



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

13. července 2017*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Články 191 a 193 SFEU – Směrnice 2004/35/ES – Použitelnost *ratione materiae* – Znečištění ovzduší v důsledku ilegálního spalování odpadu – Zásada „znečišťovatel platí“ – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví společnou odpovědnost vlastníka pozemku, na němž došlo ke znečištění životního prostředí, a znečišťovatele“

Ve věci C-129/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovněprávní soud v Szolnoku, Maďarsko) ze dne 18. února 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 1. března 2016, v řízení

Túrkevei Tejtermelő Kft.

proti

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség Z. Szuroveczem a L. Búsím, jako zmocněnci,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem a G. Koósem, jakož i A. Pálffy, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi E. Whitem a A. Tokárem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 16. února 2017,

vydává tento

* Jednací jazyk: maďarština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 191 a 193 SFEU, jakož i 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. 15/08, s. 357).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Túrkevei Tejtermelő Kft. (dále jen „TTK“) a Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Státní generální inspekce ochrany životního prostředí a přírody, Maďarsko, dále jen „inspekce“) ve věci pokuty uložené TTK za znečištění ovzduší v důsledku ilegálního spalování odpadu, k němuž došlo na jejím pozemku.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Směrnice 2004/35 byla přijata na základě čl. 175 ES odst. 1, nyní čl. 192 odst. 1 SFEU, který stanoví postupy přijímání unijních předpisů za účelem dosažení cílů v oblasti životního prostředí uvedených v čl. 191 odst. 1 SFEU.
- 4 Body 1, 2, 4, 13, 18, 20 a 24 odůvodnění směrnice 2004/35 zní takto:
 - „(1) Ve Společenství v současné době existuje mnoho znečištěných míst, která představují značná zdravotní rizika, a ztráta biologické rozmanitosti se v posledních desetiletích dramaticky zrychluje. Nečinnost může mít v budoucnosti za následek zvyšování počtu znečištěných míst a větší ztrátu biologické rozmanitosti. Prevence a náprava škod na životním prostředí do té míry, do jaké je to možné, přispívají k naplňování cílů a zásad politiky ES v oblasti životního prostředí stanovených ve Smlouvě. Při rozhodování o způsobu nápravy škod by měly být brány v úvahu místní podmínky.
 - (2) Prevence a náprava škod na životním prostředí by měly být prováděny na základě zásady „znečišťovatel platí“, jak je stanoveno ve Smlouvě, a také v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje. Základní zásadou této směrnice by tudíž mělo být to, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný; tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo.
- [...]
- (4) Škody na životním prostředí zahrnují také škody způsobené vzduchem roznášenými částicemi, pokud poškozují vodu, půdu nebo chráněné druhy nebo přírodní stanoviště.
- [...]
- (13) Ne všechny formy škod na životním prostředí lze napravit prostřednictvím odpovědnostního mechanismu. Aby byl tento mechanismus účinný, musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, škody by měly být konkrétní a kvantifikovatelné a mezi škodou a identifikovaným znečišťovatelem nebo znečišťovateli by měla být příčinná souvislost. Právní odpovědnost není tedy vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které je široce rozšířené a difúzní, takže není možné spojovat nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinnostmi některých jednotlivců.

[...]

- (18) V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ by měl provozovatel, který způsobuje škody na životním prostředí nebo vytváří bezprostřední hrozbu takovéto škody, v zásadě nést náklady na nutná preventivní nebo nápravná opatření. V případech, kdy místo provozovatele jedná příslušný orgán, a to buď sám, nebo prostřednictvím třetí strany, by měl tento orgán zajistit, aby jemu vzniklé náklady byly zpětně uhrazeny provozovatelem. Je také vhodné, aby provozovatelé nesli v konečném důsledku náklady spojené s posuzováním škod na životním prostředí a v případě potřeby i s posuzováním bezprostřední hrozby výskytu takových škod.

[...]

- (20) Provozovatel by neměl nést náklady na preventivní a nápravná opatření přijatá podle této směrnice v situacích, kdy škody nebo jejich bezprostřední hrozba jsou výsledkem některých událostí, které provozovatel nemůže ovlivnit. Členské státy mohou dovolit, aby provozovatelé, kteří nejednali úmyslně, ani se nedopustili nedbalosti, nenesli náklady na nápravná opatření v situacích, kdy jsou dotyčné škody výsledkem emisí nebo výslovně schválených událostí, nebo v případě, že škodlivý účinek škod nemohl být známý v době, kdy k události nebo emisi došlo.

