



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

4. července 2018*

„Nesplnění povinnosti státem – Životní prostředí – Skládky odpadů – Směrnice 1999/31/ES – Stávající skládky – Článek 14 – Konečné rozhodnutí o tom, zda bude skládka dále provozována či nikoli – Článek 13 – Postup pro uzavření skládky – Rozsudek Soudního dvora konstatující nesplnění povinnosti – Nevyhovění rozsudku – Článek 260 odst. 2 SFEU – Peněžité sankce – Penále a paušální částka“

Ve věci C-626/16,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě čl. 260 odst. 2 SFEU, podaná dne 30. listopadu 2016,

Evropská komise, zastoupená E. Sanfrutos Cano a A. Tokárem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Slovenské republice, zastoupené B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, E. Juhász (zpravodaj), K. Jürimäe a C. Lycourgos, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 11. ledna 2018,

vydává tento

* Jednací jazyk: slovenština.

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr:
 - určil, že Slovenská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU, jelikož nepřijala opatření k tomu, aby vyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 25. dubna 2013, Komise v. Slovensko (C-331/11, nezveřejněný, dále jen „rozsudek C-331/11“, EU:C:2013:271), v němž Soudní dvůr určil, že Slovenská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 písm. a), b) a c) směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. 1999, L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228);
 - uložil Slovenské republice povinnost zaplatit Komisi na účet „vlastní zdroje Evropské unie“:
 - penále ve výši 6 793,80 eura za každý den prodlení s přijetím opatření nezbytných k vyhovění rozsudku C-331/11, a to ode dne vydání rozsudku v projednávané věci do dne, kdy Slovenská republika přijme opatření nezbytná k vyhovění rozsudku C-331/11;
 - paušální částku ve výši 743,60 eura denně (avšak minimálně částku v celkové výši 939 000 eur) za každý den prodlení s přijetím opatření nezbytných k vyhovění rozsudku C-331/11, a to od 25. dubna 2013, tedy dne vydání tohoto rozsudku:
 - do dne vydání rozsudku v projednávané věci nebo
 - do dne, kdy Slovenská republika přijme opatření nezbytná k vyhovění rozsudku C-331/11, pokud k tomu dojde před datem vydání rozsudku v této věci;
 - uložil Slovenské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

- 2 V bodě 18 odůvodnění směrnice 1999/31 se uvádí:

„[V]zhledem k tomu, že zvláštní charakter odstraňování odpadů metodou skládkování si vynucuje zavedení zvláštního povolovacího řízení pro jednotlivé kategorie skládek v souladu s obecnými požadavky na udělování licencí, které již byly stanoveny ve směrnici [Rady] 75/442/EHS [ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. 1975, L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23)], jakož i s obecnými požadavky směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění [(Úř. věst. 1996, L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80)]; že je nutno před zahájením provozu skládky ověřit prostřednictvím inspekce příslušného orgánu, zda skládka tomuto povolení odpovídá;“
- 3 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Obecný cíl“, v odstavci 2 stanoví:

„Co se týče technických charakteristik skládek, obsahuje tato směrnice, pokud jde o skládky, na které se vztahuje směrnice [96/61], příslušné technické požadavky nezbytné pro uskutečnění zde uvedených obecných požadavků v konkrétních podmínkách. Příslušné požadavky dané směrnice jsou považovány za splněné, pokud jsou splněny požadavky této směrnice.“
- 4 Podle článku 7 písm. g) směrnice 1999/31 členské státy přijmou opatření, aby žádost o povolení k provozování skládky obsahovala informace o návrhu plánu postupu uzavírání a následné péče o uzavřenou skládku.

5 Článek 8 uvedené směrnice, nadepsaný „Podmínky pro vydávání povolení“, stanoví:

„Členské státy přijmou opatření, aby:

- a) příslušný orgán nevydal pro skládku povolení, pokud nejsou splněny následující podmínky:
 - i) aniž je dotčen čl. 3 odst. 4 a 5, musí být projekt skládky v souladu se všemi požadavky této směrnice včetně příloh,
 - ii) řízení provozu skládky je svěřeno fyzické osobě splňující technické požadavky na tuto činnost; musí být zajištěna odborná a technická průprava a školení provozovatelů a zaměstnanců skládky,
 - iii) skládka bude provozována takovým způsobem, aby byla přijata nezbytná opatření pro vyloučení havárií a omezení jejich důsledků,
 - iv) před zahájením ukládání odpadů žadatel učinil příslušná opatření formou složení finanční jistiny nebo jejího ekvivalentu, a to způsobem stanoveným členskými státy tak, aby byly splněny povinnosti (včetně ustanovení týkajících se následné péče po ukončení provozu skládky) smluvně stanovené z titulu povolení vydaného v souladu s ustanoveními této směrnice a aby byly splněny postupy spojené s ukončením provozu, požadované podle článku 13. Tato jistina nebo její ekvivalent budou drženy po dobu požadovanou s ohledem na činnosti spojené s udržováním a následnou péčí o skládku, na které byl ukončen provoz v souladu s čl. 13 písm. d). Členské státy mohou dle své volby prohlásit, že tento bod se nevztahuje na skládky inertního odpadu;
- b) projekt skládky byl v souladu s příslušnými plány pro nakládání s odpady podle článku 7 [směrnice 75/442];
- c) před zahájením činností spojených s odstraňováním odpadů příslušný orgán provedl inspekci místa, aby se přesvědčil, že je skládka v souladu s podmínkami stanovenými v povolení, což nijak nesnižuje odpovědnost provozovatele plynoucí z povolení.“

6 Článek 13 směrnice 1999/31, nadepsaný „Postup uzavření a následné péče o skládku“:

„Členské státy přijmou taková opatření, aby v souladu s příslušným povolením:

