kvality vzduchu, půdy a vody a zdraví zvířat anebo rostlin; e) protiprávní výroba, zpracování, ukládání, použití, doprava, vývoz nebo dovoz jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo vážné poškození zdraví kterékoli osoby anebo podstatné zhoršení kvality vzduchu, půdy a vody a zdraví zvířat anebo rostlin; f) protiprávní držení, odchyt, poškozování a usmrcování chráněných druhů volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin nebo obchodování s nimi či s jejich částmi, alespoň jsou-li podle vnitrostátních právních předpisů ohroženy vymizením; g) protiprávní obchod s látkami poškozujícími ozón [...]“

11 — Tento odstavec uvádí jako příklad, aby fyzická osoba nemohla provozovat činnost, která vyžaduje úřední povolení nebo souhlas, stejně jako zakládat, vést nebo řídit podnik nebo nadaci „jestliže skutečnosti, které vedly k jejímu odsouzení, ukazují, že je zde zřejmé riziko pokračování v trestné činnosti“.

12 — Ve svém prvním odstavci stanoví, že každý členský stát přijme „nezbytná opatření, aby zajistil, že právnické osoby lze činit odpovědnými za jednání uvedená v článcích 2 a 3, která v jejich prospěch spáchá jakákoliv osoba jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotyčné právnické osoby, která v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení na základě: a) oprávnění zastupovat tuto právnickou osobu nebo b) pravomoci činit rozhodnutí jménem této právnické osoby nebo c) pravomoci vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby, jakož i za účast na spáchání jednání uvedených v článku 2 nebo návod k němu“. Odstavec 2 dodává, že „kromě případů stanovených v odstavci 1 přijme každý členský stát opatření nezbytná k zajištění odpovědnosti právnických osob v případech, kdy nedostatek dohledu nebo kontroly ze strany osoby uvedené v odstavci 1 umožnil spáchání jednání uvedených v článcích 2 a 3 ve prospěch právnické osoby osobou jí podřízenou“.

13 — „Každý členský stát přijme nezbytná opatření, aby právnickou osobu odpovědnou podle článku 6 bylo možné postihnout účinnými, přiměřenými a odrazujícími sankcemi, které zahrnují pokuty trestní nebo jiné povahy a mohou zahrnovat i jiné sankce, například: a) zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory, b) dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti, c) uložení soudního dohledu; d) zrušení rozhodnutí soudů; e) povinnost přijmout zvláštní opatření k zamezení důsledků podobného jednání, jako to, které založilo trestní odpovědnost.“

Rada ji posoudila, ale neschválila, protože překračuje pravomoci svěřené Společenství Smlouvou o ES<sup>14</sup>.

připomínky strany žalující i žalovaná, jakož i zmocněnci vedlejších účastníků kromě řecké vlády a Evropského hospodářského a sociálního výboru.

23. Článek 8 se týká soudní příslušnosti podle území, zatímco článek 9 pojednává o vydání a stíhání zahájené členským státem, který nevydává své státní příslušníky.

## IV – Přezkum žaloby

### A – Vymezení jednání

## III – Řízení před Soudním dvorem

24. Kromě Komise a Rady se k řízení jako vedlejší účastníci, kteří také předložili svá vyjádření, připojili Evropský parlament, Evropský hospodářský a sociální výbor, Spolková republika Německo, Dánské království, Španělské království, Finská republika, Francouzská republika, Řecká republika, Irsko, Nizozemské království, Portugalská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku a Švédské království.

25. K ústní části řízení, které se konalo dne 5. dubna 2005, se dostavili a přednesli své

26. Spor se týká článků 1 až 7 rámcového rozhodnutí, přičemž byly ponechány stranou články 8 až 12. Nediskutuje se o pravomoci Rady Evropské unie k jejich přijetí<sup>15</sup>, ale o její povinnosti zdržet se takového opatření na základě přednostního uplatňování práva

15 – Tato pravomoc však ze Smlouvy o EU není jasná, neboť článek 29 EU, který umožňuje Evropské unii sblížení trestního práva členských států, se odvolává na čl. 31 písm. e), který se dovolává minimálních pravidel, co se týče prvků skutkových podstat trestných činů a trestů v *oblastech organizovaného zločinu, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami*. Rada schválila několik rámcových rozhodnutí, jimiž koordinuje trestní sankce pro určitá jednání. V oblasti hospodářské kriminality je možné uvést rámcové rozhodnutí 2000/383/SVV ze dne 29. května 2000 o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání ve spojitosti se zaváděním eura (Úř. věst. L 140, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 187), změněné rámcovým rozhodnutím 2001/888/SVV ze dne 6. prosince 2001 (Úř. věst. L 329, s. 3; Zvl. vyd. 19/04, s. 182); rámcové rozhodnutí 2001/413/SVV ze dne 28. května 2001 o boji proti podvodům a padělání bezhotovostních platebních prostředků (Úř. věst. L 149, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 123); a rámcové rozhodnutí 2001/500/SVV ze dne 26. června 2001 o praní špinavých peněz, o zjišťování, sledování, zmrazování, obstavování a zabavování nástrojů a výnosů z trestné činnosti (Úř. věst. L 182, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 158). Boj proti terorismu je předmětem rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV ze dne 13. června 2002 (Úř. věst. L 164, s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 18), a potírání obchodování s lidmi je předmětem rámcového rozhodnutí 2002/629/SVV ze dne 19. července 2002 (Úř. věst. L 203, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 52). Ochranu obětí v případech ilegální imigrace zase řeší rámcové rozhodnutí 2002/946/SVV ze dne 28. listopadu 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu (Úř. věst. L 328, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 61). Rámcové rozhodnutí 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 sblíže vnitrostátní práva, co se týče trestního stíhání korupce v soukromém sektoru (Úř. věst. L 192, s. 54; Zvl. vyd. 19/06, s. 182). A konečně trestní stíhání útoků proti informačním systémům je upraveno rámcovým rozhodnutím 2005/222/SVV ze dne 24. února 2005 (Úř. věst. L 69, s. 67).

14 – Z vysvětlení uvedených v bodech odůvodnění právního předpisu a některých tvrzení předložených na jednání vyplývá, že návrh směrnice nebude moci být přijat, protože vzhledem k rozdílnosti názorů členských států nebylo možné dosáhnout jednotného postoje.

Společenství, stanoveného v článku 47 EU<sup>16</sup>, protože Společenství je na základě Římských smluv oprávněno ukládat členským státům, aby stanovily trestní sankce pro určité trestné činy proti životnímu prostředí.

28. Na základě zásady o právní spolupráci stanovené článkem 10 ES však všichni uznávají, že k zajištění svého právního pořádku má Společenství možnost uložit členským státům povinnost trestat jednání, která ho porušují. Strany a vedlejší účastníci řízení ale vedou spor o to, zda uvedená pravomoc opravňuje Společenství k tomu, aby členským státům uložilo zavedení trestných činů.

27. Diskuze se tudíž přesouvá od třetího pilíře k prvnímu pilíři za účelem přezkumu, zda existuje nějaký právní důvod, který dovolí Společenství v této oblasti zasáhnout a zrušit pravomoci Unie. I v tomto bodu existuje konsenzus, že v oblasti trestního práva Společenství neexistuje obecná pravomoc, výslovná nebo implicitní, k trestnímu postihu<sup>17</sup>.

29. Řešení vyžaduje přísné posouzení rozsudků, které dávají orgánům Společenství pravomoc zasahovat do trestního práva.

*B – Judikatura ohledně pravomoci Společenství ukládat sankce*

16 — Je třeba přihlídnout k tomu, že článek 29 EU stanoví předmět Unie, „aniž by byly dotčeny pravomoci Evropského společenství“, takže dojde-li k nějakému sporu, budou uplatňovány pravomoci Evropského společenství. F. Benzo Sáinz: „El título VI del Tratado UE: instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar“, v *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid 1997, s. 24, obhajuje tezi, že ve světle tohoto předpisu nejsou postupy v uvedené hlavě jedinými možnými pro dosažení cílů, které jsou v něm stanoveny, a měly by se používat jen tehdy, není-li možné jich dosáhnout obvyklými cestami práva Společenství.

17 — Rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, Casati (203/80, Recueil, s. 2595), uvedl, že trestní právo je v zásadě v pravomoci členských států (bod 27). J. Vogel: „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“, v *Strafrecht und Kriminalität in Europa 2003*, s. 232, a G. Dannecker: „Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft“, v *Juristenzeitung*, 1996, s. 869, obhajují tezi, že v této věci je právo jednotné. V roce 1972, J. Bigay: „Droit communautaire et droit pénal“ v *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, č. 4, s. 734, zdůraznil, že nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, první nařízení o použití článků 85 a 86 Smlouvy o ES (nyní články 81 a 82 ES) stanovilo *expressis verbis*, že uvedené sankce nemají trestněprávní povahu.