[...]

- (24) Je nezbytné zajistit, aby byly k dispozici prostředky k účinnému provádění a vymáhání a aby bylo současně zajištěno, že oprávněné zájmy dotyčných provozovatelů a dalších zúčastněných stran jsou přiměřeně uspokojeny. Příslušné orgány by měly být pověřeny zvláštními úkoly spojenými s odpovídajícím správním rozhodováním a posuzováním; zejména se jedná o povinnost posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření je třeba přijmout.

[...]“

- 5 Podle článku 1 směrnice 2004/35 vytváří rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je.
- 6 Článek 2 uvedené směrnice obsahuje následující definice:

„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.

[...]

- 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;

[...]

6. „provozovatelem“ se rozumí každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která provozuje nebo řídí pracovní činnost nebo – tam, kde to stanoví vnitrostátní právní řád – na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním takové činnosti, včetně držitelů povolení nebo schválení takové činnosti, nebo osoba, která provádí přihlášení nebo oznámení takové činnosti;

7. „pracovní činností“ se rozumí jakákoli činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu;

[...]

10. „preventivními opatřeními“ se rozumí opatření přijatá v důsledku události, jednání nebo opomenutí, které vedlo k bezprostřední hrozbě škod na životním prostředí, ve snaze předejít těmto škodám nebo je minimalizovat;

11. „nápravnými opatřeními“ se rozumí činnost nebo kombinace akcí, včetně provizorních opatření nebo opatření na zmírnění dopadů, jejichž cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich narušené funkce, anebo poskytnout rovnocennou alternativu těchto zdrojů nebo jejich funkcí ve smyslu přílohy II;

[...]“

7 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví v odstavci 1 následující:

„Tato směrnice se vztahuje na:

- a) škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností uvedenou v příloze III a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností;
- b) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobené jinou pracovní činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III, a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne v souvislosti s kteroukoli z těchto činností, jednal-li provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti.“

8 Podle čl. 4 odst. 5 téže směrnice „tato směrnice se vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraničené povahy a na bezprostřední hrozbu takových škod tam, kde je možné najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů“.

9 Článek 5 směrnice 2004/35, nadepsaný „Preventivní opatření“, zní takto:

„1. V případě, že ke škodám na životním prostředí zatím nedošlo, ale existuje bezprostřední hrozba takových škod, přijme provozovatel neprodleně nezbytná preventivní opatření.

[...]

3. Příslušný orgán může kdykoli:

[...]

b) požádat provozovatele, aby přijal nezbytná preventivní opatření;

[...]

d) sám přijmout nezbytná preventivní opatření.

4. Příslušný orgán požaduje, aby preventivní opatření byla přijata provozovatelem. Pokud provozovatel nesplní povinnosti uložené v odstavci 1 nebo odst. 3 písm. b) nebo c), nelze-li jej zjistit nebo nemusí nést náklady podle této směrnice, může příslušný orgán přijmout tato opatření sám.“

10 Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Nápravná opatření“, stanoví:

„1. V případě, že došlo ke škodám na životním prostředí, informuje provozovatel neprodleně příslušný orgán o všech důležitých aspektech situace a přijme:

a) všechna proveditelná opatření s cílem okamžitě kontrolovat, omezit, odstranit nebo jinak zvládnout příslušné kontaminující látky nebo jakékoli jiné škodlivé faktory s cílem omezit další škody na životním prostředí a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo další narušení funkcí, nebo jim předcházet, a

b) nezbytná nápravná opatření [...]

2. Příslušný orgán může kdykoli:

a) požadovat, aby provozovatel poskytl doplňující informace o jakýchkoli škodách, ke kterým došlo;

b) sám učinit, nebo požádat provozovatele, aby učinil všechny proveditelné kroky, nebo dát provozovateli instrukce ohledně těchto kroků, a to vše s cílem okamžitě kontrolovat, izolovat, odstranit nebo jinak zvládnout příslušné kontaminující látky nebo jakékoli jiné škodlivé faktory a omezit tak další škody na životním prostředí a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo další narušení přírodních funkcí, nebo jim předcházet;

c) požádat provozovatele, aby přijal nezbytná nápravná opatření;

[...]

e) sám učinit nezbytná nápravná opatření.