- a) postup uzavírání skládky nebo části skládky byl zahájen:
 - i) pokud jsou splněny příslušné podmínky uvedené v povolení nebo
 - ii) po povolení příslušného orgánu na žádost provozovatele nebo
 - iii) na základě odůvodněného rozhodnutí příslušného orgánu;
- b) skládka nebo její část mohla být považována za definitivně uzavřenou až poté, co příslušný orgán provede konečnou inspekci na místě a vyhodnotí všechny zprávy předložené provozovatelem a udělí provozovateli souhlas s uzavřením skládky. Tento postup nijak nesnižuje odpovědnost, která pro provozovatele z povolení vyplývá;
- c) po definitivním uzavření skládky její provozovatel odpovídal za údržbu, monitorování a kontrolu skládky po celé období následné péče, které příslušný orgán považuje za nutné s ohledem na dobu, po kterou skládka může představovat určité riziko.

Provozovatel oznámí příslušnému orgánu veškeré nepříznivé účinky na životní prostředí zjištěné při kontrolách a podřídí se rozhodnutí příslušného orgánu, pokud jde o povahu a harmonogram plánovaných nápravných opatření;

- d) po dobu, po kterou příslušný orgán považuje za možné, že by skládka mohla představovat nebezpečí pro životní prostředí, a aniž jsou dotčeny jakékoli právní předpisy Společenství nebo vnitrostátní právní předpisy v oblasti odpovědnosti držitele odpadu, byl provozovatel skládky

v souladu s přílohou III odpovědný za provádění monitorování a rozborů skládkových plynů a průsakových vod z místa skládky, jakož i za režim podzemních vod nacházejících se v blízké vzdálenosti.“

7 Článek 14 směrnice 1999/31, nadepsaný „Stávající skládky“, stanoví:

„Členské státy přijmou opatření, aby povolené skládky nebo skládky, které jsou v období provádění této směrnice již provozovány, mohly nadále fungovat pouze tehdy, budou-li v nejbližší možné době zavedena dále uvedená opatření, nejpozději však osm let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1.

- a) Ve lhůtě jednoho roku ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 provozovatel skládky zpracuje a předloží ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa skládky obsahující prvky uvedené v článku 8, jakož i veškerá nápravná opatření, která považuje za nutná pro splnění požadavků této směrnice s výjimkou požadavků uvedených v příloze 1 bodu 1.
- b) Po předložení plánu úprav místa skládky přijme příslušný orgán konečné rozhodnutí, pokud jde o další provozování na základě zmíněného plánu a této směrnice. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby v souladu s čl. 7 písm. g) a článkem 13 byl v nejkratším termínu ukončen provoz těch skládek, které neobdržely v souladu s článkem 8 povolení k pokračování provozu.
- c) Na základě schváleného plánu úprav místa skládky povolí příslušný orgán nezbytné práce a stanoví přechodné období pro uskutečnění tohoto plánu. Veškeré stávající skládky, s výjimkou skládek uvedených v příloze I bodu 1, musí být ve lhůtě osmi let ode dne stanoveného v čl. 18 odst. 1 v souladu s požadavky této směrnice.

[...]“

Rozsudek C-331/11

- 8 V rozsudku C-331/11 Soudní dvůr rozhodl, že Slovenská republika tím, že povolila provozování skládky odpadů Žilina – Považský Chlmec bez plánu úprav a bez konečného rozhodnutí o jejím dalším provozování na základě schváleného plánu úprav, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 písm. a), b) a c) směrnice o 1999/31.

Postup před zahájením soudního řízení na základě čl. 260 odst. 2 SFEU a řízení před Soudním dvorem

- 9 V rámci kontroly plnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku C-331/11 požádala Komise dopisem ze dne 30. dubna 2013 Slovenskou republiku o informace ohledně opatření přijatých za účelem splnění povinností vyplývajících z tohoto rozsudku, jakož i o časový harmonogram pro přijetí případných dalších opatření.
- 10 Ve své odpovědi ze dne 7. června 2013 Slovenská republika uvedla, že správní orgán příslušný ve věcech životního prostředí zahájil dne 31. května 2013 nové řízení za účelem změny integrovaného povolení pro dotčenou skládku. Rovněž uvedla, že hodlá provoz dané skládky odpadů ukončit a monitorovat ji po uzavření, přičemž konečné rozhodnutí v tomto ohledu mělo být přijato nejpozději do 31. října 2013.
- 11 Dne 21. listopadu 2013 Komise zaslala Slovenské republice dopisem výzvu, v níž ji upomínala, že doposud nesplnila povinnosti vyplývající z rozsudku C-331/11, a vyzvala tento členský stát, aby předložil své vyjádření ve lhůtě dvou měsíců.

