



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
přednesené dne 16. února 2017<sup>1</sup>

**Věc C-129/16**

**Túrkevei Tejtermelő Kft.  
proti  
Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovněprávní soud v Szolnoku, Maďarsko)]

„Životní prostředí — Směrnice 2004/35 — Odpovědnost za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí — Směrnice 2008/98 — Odpad — Zásada ‚znečišťovatel platí‘ — Proporcionalita — Presumpce nevinny — Znečištění ovzduší v důsledku ilegálního spalování odpadu — Společná odpovědnost vlastníka pozemku, na němž došlo ke znečištění životního prostředí, a znečišťovatele“

### I – Úvod

1. Soudní dvůr má znovu<sup>2</sup> upřesnit důsledky zásady „znečišťovatel platí“. Tentokrát se jedná o to, zda vlastník pronajatého pozemku může být postižen za to, že byl na tomto pozemku ilegálně spalován odpad, přičemž tento vlastník ani neidentifikoval skutečného uživatele pozemku, ani neprokázal, že za porušení nenese žádnou odpovědnost.

2. Vnitrostátní soud sice tuto otázku pokládá ve světle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí<sup>3</sup>, avšak tato směrnice není použitelná již z toho důvodu, že neobsahuje žádná sankční ustanovení. Sankce za ilegální spalování odpadu stanoví spíše směrnice o odpadech<sup>4</sup>. I tato směrnice vychází ze zásady „znečišťovatel platí“ a výslovně požaduje účinné sankce za porušení. A vzhledem k tomu, že se jedná o sankce, je kromě zásady „znečišťovatel platí“ nutno vzít v úvahu i zásadu přiměřenosti, která vytváří meze pro ukládání sankcí, a presumpci nevinny.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Viz rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215), ze dne 7. září 2004, Van de Walle a další (C-1/03, EU:C:2004:490), ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359), ze dne 16. července 2009, Futura Immobiliare a další (C-254/08, EU:C:2009:479), ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, a C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127), a ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2015:140).

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. 2004, L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/8, s. 357).

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3).

## II – Právní rámec

### A – Unijní právo

1. Listina základních práv Evropské unie

3. Ustanovení čl. 48 odst. 1 Listiny obsahuje presumpci neviny:

„Každý obviněný se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.“

4. Zásada zákonnosti trestu a platnost zásady přiměřenosti, pokud jde o sankce, vyplývají z článku 49 Listiny:

„1. Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. [...]

2. [...]

3. Výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu.“

2. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

5. Článek 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se týká jejího předmětu:

„Účelem této směrnice je vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě ‚znečišťovatel platí‘ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je.“

6. Pojem škody na životním prostředí je definován v čl. 2 bodu 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí:

„Pro účely této směrnice se použijí tyto definice:

1. ‚škodami na životním prostředí‘ se rozumí

a) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, což jsou jakékoli škody, které mají závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo zachovávání příznivého stavu ochrany takových stanovišť nebo druhů. Význam takových účinků je posuzován podle základní podmínky, přičemž jsou zohledněna kritéria stanovená v příloze I;

Škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích nezahrnují dříve určené nepříznivé účinky, které vyplývají z jednání provozovatele, které příslušné orgány výslovně schválily v souladu s prováděcími ustanoveními k čl. 6 odst. 3 a 4 nebo článku 16 směrnice 92/43/EHS nebo článku 9 směrnice 79/409/EHS, nebo v případě stanovišť a druhů, na které se nevztahuje právo Společenství, v souladu s obdobnými vnitrostátními předpisy na ochranu přírody;

b) škody na vodách, což jsou jakékoli škody, které mají závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jak je vymezen směrnicí 2000/60/ES, s výjimkou nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice;

c) škody na půdě, což je jakákoli kontaminace půdy, která představuje závažné riziko pro lidské zdraví, které je nepříznivě ovlivněno v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů do půdy, na půdu nebo pod povrch půdy;“

7. Pojem škody na životním prostředí je kromě toho vysvětlen v bodě čtyři odůvodnění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí:

„Škody na životním prostředí zahrnují také škody způsobené vzduchem roznášenými částicemi, pokud poškozují vodu, půdu nebo chráněné druhy nebo přírodní stanoviště.“

### 3. Směrnice o odpadech

8. Bod 26 odůvodnění směrnice o odpadech se týká zásady „znečišťovatel platí“:

„Zásada ‚znečišťovatel platí‘ je hlavní zásadou na evropské i mezinárodní úrovni. [...]“

9. Článek 36 směrnice o odpadech se týká vymáhání právních předpisů o odpadech:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání nebo vypouštění odpadů a nekontrolovaného nakládání s nimi.