3. Příslušný orgán požaduje, aby nápravná opatření byla přijata provozovatelem. Pokud provozovatel nesplní povinnosti stanovené v odstavci 1 nebo odst. 2 písm. b), c) nebo d), nelze-li jej zjistit nebo se po něm nepožaduje, aby nesl náklady podle této směrnice, může příslušný orgán přijmout tato opatření sám, vyčerpal-li jiné možnosti.“

11 Článek 8 odst. 1 a 3 uvedené směrnice stanoví:

„1. Provozovatel nese náklady na preventivní a nápravná opatření přijatá podle této směrnice.

[...]

3. Po provozovateli není požadováno, aby nesl náklady na preventivní nebo nápravná opatření přijatá podle této směrnice, pokud může prokázat, že škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozba takových škod:

a) byla způsobena třetí stranou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, nebo

b) je důsledkem splnění závazného příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci, přičemž se nejedná o příkazy nebo pokyny vydané v důsledku emisí nebo událostí způsobené vlastní činností provozovatele.

V takových případech přijmou členské státy vhodná opatření umožňující provozovateli vymáhat vynaložené náklady.“

12 Článek 11 odst. 2 a 3 téže směrnice zní takto:

„2. Příslušný orgán má povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody nebo bezprostřední hrozbu škod, posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření by měla být přijata podle přílohy II. Za tím účelem je příslušný orgán oprávněn po příslušném provozovateli požadovat, aby provedl své vlastní posouzení a poskytl všechny nezbytné informace a údaje.

3. Členský stát zajistí, aby příslušný orgán směl zplnomocnit třetí strany k provedení nezbytných preventivních nebo nápravných opatření, nebo provedení těchto opatření od třetí strany požadovat.

[...]“

13 Článek 16 směrnice 2004/35, nadepsaný „Vztah k vnitrostátnímu právu“, v odstavci 1 stanoví, že tato směrnice „nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, včetně stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků této směrnice na prevenci a nápravu škod, a také stanovení dalších odpovědných stran“.

14 Příloha III uvedené směrnice vyjmenovává dvanáct činností považovaných unijním zákonodárcem za nebezpečné ve smyslu čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice. Tyto činnosti se týkají zejména provozů nakládání s odpady podle povolení nebo registrace podle unijních předpisů v dané oblasti.

Maďarské právo

Zákon o ochraně životního prostředí

15 Ustanovení uvedeného zákona byla přijata za účelem provedení směrnice 2004/35 do maďarského právního řádu.

16 Ustanovení § 4 környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII Törvény (zákon č. LIII de 1995 o obecných pravidlech ochrany životního prostředí, dále jen „zákon o ochraně životního prostředí“) obsahuje následující definice:

„1. „životní prostředí: země, vzduch, voda, fauna a flóra, (umělé) životní prostředí vytvořené lidskou činností, jakož i jejich složky;

[...]

10. „ohrožení životního prostředí: přímá hrozba škody na životním prostředí;

[...]

12. „zhoršování životního prostředí: činnost nebo nečinnost způsobující škodu na životním prostředí;

13. „škoda na životním prostředí: významná a měřitelná negativní změna životního prostředí nebo složky životního prostředí, nebo významné a měřitelné zhoršení služby spojené se složkou životního prostředí, k níž může dojít přímo či nepřímo;

[...]“

17 Ustanovení § 101 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Uživatel životního prostředí má odpovědnost na základě trestního, občanského a správního práva, jak definuje tento zákon a jiné předpisy, za následky své činnosti pro životní prostředí. [...]“

18 Podle § 102 odst. 1 uvedeného zákona, za škody na životním prostředí nebo za riziko pro životní prostředí nesou, není-li prokázán opak, solidární odpovědnost, v jakémkoli okamžiku po vzniku škody na životním prostředí nebo rizika pro životní prostředí, vlastník nebo držitel (uživatel) nemovitosti, v níž došlo ke škodě na životním prostředí nebo v níž byla prováděna činnost představující riziko pro životní prostředí. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se vlastník solidární odpovědnosti zproští, jestliže identifikuje osobu, která skutečně užívá nemovitost, a jednoznačně prokáže, že odpovědnost nenese.