- 12 Dne 13. ledna 2014 Slovenská republika v odpověď na tuto výzvu informovala Komisi, že dne 21. října 2013 přijala rozhodnutí o uzavření a rekultivaci částí 2a a 2b dotčené skládky, avšak řízení týkající se ukončení provozu a rekultivace části 2c této skládky bylo přerušeno kvůli majetkoprávním sporům týkající se pozemků, na kterých se nachází tato část skládky. Podle této odpovědi byla v každém případě činnost na tomto místě zakázána od 7. ledna 2014.
- 13 Komise dne 5. května 2014 obdržela ze strany Slovenské republiky dvě rozhodnutí ze dne 10. dubna 2014, které vydalo ústředí správního orgánu příslušného v oblasti životního prostředí. Prvním rozhodnutím tento orgán zrušil uvedené rozhodnutí ze dne 21. října 2013 a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Druhým rozhodnutím přijal předběžné opatření, kterým bylo provozovateli nařízeno zdržet se jakékoli činnosti související se ukládáním opadu na skládku.
- 14 O rok později, dne 6. května 2015, Slovenská republika informovala Komisi, že předpokládané datum uzavření předmětné skládky odpadů bylo stanoveno na polovinu prosince 2015.
- 15 Dne 23. prosince 2015 uvedený členský stát oznámil Komisi aktualizovaný časový harmonogram postupu pro posouzení vlivů na životní prostředí a stanovil v něm v květen 2016 jako datum pro přijetí rozhodnutí o definitivním uzavření dotčené skládky.
- 16 Dne 26. srpna 2016 Slovenská republika informovala Komisi, že správní orgán příslušný v oblasti životního prostředí dne 15. srpna 2016 znovu rozhodl o ukončení provozu částí 2a a 2b skládky a uzavření provozu předmětné skládky.
- 17 Toto rozhodnutí ze dne 15. srpna 2016 bylo potvrzeno rozhodnutím ústředí správního orgánu příslušného v oblasti životního prostředí ze dne 9. listopadu 2016.
- 18 Rozhodnutí ze dne 15. srpna 2016 a ze dne 9. listopadu 2016 byla napadena žalobou, ale Slovenská republika uvádí, že tato žaloba nemá odkladný účinek na výše uvedená rozhodnutí.
- 19 Vzhledem k tomu, že Slovenská republika nepřijala v požadované lhůtě nezbytná opatření za účelem splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku C-331/11, podala Komise tuto žalobu na základě čl. 260 odst. 2 SFEU.
- 20 Slovensko dne 14. listopadu 2017 po ukončení písemné části řízení poskytlo Soudnímu dvoru doplňující informace týkající se uzavření a rekultivace částí 2a a 2b předmětné skládky a probíhajícího legislativního postupu.
- 21 Vzhledem k tomu, že tyto informace neumožňují dospět k závěru, že tento členský stát vyhověl rozsudku C-331/11, Komise setrvala na veškerých návrhových žádáních uvedených ve své žalobě.

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastnic řízení

- 22 Slovenská republika má za to, že žaloba je nepřijatelná vzhledem k rozporu mezi rozsudkem C-331/11, výzvou ze dne 21. listopadu 2013 a žalobou podanou v projednávané věci.
- 23 Tento členský stát totiž tvrdí, že Komise mu v žalobě vytýká, že předmětná skládka odpadů nebyla dosud zcela uzavřena v souladu s požadavky článku 13 směrnice 1999/31. Dodržení tohoto ustanovení přitom podle ní nebylo předmětem rozsudku C-331/11 a porušení uvedeného ustanovení nebylo namítáno ani ve výzvě ze dne 21. listopadu 2013.

24 Komise je toho názoru, že je její žaloba přípustná.

Závěry Soudního dvora

- 25 Zprvée, pokud jde o tvrzený rozpor mezi rozsudkem C-331/11 a žalobou podanou v projednávané věci, je třeba připomenout, že Soudní dvůr v tomto rozsudku rozhodl, že Slovenská republika tím, že povolila provoz předmětné skládky bez plánu úprav a bez konečného rozhodnutí, zda ji lze dále provozovat na základě schváleného plánu úprav, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 písm. a) až c) směrnice 1999/31.
- 26 Článek 14 směrnice 1999/31, který podle písmene a) požaduje, aby provozovatel stávající skládky připravil a předložil ke schválení příslušnému orgánu plán úprav místa dotčené skládky, ukládá v písmeně b) členským státům povinnost, aby po předložení tohoto plánu úprav místa skládky přijaly konečné rozhodnutí, pokud jde o další provozování skládky na základě zmíněného plánu a této směrnice. V tomto ohledu ustanovení písmene b) dává členským státům dvě možnosti. Vnitrostátní příslušný orgán buď povolí provozování skládky v souladu s článkem 8 uvedené směrnice, nebo přijme nezbytná opatření, aby byl provoz skládky co nejdříve ukončen v souladu s článkem 7 písm. g) a článkem 13 téže směrnice.
- 27 Povinnost zajistit, aby byly provozovány pouze skládky splňující podmínky stanovené ve směrnici 1999/31, tak implikuje uzavření skládek, které povolení k pokračování v provozu nezískaly (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. července 2015, Komise v. Bulharsko, C-145/14, nezveřejněný, EU:C:2015:502, bod 30, a ze dne 25. února 2016, Komise v. Španělsko, C-454/14, nezveřejněný, EU:C:2016:117, bod 59).
- 28 Z toho vyplývá, že v případě, že členský stát provádí článek 14 směrnice 1999/31 nikoli tak, že povolí další provozování skládky, ale že rozhodne o jejím uzavření, musí splnit požadavky na uzavření skládky stanovené v článku 13 této směrnice.
- 29 Článek 13 směrnice 1999/31 musí být respektován i v případě, že Slovenská republika k tomu, aby splnila povinnosti, které pro ni vyplývají z rozsudku C-331/11, hodlala dotčenou skládku uzavřít. Nelze tudíž tvrdit, že Komise překročila předmět vymezený rozsudkem C-331/11, když svou žalobu založila na článku 13 směrnice 1999/31.
- 30 Zadruhé, pokud jde o údajný rozpor mezi výzvou ze dne 21. listopadu 2013 a žalobou podanou v projednávané věci, je třeba připomenout, že Slovenská republika po vydání rozsudku C-331/11 neinformovala jasně Komisi, zda hodlá pokračovat v provozování dotčené skládky, anebo ji uzavřít.
- 31 V první fázi postupu před zahájením soudního řízení, tj. před zasláním uvedené výzvy ze dne 21. listopadu 2013, tak tento členský stát pouze informoval Komisi o tom, že správní orgán příslušný v oblasti životního prostředí zahájil nové řízení za účelem změny integrovaného povolení skládky, a že se plánovalo její uzavření, o němž mělo být s konečnou platností rozhodnuto nejpozději dne 31. října 2013.
- 32 K 21. listopadu 2013 přitom Slovenská republika neinformovala Komisi, zda takové rozhodnutí bylo přijato, takže Komise k tomuto datu nemohla vědět, které řešení z těch, co se Slovenské republice nabízela za účelem vyhovění rozsudku C-331/11, tento stát nakonec zvolil.
- 33 Komisi tedy nelze vytýkat, že ve výzvě neupřesnila části, v nichž tento stát podle ní nevyhověl rozsudku C-331/11.