2. Členské státy stanoví předpisy o sankcích použitelných v případě porušení této směrnice a přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění jejich provádění. Sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

### B – Maďarské právo

10. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou relevantní ustanovení maďarského práva popsána takto:

11. Podle § 102 odst. 1 zákona z roku 1995 évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (zákon č. LIII z roku 1995 o obecných pravidlech ochrany životního prostředí) nesou odpovědnost za škody na životním prostředí nebo za riziko pro životní prostředí, není-li prokázán opak, solidárně ti, kdo po vzniku škody na životním prostředí nebo rizika pro životní prostředí jsou současným vlastníkem a držitelem (uživatelem) nemovitosti, v níž došlo ke škodě na životním prostředí nebo v níž byla prováděna činnost představující riziko pro životní prostředí. Podle § 102 odst. 2 se vlastník solidární odpovědnosti zproští, jestliže identifikuje osobu, která skutečně užívá nemovitost, a jednoznačně prokáže, že odpovědnost nenese.

12. Podle § 27 odst. 2 306/2010. (XII. 23.) kormányrendelet a levegő védelméről (nařízení vlády č. 306/2010 ze dne 23. prosince 2010 o ochraně ovzduší) je zakázáno spalování odpadu prováděné v otevřeném terénu nebo v zařízeních, která nejsou v souladu s ustanoveními právních předpisů upravujících podmínky pro spalování odpadu, vyjma spalování nezpracovaného papírového odpadu z domácností a dřevného odpadu, který není považován za nebezpečný, uskutečňovaného v domácích zařízeních. Má se za to, že dochází ke spalování odpadu v otevřeném terénu, pokud odpad hoří z jakýchkoli příčin, s výjimkou přírodních.

13. Podle § 34 odst. 1 uvedeného nařízení vlády uloží orgán ochrany životního prostředí k tíži fyzické nebo právnické osoby nebo entity bez právní subjektivity, která nesplnila požadavky na kvalitu ovzduší, pokutu v oblasti ochrany kvality ovzduší a současně povinnost ukončit protiprávní činnost nebo opomenutí, není-li stanoveno jinak.

14. Podle informací Maďarska je právo v oblasti odpadů upraveno i v dalších maďarských právních předpisech, totiž v 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (zákon CLXXXV z roku 2012 o nakládání s odpady) a v 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgyűjtésről és a hulladékgyűjtésről szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgyűjtéséről (nařízení vlády č. 271/2001 ze dne 21. prosince 2001 o výši sankce v rámci nakládání s odpady a podmínkách jejího ukládání a stanovování).

### III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

15. Dne 2. července 2014 oznámil celní a daňový orgán orgánu ochrany životního prostředí prvního stupně, že v Túrkeve je v závodě ve vlastnictví společnosti Túrkevei Tejtermelő Kft. (dále jen „TTK“) spalován komunální odpad.

16. Pracovníci orgánu ochrany životního prostředí provedli kontrolu nemovitosti na místě, o níž byl sepsán protokol. V něm se uvádí, že v každém ze tří skladovacích sil se nacházelo 30–40 m<sup>3</sup> spáleného komunálního odpadu, který obsahoval plechovky od konzerv a další kovový odpad. Na místě se mimo skladovací síla nacházel také kovový odpad ze spalování na ploše 5 x 5 metrů.

17. Při příjezdu na místo inspektoři v závodě našli tři nákladní vozidla připravená k přepravě kovového odpadu ze spalování. Řidiči těchto nákladních vozidel za vlastníka vozidel označili obchodní společnost se sídlem v Budapešti. Podle vyjádření řidičů vozidel měli pokyny ohledně místa, na které měli přepravit kovový odpad, obdržet až po jeho naložení.

18. Orgán ochrany životního prostředí prvního stupně uvedl, že TTK podle svého vyjádření ze dne 12. července 2014 budovu dne 15. března 2014 pronajala osobě, která dne 1. dubna 2014 zemřela. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neobsahuje žádné údaje o tom, zda byli identifikováni dědicové této osoby nebo osoby, jež jsou odpovědné za spalování odpadů.

19. Orgán prvního stupně uložil TTK pokutu v oblasti ochrany kvality ovzduší ve výši 500 000 maďarských forintů (HUF) (přibližně 1 650 EUR) a uložení sankce právně odůvodnil vlastnickým právem TTK.

20. Na základě opravného prostředku TTK Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Státní generální inspekce ochrany životního prostředí a přírody) rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdila.

