

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prednesené 26. mája 2005¹

I — Úvod

1. Komisia podala žalobu podľa článku 35 ods. 6 Zmluvy EÚ proti rámcovému rozhodnutiu Rady 2003/80/SVV z 27. januára 2003 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (ďalej len „rámcové rozhodnutie“)². Podľa jej názoru nie je zvolený právny rámec správny, pretože rozhodnutie, o ktoré ide, malo byť prijaté na základe Zmluvy ES a nie, ako sa to stalo, na základe hlavy VI Zmluvy EÚ.

2. Za týmto výslovným tvrdením sa skrýva otázka veľkého významu v prípade právomocí Spoločenstva, keďže vzhľadom na to, že ochrana životného prostredia v Európskej únii si vyžaduje zosúladený postup prostredníctvom trestného postihovania závažnejších porušení práva³, je potrebné objasniť, či schválenie potrebných koordinujúcich právnych predpisov patrí do rámca tretieho

piliera, a patrí teda do právomoci Rady v súlade s článkom 34 ods. 1 písm. b) EÚ v spojení s článkom 31 ods. 1 písm. e) EÚ alebo do rámca prvého piliera, keďže predstavuje cieľ Spoločenstva v zmysle článku 175 ES⁴.

3. Stanoviská vyjadrené v rôznych písomných pripomienkach a na pojednávaní sa zdajú byť jasne vymedzené, nielen pokiaľ ide o formulované požiadavky, ale aj pokiaľ ide o vyvodené tvrdenia. Komisia, Európsky parlament, ako aj Hospodársky a sociálny výbor obhajujú druhé z vyššie uvedených tvrdení, zatiaľ čo Rada a jedenásť členských štátov, ktoré ju v konaní podporujú,⁵ obhajujú prvé.

4. Volba jedného alebo druhého stanoviska má významné dôsledky. Pokiaľ sa zvolí

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Ú. v. EÚ L 29, s. 55; Mim. vyd. 19/006, s. 97.

3 — Rovnaké presvedčenie existuje v širšom rámci Rady Európy, ktorá 4. novembra 1998 prijala dohovor, ktorý má rovnaký účel a rovnaký názov ako rámcové rozhodnutie (*Série des traités européens* — č. 172).

4 — Právna veda sa zaoberá týmto sporom. V. F. Comte: „Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire“, in: *Revue du droit de l'Union européenne*, č. 4 (2002), s. 775 až 799, a I. Blanco Cordero: „El derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea“, in: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-05 (2004).

5 — Holandsko však zaujalo zmierené stanovisko (pozri poznámku pod čiarou 73, *in fine*).

„unionistické“ tvrdenie, intenzita zosúladovania je menšia, pretože bez ohľadu na skutočnosť, že rámcové rozhodnutia nemajú priamy účinok, nemožno v prípade ich neprebratia uplatniť nápravu prostredníctvom žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES a okrem toho nemá prejudiciálna právomoc Súdneho dvora podľa článku 35 EÚ obligatórny charakter, keďže musí byť uznaná členskými štátmi. Tieto dôvody vysvetľujú záujem Komisie založiť právomoc na prvom pilieri.

5. Skôr ako sa začne s rozborom žaloby, je vhodné vysvetliť právny rámec a priebeh konania, ktoré sa začalo pred Súdnyim dvorom.

II — Právny rámec

A — Právo Spoločenstva

1. Zmluva o založení Európskeho spoločenstva

6. Jedným z cieľov Spoločenstva je dosiahnuť vysokú úroveň ochrany a zlepšovania kvality životného prostredia (článok 2 ES) tak, že prijme primerané opatrenia v tejto oblasti

[článok 3 ods. 1 písm. l) ES] a začlení požiadavky ochrany životného prostredia do vymedzenia a uskutočňovania politik Spoločenstva, a to predovšetkým s ohľadom na podporu trvalo udržateľného rozvoja (článok 6 ES).