- 34 Teprve ve druhé fázi postupu před zahájením soudního řízení na základě čl. 260 odst. 2 SFEU, tj. po zaslání výzvy ze dne 21. listopadu 2013, Slovenská republika informovala Komisi o přijetí rozhodnutí o uzavření a rekultivaci částí 2a a 2b skládky, o zrušení tohoto rozhodnutí a nakonec o přijetí nového rozhodnutí příslušným správním orgánem a jeho následném potvrzení ústředím tohoto orgánu. Až ve druhé fázi postupu před zahájením soudního řízení uvedený členský stát oznámil datum určené pro uzavření dané skládky odpadů a následně Komisi informoval o jeho odložení.
- 35 Vzhledem k tomu, že předmět projednávaného sporu, jak byl vymezen v rozsudku C-331/11, zahrnuje i článek 13 směrnice 1999/31 a že plány Slovenské republiky týkající se plnění povinností vyplývajících z tohoto rozsudku, které byly Komisi dostatečně jasně oznámeny až po doručení výzvy ze dne 21. listopadu 2013, se týkají právě uzavření předmětné skládky odpadů, Komise je oprávněna uplatňovat tento článek 13, jakož i požadavky, které stanoví, v žalobě podané v projednávané věci.

K nesplnění povinnosti

Argumentace účastnic řízení

- 36 V prvním žalobním důvodu Komise vytýká Slovenské republice, že nepřijala konečné rozhodnutí o pokračování nebo uzavření provozu dotčené skládky, jak to vyžaduje článek 14 směrnice 1999/31. Komise konkrétně zdůrazňuje, že tento členský stát, který jí oznámil dne 7. června 2013, 8. července 2014, 6. května 2015 a 23. prosince 2015, že hodlá provoz této skládky definitivně ukončit, stále v této souvislosti nepřijal konečné rozhodnutí.
- 37 Ve své replice Komise dodává, že vzhledem k tomu, že slovenské orgány neschválily žádný plán úprav dotčené skládky ani nepřijaly konečné rozhodnutí povolující její další provoz, bylo podle ní namístě uzavřít uvedenou skládku postupem podle článku 7 písm. g) a článku 13 směrnice 1999/31, jak uvádí článek 14 písm. b) této směrnice. Rozhodnutí ze dne 9. listopadu 2016, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ze dne 15. srpna 2016 o ukončení provozu dotčené skládky, není v tomto ohledu konečným rozhodnutím ve smyslu článku 14 písm. b) směrnice 1999/31, jelikož nezmiňuje žádný plán na úpravu této skládky a jelikož proti němu byla podána žaloba.
- 38 V odpověď na tuto výtku Slovenská republika tvrdí, že povinnosti vyplývající z rozsudku C-331/11 mohla splnit dvěma různými způsoby, tj. povolením provozu dotčené skládky na základě plánu úprav a konečným rozhodnutím o dalším provozování této skládky, či naopak zákazu jejího provozování. Slovenská republika přitom uvádí, že si vybrala druhou možnost, neboť se rozhodla další provoz uvedené skládky nepovolit a přistoupit k jejímu uzavření a rekultivaci.
- 39 Tento členský stát uvádí, že článek 14 směrnice 1999/31 nevyžaduje, aby byl před přijetím konečného rozhodnutí o ukončení provozu stávající skládky předložen a schválen plán úprav. I kdyby v tomto případě byl plán úprav nutný, tento stát v každém případě tvrdí, že takový plán byl dne 15. prosince 2015 schválen rozhodnutím správního orgánu příslušného v oblasti životního prostředí.
- 40 Slovenská republika kromě toho tvrdí, že ukládání odpadů nebylo na dotčené skládce povoleno od 7. ledna 2014. Rozhodnutí zakazující další provoz této skládky a nařizující její uzavření a rekultivaci s výjimkou části 2c bylo dále přijato dne 15. srpna 2016 s účinností nejpozději od 9. listopadu 2016.
- 41 V druhém žalobním důvodu Komise vytýká Slovenské republice, že v souladu s článkem 13 směrnice 1999/31 nepřijala opatření nezbytná k uzavření dotčené skládky. Podle Komise sice tento členský stát uvedl, že správní orgán příslušný v oblasti životního prostředí určí podmínky a opatření zajišťující monitorování skládky po jejím uzavření, avšak opatření přijatá tímto členským státem v tomto ohledu nebyla dostatečná.