19 Ustanovení § 106 uvedeného zákona stanoví:

„1) Kdo přímo nebo nepřímo poruší ustanovení právního předpisu, správního rozhodnutí či veřejného přímo použitelného soudního aktu Společenství určené k ochraně životního prostředí, nebo překročí meze stanovené v dané oblasti, zaplatí pokutu v oblasti životního prostředí přízpusobenou závažnosti protiprávního jednání, a konkrétně jeho rozsahu, době trvání či opakované povaze znečištění životního prostředí či škody na životním prostředí, kterou způsobil.

2) Pokuta v oblasti životního prostředí musí být zaplacená souběžně s příspěvkem za používání přírodních zdrojů a daní za zatížení životního prostředí.

[...].“

Vyhláška vlády o ochraně kvality ovzduší

20 Ustanovení § 2 bod 29 Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet (vyhláška vlády 306/2010 (XII23) o ochraně kvality prostředí) kvalifikuje jako „požadavek na ochranu kvality ovzduší“ všechny předpisy či zákazy stanovené právními předpisy nebo rozhodnutím orgánu, které mají za cíl předcházet nebo snižovat narušení kvality ovzduší.

21 Podle ustanovení § 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 prostoru 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, které nejsou považovány za nebezpečné odpady, uskutečňovaného v domácích zařízeních. Má se za to, že dochází ke spalování odpadu v otevřeném prostoru, pokud odpad hoří z jakýchkoli příčin, s výjimkou přírodních.

22 Podle ustanovení § 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 a současně povinnost ukončit protiprávní činnost nebo nekonání, není-li stanoveno jinak.

- 23 Podle odstavce 3 téhož ustanovení orgán ochrany životního prostředí při ukládání pokuty zohlední zaprvé okolnosti porušení povinností, zadruhé závažnost porušení povinností a zatřetí dobu trvání či opakování porušení povinností.
- 24 Příloha 9 bod 20 téhož nařízení stanoví sazby pokut z důvodu „nezabránění samovznícení či vzplanutí skládek odpadu či materiálů, nebo za to, že nebyly učiněny kroky nezbytné k ukončení hoření (v případě objemů přesahujících 10 m³)“.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 25 Dne 2. července 2014 byl orgán ochrany životního prostředí prvního stupně informován, že v Túrkeve (Maďarsko) je v závodě ve vlastnictví společnosti TTK spalován komunální odpad.
- 26 Podle protokolu sepsaného na místě při inspekci provedené uvedeným orgánem, bylo v každém ze tří skladovacích sil zapáleno 30 m³ až 40 m³ odpadu, zejména kovového, a tři nákladní vozidla byla připravena k přepravě kovového odpadu ze spalování.
- 27 Společnost TTK informovala uvedený orgán, že daný pozemek pronajala dne 15. března 2014 fyzické osobě. Tato osoba však 1. dubna 2014 zemřela.
- 28 Orgán pro ochranu životního prostředí prvního stupně rozhodl uložit společnosti TTK, jako majitelce pozemku, pokutu ve výši 500 000 forintů (zhruba 1 630 eur) za porušení předpisů nařízení vlády č. 306/2010.
- 29 TTKa pokutu napadla před tímtež orgánem, který stížnost zamítl. Inspekce zamítnutí potvrdila.
- 30 V správním rozhodnutí o zamítnutí měla inspekce za to, že spalování odpadu v otevřeném prostoru ohrožuje životní prostředí. Podle zákona o ochraně životního prostředí přitom odpovědnost spočívá společně a nerozdílně na osobách, které jsou v daném okamžiku vlastníkem a držitelem nemovitosti, ledaže vlastník jednoznačným způsobem prokáže, že za riziko pro životní prostředí neodpovídá. Vzhledem k tomu, že nájemce pozemku zemřel, mohl orgán pro ochranu životního prostředí prvního stupně právem mít za to, že odpovědnost nese společnost TTK.
- 31 Společnost TTK podala žalobu proti rozhodnutí inspekce k předkládajícímu soudu, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovněprávní soud v Szolnoku, Maďarsko).
- 32 Podle předkládajícího soudu nelze pokutu v oblasti ochrany ovzduší, jež je výslovně sankční povahy, zařadit mezi „nápravná opatření“ podle čl. 2 odst. 11 směrnice 2004/35. Uvedený soud však konstatuje, že článek 16 dané směrnice stanoví, v souladu s článkem 193 SFEU, možnost, aby členské státy přijaly přísnější opatření v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.
- 33 Předkládající soud odkazuje na bod 54 rozsudku ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2015:140), a připomíná, že k tomu, aby byl mechanismus odpovědnosti za životní prostředí zavedený směrnicí 2004/35 účinný, je třeba, aby byla příslušným orgánem prokázána příčinná souvislost mezi činností jednoho či více identifikovatelných znečišťovatelů a konkrétní a vyčíslitelnou škodou na životním prostředí pro účely uložení nápravných opatření tomuto nebo těmto provozovatelům bez ohledu na druh předmětného znečištění. V projednávané věci přitom orgán neprokázal příčinnou souvislost mezi činností společnosti TTK a škodou na životním prostředí. Podle předkládajícího soudu tedy chybí právní základ pro uložení správní pokuty majiteli pozemku.