30. Rozsudek Amsterdam Bulb<sup>18</sup> upozornil, že pokud v *právním řádu Společenství není výslovně uvedena možnost* uložit trest za jeho porušení soukromými osobami, může vnitrostátní právo stanovit sankce, které považuje za vhodné (bod 33)<sup>19</sup>. Toto tvrzení je založeno na povinnosti členských států

18 — Rozsudek ze dne 2. února 1977 (50/76, Recueil, s. 137).

19 — Jednalo se o nizozemskou úpravu, která postihovala porušení právních předpisů Společenství o minimálních vývozních cenách určitých hlíz.

zajistit podle článku 5 Smlouvy o ES (nyní článek 10 ES) plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy (bod 32).

31. Generální advokát Capotorti ve svém stanovisku v této věci osvětluje důvod předchozího rozsudku. V bodě 4, poté co připomněl, že v souladu s judikaturou nesmí členské státy přijmout opatření, které mění právo Společenství, a to ani tehdy, kdyby tak činily proto, aby mohlo být uplatněno, vysvětluje, že zavedením takového trestu se nezmění jeho dosah, protože každé dodatečné represivní pravidlo hlavního vzoru jednání je založeno na takovém jednání, u něhož se předpokládá, že je s tímto vzorem v rozporu, a tudíž se u něj předpokládá obsah, který je mu vlastní. Dodává dále, že rozdílná ochrana, která se tímto způsobem nabízí, vychází z odlišností, které existují v trestněprávních předpisech členských států, na něž se odvolává článek 5 Smlouvy o ES, aby podpořil účinnost práva Společenství. A na závěr uvádí, že jediným omezením k zavedení trestů členskými státy je předpoklad, že je již stanoví právo Společenství.

32. Rozsudek Amsterdam Bulb tedy spočívá na třech myšlenkách: (1) zda zavedení sankcí, které chrání účinnost práva Společenství, je s tímto právem v souladu; (2) pokud takové sankce chybí, členské státy vyvíjejí prostředky takové povahy, jaké považují za nezbytné; (3) způsoby, které považují za nejprůhodnější, jsou na jejich volbě, i kdyby byly odlišnosti v systému obsaženy.

33. První myšlenka spočívá v tom, že Společenství si vynutí zavedení sankcí prostřednictvím vlastního právního nástroje, až už nařízení, nebo směrnice. Ale protože Společenství nemá pravomoc v trestní oblasti, musí se omezit na sankce občansko-právní a správní. Tak to vyplývá ze slov generálního advokáta Capotortiho, když uza- vírá zmíněný bod svého stanoviska tím, že dodává, že to, že členský stát zahrnuje trestní předpisy do práva Společenství s cílem posílit jeho dodržování, neporušuje zásady informovanosti o právu Společenství, pokud, zdá se mi příhodné dodat, bude ošetřen výkon veškeré pravomoci v trestní oblasti a zvláště pravidlo *non bis in idem*<sup>20</sup>.

34. Ve věci Komise v. Řecko, známé pod názvem „Řecká kukuřice“<sup>21</sup>, použil Soudní

20 — K provádění této zásady, když je totéž jednání trestáno podle různých právních řádů, viz mé stanovisko ve věcech C-213/00 P, Italcementi v. Komise; C-217/00 P, Buzzi Unicem v. Komise a C-219/00 P, Cementir v. Komise, a rozsudek v týchž věcech ze dne 7. ledna 2004, Recueil, s. I-123. A zejména v oblasti třetího pilíře a Schengenské dohody mé stanovisko ve spojených věcech C-187/01, Gözütok, a C-385/01, Brügge a rozsudek v týchž věcech ze dne 11. února 2003 (Recueil, s. I-1345).

21 — Podle rozsudku ze dne 21. září 1989 (68/88, Recueil, s. 2965), nespřel uvedený stát své závazky, mimo jiné i proto, že nezavedl trestní nebo kárná řízení proti osobám, které se účastnily realizace nebo zatajování některých operací, které umožnily vyhnout se platbě dlužných zemědělských náhrad z kukuřice dovezené z třetí země v květnu 1986.

dvůr formulaci bodu 32 rozsudku Amsterdam Bulb, aniž by ji citoval (bod 23), a přidal, na potvrzení oprávněnosti vnitrostátních trestních opatření k ochraně právního řádu Společenství, dva požadavky: (1) aby při ukládání sankcí za jeho porušení platily obdobné podmínky a byl uplatněn obdobný postup jako při ukládání sankcí za porušení vnitrostátního práva obdobného charakteru a významu; a (2) aby povaha trestu byla účinná, přiměřená a odrazující (bod 24). Ve stanovisku k této věci generální advokát Tesauro předeslal, že článek 5 Smlouvy o ES s sebou nese pro členské státy povinnost ukládat přiměřené trestní sankce těm, kdo poruší právo Společenství, tak aby nebyla jeho platnost oslabena (bod 12, druhý odstavec)<sup>22</sup>.

35. Členské státy mají tudíž otevřenou cestu k tomu, aby sankcionovaly jednání, které je v rozporu s právním řádem Společenství, a to jak v případě, kdy o tom právní řád Společenství mlčí, tak v případě, kdy to výslovně stanoví; vnitrostátní úprava zahrnuje ještě *další úroveň* ochrany, jak však

22 — Právní názor uplatněný v tomto rozsudku byl použit i v rozsudku ze dne 10. července 1990, Hansen (C-326/88, Recueil, s. I-2911), bod 17 pro řešení předběžné otázky podané v trestním řízení vedeném v Dánsku proti jistému podnikateli za porušení nařízení Rady (EHS) č. 543/69 ze dne 25. března 1969 o sjednocování některých sociálněprávních předpisů v oblasti silniční přepravy (Úř. věst. L 77, s. 49). Rozsudkem bylo rozhodnuto, že ani dotčené nařízení ani obecné zásady práva Společenství nepředstavují žádnou překážku pro uplatnění vnitrostátního práva na zaměstnavatele, jehož řidič překročil maximální délku pracovní doby a režim odpočinku, pokud je trest obdobný jako trest určený pro případ porušení vnitrostátních předpisů a je přiměřený závažnosti takového porušení (výrok).

bylo uvedeno v bodu 17 rozsudku Drexel<sup>23</sup>, právo Společenství stanoví určitá omezení, přičemž požaduje, aby represivní opatření byla srovnatelná s těmi, která jsou uplatňována při porušení vnitrostátních předpisů (zásada asimilace nebo ekvivalence) a aby byla navíc účinná.

36. Rozsudek ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další<sup>24</sup>, který se týkal sporné otázky právní pomoci předložené Rechter-commissaris u Arrondissementsrechtbank Groningen, přiřkl rozsudku „Řecká kukuřice“ tvrzení, které se neobjevuje v jeho znění, ale je v jeho duchu a také v duchu rozsudku Amsterdam Bulb: státy mohou a musí zajistit dodržování smlouvy a použít trestní sankce (bod 17).

37. Zdá se, že kruh se uzavírá rozsudkem ze dne 8. července 1999, Nunes a de Matos<sup>25</sup>, v němž byla řešena předběžná otázka předložená Tribunal de Círculo de Porto, za tím účelem, aby bylo zjištěno, zda členský stát je oprávněn trestat jednání, která jsou v rozporu s majetkovými zájmy Společenství, když evropské předpisy stanoví pouze občanskoprávní kárný postih. Soudní dvůr pro-

23 — Rozsudek ze dne 25. února 1988 (C-299/86, Recueil, s. 1213).

24 — Věc C-2/88 IMM, Recueil, s. I-3365.

25 — Věc C-186/98, Recueil, s. I-4883.

hlásil, že v ustanoveních článku 10 ES jsou zahrnuty i trestněprávní postihy a upřesňuje, že:

- jestliže právo Společenství nezačleňuje opatření k plnění svých předpisů, členské státy jsou povinny na ně pamatovat; pokud je začlenění, členské státy mají pravomoc přijmout doplňující opatření k posílení ochrany těchto předpisů;
- volba sankce je v pravomoci vnitrostátních orgánů; kromě toho, že musí být účinná, přiměřená a odrazující, musí být i srovnatelná se sankcí určenou při porušení předpisu vnitrostátního práva obdobné povahy a významu.

38. Koneckonců Rada i ti, kdo vystupují na její podporu, ne zcela bez důvodů připomínají, že judikatura výslovně nestanoví, že Společenství má pravomoc k tomu, aby členské státy vyzvala k zavedení jednání, které brání realizaci cílů stanovených ve smlouvách.