- 42 Komise uvádí, že podle článku 14 písm. b) směrnice 1999/31 členské státy přijmou nezbytná opatření, aby skládky, které nezískaly povolení k dalšímu provozování, byly podle článku 7 písm. g) a článku 13 co nejdříve uzavřeny.
- 43 Komise připomíná, že podle článku 13 písm. b) směrnice 1999/31 může být skládka nebo její část považována za definitivně uzavřenou až poté, co příslušný orgán provede konečnou inspekci na místě a vyhodnotí všechny zprávy předložené provozovatelem a udělí provozovateli souhlas s uzavřením skládky. V projednávané věci tak lze mít za to, že celý postup vedoucí ke konečnému uzavření předmětné skládky lze považovat za ukončený až po potvrzení ze strany příslušného vnitrostátního orgánu pověřeného nakládáním s odpady v souladu se slovenskou právní úpravou provádějící článek 13 směrnice 1999/31.
- 44 Komise je konečně toho názoru, že rozhodnutí ze dne 15. srpna 2016 nelze považovat za konečné, jelikož bylo napadeno žalobou.
- 45 V odpověď na tuto výtku Slovenská republika tvrdí, že časová posloupnost kroků vedoucích k definitivnímu uzavření dotčené skládky jasně dokazuje, že k jejímu uzavření je potřeba značně dlouhá doba.
- 46 I přes značné úsilí ze strany příslušných vnitrostátních orgánů dosud nebylo možné uvedenou skládku úplně a definitivně uzavřít.

Závěry Soudního dvora

- 47 Je důležité připomenout, že ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku C-331/11 musí příslušné slovenské orgány v souladu s článkem 14 písm. b) směrnice 1999/31 povolit další provoz dotčené skládky na základě plánu úprav splňujícího požadavky této směrnice, anebo nařídít ukončení provozu této skládky a definitivně ji uzavřít v souladu s článkem 13 uvedené směrnice.
- 48 Je tudíž třeba ověřit, zda slovenské orgány v požadované lhůtě přijaly konečné rozhodnutí o dalším provozování této skládky či jejím uzavření a zda jsou opatření přijatá těmito orgány za účelem uzavření skládky dostatečná, což zpochybňuje Komise v prvním a druhém důvodu své žaloby.
- 49 Datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 1 SFEU je datum uplynutí lhůty stanovené ve výzvě vydané na základě tohoto ustanovení (rozsudek ze dne 13. července 2017, Komise v. Španělsko, C-388/16, nezveřejněný, EU:C:2017:548, bod 21 a citovaná judikatura).
- 50 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci vydala Komise výzvu dne 21. listopadu 2013, je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v této výzvě, tedy 21. ledna 2014.
- 51 Pokud jde o první výtku, je třeba připomenout, že Slovenská republika v odpovědi ze dne 13. ledna 2014 na výzvu ze dne 21. listopadu 2013 uvedla, že provozování sporné skládky bylo zakázáno od 7. ledna 2014 a že rozhodnutí o uzavření a rekultivaci částí 2a a 2b dotčené skládky bylo přijato dne 21. října 2013.
- 52 Je však třeba konstatovat, že existence tohoto rozhodnutí ze dne 21. října 2013 nemění nic na opodstatněnosti první výtky Komise.
- 53 Slovenská republika totiž sama připouští, že část 2c této skládky nebyla rozhodnutím ze dne 21. října 2013 dotčena, jelikož řízení o uzavření a rekultivaci této části bylo přerušeno.

- 54 I když je dále pravda, že rozhodnutí ze dne 21. října 2013 nařizovalo ukončení provozu a rekultivaci částí 2a a 2b skládky, toto rozhodnutí zrušilo se zpětnou účinností dne 10. dubna 2014 ústředí správního orgánu příslušného v oblasti životního prostředí a bylo rozhodnuto o vrácení věci k novému projednání.
- 55 Z toho vyplývá, že v okamžiku uplynutí lhůty určené ve výzvě, tj. dne 21. ledna 2014, nebylo dosud přijato konečné rozhodnutí o dalším provozování dotčené skládky či o jejím uzavření ve smyslu článku 14 písm. b) směrnice 1999/31.
- 56 Za těchto podmínek je první výtka Komise opodstatněná.
- 57 Pokud jde o druhou výtku, je třeba připomenout, že podle článku 14 písm. b) druhé věty směrnice 1999/31 v případě, že členský stát nepovolí pokračování v provozování skládky, musí ji definitivně uzavřít v souladu s postupem stanoveným v článku 13 směrnice 1999/31.
- 58 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ke splnění uvedené povinnosti nestačí ukončit ukládání nového odpadu a členský stát má povinnost zajistit, že na dotčené skládce budou provedeny práce nezbytné k dosažení v souladu se směrnicí 1999/31 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2016, Komise v. Španělsko, C-454/14, nezveřejněný, EU:C:2016:117, body 60 a 61).
- 59 V projednávané věci Slovenská republika netvrdí, že k datu 21. ledna 2014 byl postup uzavírání dotčené skládky podle článku 13 směrnice 1999/31 dokončen. Uvádí pouze, že ke konečnému uzavření této skládky je vzhledem k množství kroků, které je třeba podniknout, potřeba dlouhá doba a že i přes značné úsilí ze strany příslušných orgánů dosud nebylo možné provoz uvedené skládky zcela a definitivně ukončit.
- 60 Takové odůvodnění prodlení s plněním povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku C-331/11 však nelze akceptovat. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, členský stát se nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací svého vnitrostátního právního řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva (rozsudek ze dne 31. července 2017, Komise v. Řecko, C-388/16, nezveřejněný, EU:C:2017:548, bod 41 a citovaná judikatura).
- 61 Za těchto podmínek je druhá výtka Komise opodstatněná.
- 62 Je tedy namístě určit, že Slovenská republika tím, že nepřijala všechna nezbytná opatření, která vyplývají z rozsudku C-331/11, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU.

K peněžitým sankcím

- 63 Po vysvětlení, že nevyhovění rozsudku Soudního dvora představuje samo o sobě závažný zásah do zásady legality a právní jistoty v rámci Unie, Komise navrhuje, aby byla Slovenské republice uložena nejen povinnost zaplatit penále, ale i povinnost zaplatit paušální částku.
- 64 Pokud jde o výši tohoto penále a paušální částky, Komise vychází ze svého sdělení ze dne 13. prosince 2005, nadepsaného „Použití článku 228 Smlouvy o ES“ [SEC(2005) 1658], ve znění aktualizovaném sdělením Komise ze dne 6. srpna 2015, nadepsaného „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ [Úř. Věst. 2015, C 257, s. 1] (dále jen „sdělení z roku 2005“).