34 Za těchto okolností Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovněprávní soud v Szolnoku, Maďarsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání článek 191 SFEU a ustanovení směrnice [2004/35] takové vnitrostátní právní úpravě, která tím, že jde nad rámec zásady „znečišťovatel platí“, umožňuje správnímu orgánu ochrany životního prostředí přičíst odpovědnost k náhradě škody na životním prostředí konkrétně vlastníkov, aniž je předtím po věcné stránce nutné prokázat existenci příčinné souvislosti mezi chováním této osoby (provozovatele) 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 ve smyslu článku 16 směrnice [2004/35] a článku 193 SFEU, nebo ani tato přísnější úprava nemůže být základem pro uložení pokuty výlučně sankční povahy vlastníkov, který za znečištění neodpovídá?“

K předběžným otázkám

K první otázce

35 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení směrnice 2004/35, ve spojení s články 191 a 193 SFEU, musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která kromě provozovatelů působících na pozemcích, na kterých došlo k protiprávnímu znečištění, určuje další kategorii osob solidárně odpovědných za takové znečištění životního prostředí, tedy vlastníky pozemku, aniž je požadováno prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním uvedených vlastníků a zjištěným znečištěním.

K použitelnosti čl. 191 odst. 2 SFEU

36 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 191 odst. 2 SFEU stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena zejména na zásadě „znečišťovatel platí“. Toto ustanovení se tak omezuje na pouhé vymezení obecných cílů Unie v oblasti životního prostředí, přičemž článek 192 SFEU svěřuje Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie pravomoc rozhodnout v souladu s řádným legislativním postupem o tom, jakou činnost bude třeba v zájmu uskutečnění těchto cílů vyvíjet (rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 39 a citovaná judikatura).

37 Vzhledem k tomu, že se tedy čl. 191 odst. 2 SFEU, který obsahuje zásadu „znečišťovatel platí“, vztahuje na činnost Unie, nemohou se jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, jež upravuje oblasti spadající do politiky životního prostředí, pokud není použitelná žádná právní úprava Unie přijatá na základě článku 192 SFEU vztahující se speciálně na dotčenou situaci (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 39, jakož i ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 40 a citovaná judikatura).

38 Z toho plyne, že společnost TTK se může dovolávat zásady „znečišťovatel platí“ uvedené v čl. 191 odst. 2 SFEU, pouze pokud situace dotčená ve věci v původním řízení je výslovně zahrnuta unijní právní úpravou přijatou na základě článku 192 SFEU