21. Zúčastněné orgány uvedly, že spalování odpadu v otevřeném terénu uvolňuje látky škodlivé pro lidské zdraví a pro životní prostředí, které představují riziko pro životní prostředí. Subjektem odpovědným za riziko pro životní prostředí je vlastník zařízení. Státní generální inspekce poukázala na to, že vlastníkem zařízení, v němž se spalování uskutečnilo, je žalobkyně a že podle zákona o ochraně životního prostředí solidárně odpovídají ti, kdo jsou v daném okamžiku vlastníkem a držitelem nemovitosti, ledaže vlastník jednoznačným způsobem prokáže, že za riziko pro životní prostředí neodpovídá. S ohledem na to, že nájemce nemovitosti zemřel, orgán prvního stupně provedl nezbytné procesní kroky k objasnění skutkových okolností a měl navíc za to, že dochází k obrácení důkazního břemene, takže žalobkyni příslušelo, aby prokázala, že odpovědnost nenese.

22. Proti tomuto rozhodnutí podala TTK žalobu a příslušný soud se na Soudní dvůr obrací s následujícími otázkami:

„1. Brání článek 191 SFEU a ustanovení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí takové vnitrostátní právní úpravě, která tím, že jde nad rámec zásady ‚znečišťovatel platí‘, umožňuje správnému orgánu ochrany životního prostředí přičíst odpovědnost k náhradě škody na životním

prostředí konkrétně vlastníkovi, aniž je předtím po věcné stránce nutné prokázat existenci příčinné souvislosti mezi chováním této osoby (obchodní společnosti) a událostí, která je příčinou znečištění?

2. Je-li odpověď na první otázku záporná a v souvislosti se znečištěním ovzduší není nutné nahradit škodu na životním prostředí, lze odůvodnit uložení pokuty v oblasti ochrany kvality ovzduší s poukazem na přísnější právní úpravu členských států podle článku 16 směrnice 2004/35/ES a článku 193 SFEU, nebo ani tato přísnější úprava nemůže být základem pro uložení pokuty výlučně sankční povahy vlastníkovi, který za znečištění neodpovídá?
23. K oběma těmto otázkám a k jedné další otázce Soudního dvora, jaký význam má směrnice o odpadech, předložily písemné vyjádření Státní generální inspekce ochrany životního prostředí a přírody, Maďarsko a Evropská komise.

#### IV – Právní posouzení

24. Cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je zjistit, zda zásada „znečišťovatel platí“, která je zakotvena v čl. 191 odst. 2 SFEU, umožňuje uložit sankci vlastníkovi pronajatého pozemku, na němž byl nelegálně spalován odpad, i když nebyla prokázána příčinná souvislost mezi jeho jednáním a porušením.

25. Vnitrostátní soud přitom správně vychází z toho, že zásada „znečišťovatel platí“ může být uplatněna pouze v souvislosti s konkretizací na úrovni sekundárního práva<sup>5</sup>. Tuto konkretizaci však tento soud nesprávně hledá ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí (k tomu viz níže pod písmenem A). Pro věc v původním řízení se nachází naopak ve směrnici o odpadech (k tomu viz níže pod písmenem B). V tomto rámci je nutno posuzovat dopady zásady „znečišťovatel platí“ a také zásadu přiměřenosti a presumpci nevinu. Závěrem bude zapotřebí posoudit druhou otázku, která se týká oprávnění členských států k přijetí přísnějších ochranných opatření (k tomu viz níže pod písmenem C).

##### A – Ke směrnici o odpovědnosti za životní prostředí

26. V původním řízení byla uložena sankce za nelegální spalování odpadu v oblasti ochrany kvality ovzduší. Komise však správně zdůrazňuje, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí neupravuje ani sankce za porušení práva v oblasti ochrany životního prostředí, ani narušení kvality ovzduší.

27. Účelem směrnice o odpovědnosti za životní prostředí je podle jejího článku 1 vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je.

28. Bylo by sice v zásadě myslitelné zahrnout do rámce odpovědnosti za životní prostředí s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je také sankce za porušení, avšak směrnice o odpovědnosti za životní prostředí takové sankce nestanoví. Pokud jde o škody na životním prostředí, omezuje se pouze na povinnost přijmout preventivní a nápravná opatření a upravit odpovědnost za náklady na tato opatření.

29. Pojem škody na životním prostředí kromě toho na základě definice v čl. 2 bodu 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nezahrnuje narušení kvality ovzduší. Omezuje se na škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích a na poškození vody či půdy.

5 — Viz rozsudky ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 46), a ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 39), a ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2015:140, bod 42).