39. Ke stejnému závěru lze dospět v oblasti sekundárního práva Společenství.

### C – Sekundární právo

40. Článek 1 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 2241/87 ze dne 23. července 1987, který stanoví určitá opatření týkající se kontroly v oblasti rybolovu<sup>26</sup>, jakož i čl. 31 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2847/93 ze dne 12. října 1993, jímž se zavádí kontrolní režim pro společnou rybářskou politiku<sup>27</sup>, které nahrazuje předchozí, nechává na členských státech volbu trestních sankcí za porušení předpisů v oblasti uvedené politiky. Tento výklad potvrzuje, pokud jde o první z uvedených nařízení, rozsudek ze dne 1. února 2001, Komise v. Francie<sup>28</sup>, v němž se provádělo šetření, zda akty, některé správní a některé trestní, zavedené ve vnitrostátním právu, jsou v souladu se závazky Společenství v oblasti zachování a řízení rybolovných zdrojů.

41. Na druhé straně směrnice Rady 91/308/EHS ze dne 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz<sup>29</sup> vzhledem k tomu, že praní peněz musí být potíráno především trestněprávními prostředky (čtvrtý bod odůvodnění), pouze ukládá členským státům, aby dodržovaly ustanovení této směrnice v plném rozsahu a zejména určily sankce za jejich porušení

26 — Úř. věst. L 207, s. 1.

27 — Úř. věst. L 261, s. 1; Zvl. vyd. 04/02, s. 70.

28 — Věc C-333/99, Recueil, s. I-1025.

29 — Úř. věst. L 166, s. 77.

(článek 14), aniž by byla dotčena možnost přísnějších opatření za účelem předejít takovému jednání (článek 15).

uplatňuje na konkrétní skutečnosti, zvláště je-li známo, jakému záměru má sloužit.

42. Směrnice Rady 2002/90/ES ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu<sup>30</sup>, ukládá členským státům, aby přijaly „účinné, přiměřené a odrazující sankce“ za návod, spolupachatelství a pokus, pokud jde o určitá jednání (články 1 až 3), přičemž v rámcovém rozhodnutí Rady 2002/946/SVV ze dne 28. listopadu 2002<sup>31</sup> je upřesněna trestní povaha takového stíhání.

43. Někdy je trestní postih nevyhnutelný, jako v případě rozsudku „Řecká kukuřice“, protože je jediný, který má předpoklady, že bude „účinný, přiměřený a odrazující“.

*D – Neurčitý právní pojem „účinná, přiměřená a odrazující sankce“*

44. Tento všeobecně abstraktní pojem má neurčité rysy, ale jako všechny pojmy tohoto druhu umožňuje určité vymezení, pokud se

45. Výraz, který použil Soudní dvůr, není náhodný, protože odvolává-li se zde na účinnost, přiměřenost a odrazující povahu postihu, má na mysli přijetí takových základních opatření, která by umožnila, aby právní předpisy Společenství mohly být použity bez jakýchkoliv pochyb. Protože však každý postih sleduje dvojí cíl, a to jak obecnou, tak zvláštní prevenci, tím, že je dán odpovědné osobě přiměřený právní nástroj a tím, že tentýž trest platí v rámci celého společenství v případě, že se někdo dopustí téhož zavrženíhodného jednání, může být seznam možných sankcí velmi široký.

46. V některých případech je dostačující, když dojde k obnově původního stavu před porušením předpisů. Aby bylo dosaženo uvedených cílů zahrnujících i prevenci, musí být tento postup, který nemá represivní povahu v plném slova smyslu a je obvykle nazýván „občanskoprávní sankcí“, doplněn tresty *stricto sensu*, jejichž rozsah závisí na stupni porušení právního stavu a společenského odsouzení jednání, jimiž byly předpisy porušeny.

47. Sankce lze podle jejich stupně rozdělit na trestní – vyšší stupeň – a správní. Jedny i druhé tvoří nástroj *ius puniendi* státu

30 — Úř. věst. L 328, s. 17.

31 — Uvedeno v poznámce pod čarou 15.

a odpovídají týmž ontologickým zásadám<sup>32</sup>; správní sankce, které jsou mírnější, jsou vykompenzovány zárukami, které byly stanoveny pro případ jejich použití, aniž by tím byla dotčena okolnost, jak jsem uváděl ve stanovisku ve věci Komise v. Řecko<sup>33</sup>, že v obou případech musí být dodrženy obdobné zásady<sup>34</sup>.

aktů na ochranu práv, které Společenství uznává<sup>35</sup>, i když s výhradou, že v některých případech<sup>36</sup>, které jsou naprosto zřejmé, toto obecné pravidlo platit nebude a pravomoc k jejich posouzení bude mít Společenství.

48. Zdá se být zřejmé, jak tvrdí Rada za podpory některých vedlejších účastníků řízení, že nikdo nemůže posoudit účinnost, přiměřenost a dopad represivních opatření lépe než vnitrostátní orgány, které jsou tvůrcem právních předpisů. Tak jsem to také obhajoval, když šlo o to posoudit ve světle zásady účinnosti dostatečnost určitých vnitrostátních procesních lhůt pro provedení

49. Je třeba připomenout, že ochrana právního řádu Společenství je v pravomoci jeho orgánů, i když jim nic nebrání v tom, aby uložily členským státům povinnost postihovat akty, které právní řád Společenství porušují. Pouze v případech, kdy nedostatek nutných soudních prostředků neumožňuje vhodný postih, jsou tyto akty svěřeny vnitrostátním zákonodárcům. Pokud však je určení „účinného, přiměřeného a odrazujícího“ postihu naprosto jasné, žádný zásadní důvod nebrání tomu, aby bylo možné zvolit, komu bude věcná pravomoc svěřena<sup>37</sup>.

32 — Senát ve sporech správních Nejvyššího soudu Španělska už dávno odmítá metafyzický rozdíl mezi těmito dvěma kategoriemi. V tomto smyslu je možné podívat se na rozsudek ze dne 9. února 1972, vydaný v okamžiku, kdy ve španělském právním řádu chybělo mnoho nástrojů, které jsou vlastní právnímu státu, a uložil správní sankce za činy, pro něž byly většinou požadovány sankce trestněprávní. E. García de Enterría, a T. R. Fernández: *Curso de derecho administrativo*, svazek II, 7. vydání, Madrid, 2000, s. 163, informují o tom, že správní sankce byly nebyvale rozšířeny během diktatury generála Príma de Rivery, v období II. republiky a frankismu, kdy byly používány jako běžný prostředek v boji proti politické opozici.

33 — Věc C-387/97, v níž byl vydán rozsudek dne 4. července 2000 (Recueil, s. I-5047).

34 — Španělský ústavní soud má za to, že formy, které jsou uplatňovány u trestního řízení, lze použít při sankčním správním řízení v rozsahu nutném pro zachování základních hodnot, jež jsou základem práva na spravedlivý soud [rozsudky 18/1981 (BOE 143 ze dne 16. června 1981) a 181/1990 (BOE 289 ze dne 3. prosince 1990)], aniž by bylo dotčeno případné přizpůsobení jejich zvláštní povaze [rozsudky 2/1987 (BOE 35 ze dne 10. února 1987); 29/1989 (BOE 50 ze dne 28. února 1989); výše uvedený rozsudek 181/1990; rozsudky 3/1999 (BOE 48 ze dne 25. února 1999) a 276/2000 (BOE 299 ze dne 14. prosince 2000)].

35 — Viz má stanoviska ve věcech C-255/00, Grundig Italiana (Recueil, s. I-8003, body 27 až 29), a C-30/02, Recheio (Sb. rozh. s. I-6051, body 23 až 35), v nichž byly vydány rozsudky dne 24. září 2002 a dne 17. června 2004, .

36 — Bod 27 stanoviska ve věci Grundig Italiana a bod 29 stanoviska ve věci Recheio.

37 — Potvrzení takové pravomoci musí mít v podstatě právní povahu. Zástupkyně finské vlády trvala na tom, že trestní právo není nástrojem, protože má svůj vlastní základ, ale v tomto případě jde o pouhý nominalismus, neboť jako každá represivní norma, i ta trestní sleduje cíl, který jí přesahuje a jemuž slouží. Rozsudek ze dne 27. října 1992, Německo v. Komise (C-240/90, Recueil, s. I-5383), opírající se o jiné precedenční případy, opravňuje Společenství, aby v rámci svých pravomocí (v tomto případě šlo o společnou zemědělskou politiku) stanovila sankce, které mají vnitrostátní orgány použít proti hospodářským subjektům, které se dopustily podvodu (body 11 až 13).

50. Nikdo tedy nemá nic proti tomu, aby přiměřeným stíháním například v případech ohrožení života nebo zneužití nezletilých byla trestní sankce, takže pokud jsou ochranné právní prostředky jedním z cílů Společenství, nikdo se nebude přít o to, že jejich orgány mají pravomoc uložit členským státům povinnost postihovat takové jednání trestněprávní cestou.