K použitelnosti směrnice 2004/35

- 39 Aniž je dotčena otázka, která nebyla v projednávané žádosti vznesena, tedy zda unijní právní úprava, jiná než směrnice 2004/35, jako například 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), zahrnuje situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, je třeba se s ohledem na skutečnost plynoucí ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, a sice že věc v původním řízení se týká znečištění ovzduší, tázat na použitelnost směrnice 2004/35.
- 40 Podle čl. 2 bodu 1 uvedené směrnice se „škodami na životním prostředí“ rozumí škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích nebo škody na vodách a na půdě.
- 41 Z toho plyne, že znečištění ovzduší nepředstavuje samo o sobě škodu na životním prostředí podle směrnice 2004/35.
- 42 Nicméně bod 4 odůvodnění uvedené směrnice uvádí, že škody na životním prostředí zahrnují také škody způsobené vzduchem roznášenými částicemi, pokud poškozují vodu, půdu nebo chráněné druhy nebo přírodní stanoviště.
- 43 Podle článku 267 SFEU založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem je Soudní dvůr oprávněn rozhodovat pouze o výkladu nebo platnosti právního předpisu Unie, a to na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud. Z toho vyplývá, že v rámci řízení upraveného ve výše uvedeném článku nepřísluší Soudnímu dvoru, nýbrž vnitrostátnímu soudu, aby na vnitrostátní opatření nebo situace použil unijní právní pravidla, ke kterým Soudní dvůr poskytl výklad (rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 35 a citovaná judikatura).
- 44 Předkládajícímu soudu přísluší, aby na základě skutečností, které může jako jediný posoudit, ověřil, zda ve věci v původním řízení může znečištění ovzduší způsobit takové škody nebo zda představuje bezprostřední ohrožení, aby se stalo předmětem preventivních a nápravných opatření ve smyslu směrnice 2004/35.
- 45 Pokud tento soud dospěje k závěru, že tomu tak v této věci není, bude muset dospět k závěru, že předmětné znečištění nespadá do působnosti směrnice 2004/35, a tedy se bude taková situace řídit vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena ustanovení Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU a nesmí tím být dotčeny jiné akty sekundárního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 46 a citovaná judikatura).
- 46 Naopak, pokud předkládající soud rozhodne, že znečištění ovzduší dotčené ve věci v původním řízení způsobuje takové škody nebo představuje bezprostřední ohrožení vod, půdy nebo chráněných druhů nebo přírodních stanovišť, spadalo by takové znečištění ovzduší do působnosti směrnice 2004/35.

K podmínkám odpovědnosti za životní prostředí

- 47 Je třeba připomenout, že podle článku 1 je účelem směrnice 2004/35 vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. V rámci režimu odpovědnosti za životní prostředí stanoveného uvedenou směrnicí a založeného na vysokém stupni ochrany životního prostředí a zásadě „znečišťovatel platí“ mají provozovatelé jak povinnost předcházet škodám na životním prostředí, tak povinnost k jejich nápravě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 75 a 76).

- 48 Jak plyne z čl. 4 odst. 5 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35, ve spojení s bodem 13 jejího odůvodnění, režim odpovědnosti za životní prostředí stanovený uvedenou směrnicí vyžaduje, aby byla příslušným orgánem prokázána příčinná souvislost mezi činností jednoho či více identifikovatelných provozovatelů a škodami na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbou takových škod (rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 54 a citovaná judikatura).
- 49 Při výkladu čl. 3 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice uvedl Soudní dvůr, že povinnost příslušného orgánu prokázat příčinnou souvislost se uplatňuje v rámci mechanismu objektivní odpovědnosti provozovatelů za životní prostředí (rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 55 a citovaná judikatura).
- 50 Jak vyplývá z čl. 4 odst. 5 směrnice 2004/35, uvedená povinnost platí i v rámci mechanismu subjektivní odpovědnosti vyplývající ze zavinění nebo nedbalosti provozovatele, stanovené v čl. 3 odst. 1 písm. b) této směrnice pro jiné pracovní činnosti než ty, které jsou uvedeny v příloze III uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 56 a citovaná judikatura).
- 51 Zvláštní význam podmínky příčinné souvislosti mezi činností provozovatele a škodou na životním prostředí pro uplatnění zásady „znečišťovatel platí“, a tudíž pro mechanismus odpovědnosti zavedený směrnicí 2004/35, vyplývá rovněž z jejich ustanovení týkajících se důsledků, které je třeba vyvodit z neexistence přispění provozovatele ke znečištění nebo k hrozbě znečištění (rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 57).
- 52 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/35 ve spojení s bodem 20 jejího odůvodnění není provozovatel povinen nést náklady, pokud může prokázat, že škody na životním prostředí byly způsobeny třetí stranou a došlo k nim i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, nebo v důsledku příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další, C-534/13, EU:C:2015:140, bod 58 a citovaná judikatura).
- 53 Jak plyne ze všech uvedených skutečností, režim odpovědnosti zavedený směrnicí 2004/35 se zakládá na zásadě předběžné opatrnosti a zásadě „znečišťovatel platí“. K tomu účelu mají v systému této směrnice provozovatelé jak povinnost předcházet škodám na životním prostředí, tak povinnost k jejich nápravě (viz zejména rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 75).
- 54 V projednávané věci je nesporné, že společnosti TTK byla odpovědnost přičtena nikoli jako provozovateli, ale jako majitelce nemovitosti, na které bylo znečištění způsobeno. Jeví se rovněž, že předkládajícímu soudu přísluší ověřit, že příslušný orgán uložil pokutu společnosti TTK a přitom jí neuložil i povinnost přijmout preventivní či nápravná opatření.
- 55 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru tedy plyne, že ustanovení maďarské právní úpravy uplatněná na společnost TTK nejsou součástí právní úpravy provádějící režim odpovědnosti zavedený směrnicí 2004/35.
- 56 S ohledem na to je třeba připomenout, že směrnice 2004/35 podle článku 16 nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, včetně stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků této směrnice na prevenci a nápravu škod, a také označení dalších odpovědných stran.
- 57 V tomto ohledu § 102 odst. 1 zákona o ochraně životního prostředí stanoví, že odpovědnost nesou, není-li prokázán opak, solidárně ti, kdo jsou současným vlastníkem a držitelem (uživatelé) nemovitosti, „v níž došlo ke škodě na životním prostředí nebo v níž byla prováděna činnost