K penále

Argumentace účastnic řízení

- 65 Komise připomíná, že podle bodu 6 sdělení z roku 2005 se výše navrhovaného penále určuje na základě třech základních kritérií, a to závažnosti porušení práva, době trvání tohoto porušování a potřebě zaručit odstrašující účinek samotné sankce.
- 66 Pokud jde o závažnost konstatovaného protiprávního jednání, Komise zaprvé zdůrazňuje význam unijních právních předpisů, které byly porušeny, a sice ustanovení směrnice 1999/31, a zadruhé dopady tohoto jednání na obecné a individuální zájmy, jako jsou ochrana lidského zdraví a životního prostředí. V tomto ohledu uvádí, že taková ochrana si žádá, aby odpad ukládaný na skládku nepředstavoval riziko pro lidské zdraví a životní prostředí. Proto je podle článku 14 této směrnice potřebné konečné rozhodnutí příslušných orgánů o tom, zda provoz stávajících skládek může pokračovat, anebo tyto skládky mají být co nejrychleji uzavřeny. Článek 13 uvedené směrnice v tomto duchu stanoví požadavky na uzavření skládek a péči o ně po ukončení provozu. Zatřetí Komise navrhuje, že třeba zohlednit, že jde o jedinou skládku a dotčená zeměpisná oblast se omezuje na okolí skládky, jakož i okolnost, že ukládání odpadu v tomto místě bylo pozastaveno od 30. prosince 2013. Jako polehčující okolnosti je třeba rovněž zohlednit opatření, která Slovenská republika přijala v návaznosti na rozsudek C-331/11, byť jsou nedostatečná.
- 67 Vzhledem ke všem těmto skutečnostem má Komise za to, že na stupnici od 1 do 20 stanovené sdělením z roku 2005 je třeba použít koeficient závažnosti 2.
- 68 Pokud jde o délku protiprávního jednání, Komise uvádí, že rozhodnutí zahájit toto řízení přijala 65 měsíců po vydání rozsudku C-331/11, což odůvodňuje uplatnění koeficientu 3.
- 69 Pokud jde o koeficient týkající se platební schopnosti dotčeného členského státu, nazývaný faktor „n“, tento orgán připomíná, že sdělení Komise z roku 2005 stanoví tento faktor pro Slovenskou republiku na 1,69.
- 70 Komise dospěla k závěru, že podle vzorce uvedeného v tomto sdělení by mělo přiměřené denní penále činit 6 793,80 eura.
- 71 Slovenská republika tvrdí, pokud jde o délku protiprávního jednání, že na dotčené skládce nebylo povoleno ukládat odpad od 7. ledna 2014. Navíc jde ze skutkového a právního hlediska o mimořádně komplexní případ, jehož zpracování se značně zpomalilo v důsledku opravných prostředků podaných proti různým rozhodnutím týkajícím se uvedené skládky a povinnosti vypracovat před vydáním rozhodnutí ze dne 9. listopadu 2016 posouzení vlivu na životní prostředí.
- 72 Pokud jde o závažnost protiprávního jednání, Slovenská republika nejprve zopakovala své stanovisko, podle něhož jsou výhrady založené na nedodržení hmotněprávních podmínek vyplývajících z článku 13 směrnice 1999/31 v souvislosti s plněním povinností vyplývajících z rozsudku C-331/11 nepřípustné, a tvrdí, že důsledky opožděného plnění povinností vyplývajících z rozsudku C-331/11 jsou v každém případě minimální, neboť dotčené území je omezené a nezasahuje do hranic jiných členských států. Dále je třeba zohlednit i úsilí vynaložené za účelem splnění povinností vyplývajících z rozsudku C-331/11, a to konkrétně to, že dne 9. listopadu 2016 bylo rozhodnuto o ukončení provozu dotčené skládky, jakož i o jejím uzavření a rekultivaci s výjimkou části 2c této skládky. Slovenská republika rovněž uvádí, že s Komisí řádně spolupracovala během fáze před zahájením soudního řízení a že v podobné věci nebyla ještě nikdy odsouzena.
- 73 Proto by penále mělo být podle Slovenské republiky nižší, než navrhuje Komise.