7. Článok 174 ES uvádza ciele politiky v oblasti životného prostredia (odseky 1 a 2), ako aj kritériá, na ktoré sa prihliadne pri jej príprave (odsek 3), zatiaľ čo článok 175 ES špecifikuje postupy, ktoré sa majú prijať na dosiahnutie potrebných opatrení (odseky 1 až 3), ktoré financujú a uskutočňujú členské štáty (odsek 4), ktorým v každom prípade článok 176 ES umožňuje udržiavať alebo zavádzať prísnejšie ochranné opatrenia, pokiaľ sú zlučiteľné so Zmluvou.

8. V dôsledku toho existuje v tejto oblasti súbežná zodpovednosť⁶ ustanovená v článku 174 ods. 4 ES, ktorá ponecháva priestor či už spoločnej, alebo oddelenej spolupráci s tretími krajinami a s medzinárodnými organizáciami.

9. Pokiaľ ide o Spoločenstvo, vykonáva svoju právomoc spravidla prostredníctvom „spolurozhodovacieho“ postupu vymedzeného

6 — Španielsky právny poriadok ustanovuje obdobný systém, podľa ktorého štát prijíma základnú právnu úpravu v oblasti ochrany životného prostredia, čím nie je dotknutá možnosť samosprávnych spoločenstiev, do ktorých právomocí patrí výkon opatrení v tejto oblasti, prijímať ďalšie ochranné právne predpisy (články 149.1.23^a a 148.1.9^a ústavy z roku 1978).

v článku 251 ES, aj keď v oblastiach uvedených v článku 175 ods. 2 ES⁷ môže konať Rada samostatne na návrh Komisie a po porade s Parlamentom, Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov.

vanie alebo správanie z dôvodu hrubej nedbanlivosti⁹ a článok 4 ustanovuje, že členské štáty musia trestať trestné činy, spolupáchateľstvo a podnecovanie k nim „účinnými, primeranými a odrádzajúcimi trestami“ [*neoficiálny preklad*], ktoré zahŕňajú trest odňatia slobody. Toto ustanovenie okrem iného či už pre fyzické osoby, ako aj pre právnické osoby, ustanovuje ďalšie druhy postihov, ku ktorým patria peňažné tresty, odňatie niektorých práv a podriadenie súdnemu dohľadu.

2. Návrh smernice o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva [*neoficiálny preklad*]⁸

B — Právo Európskej únie

10. Na základe článku 175 ods. 1 ES predložila Komisia v súlade s článkom 251 ES návrh smernice na účely zabezpečenia účinnejšieho uplatňovania právnej úpravy Spoločenstva v oblasti ochrany životného prostredia tým, že sa stanoví niekoľko minimálnych skutkových podstát trestných činov spoločných pre celé Spoločenstvo (článok 1).

1. Zmluva o Európskej únii

12. Únia, ktorá predstavuje novú etapu v procese utvárania čoraz užšieho spolenectva medzi národmi Európy, je založená na Spoločenstvách doplnených politikami a formami spolupráce stanovenými Zmluvou EÚ (článok 1). Rozlišujú sa teda tri piliere:

11. Článok 3 návrhu ukladá povinnosť trestnoprávne postihovať určité úmyselné sprá-

— prvý, nazvaný „Európske spoločenstvo“,

7 — V tomto článku sa spomínajú ustanovenia fiškálnej povahy, opatrenia týkajúce sa územného plánovania a využívania pôdy, hospodárenia s vodnými zdrojmi a opatrenia významne ovplyvňujúce členský štát pri výbere alternatív medzi energetickými zdrojmi a základnú skladbu zásobovania energiou.

8 — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva [*neoficiálny preklad*], ktorý predložila Komisia 15. marca 2001 (Ú. v. ES C 180, s. 238).