51. Dalším krokem je šetření, zda ochrana životního prostředí, která s ohledem na předchozí body 6 až 9, je nepochybně v pravomoci Společenství, vyžaduje trestněprávní postih. V tomto šetření musí být zahrnut proces „komunitarizace“.

#### E – Ochrana životního prostředí ve Společenství

52. Ve stanovisku předneseném dne 30. listopadu 2004 k případu Deponiezweckverband Eiterköpfe, v němž byl vydán rozsudek dne 14. dubna 2005, jsem předeslal, že jestliže životní prostředí a jeho ochrana tvůrce smluv příliš neznepokojovala, pak nebylo třeba čekat dlouho, aby v roce 1972 na konferenci vedoucích státních a vládních představitelů v Paříži bylo rozhodnuto o stanovení vlastní

politiky v této oblasti<sup>38</sup> s tím, že bylo navrženo, aby se při tom vycházelo z ustanovení článků 100 a 235 Smlouvy o ES<sup>39</sup> (nyní články 94 ES a 308 ES).

53. Soudní dvůr vycházel z uvedeného bodu 100<sup>40</sup> a založil na něm své šetření v této oblasti, přičemž v rozsudku ADBHU prohlásil<sup>41</sup>, že ochrana životního prostředí musí být pokládána za „jeden z hlavních cílů Společenství“ (bod 13); tato myšlenka se později znovu objevila, poté co byl schválen Jednotný evropský akt<sup>42</sup>, v rozsudku Komise v. Dánsko (bod 8)<sup>43</sup>.

38 — Toto počáteční vakuum, pokud jde o právní předpisy, vyvolalo vážné pochyby při hledání právního základu pro právo Společenství v oblasti životního prostředí, jež pro španělské právo popsal M. Bravo-Ferrer Delgado: „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente“ v *Gaceta Jurídica*, čísla B-92 z března 1994, s. 13 až 20, a B-93 z dubna 1994, s. 5 až 13. Touto otázkou se také zabýval D. Gérardin: „Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement: base juridique, subsidiarité et proportionnalité“ v *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paříž 1998, s. 33 až 55.

39 — Článek 100 byl základem pro stanovení směru ke sblížení předpisů, které mají přímý dopad na vytvoření a fungování společného trhu, a z rozsáhlejšího článku 235 se vycházelo při přijímání přiměřených opatření k dosažení cílů Společenství, které nejsou výslovně ve Smlouvě zahrnuty.

40 — Podle rozsudku ze dne 18. března 1980, Komise v. Itálie (91/79, Recueil, s. 1099), bod 8, není možné vyloučit, že předpisy v oblasti životního prostředí nebudou v souladu s článkem 100 Smlouvy o EŠ, protože ustanovení takové povahy by mohla zatížit podniky, na něž se uplatňují, a vzhledem k nedostatečnému sblížení vnitrostátních úprav by byla pravidla mylně nastavená.

41 — Rozsudek ze dne 7. února 1985 (240/83, Recueil, s. 531).

42 — Úř. věst. 1987, L 169.

43 — Rozsudek ze dne 20. září 1988 (302/86, Recueil, s. 4607).

54. Uvedený Akt přidal ke Smlouvě o ES zvláštní část – hlavu VII (nyní hlava XIX)<sup>44</sup> –, obsahující články 130 R a 130 S (nyní pozměněné články 174 ES a 175 ES) a 130 T (nyní článek 176 ES), k nimž byl přidán čl. 100 A odst. 3 (nyní pozměněný čl. 95 odst. 3 ES), které ukládají Komisi povinnost, aby návrhy stanovené v odstavci 1 vedly k „vysoké úrovni ochrany“ životního prostředí.

55. V nové situaci se ochrana životního prostředí dostala do centra činnosti Společenství, přičemž jí dodává nové podněty i informace, jak to připomněl rozsudek Komise v. Rada (body 22 a 24)<sup>45</sup>, a s podpisem Smlouvy o EU v Maastrichtu se stala cílem Společenství.

56. Dosažení vysoké úrovně ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, jakož i zvyšování kvality života, je dnes potvrzením cílů Společenství (článek 2 ES), které si přitom vyžadují zvláštní jednání [čl. 3 odst. 1 písm. l) ES]. A nejen to, „požadavky na [jeho] ochranu musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství uvedených v článku 3, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje“

(článek 6 ES). Tento zájem je zřejmý i z jiných ustanovení smlouvy: z již uvedeného článku 95 ES, nebo z článku 161 ES, který stanoví vytvoření Fondu soudržnosti, který by umožnil poskytování „finančních příspěvků na projekty ve sféře životního prostředí“.

57. Tento poslední uvedený článek ukázal směr, jímž je třeba se ubírat, aby na základě právních předpisů byly uznány zásady jako zásada obezřetnosti a prevence (čl. 174 odst. 2 první pododstavec ES), které zahrnují široké oblasti práva Společenství, kde vlivem globalizace ohrožení, která je úzce spjatá s technologickým a průmyslovým rozvojem, získávají příroda, život a integrita osob mezinárodní rozměr<sup>46</sup>.

58. Smlouva o ústavě pro Evropu<sup>47</sup> má totéž zaměření. Podle článku II-97, jehož základem je článek 2 ES, „vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje“; článek III-119 opakuje obsah

44 — Hlava VII se vkládá k třetí části Smlouvy článkem 25 Jednotného evropského aktu a článek 100 A článkem 18. Se Smlouvou o EU (článek G bod 28) byla změněna na hlavu XVI.

45 — Rozsudek ze dne 11. června 1991 (C-300/89, Recueil, s. I-2867).

46 — O zásadě obezřetnosti pojednává L. González-Vaqué: „La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario“ v *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, č. 221, září-říjen 2002, s. 4 až 20. Také mé práce *El desarrollo comunitario del principio de precaución*, v tisku.

47 — Úř. věst. 2004, C-310, s. 1.

článku 6 ES. Ustanovení článků III-233 a III-234 reprodukují podstatným způsobem články 174 ES až 176 ES.

59. Je tedy nesporné, jak jsem uvedl v bodu 51 tohoto stanoviska, že „životní prostředí“ je v pravomoci Společenství, přičemž se stává i právním závazkem, jehož ochrana podněcuje i ostatní politiky; tuto ochrannou činnost je tedy možno navíc kvalifikovat jako zásadní činnost systému Společenství.

60. Péče o životní prostředí není výlučně evropskou záležitostí, ale má už celosvětový rozměr.

*F – Globalizace „politiky v oblasti životního prostředí“*

61. Odpovědi na otázku, jak odvrátit neustálé zhoršování ekosystému a života na zemi, hledají četné paktů a mezinárodní dohody.

62. Jako příklad může posloužit proces, který probíhá v rámci Organizace spojených

národů<sup>48</sup> od konání konference ve Stockholmu v době od 5. do 16. června 1972, který je charakterizován několika významnými mezníky. Uvedené setkání se stalo velkou událostí, protože upozornilo svět na závažnost situace v oblasti životního prostředí v Deklaraci o životním prostředí, v níž bylo stanoveno dvacet šest zásad týkajících se ochrany přírodních zdrojů.

63. Světová charta přírody z roku 1982<sup>49</sup> tuto stanovenou linii ještě více posílila tím, že stanovila závazné vzory jednání a uložila, aby byly včleněny do vnitrostátních právních ráždů.

64. Deklarace z Ria, přijatá představiteli vlád na summitu Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji, který se konal v uvedeném brazilském městě v červnu 1992, byla rozhodujícím impulsem. Její vznik v rámci tohoto významného setkání a široký konsenzus, jehož bylo při přijetí dosaženo, jí dodává zvláštního významu jako světové dohody, která byla plodem společného vědomí, založeného na nutnosti zachování planety pro příští generace.

48 – Na tomto fóru byla výchozím bodem Všeobecná deklarace lidských práv [vyhlášená Valným shromážděním Organizace spojených národů rezolucí 217 A (III) ze dne 10. prosince 1948], v níž se prohlašuje, že každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt (čl. 25 odst. 1). Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech [schválený uvedeným Valným shromážděním rezolucí 2200 A (XXI) ze dne 16. prosince 1966, která vstoupila v platnost dne 3. ledna 1976], se ještě důrazněji zabývá nutností zlepšení životního prostředí jako jednoho z prostředků pro odpovídající rozvoj člověka (čl. 12 odst. 2 písm. b)).

49 – Tato Charta byla přijata rezolucí č. 37/7 ze dne 28. října 1982.

65. Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu z roku 1992 a Kjótský protokol z roku 1997 o snížení emisí skleníkových plynů<sup>50</sup>, který ji rozvíjí, jsou dalšími dvěma mezníky v nekonečném řetězci, k němuž také patří Protokol o biodiverzitě, který byl podepsán v Montrealu dne 28. ledna 2000 na Konferenci signatářských zemí Úmluvy o biodiverzitě, která byla také výsledkem summitu v Riú.

G – Právo na přiměřenou úroveň životního prostředí a veřejná odpovědnost za jeho ochranu

66. Pojmy „udržitelný rozvoj“ a „kvalita života“, používané ve Smlouvě o ES, jsou úzce spjaty s pojmem „životní prostředí“, čímž poukazují na subjektivní rozměr, který nelze opominout, hovoří-li se o ochraně životního prostředí a jeho zlepšení. V geofyzikálním prostředí, jímž je přírodní prostředí, se kvalitou života rozumí právo občanů, které vychází z různých faktorů, jak hmotných (rozumné využití přírodních

zdrojů a udržitelný rozvoj), tak i intelektuálnějších (pokrok a kulturní vývoj). Jedná se o zachování kvalitativně důstojného života, jakmile by bylo dosaženo dostatečné kvantitativní existenční hranice<sup>51</sup>.

67. Tímto způsobem nejde jen o právo, které má na náležité životní prostředí jednotlivec sám o sobě, ale o právo jednotlivce jakožto člena společenství, který v něm sdílí společné zájmy sociální povahy<sup>52</sup>. Některé ústavy členských států Společenství z doby, kdy bylo schváleno napadené rámcové rozhodnutí, toto právo uznávají<sup>53</sup>. Tak článek 20a Základního zákona Spolkové republiky Německo<sup>54</sup> stanoví, že „stát bude také

50 — Směrnice 2003/87/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. října 2003, jíž se určuje systém obchodování s emisemi skleníkových plynů ve Společenství a jíž se pozměňuje směrnice 96/61/ES Rady (Úř. věst. L 275, s. 32), je přenesením Kjótského protokolu na Společenství.

51 — R. De Mendizábal Allende: „Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa“ v *Actualidad Administrativa* č. 19, 1994, s. 289. D. Loperena Rota: „Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección“ v *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, č. 3, listopad 1999, uvádí, že náležité životní prostředí není plodem sociálního rozvoje, ale *príus* existence, a je právem spjatým s lidským životem, bez něhož neexistuje člověk, ani společnost, ani právo.

52 — Procesním odrazem (tohoto jevu je skutečnost, že každému jednotlivci je dáno právo na „nejrůznější zájmy“, to znamená na jejich velký rozsah, které se dotýkají, pokud jde o složení, málo vymezených skupin, obvykle anonymních nebo neurčitých, které jsou, ačkoliv s velkými obtížemi, definovatelné. Pro tento způsob, který se ukázal z hlediska právní ochrany spotřebitelů a uživatelů užitečný, používá anglosaský zákon takzvané *class actions*, které řeší situace, v nichž je hodně postižených, takže při jejich uplatnění lze posuzovat individuálně a bez výslovného formálního zmocnění sdílené zájmy s dopadem na všechny.

53 — F. Velasco Caballero: „Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo“ v *Noticias de la Unión Europea*, č. 190, listopad 2000, s. 183 až 190.

54 — *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, schválený dne 23. května 1949 v porýnském městě Bonnu Parlamentní radou (*Parlamentarischer Rat*).

chránit, přijímaje odpovědnost před budoucími generacemi<sup>55</sup>, přírodní podmínky života v rámci ústavního řádu“. Článek 45 Ústavy<sup>56</sup>, který patří k hlavním zásadám sociální a hospodářské politiky ve Španělsku, stanoví, že všichni mají právo na „takové životní prostředí, které je s to zajistit rozvoj člověka“<sup>57</sup>. Obdobnými slovy se vyjadřuje čl. 66 odst. 1 Ústavy Portugalské republiky<sup>58</sup>. Ve Švédsku požaduje právo na přírodu čl. 18, třetí pododstavec kapitoly II Zákona ze dne 24. listopadu 1994<sup>59</sup>, jímž se mění vládní zákon.

životního prostředí (článek 20), zatímco Ústavy řecká (čl. 24 odst. 1)<sup>61</sup>, nizozemská (článek 21)<sup>62</sup> a portugalská [čl. 9 písm. e)] zavazují úřady k její ochraně. V Itálii se povinnost republiky chránit krajinu, stanovená v čl. 9 odst. 2 Ústavy<sup>63</sup> rozšířila na ochranu životního prostředí a území<sup>64</sup>.

68. Toto právo je doplněno souběžnými povinnostmi veřejných úřadů. Bylo to uvedeno již v ustanoveních Základního zákona Spolkové republiky Německo. Článek 45 odst. 2 Španělské ústavy ukládá orgánům veřejné moci, aby „za účelem ochrany a zlepšení kvality života, ochrany a zachování životního prostředí, opírajíce se přitom o nezbytnou kolektivní solidaritu“, bděly nad rozumným využíváním přírodních zdrojů. Stejně tak Vládní zákon Finska<sup>60</sup> se dovolává společné odpovědnosti v oblasti péče o přírodu a diverzitu, jakož i v oblasti

69. Subjektivní rozměr této péče o životní prostředí implicitně přijímá i Evropská unie, jejíž Charta základních práv ze dne 7. prosince 2000<sup>65</sup>, poté co v preambuli uvádí, že se Unie opírá o nedílné, obecné hodnoty lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity, vkládá do kapitoly věnované solidaritě společně se sociálními právy i předpis, který stanoví, že v politikách Unie musí být začleněny a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho

55 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

56 — Ratifikována referendem dne 6. prosince 1978 (BOE 311-1 ze dne 29. prosince 1978).

57 — Španělský ústavní soud zdůraznil, že v tomto ustanovení se přihlíželo k ekologickým obavám široké veřejnosti v posledních desetiletích, které našly své vyjádření také v četných mezinárodních dokumentech [rozsudek 64/1982 ze dne 4. listopadu (BOE 296 ze dne 22. října 1982)].

58 — Schválena na plenárním zasedání Ústavodárného shromáždění, které se konalo dne 2. dubna 1976.

59 — *Lag om ändring i regeringsformen*, uveřejněn ve *Svensks Författningssamling* (sbírka zákonů) dne 16. prosince 1994.

60 — Tento základní předpis vstoupil v platnost dne 1. března 2000 a nahradil zákon z roku 1919 (Suomen perustuslaki 731/1999).

61 — Ústava Řecka, schválena na V. zasedání Parlamentu pro revizi Ústavy dne 9. června 1975.

62 — Základní zákon Nizozemského království, revidovaný text ze dne 19. ledna 1983 (*Staatsblad* čísla 15 až 51).

63 — Ústava Italské republiky ze dne 27. prosince 1947.

64 — F. Merusi: *Comentario della Costituzione*, Řím/Bologna 1975, s. 445, a B. Cavallo: „Profil amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio“ v *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), s. 412.

65 — Úř. věst. C 364, s. 1.

kvality (článek 37). Tento předpoklad, jak jsem už uvedl, je součástí smlouvy o ústavě pro Evropu (článek II-97).

Guerra a další proti Itálii<sup>69</sup>, bylo vyjádřeno, že nedostatek úřední informace o vhodném občanském postoji k emisím znečišťujících látek z blízkého průmyslového podniku ohrožuje uvedené základní právo (bod 60).

70. Nechtěl bych ukončit tento oddíl, aniž bych zdůraznil, že bez ohledu na koncepci, která zahrnuje právo na náležité životní prostředí<sup>66</sup>, se tu jasně ukazuje její spojitost s obsahem některých základních práv. Na potvrzení této myšlenky lze uvést dva rozsudky Evropského soudu pro lidská práva. Rozsudek ze dne 9. prosince 1994, věc López Ostra proti Španělsku<sup>67</sup>, pokládal za zřejmé, že vážné zásahy do životního prostředí se mohou dotknout blahobytu člověka tím, že mu budou bránit v užívání bydliště a naruší jeho soukromý a rodinný život (bod 51)<sup>68</sup>. V rozsudku ze dne 19. února 1998, věc

H – *Trestní postih vážných zásahů do životního prostředí*

66 – J. Jordano Fraga: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, S.A., Barcelona 1995, analyzuje různá právní stanoviska k jejich charakteristice (s. 453 až 499). V klasifikaci, kterou provedl K. Vasak: *Le droit international de droits de l'homme*, 1972, by byla zahrnuta mezi lidskými právy týkajícími se solidarity nebo třetí generace.

67 – Věc 41/1993/436/515, série A, 303-C, s. 55. Rozsudek ze dne 16. listopadu 2004, věc Moreno Gómez proti Španělsku (žaloba č. 4143/02), je obdobného znění.