30. Čtvrtý bod odůvodnění upřesňuje, že pojem „škody na životním prostředí“ zahrnuje také škody způsobené vzduchem roznášenými částicemi, pokud poškozují vodu, půdu nebo chráněné druhy nebo přírodní stanoviště. Ohledně takových dopadů však v původním řízení nejsou patrné žádné indicie.

31. Kromě toho také ilegální spalování odpadů není jako takové škodou na životním prostředí ve smyslu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

32. V důsledku toho není směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v původním řízení použitelná, a skrze ni tudíž nelze uplatnit zásadu „znečišťovatel platí“ podle čl. 191 odst. 2 SFEU.

#### B – K právním předpisům o odpadech

33. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce však vyplývá, že sankce, která je předmětem projednávaného sporu, byla uložena z důvodu ilegálního spalování odpadů.

34. Maďarsko sice zdůrazňuje, že dotčená sankce vychází z právní úpravy o ochraně ovzduší, avšak vzhledem k tomu, že navazuje na odstraňování odpadů a cílem směrnice o odpadech je podle jejího čl. 13 písm. a) také ochrana kvality ovzduší, je nutno uplatňovanou maďarskou právní úpravu sankcí považovat za provedení čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech. V tomto ustanovení se uvádí, že členské státy stanoví předpisy o sankcích použitelných v případě porušení této směrnice a přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění jejich provádění. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

35. Soudní dvůr by proto měl žádost o rozhodnutí o předběžné otázce posuzovat ve světle právních předpisů o odpadech. V rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU totiž přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Dále může Soudní dvůr přihlídnout k normám unijního práva, na které vnitrostátní soud ve znění své otázky neodkázal<sup>6</sup>.

36. Níže tedy nejprve vymezím zásady, jimiž je nutno se řídit při ukládání sankcí podle čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech. Následně bude nutno upřesnit, z čeho bude vycházet uložení sankce TTK v původním řízení, totiž z vyvratitelné domněnky její spoluodpovědnosti za porušení. Nakonec bude nutno vymezit hranice této domněnky ve světle dříve uvedených zásad.

1. K zásadám, jimiž se vzhledem k článku 36 odst. 2 směrnice o odpadech řídí ukládání sankcí

37. Směrnice o odpadech stejně jako směrnice o odpovědnosti za životní prostředí výslovně vychází ze zásady „znečišťovatel platí“. Ačkoli je tato zásada uvedena v prvním bodě odůvodnění a v článku 14 pouze ve vztahu k nákladům spojeným s nakládáním s odpady, zdůrazňuje bod 26 odůvodnění její obecnou funkci jakožto hlavní zásady na evropské a mezinárodní úrovni.

38. Kromě toho je na základě čl. 191 odst. 2 SFEU unijní zákonodárce při přijímání předpisů v oblasti ochrany životního prostředí *vždy* povinen usilovat o provádění zásady „znečišťovatel platí“. Směrnice o odpadech je takovou právní úpravou, neboť vychází z čl. 175 odst. 1 ES (nyní čl. 192 odst. 1 SFEU). Tuto směrnici je tudíž nutno vykládat ve světle zásady „znečišťovatel platí“.

39. Povinnost ukládat sankce za porušení, která je stanovena v čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech, je tudíž nutno vykládat tak, aby byla naplněna zásada „znečišťovatel platí“.

<sup>6</sup> — Viz naposledy rozsudky ze dne 11. února 2015, Marktgemeinde Straßwalchen a další (C-531/13, EU:C:2015:79, bod 37), a ze dne 13. října 2016, M. a S. (C-303/15, EU:C:2016:771, bod 16). Viz také rozsudek ze dne 26. září 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, body 43 až 46).

40. Povinnost ukládat sankce uvedená v čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech úzce souvisí s povinností podle jejího čl. 36 odst. 1 zakázat svévolné opuštění, nepovolené ukládání nebo vypouštění odpadů a nekontrolované nakládání s nimi. Z toho vyplývá povinnost odpady odstranit nebo využít, stanovená v čl. 15 odst. 1, kterou má v zásadě původce nebo držitel odpadu<sup>7</sup>. Tato osoba nese v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ podle článku 14 náklady na odstranění odpadu, přičemž Soudní dvůr zdůraznil, že je tím míněna osoba, která je znečišťovatelem<sup>8</sup>.

41. Soudní dvůr tudíž konstatoval, že použití zásady „znečišťovatel platí“ ve smyslu čl. 191 odst. 2 prvního pododstavce SFEU a článku 15 směrnice o odpadech by bylo zmařeno, pokud by takové osoby mající podíl na vzniku odpadu měly uniknout své finanční odpovědnosti stanovené uvedenou směrnicí<sup>9</sup>.