Závěry Soudního dvora

- 74 Podle ustálené judikatury je uložení penále v zásadě odůvodněno pouze tehdy, když neplnění povinnosti spočívající v tom, že nebylo vyhověno předchozímu rozsudku, trvá až do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem (rozsudek ze dne 7. září 2016, Komise v. Řecko, C-584/14, EU:C:2016:636, bod 70 a citovaná judikatura).
- 75 O takový případ se jedná v projednávané věci.
- 76 Mezi účastnicemi řízení je totiž nesporné, že konečné rozhodnutí o uzavření části 2c dotčené skládky na základě článku 14 písm. b) směrnice 1999/31 nebylo do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem přijato.
- 77 Mezi účastnicemi řízení je rovněž nesporné, že postup pro uzavření skládky nebyl do okamžiku tohoto posouzení ukončen v souladu s článkem 13 této směrnice.
- 78 Je třeba nicméně uvést, že rozhodnutím ze dne 9. listopadu 2016, kterým ústředí příslušného správního orgánu potvrdilo rozhodnutí tohoto orgánu ze dne 15. srpna 2016, bylo přijato konečné rozhodnutí o uzavření a rekultivaci částí 2a a 2b dotčené skládky, jakož i o ukončení provozu celé skládky.
- 79 Komise sice zpochybňuje konečnost tohoto rozhodnutí na základě toho, že proti němu byla podána žaloba, avšak nezpochybňuje tvrzení Slovenské republiky, že tato žaloba nemá odkladný účinek na uvedené rozhodnutí.
- 80 Jak navíc uvedla generální advokátka v bodě 64 svého stanoviska, v rámci unie práva, která zajišťuje účinnou právní ochranu, může správní rozhodnutí v zásadě podléhat soudnímu přezkumu a příslušné orgány nemohou bránit v podání opravného prostředku.
- 81 Nicméně vzhledem k tomu, že povinnosti vyplývající z výše uvedeného rozsudku C-331/11 nelze považovat za zcela splněné, neboť až do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem nebylo přijato konečné rozhodnutí ve smyslu článku 14 písm. b) směrnice 1999/31 ohledně uzavření části 2c dotčené skládky a provoz skládky nebyl ukončen v souladu s článkem 13 této směrnice, Soudní dvůr má za to, že uložení penále Slovenské republiky je vhodným finančním nástrojem k zajištění toho, že zcela splní povinnosti vyplývající z tohoto rozsudku.
- 82 Soudní dvůr musí při výkonu své posuzovací pravomoci v dané oblasti stanovit penále v takové výši, která odpovídá okolnostem a která je přiměřená zjištěnému nesplnění povinnosti a platební schopnosti dotčeného členského státu (rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Řecko, C-167/14, nezveřejněný, EU:C:2015:684, bod 52 a citovaná judikatura).
- 83 Soudní dvůr není vázán návrhy Komise na penále, které jsou pouze užitečným referenčním základem. Stejně tak pokyny, které jsou obsaženy ve sděleních Komise, nejsou pro Soudní dvůr závazné, ale přispívají k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty úkonů samotné Komise, když tento orgán předkládá návrhy Soudnímu dvoru. V rámci řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU, které se týká nesplnění povinnosti členským státem, které přetrvává bez ohledu na skutečnost, že totéž nesplnění povinnosti již bylo konstatováno v prvním rozsudku vydaném podle článku 258 SFEU, musí mít totiž Soudní dvůr možnost stanovit penále ve výši a formě, které považuje za vhodné, aby přiměly tento členský stát k ukončení neplnění povinností vyplývajících z tohoto prvního rozsudku Soudního dvora (rozsudek ze dne 22. června 2016, Komise v. Portugalsko, C-557/14, EU:C:2016:471, bod 69).
- 84 Pro účely stanovení výše penále jsou základními kritérii, která musí být zohledněna k zajištění jeho donucující povahy za účelem jednotného a účinného uplatňování unijního práva, v zásadě závažnost porušení práva, doba jeho trvání a platební schopnost dotčeného členského státu. Při používání těchto

kritérií je třeba přihlédnout zvláště k dopadům nevyhovění rozsudku na soukromé a veřejné zájmy, jakož i k naléhavosti, s níž je třeba přimět dotyčný členský stát k tomu, aby dostal svým povinností (viz rozsudek ze dne 22. června 2016, Komise v. Portugalsko, C-557/14, EU:C:2016:471, bod 70).

- 85 Zprvce, co se týče závažnosti protiprávního jednání, je třeba konstatovat, že bez ohledu na lokální povahu zjištěného porušení může mít konstatované nesplnění povinnosti, kterou Slovenská republika má na základě článků 13 a 14 směrnice 1999/31, důsledky pro životní prostředí a lidské zdraví.
- 86 Nejprve je však třeba uvést, že kromě skutečnosti, že se projednávaná žaloba pro nesplnění povinnosti týká pouze jediné skládky, dne 15. srpna 2016 bylo rozhodnuto a dne 9. listopadu 2016 potvrzeno, že části 2a a 2b této skládky budou v souladu s článkem 14 písm. b) směrnice 1999/31 s konečnou platností uzavřeny.
- 87 Ačkoli postup vedoucí k definitivnímu uzavření skládky nebyl dosud ukončen v souladu s ustanoveními článku 13 této směrnice, a takový postup si v tomto případě žádá práce a opatření velkého rozsahu, je třeba zohlednit, že provoz skládky byl ukončen již dne 7. ledna 2014.
- 88 Slovenská republika konečně s Komisí během postupu před zahájením soudního řízení v projednávané věci spolupracovala.
- 89 Zadruhé, pokud jde o dobu trvání porušení, ta musí být hodnocena s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkový stav.
- 90 V projednávané věci přitom nebyly povinnosti splněny po značně dlouhou dobu od data vydání rozsudku C-331/11, a sice přibližně pět let.
- 91 Zatřetí Slovenská republika nepředložila Soudnímu dvoru žádný důkaz ohledně své platební schopnosti.
- 92 S ohledem na všechny okolnosti projednávané věci má Soudní dvůr za to, že uložení penále ve výši 5 000 eur za den je přiměřené k zajištění toho, že budou povinnosti vyplývající z rozsudku C-331/11 splněny.
- 93 Slovenské republice je tedy třeba uložit povinnost zaplatit Komisi penále ve výši 5 000 eur za každý den prodlení s přijetím opatření nezbytných ke splnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku C-331/11, a to ode dne vydání rozsudku v projednávané věci do dne splnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku.

K paušální částce

Argumentace účastnic řízení

- 94 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr uložil Slovenské republice povinnost zaplatit denní paušální částku ve výši 743,60 eura, která je násobkem jednotné základní paušální sazby ve výši 220 eur a koeficientu závažnosti 2 a faktoru „n“ ve výši 1,69 ode dne vyhlášení rozsudku C-331/11 do dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci nebo do doby, než Slovenská republika přijme opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku C-331/11, pokud by takové datum předcházelo den vyhlášení tohoto rozsudku, nicméně s výhradou, že celková paušální částka musí činit minimálně 939 000 eur.
- 95 Slovenská republika předložila Soudnímu dvoru k posouzení vyjádření k různým peněžitým sankcím navrhovaným Komisí v projednávané věci, tj. paušální částky a penále, jejichž podstata je shrnuta v bodech 71 až 73 tohoto rozsudku.