68 – J. Huelin: „Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente“, v *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1996, s. 257 až 273, má za to, že nezvratné tvrzení devíti soudců, kteří tehdy tvořili Evropský soud pro lidská práva, je zásadní; znamená, že vzhledem ke skutkové podstatě pasivity veřejné moci v situacích, kdy jedna, několik nebo mnoho osob musí opakovaně snášet ve svém bydlišti pach, kouř nebo hluk, vycházející z čistítky vod a jiných odpadů, které sice nepoškozují jejich zdraví, ale vážně zhoršují kvalitu života, může být porušením článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Toto tvrzení Strasburského soudu bylo vyjádřeno v rozsudku ze dne 21. února 1990, případ Powell a Rainer proti Spojenému království (věc 3/1989/163/219, série A, 172), v němž bylo řečeno, že pokud hluk, způsobený letadly z letišť, zhoršuje kvalitu života a užívání bydliště, musí být uplatněn článek 8 Úmluvy (bod 40).

71. Popsaná situace jasně ilustruje, jaký význam získalo v posledních desetiletích takzvané „ekologické vědomí“. Nejde tu zjevně o skutečný ani možný dopad lidské činnosti na porušení ekosystémů, ale o stanovení, do jaké míry může taková činnost zhoršit nebo znemožnit život na zemi. Skutečnost, že člověk se svými činy proti přírodě ohrožuje svou existenci jako druh, zdůraznila nutnost určit vzory jednání a uplatňovat „etiku životního prostředí“, jejímž cílem je harmonická integrace člověka do prostředí, kde se rozvíjí.

69 – Věc 116/1996/735/932, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1998-1.

72. Aby se státy bránily ohrožení hodnot nezbytných pro soužití, používají jako poslední *ratio* své trestní zákoníky a ukládají v posledních letech trestní sankce za některá jednání, která poškozují životní prostředí<sup>70</sup>. Jestliže je cílem dosažení vysoké úrovně ochrany a zlepšení kvality života (článek 2 ES), zdá se být logické, že právo Společenství musí využívat pravomocí, jež byly k dosažení těchto cílů svěřeny jeho orgánům, a uplatňovat v některých případech jako jedinou odpověď „účinnou, přiměřenou a odrazující“ trestní sankci.

74. Správní postihy jsou často dostačující, ale nemohou zajistit vhodnou ochranu ve všech závažných případech. Trestní sankce naopak s sebou nese dodatečný tlak na to, aby v mnoha takových případech získaly na vážnosti požadavky a stále více zákonných zákazů týkajících se provádění činností, které jsou pro životní prostředí zvlášť nebezpečné. Vstup ekologie do trestných zákoníků má za cíl nejen zvýšit účinky obecné prevence, ale dosáhnout i změny ve vědomí veřejnosti, pokud jde o sociální „škodlivost“ činností ohrožujících přírodu, a to tak, aby samostatné právní závazky v oblasti životního prostředí byly posuzovány stejně jako klasické hodnoty ošetřené trestním zákoníkem<sup>72</sup>. Nelze opomenout ani etický rozměr trestního postihu: je-li za nějaké jednání uložena trestní sankce, má se za to, že závažnost takového činu je daleko větší, protože došlo k porušení základů právního řádu.

73. V právu došlo k určitému konsenzu, pokud jde o posuzování ekosystémů jako právních statků zvláštního významu, jejichž ochrana je důležitá pro samotnou existenci lidské bytosti, a proto jejich zachování a udržení plně odůvodňuje uplatnění trestního práva se zvláštní zárukou<sup>71</sup>.

75. S ohledem na obsah judikatury, na jejímž základě má Společenství pravomoc ukládat trestní sankce v rámci sbližování vnitrostátních právních předpisů, s ohledem na neustálý proces přebírání pravomocí Společenství v oblasti ochrany životního prostředí<sup>73</sup> a na význam a křehkost hodnot životního

70 — Článek 45 odst. 3 Španělské ústavy stanoví trestní postih činů ohrožujících životní prostředí. S ohledem na toto ustanovení druhý senát Nejvyššího soudu (Tribunal Supremo) odmítl, aby trestní právo mělo vzhledem ke správnímu právu doplňující a druhotnou úlohu (rozsudek ze dne 29. září 2001, kasační opravný prostředek 604/2000).

71 — N. De la Mata Barranco: „Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente“ v *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02.04. (2000). Je také možné konzultovat P. M. De la Cuesta Aguado: „¿Intervención penal para la protección del medio ambiente?“ v *Revista penal on line* ([www.geocities.com/icapda/ambiente.htm](http://www.geocities.com/icapda/ambiente.htm)).

72 — N. De la Mata Barranco, v *op. cit.* předkládá k tomuto tématu relevantní úvahy. F. Schmalenberg: *Ein europäisches Umweltstrafrecht: Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM (2001) 139 endg.*, Berlin 2004, s. 32, zase tvrdí, že správní postih nemá v této oblasti týž účinek jako postih trestní.

73 — Příloha k návrhu směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí ukazuje šíři pravomocí Společenství v této oblasti.

prostředí existují dostatečné důvody k tomu, aby bylo uznáno, že Společenství má pravomoc požadovat od členských států ukládání trestních sankcí za určitá jednání, která jsou pro planetu škodlivá<sup>74</sup>.

76. Rada a ti, kdo v tomto řízení vystupují na její podporu, takové stanovisko odmítají s poukazem, že je to na úkor svrchovanosti států. Tato jejich námitka mi připadá neopodstatněná. Na úvod je třeba připomenout, jak

74 — Dne 25. října 1979 na kolokviu o vztazích mezi právem Společenství a trestním právem, které se konalo na Univerzitě v Parmě, nepochyboval T. C. Hartley o tom, že v právu Společenství je stanovena pravomoc Společenství ukládat členským státům povinnost přijímat trestněprávní pravidla pro obžaloby. („L'impact du droit communautaire sur le procès pénal” v *Droit communautaire et droit pénal*, Griuffrè editor, Milán 1981, s. 33, 47 a 48). Dobrým příkladem je článek 30 Statutu Soudního dvora ES, který stanoví, že porušení přisáhly soudců a svědků v soudních řízeních Společenství musí být posuzováno jako trestný čin. G. Danneker: *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, s. 58, zdůrazňuje názor několika autorů, pro něž skutečnost, že Evropská unie nemá trestněprávní pravomoc, neznamená, že není oprávněna přikázat, aby se za určitá jednání ukládaly sankce trestněprávní povahy. L. Stortini: „L'environnement: des éléments de droit pénal dans la législation européenne” v *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, 1999, s. 268 a 269, obhajuje, že aby bylo dosaženo skutečné nadnárodní ochrany životního prostředí, musí státy přijmout společný vzor. Z širšího pohledu G. Grasso: *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, koedice Universidad de Castilla-La Mancha a OPOCE 1993, s. 198 a násled., má za to, že členské státy mohou být právem Společenství nabádány k tomu, aby volily trestněprávní cestu. J. Biancarelli: „Le droit communautaire et le droit pénal” v *Les lois du droit communautaire*, 21. června 1993, má za to, že Společenství má podněcovat členské státy, aby trestně stihaly některá jednání, která jsou v rozporu s jejími základními hodnotami. Vláda Nizozemska obhajuje teoreticky tentýž názor; když v bodě 15 svého vyjádření uvádí, že Společenství může členským státům uložit, aby ukládaly trestní sankce za určitá jednání, pokud je to nezbytné k plnění ustanovení Smlouvy o ES, ale ve skutečnosti podporuje Radu, protože v oblasti politiky životního prostředí není podle jejího názoru hrozbou trestním postihem nutná (bod 16).

to bylo předesláno v rozsudku Van Gend & Loos<sup>75</sup>, že Společenství si vytváří nový právní řád, v jehož prospěch členské státy omezily své pravomoci, takže teze o „svrchovanosti“ nepřináší do této diskuze nic nového, dokonce ani v oblasti trestněprávní. Důkazem je i to, že právo Společenství nevyžaduje trestní postih mnohých jednání, zavedených ve vnitrostátních trestních zákonících, aniž by toto „vměšování“ někoho pobouřilo<sup>76</sup>. Mohli bychom zde uvést dlouhý seznam příkladů, které máme ještě všichni v paměti, u nichž právo Společenství omezilo pravomoci vnitrostátních legislativ, a to nejen v oblasti trestního práva: takovými dobrými příklady jsou právo v daňové oblasti a procesní právo.

77. S tímto rozporem se dostává na scénu další téma, které se nedotýká tolik států jako občanů: jejich práva na to, aby zavedení

75 — Rozsudek ze dne 5. února 1963 (26/62, Recueil, s. 1).