42. Tato úvaha týkající se odpovědnosti za náklady původců odpadů je důležitá i z hlediska povinnosti ukládat sankce za porušení. Sankce má postihnout toho, kdo porušení způsobil. Členské státy jsou tudíž povinny přijmout vhodná opatření s cílem identifikovat tyto osoby a uložit jim sankce. V původním řízení by potud bylo nutno v první řadě cílit na osoby, jež porušení způsobily či nařídily, a případně na osobu, která v době porušení fakticky disponovala pozemkem, popř. na dědice zemřelého nájemce.

43. Se zásadou „znečišťovatel platí“ by naopak bylo neslučitelné ukládat sankce za porušení osobám, jež za ně nenesou odpovědnost<sup>10</sup>. Není to také ani nutné, čímž by došlo k porušení zásady přiměřenosti<sup>11</sup>, kterou je nezbytné se při uplatňování unijního práva řídit<sup>12</sup>. Tato zásada platí na základě čl. 49 odst. 3 Listiny pro vyšší trestu<sup>13</sup> a je také výslovně uvedena v čl. 36 odst. 2 druhé větě směrnice o odpadech.

44. Vzhledem k tomu, že se jedná o sankci, jsou kromě toho důležité i další zásady, totiž zákonnost trestu – *nulla poena sine lege* – podle čl. 49 odst. 1 první věty Listiny, a presumpce nevin, která je zakotvena v čl. 48 odst. 1 Listiny. V případě presumpce nevin hraje roli také zásada viny – *nulla poena sine culpa* – která vyžaduje zavinění, tedy odpovědnost za porušení<sup>14</sup>.

45. Je ovšem také nutno vzít v úvahu, že konkretizace zásady přiměřenosti a zásady „znečišťovatel platí“, a to jak v rovině obecné<sup>15</sup>, tak zejména v oblasti ukládání sankcí za porušení<sup>16</sup>, je úkolem členských států, kterým tudíž zpravidla náleží široká posuzovací pravomoc. Kontrola této posuzovací pravomoci je přitom v první řadě věcí vnitrostátních soudů.

7 — Rozsudek ze dne 7. září 2004, Van de Walle a další (C-1/03, EU:C:2004:490, bod 56).

8 — Rozsudky ze dne 7. září 2004, Van de Walle a další (C-1/03, EU:C:2004:490, bod 58), a ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 71).

9 — Rozsudek ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 72).

10 — Viz rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 51).

11 — Rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, body 51 a 52).

12 — Rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86).

13 — Viz rozsudek ze dne 28. července 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, bod 42).

14 — Viz rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, Maizena a další (137/85, EU:C:1987:493, bod 15), a ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, EU:C:2002:440, body 35 a 44). Viz rovněž mé stanovisko ve věci Schenker a další (C-681/11, EU:C:2013:126, body 40 a 41).

15 — Rozsudky ze dne 16. července 2009, Futura Immobiliare a další (C-254/08, EU:C:2009:479, body 48, 52 a 55), a ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 55).

16 — Rozsudek ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada (C-440/05, EU:C:2007:625, bod 70), viz také čl. 83 odst. 2 SEU.

## 2. Ke konkretizaci výtky

46. Pro konstatování odpovědnosti vlastníka pozemku za činy jiných osob na pronajatém pozemku by bylo možno provést posouzení různých trestněprávních kategorií účastenství na trestném činu. Potud by připadalo v úvahu například spolupachatelství, návod či napomáhání a po spáchání trestného činu nadřezování či maření výkonu trestu. Žádné indicie však nenaznačují, že by v původním řízení byla učiněna v tomto ohledu nezbytná zjištění.

47. Předmětná sankce se naopak opírá pouze o skutečnost, že TTK je vlastníkem pozemku, který ani neoznačil skutečného uživatele pozemku, ani jednoznačně neprokázal, že nenese odpovědnost.

48. V této souvislosti je nejprve věcí vnitrostátního soudu, aby se ujistil, zda maďarské právo skutečně zakládá příslušnou odpovědnost vlastníka pozemku v souladu se zásadou přiměřenosti trestu zakotvenou v čl. 49 odst. 1 první větě Listiny.

49. Nezdá se totiž – jak je také naznačeno v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – že by ustanovení § 102 odst. 1 zákona č. LIII z roku 1995 o obecných pravidlech ochrany životního prostředí, které je v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zmíněno, mělo nutně tento účinek. Podle tohoto ustanovení odpovídá za škody na životním prostředí, resp. za riziko pro životní prostředí solidárně každý, kdo je po škodné události vlastníkem nebo držitelem (uživatelé) dotčeného pozemku nebo se jím stane.