Závěry Soudního dvora

- 96 Soudní dvůr je při výkonu posuzovací pravomoci, která je mu v dané oblasti svěřena, oprávněn uložit současně penále a paušální částku (rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Řecko, C-328/16, EU:C:2018:98, bod 116 a citovaná judikatura).
- 97 Uložení povinnosti zaplatit paušální částku spočívá hlavně na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od vyhlášení rozsudku, jímž bylo původně určeno (rozsudek ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko, C-184/11, EU:C:2014:316, bod 59).
- 98 Uložení povinnosti zaplatit paušální částku a stanovení výše této částky musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu, jehož se řízení zahájené na základě článku 260 SFEU týká. V této souvislosti je Soudní dvůr na základě tohoto ustanovení nadán širokou posuzovací pravomocí při rozhodování o uložení či neuložení takové sankce a při případném určení její výše (rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie, C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 114).
- 99 V projednávaném případě jsou důvody nesplnění povinnosti konstatovaného v tomto rozsudku, tj. absence konečného rozhodnutí ve smyslu článku 14 písm. b) směrnice 1999/31 o uzavření dotčené skládky odpadů ve stanovené lhůtě, a to, že nedošlo k definitivnímu uzavření této skládky v souladu s článkem 13 uvedené směrnice, důvodem pro přijetí takového odrazujícího opatření, jako je povinnost zaplatit paušální částku, jelikož představují riziko pro životní prostředí a lidské zdraví, a jelikož je třeba účinně předcházet takovému porušování unijního práva v budoucnu.
- 100 Za těchto okolností přísluší Soudnímu dvoru, aby při výkonu své posuzovací pravomoci stanovil výši této paušální částky tak, aby byla jednak přizpůsobena okolnostem a jednak přiměřená porušení práva (rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Řecko, nezveřejněný, C-167/14, EU:C:2015:684, bod 75).
- 101 Mezi faktory, které jsou v tomto ohledu relevantní, patří zejména takové skutečnosti, jako je závažnost zjištěného porušení práva a doba, po kterou toto porušení trvalo, od vyhlášení rozsudku, kterým bylo toto porušení práva určeno (rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Řecko, C-378/13, EU:C:2014:2405, bod 76).
- 102 Okolnosti projednávané věci, které je třeba zohlednit, vyplývají zejména z úvah obsažených v bodech 85 až 91 tohoto rozsudku, jež se týkají závažnosti a doby trvání porušení práva, jakož i platební schopnosti dotčeného členského státu.
- 103 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že navzdory úsilí, které slovenské orgány vyvinuly k tomu, aby vyhověly rozsudku ve věci C-331/11, a také s přihlédnutím ke skutečnosti, že provoz dotčené skládky byl ukončen již 7. ledna 2014, konečné rozhodnutí o uzavření a rekultivaci částí 2a a 2b skládky a o ukončení jejich provozu bylo přijato teprve 15. srpna 2016 a potvrzeno dne 9. listopadu 2016, tedy více než tři roky po vydání uvedeného rozsudku, přičemž postup vedoucí k uzavření uvedené skládky nebyl k datu posouzení skutkového stavu Soudním dvorem stále ukončen. Pokud jde o část 2c, až do tohoto posouzení nebylo přijato definitivní rozhodnutí o jejím uzavření a postup pro ukončení provozu dosud nezačal. Je tudíž třeba konstatovat, že dotčené protiprávní jednání trvalo po značně dlouhou dobu.
- 104 Pokud jde zadruhé o závažnost protiprávního jednání, ačkoli se jedná o lokální porušení a Slovenská republika s Komisí spolupracovala během postupu před zahájením tohoto soudního řízení, je třeba vzít v úvahu důsledky, které porušení povinnosti vyplývající z článků 13 a 14 směrnice 1999/31 ze strany tohoto členského státu může mít na životní prostředí a lidské zdraví.

- 105 Vzhledem ke všem těmto skutečnostem má Soudní dvůr za to, že stanovením paušální částky, kterou musí Slovenská republika uhradit, na 1 000 000 eur, budou spravedlivě posouzeny okolnosti projednávané věci.
- 106 V důsledku toho je třeba Slovenské republice uložit povinnost zaplatit Komisi paušální částku ve výši 1 000 000 eur.

K nákladům řízení

- 107 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Slovenská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Slovenská republika tím, že nepřijala všechna nezbytná opatření k vyhovění rozsudku ze dne 25. dubna 2013, Komise v. Slovensko (C-331/11, nezveřejněný, EU:C:2013:271), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU.
- 2) Pokud bude nesplnění povinnosti konstatované v bodě 1 přetrvávat i v okamžiku vyhlášení tohoto rozsudku, ukládá se Slovenské republice povinnost zaplatit Evropské komisi penále ve výši 5 000 eur za každý den prodlení s přijetím opatření nezbytných k vyhovění rozsudku ze dne 25. dubna 2013, Komise v. Slovensko (C-331/11, nezveřejněný, EU:C:2013:271), ode dne vyhlášení tohoto rozsudku až do úplného vyhovění rozsudku ze dne 25. dubna 2013, Komise v. Slovensko (C-331/11, nezveřejněný, EU:C:2013:271).
- 3) Slovenské republice se ukládá povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 1 000 000 eur.
- 4) Slovenská republika ponese náklady řízení.

Podpisy.