76 — Na kolokviu uvedeném v poznámce pod čarou 74 G. Olmi uvedl, že právo Společenství může požadovat zrušení vnitrostátních právních předpisů v oblasti trestních sankcí („La sanction des infractions au droit communautaire” v *Droit communautaire et droit pénal*, Griuffrè editor, Milán 1981, s. 167). Rozsudkem ze dne 23. února 1995, Borsessa a další (spojené věci C-358/93 a C-416/93, Recueil, s. I-361), vyloučil z trestních zákoníků vývoz mincí, bankovek a šeků bez předchozího povolení. Připomeňme, že v už ve výše uvedeném rozsudku Casati, poté co bylo přiznáno, že trestní právo a zákony v oblasti trestního řízení jsou v pravomoci členských států, upřesnil, že nelze zneužívat těchto zákonů k tomu, aby byly uvedeny v pochybnost cile smlouvy (bod 27), takže, jak to bylo uvedeno v rozsudcích ze dne 16. února 1978, Schonenberg (88/77, Recueil, s. 473, bod 16), a ze dne 16. prosince 1981, Tymen, (269/80, Recueil, s. 3079, bod 16), odsouzení na základě vnitrostátního legislativního aktu, které je v rozporu s právem Společenství, by bylo také neslučitelné se samotným evropským právem. Konečně, jak to bylo prohlášeno v rozsudku ze dne 2. února 1989, Cowan v. Trésor Public (187/87, Recueil, s. 195, bod 19), uvedený právní řád vymezuje vnitrostátní pravomoci, jejichž ustanovení, dokonce i trestněprávní, nemohou omezit základní svobody smlouvy. M. Zuleeg: „Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration” v *Juristenzeitung*, 1992, s. 762, se opírá o tento poslední rozsudek, aby odmítl myšlenku, že trestněprávní oblast je „vylučně” v pravomoci států.

sankcí bylo provedeno demokraticky zvolenými zástupci, což je v právní terminologii vyjádřeno zásadou zákonnosti trestných činů a jejím dvojnásobným rozměrem: věcným, to jest určením trestných činů zákonem, a formálním, totiž tím, že jejich zavedení je absolutně vyhrazeno zákonodárné moci. S postojem, který zastávám, není pravidlo *nullum crimen sine lege* porušeno, protože k tomu, aby mohlo dojít ke sblížení práva Společenství a aby byly vnější předpisy definitivně včleněny do právních řádů členských zemí, je nutný zásah jejich národních parlamentů<sup>77</sup>.

78. Tento postoj není dotčen ani tím, když články 135 ES a 280 ES opomíjejí v celních věcech a v boji proti podvodům ohrožujícím zájmy Společenství, kdy musí být spolupráce států užší a pravidelnější, „použití vnitrostátního trestního práva“ a „organizaci soudnictví“, kdy oba tyto termíny neodkazují na pravomoc tvořit předpisy, ale uplatňovat je, což v této žalobě nebylo bráno v potaz a týká se to bezpochyby pravomoci trestních soudů.

77 — Podle G. Grassa, *op. cit.*, s. 218, kdyby shromáždění členských států odmítla právní předpisy Společenství, podnikla by příslušná řízení pro nesplnění povinností, ale nedošlo by k nahrazení vnitrostátních předpisů, které nejsou v souladu s předpisy Společenství. J. Eisele: „Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft“ v *Justizzeitung*, 2001, s. 1160, mluví, že trestní předpisy vyplývající ze zavedení určité směrnice by byly schváleny způsobem, jež si každý členský stát svrchované určil, čímž jsou z demokratického hlediska dostatečně legitimní.

79. Bylo by třeba uvést, že když byla trestní spolupráce včleněna do třetího pilíře, mělo by se jakékoliv jednání v této oblasti, dokonce i akty Společenství, zahrnout do hlavy VI Smlouvy o EU, ale k tomuto sylogismu chybí vyšší premisa.

80. Článek 29 EU stanoví pro oblast předcházení trestné činnosti a boje proti ní koordinovaný postup, a to třemi cestami. První dvě spočívají ve spolupráci policejní a soudní, zatímco poslední usiluje o sblížení předpisů trestního práva „v souladu s čl. 31 písm.e)“, který se týká postupného přijímání opatření k zavedení minimálních pravidel týkajících se „znaků skutkových podstat trestných činů a trestů v oblasti organizované trestné činnosti, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami“. Evropská unie tudíž nemá, jak už jsem uvedl<sup>78</sup>, „všeobecnou pravomoc“ přijímat rámcová rozhodnutí, na něž odkazuje čl. 34 odst. 2 písm. b), za účelem sblížení předpisů trestního práva členských států, ale její pravomoc je omezena na skutkové podstaty trestných činů nadnárodního dopadu.

81. Obsahem třetího pilíře je operativní spolupráce policejních a soudních služeb za účelem účinnějšího potírání trestné činnosti, avšak sblížení předpisů, které přesahuje myšlenku spolupráce a je dalším hlubším

78 — Viz poznámka pod čarou 15.

krokem k integraci, je omezeno na ty prvky, jež si z důvodu své „internacionalizace“ zaslouhují jednotný postih.<sup>7</sup>

plní, takže aby Společenství zajistilo svou působnost v této oblasti, může členským státům uložit povinnost, aby tak činily, ale podle mého názoru nemá pravomoc k tomu, aby šlo za tuto mez. Toto tvrzení se na jedné straně opírá o základy judikatury, která přiznává takovou pravomoc, a na druhé straně o povahu jejich pravomocí v oblasti životního prostředí.

82. Stejně jako Společenství nemá všeobecnou pravomoc v trestních věcech, tak také nemá onu „přirozenou způsobilost“ třetího pilíře, který s gravitační silou přitahuje všechny otázky této povahy, které v Unii vyvstanou. Při rozuzlování této zápletky se musí jít jinými cestami, které naznačila judikatura při stanovení pravomoci v trestních věcech na obranu právního řádu Společenství.

### I – Právo Společenství je účinné jen v případě trestního postihu

83. Poté, co byly odmítnuty překážky, jimiž se oháněla Rada a členské státy, musí argumentace pokračovat. Ponechávaje stranou důvody, které doporučují koordinovanou reakci, protože o výhodách sblížení<sup>79</sup> zde řeč není<sup>80</sup>, je třeba určit její dopad. Cílem, jak už bylo uvedeno, je umožnit uložení „účinných, přiměřených a odrazujících“ sankcí za závažné porušení politiky Společenství v oblasti životního prostředí; trestní represe takové požadavky

84. Pravomoc k ukládání sankcí občansko-právních, správních a trestněprávních musí být kvalifikována jako právní nástroj<sup>81</sup> ve službě účinnosti práva Společenství<sup>82</sup>. Jestliže v zájmu integrity tohoto právního systému je zapotřebí provést nějaké úpravy, musí členské státy stanovit mechanismy, které jsou k tomu nezbytné a o jejichž povaze musí rozhodnout Společenství tehdy, jestliže může posoudit jejich užitečnost pro sledovaný cíl, jinak se tento úkol ponechává vnitrostátní zákonodárné moci. V souvislosti s životním prostředím se zdá

79 — G. Grasso je uvádí v *op. cit.*, s. 223 a 224. I. Appel: *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union*, Trier 1994, s. 165, soudí, že jen jednotný trestní postih vyvolá důvěru nezbytnou k pokračování evropské integrace.

80 — Jak Rada Unie, tak Komise podporují patřičnost jednotného trestního postihu.

81 — Německá právní teorie soudí, že pravomoc ke schválení směrnice o trestním právu v oblasti životního prostředí je „přílohou“ článku 175 ES. F. Schmaleberg, *op. cit.*, s. 29; J. Vogel: „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“ v *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, s. 37 a 47; I. Appel, *op. cit.*, s. 175 a 178; a F. Zeder: „Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?“, *Juridikum*, 2001, s. 51. Viz poznámka pod čarou 37.

82 — M. Zulle, *op. cit.*, s. 762, navrhuje, aby se členské státy zaměřovaly ve svých právních rádech na integraci, která by byla dotčena, kdyby byly rovnou vyloučeny z oblasti působnosti práva Společenství tak důležité oblasti, jako je trestní právo.

být jasné, že jednání, která ho vážně poškozují, musí být postihována trestně, ale samotná volba trestů, které jsou za taková jednání ukládány, aby se učinilo zadost právu Společenství, je ponechána členskými státními.