50. Tato terminologie zahrnuje prostřednictvím budoucích vlastníků a uživatelů i osoby, které nenesou žádnou odpovědnost za případné porušení pravidel v minulosti. To by mohlo být za určitých podmínek přípustné, pokud jde o nápravu škod nebo předcházení rizikům nad rámec právní úpravy směrnice o odpovědnosti za životní prostředí<sup>17</sup>. V projednávané věci se však nejedná o odstranění škod na životním prostředí nebo o předcházení rizikům pro životní prostředí, nýbrž o uložení sankce za porušení práva.

51. Co se týče odpovědi na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, je rovněž nutno vycházet z toho, že maďarské právo ukládá vlastníkovu pozemku sankcí postihovanou odpovědnost za porušení práva spáchané na tomto pozemku, pokud tento vlastník neuvedl totožnost skutečného uživatele pozemku ani jednoznačně neprokázal, že za toto jednání nese odpovědnost.

52. Tato sankce se proto opírá o vyvratitelnou domněnku.

## 3. K přípustnosti vyvratitelných domněnek

53. Pro přípustnost odůvodnění sankcí vyvratitelnou domněnkou existují indicie v judikatuře ESLP týkající se presumpce nevinu podle čl. 6 odst. 2 EÚLP. Tato zásada vyžaduje, aby byly skutkové či právní domněnky, které se vyskytují v trestních zákonech, přiměřeně omezeny, je přitom nutno zohlednit závažnost dotčeného zájmu a právo na obhajobu<sup>18</sup>. Soudní dvůr se této judikatury přidržuje<sup>19</sup>.

17 — Viz mé stanovisko ve věci Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2014:2393, bod 60 a 61) a ve věci ERG a další (C-378/08 a dále C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:650, body 130 až 138).

18 — Rozsudky ESLP ze dne 7. října 1988, Salabiaku v. Francie (10519/83, CE:ECHR:1988:1007JUD001051983, § 28), ze dne 25. září 1992, Pham Hoang v. Francie (13191/87, CE:ECHR:1992:0925JUD001319187, § 33), a ze dne 30. března 2004, Radio France a další v. Francie (53984/00, CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24).

19 — Rozsudek ze dne 23. prosince 2009, Spector Photo Group a Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, bod 43). Viz již rozsudek ze dne 10. července 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291, bod 19).

54. Solidární spoluodpovědnost vlastníka pozemku za jednání uživatele pozemku spočívá na dvou pilířích, a sice na jedné straně na předpokladu, který se nabízí, že vlastník toto jednání přinejmenším trpí, či dokonce schvaluje, a na druhé straně na povinnosti náležité péče<sup>20</sup>, která je s tímto vlastnictvím spojená. Státní generální inspekce tuto povinnost ve svém vyjádření opisem vyjadřuje jako zásadu „*bonus et diligens pater familias*“.

55. Zejména s ohledem na posuzovací pravomoci členských států se tento dvojí základ jeví jako slučitelný se zásadou „znečišťovatel platí“, zásadou přiměřenosti a presumpcí nevinoty. Porušení směrnice o odpadech v původním řízení bylo totiž možné pouze proto, že TTK nevyužila svá vlastnická práva k tomu, aby těmto porušením zabránila.

56. Kromě odůvodnění takové domněnky je však nutno zdůraznit také práva na obhajobu. Obviněnému je nutno umožnit, aby domněnku, která mu jde k tíži, vyvrátil<sup>21</sup>.

57. Maďarsko zdůrazňuje, že vlastník je podle § 102 odst. 2 zákona č. LIII zproštěn solidární odpovědnosti, pokud identifikuje osobu, která skutečně užívá nemovitost, a jednoznačně prokáže, že sám odpovědnost nenese.

58. Státní generální inspekce dochází v původním řízení k závěru, že TTK ani jeden z obou požadavků nesplnila, a tudíž domněnku vlastní odpovědnosti nevyvrátila. Nájemce, kterého TTK uvedla, nemohl pozemek skutečně užívat, neboť mezitím zemřel, a TTK ani jednoznačně neprokázala, že za porušení práva na daném pozemku nenese odpovědnost.

59. Státní generální inspekce považuje tento závěr za opodstatněný, neboť vyplývá z porušení povinnosti náležité péče, kterou má vlastník pozemku. TTK delší dobu nesledovala, co se na jejím pozemku děje.