představující riziko pro životní prostředí“, přičemž vlastník se solidární odpovědnosti zproští, jestliže identifikuje osobu, která skutečně užívá nemovitost, a jednoznačně prokáže, že sám škodu nezpůsobil, což může posílit režim odpovědnosti zavedený směrnicí 2004/35.

- 58 V rozsahu, v němž má taková vnitrostátní právní úprava za cíl předcházet nedostatku pečlivosti ze strany vlastníka, jakož i povzbudit ho k přijetí opatření a rozvoji vlastní praxe za účelem minimalizace rizik zásahů do životního prostředí, aniž je dotčena odpovědnost provozovatele, přispívá tato právní úprava k prevenci škod na životním prostředí, a tím k dosažení cílů směrnice 2004/35.
- 59 Uvedená vnitrostátní právní úprava totiž znamená, že vlastníci nemovitostí v dotčeném členském státě jsou pod hrozbou solidární odpovědnosti povinni sledovat jednání provozovatelů svých nemovitostí a v případě škod na životním prostředí či hrozby takových škod nahlásit uvedené provozovatele příslušnému orgánu.
- 60 Vzhledem k tomu, že taková vnitrostátní právní úprava prostřednictvím určení kategorie osob, které spolu s provozovatelem nesou solidární odpovědnost, zpřisňuje mechanismus stanovený ve směrnici 2004/35, spadá tento mechanismus pod článek 16 směrnice 2004/35, který ve spojení s článkem 193 SFEU povoluje přísnější ochranná opatření, pokud jsou slučitelná se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU a oznámena Evropské komisi.
- 61 Ohledně požadavku na slučitelnost se Smlouvami z judikatury Soudního dvora plyne, že přísluší každému členskému státu stanovit taková opatření přísnější ochrany, která musí jednak směřovat k uskutečnění cíle směrnice 2004/35, který je vymezen v jejím článku 1, a sice předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je, a jednak dodržovat unijní právo, zejména obecné zásady tohoto práva, mezi které patří zásada proporcionality (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2010, *ERG* a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 79).
- 62 Nakonec je třeba připomenout, že nesplnění oznamovací povinnosti stanovené v článku 193 SFEU samo o sobě nezpůsobuje protiprávnost takto přijatých přísnějších ochranných opatření (rozsudek ze dne 21. července 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura*, C-2/10, EU:C:2011:502, bod 53 a citovaná judikatura).
- 63 Za těchto okolností je třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že ustanovení směrnice 2004/35, ve spojení s články 191 a 193 SFEU, musí být vykládána v tom smyslu, že pokud situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2004/35, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nebrání uvedená ustanovení vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která kromě provozovatelů působících na pozemcích, na kterých došlo k protiprávnímu znečištění, určuje další kategorii osob solidárně odpovědných za takové znečištění, tedy vlastníky uvedených pozemků, aniž je požadováno prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním uvedených vlastníků a zjištěnou škodou, za podmínky, že taková právní úprava je v souladu s obecnými zásadami unijního práva, jakož i se všemi relevantními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU a s akty unijního sekundárního práva.