85. Poté, co byla při sblížení práva Společenství zavedena jednotná jednání ohrožující životní prostředí, musí vnitrostátní právní řády za taková zakázaná jednání ukládat sankce a stanovit za taková porušení konkrétní represivní prostředky, aby tak napravily porušení fyzického stavu a právního řádu. K tomuto úsilí má největší způsobilost vnitrostátní zákonodárce, který tím, že zná z první ruky právní a sociologické zvláštnosti svého systému soužití, musí v předem vymezeném rámci Společenství a za účelem zachování jeho práva zvolit nejvhodnější postih<sup>83</sup>.

86. Trestní právo nabízí jediné „účinné, přiměřené a odrazující“ řešení, co se týče jednání, která, jak popisuje článek 2 rámcového rozhodnutí, poškozují závažným způsobem životní prostředí; jsou-li však už zahrnuta do oblasti trestního práva, trest může být stanoven jen podle vnitrostátního právního řádu, který má ke splnění takového úkolu svá kritéria, protože Společenství nemá v současné době vymezeny prvky

skutkové podstaty trestných činů, které jsou nezbytné k tomu, aby mohlo posoudit nejlepší způsob ochrany hodnot životního prostředí v každém členském státě a rozhodnout mezi odnětím svobody, jiným omezením práv nebo finančním postihem.

87. Toto schéma opravňuje Společenství k tomu, aby přesně definovalo chráněný právní závazek a povahu výtky, přičemž členské státy jsou povinny vypracovat sankční předpisy<sup>84</sup>, buď individuálně, nebo v koordinaci prostřednictvím mezivládní spolupráce stanovené ve třetím pilíři Smlouvy o EU.

*J – Povaha pravomocí Společenství vztahujících se k životnímu prostředí*

88. O pravomoc v této oblasti se dělí Společenství s členskými státy<sup>85</sup>, přičemž se

84 — Tento postoj zastává v právní nauce J. P. Jacqué: „La question de la base juridique dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures“ v *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Brusel 2002, s. 255 a 256. J. Eisele, *op. cit.*, s. 1162, který má za to, že zákonodárce Společenství musí určit minimální pravidlo pro stanovení trestného jednání, zatímco vnitrostátní zákonodárce musí určit trest. G. Grasso, *op. cit.*, s. 218, má za to, že orgány Společenství jsou oprávněny ujmout se sblížených předpisů trestní povahy a zavést jednotné typy, pokud je to třeba, a to v případě, že smlouvy přiznají uvedeným orgánům zvláštní pravomoc k dosažení cílů Společenství. Na druhou stranu se musí právo Společenství odrazit v právním řádu každého členského státu tím, že přijme nadnárodní vymezení trestných činů a v rámci předem určeného rámce za ně stanoví tresty. Také F. Comte, *op. cit.*, s. 781.

85 — Tato povaha, která vyplývá z platné právní úpravy, je výslovně vyjádřena v čl. 1-14 odst. 2 písm. e) smlouvy o ústavě pro Evropu, takže ve znění jejího čl. 1-12 odst. 2, „svěřuje-li v určité oblasti Ústava Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vyvířet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém jí Unie nevykonala nebo se jí rozhodla přestat vykonávat.“

83 — G. Grasso, *op. cit.*, s. 219, doporučuje předpisy zaručující určitou flexibilitu, které by určovaly nevhodná jednání a způsoby porušení právních předpisů a zaváděly sankce, aniž by však přesně vymezovaly jejich výši.

připouští, aby vnitrostátní právní řád byl přísnější.

ňují právo Společenství nebo se od něj odchyľují tím, že udělují vyšší úroveň ochrany, takže se zdá být naprosto koherentní, že s ohledem na minimální práh určený Společenstvím (trestní postih za porušení předpisů) ho vnitrostátní právní řády ozvláštňují, upřesňují a dodávají mu nezbytnou sílu k tomu, aby sloužilo stanovenému cíli.

89. Článek 176 ES, jak jsem již uvedl, opravňuje členské státy, aby zachovávaly nebo zaváděly přísnější ochranná opatření, pokud jsou slučitelná se Smlouvou a budou oznámena Komisi. Na druhé straně je článek 95 ES opravňuje zachovat si (odstavec 4) nebo zavést (odstavec 5) vlastní vnitrostátní předpisy, i poté co byla přijata harmonizační opatření, pokud jsou odůvodněny ochranou životního nebo pracovního prostředí a oznámí se uvedenému orgánu. Konečně čl. 174 odst. 2 druhý pododstavec ES stanoví „ochrannou doložku, na základě které jsou členské státy zmocněny přijmout z mimoekonomických důvodů ochrany životního prostředí dočasná opatření“, podrobená kontrole.

*K – Články 1 až 7 rámcového rozhodnutí jako pravomoc Společenství*

91. Na základě předchozích úvah ohledně článků 1 až 7 rámcového rozhodnutí by mělo být posouzeno, zda jejich obsah spadá do oblasti práva Společenství, protože, pokud tomu tak je, jejich přijetí Radou Unie podle článku 29, čl. 31 písm. e) a čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU porušuje článek 47 EU, a tím se stává neplatným.

90. V již uvedeném stanovisku ve věci Deponiezweckverband Eiterköpfe jsem ukázal, že státy tedy hrají důležitou úlohu, když připouštějí spoluexistenci evropských předpisů a předpisů vnitrostátních, které upřes-

92. Články 2 a 3 stanoví, aby bylo trestně stíháno sedm činů poškozujících životní prostředí, které jsou spáchány úmyslně a z nedbalosti nebo alespoň z hrubé nedbalosti, charakterizovaných podle své závažnosti, ať už způsobujících smrt, nebo vážná poškození zdraví osob nebo podstatné poškození prvků přírodního a kulturního

prostředí nebo ohrožujících chráněné druhy nebo poškozujících ozón. Z předchozího jasně vyplývá, že rozhodování o typu sankce za jednání takové povahy přísluší Společenství. Něco obdobného obsahuje článek 4, když požaduje určení způsobů účastenství odlišného od pachatelství, jakož i podněcování k trestné činnosti. Všechna tato ustanovení patří k „minimálním pravidlům sbližovacího procesu Společenství“, protože tím, že vymezují subjektivnost trestní odpovědnosti, mají dopad na jeho povahu.

93. Když čl. 5 odst. 1 stanoví, aby za činy popsané v článcích 2 a 3 byly ukládány účinné, přiměřené a odrazující tresty, dává za pravdu témuž názoru, jako tomu bylo u předchozích článků, neboť na základě zdůvodnění i v těchto případech volba sankčního vzoru – trestněprávního, správního nebo občanskoprávního – přísluší Společenství.

94. Hranice prvního pilíře však přesahuje ustanovení, obsažené v samotném čl. 5 odst. 1, aby za nejzávažnější jednání byly ukládány tresty odnětí svobody, pro které je možné vydání, protože v oblasti trestněprávní je volba relevantního trestu ponechána státu. Doplňujícím sankcím uvedeným

v čl. 5 odst. 2 nelze v tomto směru nic vytknout.

95. Článek 6 upravuje odpovědnost právnických osob za jednání nebo opominutí u činů uvedených v článcích 2 až 4 a článek 7 stanoví, že za ně mají být uloženy „účinné, přiměřené a odrazující sankce“, aniž by přesně definoval jejich povahu; oba články vykazují tutéž chybu jako články 2 až 4 a čl. 5 odst. 1. To, že je upraven postih nejen fyzických, ale i právnických osob, odpovídá základnímu vzoru, co se týče postihu při porušení předpisů v oblasti životního prostředí, což je úkolem Společenství. Přesto článek 7 tím, že vyjmenovává pět konkrétních trestů, zasahuje do oblasti, která právu Společenství nepřísluší.

96. A konečně, článek 1 se omezuje na definování tří pojmů, které jsou použity v článcích 2 a 6.

97. Mám tedy za to, že tak, jak volba trestního postihu závažných činů proti životnímu prostředí přísluší Společenství, Rada Unie není oprávněna přijmout články 1 až 4, čl. 5 odst. 1 – kromě ustanovení týkajících se trestů odnětí svobody a vydání –, článek 6 a čl. 7 první pododstavec rámcového rozhodnutí. V důsledku toho je žaloba Komise

opodstatněná a je na místě to připustit a uvedené předpisy zrušit.

Evropské unie podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu náklady řízení.

#### **V – K nákladům řízení**

98. Na základě posouzení žaloby podané Komisí Evropských společenství ponese Rada

99. Podle odstavce 3 téhož článku ponесou členské státy, Evropský parlament a Evropský hospodářský a sociální výbor, kteří byli vedlejšími účastníky řízení, vlastní náklady řízení.

#### **VI – Závěry**

100. Na základě předchozích úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

- „1) vyhověl žalobě na neplatnost podané Komisí Evropských společenství proti rámcovému rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí a zrušil ho v rozsahu předchozího bodu 97;
- 2) uložil Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení a rozhodl, že vedlejší účastníci řízení ponесou vlastní náklady.“