60. Povinnost náležité péče však musí být přiměřená, a zejména důvodně požadovatelná<sup>22</sup>. Podle zásady proporcionality musí být opatření „ve vztahu k cíli, který sleduje, vhodné, nezbytné a přiměřené“<sup>23</sup>. Požadavek důvodné požadovatelnosti přitom vyplývá ze třetí fáze tohoto přezkumu, tedy z posouzení, zda opatření – v tomto případě povinnost náležité péče – je přiměřené sledovanému cíli.

61. A ve stejné míře musí být důvodně požadovatelné také vyvrácení domněnky, která se opírá o takovou povinnost náležité péče.

62. Příslušné maďarské soudy tudíž musí kriticky přezkoumat, zda jsou požadavky na vyvrácení domněnky odpovědnosti vlastníka pozemku v původním řízení skutečně důvodně požadovatelné.

63. V původním řízení je zejména sporné, zda TTK vůbec mohla učinit více, než identifikovat svého nájemce. Na základě nájmu totiž přestala s pozemkem fakticky disponovat. Od té chvíle bylo povinností nájemce zabránit porušování zákona na tomto pozemku. Naproti tomu není zřejmé, jak mohla TTK tomuto porušování zabránit.

20 — Viz rozsudek ESLP ze dne 30. března 2004, *Radio France a další v. Francie* (53984/00, CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24).

21 — Rozsudek ze dne 23. prosince 2009, *Spector Photo Group a Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, bod 44). Viz také rozsudky ze dne 16. července 2009, *Rubach* (C-344/08, EU:C:2009:482, bod 33), ze dne 8. května 2013, *Eni v. Komise* (C-508/11 P, EU:C:2013:289, bod 50), ze dne 5. března 2015, *Komise a další v. Versalis a další* (C-93/13 P a C-123/13 P, EU:C:2015:150, bod 46), a ze dne 21. ledna 2016, *Eturas a další* (C-74/14, EU:C:2016:42, bod 41).

22 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, *Vlaamse Oliemaatschappij* (C-499/10, EU:C:2011:871, body 24 až 26), a ze dne 2. června 2016, *Kapnoviomichania Karelia* (C-81/15, EU:C:2016:398, body 50, 52 a 53).

23 — Viz mé stanovisko ve věci *G4S Secure Solutions* (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 98), opírající se o rozhodnutí francouzské Conseil constitutionnel (Ústavní rada) č. 2015-527 QPC ze dne 22. prosince 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, body 4 a 12) a č. 2016-536 QPC ze dne 19. února 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, body 3 a 10); obdobně rozsudek francouzské Conseil d'État (Státní rada) č. 317827 ze dne 26. října 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); viz také německý Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud), *BVerfGE* 120, 274, 318 a násl. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, bod 218).

64. Bez dalších indicií není rovněž nutné, aby vlastník pronajatého zařízení musel pravidelně kontrolovat, co se v daném nařízení děje. Pokud maďarské právo ani nájemní smlouva nestanoví jinak, mohly by takové kontroly již často být v rozporu s právy nájemce.

65. Nutně také neplatí, že by ze samotného úmrtí nájemce vyplývaly širší povinnosti v oblasti náležité péče a kontroly. Je totiž nutno vycházet z toho, že práva a povinnosti z nájemní smlouvy nejprve přecházejí na dědice. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce kromě toho neobsahuje žádné informace o tom, že TTK o úmrtí nájemce musela vědět.

66. V původní věci mohou v rámci vyšetřování existovat skutečnosti, jež odůvodňují širší povinnosti v oblasti náležité péče, a tím přísnější požadavky na vyvrácení domněnky odpovědnosti vlastníka. Za tímto účelem by mohla následovat otázka, zda a popřípadě kým bylo následně placeno nájemné. Svou důležitost by mohla mít také úloha dědiců nájemce. Možná existují rovněž indicie o tom, že nájemní vztah TTK byl pouze zástěrkou nebo že byl úmyslně uzavřen s nastrčenou osobou. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však k tomu neobsahuje příslušné informace.

67. Pro případ, že by vnitrostátní soud přes všechny uvedené okolnosti dospěl k závěru, že TTK domněnku své odpovědnosti nevyvrátila, je nutno pro doplnění poukázat na to, že také sankce musí být přiměřená. Musí tedy odpovídat individuálnímu podílu na způsobené škodě, resp. na porušení povinnosti náležité péče. Porušení povinnosti náležité péče ze strany vlastníka pozemku zpravidla nebude s ohledem na jednání skutečného uživatele pronajatého pozemku přisuzována stejná váha jako přímému porušení ustanovení práva o odpadech. I při domněnce spoluodpovědnosti tudíž nelze vlastníkovu pozemku jednoduše uložit sankci za porušení právních předpisů o odpadech.