Ke druhé otázce

- 64 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda článek 16 směrnice 2004/35 a článek 193 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava v původním řízení, podle které vlastníci pozemků, na kterých došlo ke k protiprávnímu znečištění, jsou nejen určeni jako solidárně odpovědní s provozovatelem působícími na uvedených pozemcích za takovou škodu na životním prostředí, ale příslušný vnitrostátní správní orgán jim rovněž může uložit pokutu.

- 65 V tomto ohledu je třeba uvést, že pokud členský stát v souladu s článkem 16 uvedené směrnice a článkem 193 SFEU, jakož i při dodržení všech dalších relevantních ustanovení a obecných zásad unijního práva určí uvedené vlastníky pozemků jako solidárně odpovědné, může stanovit sankce přispívající k účinnosti uvedeného režimu přísnější ochrany.
- 66 Správní pokuta uložená vlastníkovu pozemku z důvodu protiprávního znečištění, kterému nezabránil a jehož původce neoznačil, tedy může být součástí režimu odpovědnosti zahrnutého článkem 16 směrnice 2004/35 a článkem 193 SFEU, pokud právní úprava stanoví takovou pokutu je v souladu se zásadou proporcionality způsobila přispět k dosažení cíle přísnější ochrany sledovaného právní úpravou zavádějící společnou a nerozdílnou odpovědnost, a pokud způsob určení výše pokuty nepřesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle (viz obdobně rozsudek ze dne 9. června 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, bod 51 a citovaná judikatura).
- 67 V projednávané věci přísluší předkládajícímu soudu ověřit, zda vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, zejména čl. 34 odst. 1 nařízení vlády č. 306/2010 o ochraně kvality ovzduší, splňuje uvedené podmínky.
- 68 Je tudíž třeba na druhou otázku odpovědět tak, že článek 16 směrnice 2004/35 a článek 193 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že pokud situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2004/35, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nebrání uvedená ustanovení vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které vlastníci pozemků, na kterých došlo k protiprávnímu znečištění, jsou nejen určeni jako solidárně odpovědní s provozovateli působícími na uvedených pozemcích za takovou škodu na životním prostředí, ale příslušný vnitrostátní správní orgán jim rovněž může uložit pokutu, za podmínky, že taková právní úprava je způsobila přispět k dosažení cíle přísnější ochrany a způsob určení výše pokuty nepřesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 69 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

- 1) **Ustanovení 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, ve spojení s články 191 a 193 SFEU, musí být vykládána v tom smyslu, že pokud situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2004/35, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nebrání uvedená ustanovení vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která kromě provozovatelů působících na pozemcích, na kterých došlo k protiprávnímu znečištění životního prostředí, určuje další kategorii osob solidárně odpovědných za takové znečištění, tedy vlastníky uvedených pozemků, aniž je požadováno prokázání příčinné souvislosti mezi jednáním uvedených vlastníků a zjištěnou škodou, za podmínky, že taková právní úprava je v souladu s obecnými zásadami unijního práva, jakož i se všemi relevantními ustanoveními Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU a s akty unijního sekundárního práva.**
- 2) **Článek 16 směrnice 2004/35 a článek 193 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že pokud situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti směrnice 2004/35, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, nebrání uvedená ustanovení vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které vlastníci**

pozemků, na kterých došlo k protiprávnímu znečištění, jsou nejen určeni jako solidárně odpovědní s provozovateli působícími na uvedených pozemcích za takovou škodu na životním prostředí, ale příslušný vnitrostátní správní orgán jim rovněž může uložit pokutu, za podmínky, že taková právní úprava je způsobilá přispět k dosažení cíle přísnější ochrany a způsob určení výše pokuty nepřesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení uvedeného cíle, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.