68. Na základě výše uvedeného je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech, zásada „znečišťovatel platí“ podle čl. 191 odst. 2 SFEU, zásada přiměřeného trestu podle čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv a presumpce nevinny podle čl. 48 odst. 1 Listiny nebrání uložení přiměřené sankce vlastníkovu pronajatého pozemku, které vychází ze zákonem stanovené domněnky, že tento vlastník je spolu se skutečným uživatelem pozemku spoluodpovědný za porušení právních předpisů o odpadech na dotčeném pozemku, pokud je v zásadě možné tuto domněnku na základě důvodně požadovatelných údajů vyvrátit.

#### *C – Ke koncepci přísnějších předpisů o ochraně*

69. Druhá otázka týkající se oprávnění členských států přijímat přísnější předpisy o ochraně se předkládá pouze pro případ, že by zásada „znečišťovatel platí“ bránila postihu vlastníka pozemku.

70. To nelze vyloučit, pokud by podle maďarského práva bylo možné uložit sankci vlastníkovu, ačkoli předložil veškeré důvodně požadovatelné údaje k vyvrácení jeho údajné odpovědnosti, nebo v případě, že by uložená sankce byla nepřiměřená. Směrnice o odpadech sice na rozdíl od směrnice o odpovědnosti za životní prostředí neobsahuje žádné ustanovení o přísnějších opatřeních členských států, avšak podle článku 193 SFEU nejsou právní předpisy, jako je směrnice o odpadech, na překážku tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření.

71. Soudní dvůr v minulosti rozhodl, že zásada přiměřenosti se nepoužije, pokud jde o přísnější vnitrostátní ochranná opatření členských států<sup>24</sup>. Z toho by bylo možno dovodit, že sankce jdoucí nad rámec čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech jsou odůvodněné na základě článku 193 SFEU.

24 — Rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, EU:C:2005:222, bod 63). Viz ale rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 66 a 86).

72. Oprávnění k přijímání přísnějších vnitrostátních ochranných opatření je však v daném případě omezeno cíli příslušné unijní právní úpravy, které členské státy nesmí narušovat<sup>25</sup>. V ustanovení čl. 36 odst. 2 směrnice o odpadech se navíc výslovně uvádí, že sankce v případě porušení právních předpisů o odpadech musí být přiměřené. „Přísnější“ právní úprava sankcí, která by byla založena na požadavcích, jež nejsou důvodně požadovatelné, nebo na nepřiměřených sankcích, by tudíž nebyla s tímto ustanovením slučitelná.

73. Členské státy se proto nemohou dovolávat článku 193 SFEU jako základu pro ukládání takových sankcí za porušení povinností v oblasti práva o odpadech, jež nejsou založeny na důvodně požadovatelných či přiměřených požadavcích.

## V – Závěry

74. Navrhují proto odpovědět na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce takto:

- „1) Směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí se nepoužije ani při ukládání sankcí za porušení povinností v oblasti práva na ochranu životního prostředí, ani při znečišťování ovzduší, jež nezpůsobuje škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, vodách či půdě.
- 2) Ustanovení čl. 36 odst. 2 směrnice 2008/98/ES o odpadech, zásada ‚znečišťovatel platí‘ podle čl. 191 odst. 2 SFEU, zásada přiměřeného trestu podle čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv a presumpce nevinny podle čl. 48 odst. 1 Listiny nebrání uložení přiměřené sankce vlastníkovi pronajatého pozemku, které vychází ze zákonem stanovené domněnky, že tento vlastník je spolu se skutečným uživatelem pozemku spoluodpovědný za porušení právních předpisů o odpadech na dotčeném pozemku, pokud je v zásadě možné tuto domněnku na základě důvodně požadovatelných údajů vyvrátit.
- 3) Členské státy se nemohou dovolávat článku 193 SFEU jako základu pro ukládání takových sankcí za porušení povinností v oblasti práva o odpadech, jež nejsou založeny na důvodně požadovatelných či přiměřených požadavcích.“

25 — Rozsudky ze dne 9. března 2010, *ERG a další* (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 66), ze dne 21. července 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura* (C-2/10, EU:C:2011:502, bod 50), a ze dne 26. února 2015, *ŠKO-Energo* (C-43/14, EU:C:2015:120, bod 25). Viz rovněž mé stanovisko ve věcech *ERG a další* (C-378/08, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:650, body 96 až 115).