9 — Ustanovenie spomína zneškodňovanie odpadov, činy proti chráneným druhom živočíchov alebo rastlín, podstatné zhoršovanie chránených stanovišť, nepovolený obchod s látkami, ktoré poškodzujú ozónovú vrstvu, a nezákonná prevádzka priemyselných zariadení, v ktorých sa vykonávajú nebezpečné činnosti alebo v ktorých sa uchovávajú alebo používajú nebezpečné látky alebo prípravky.

- druhý, ktorý sa týka spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (hlava V),
- tretí, ktorý sa týka policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach (hlava VI).

predpisov členských štátov. Rovnako ako smernice prvého piliera je rámcové rozhodnutie záväzné, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponecháva na vnútroštátne orgány, ale nemá žiadny priamy účinok [článok 34 ods. 2 písm. b) EÚ].

13. Cieľom posledného piliera je *bez toho, aby boli dotknuté právomoci Európskeho spoločenstva*, poskytnúť občanom vysokú úroveň ochrany v uvedených oblastiach, aby sa predchádzalo a bojovalo proti zločinu, v prípade potreby aproximáciou trestnoprávných predpisov v členských štátoch v súlade s ustanoveniami článku 31 písm. e) (článok 29 EÚ).

16. Právomoci vzťahujúce sa na tretí pilier môžu byť prenesené na Spoločenstvo, aby ich vykonávalo v oblastiach uvedených v hlave IV Zmluvy ES, pokiaľ ide o vízové, azylové, prístahovalecké a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb (článok 42 EÚ).

14. Súdna spolupráca zahŕňa postupné prijímanie opatrení zavádzajúcich minimálne pravidlá týkajúce sa znakov skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti organizovaného zločinu, terorizmu a nezákonného obchodu s drogami [článok 31 ods. 1 písm. e) EÚ].

17. Obsah Zmluvy EÚ nemá vplyv na Zmluvu o založení Európskych spoločenstiev, ani ďalších zmlúv, ktoré tieto zmluvy menia alebo dopĺňajú (článok 47 EÚ).

2. Rámcové rozhodnutie

15. Na tento účel je jedným z ustanovených nástrojov rámcové rozhodnutie, ktoré uľahčuje aproximáciu zákonov a iných právnych

18. S odvolaním sa na článok 29 EÚ, článok 31 písm. e) EÚ a článok 34 ods. 2 písm. b) EÚ Rada na to, aby dala prísnu a zosúladenú odpoveď na trestné činy proti životnému prostrediu (odôvodnenie č. 2 a č. 3), prijala rámcové rozhodnutie, ktoré Komisia napadla.

19. Články 2 a 3 rámcového rozhodnutia ukladajú členským štátom povinnosť trestne postihovať určité úmyselné alebo nedbanlivé¹⁰ správanie, zatiaľ čo sa podľa článku 4 rozširuje postihovanie aj na spolupáchateľstvo a podnecovanie.

doplnené ďalšími sankciami alebo opatreniami¹¹.

20. Článok 5 ods. 1 ukladá povinnosť prijať „účinn[é], primeran[é] a odrádzajú[c]e“ tresty, ku ktorým majú aspoň v závažných prípadoch patriť tresty odňatia slobody, ktoré môžu byť dôvodom na extradíciu, a ako upresňuje odsek 2, tieto sankcie môžu byť

21. Článok 6 sa týka zodpovednosti za konanie alebo opomenutie právnických osôb¹² a článok 7 sankcií, ktoré sa na ne majú uplatniť¹³.

22. Zo spomínaných ustanovení vyplýva, že rámcové rozhodnutie je vlastne prepis návrhu smernice, ako priznáva odôvodnenie č. 5, pričom odôvodnenie č. 7 vysvetľuje, že Rada tento návrh preskúmala, ale neschvá-

10 — Článok 2 stanovuje, že „každý členský štát prijme opatrenia potrebné na to, aby nasledujúce konanie bolo v jeho vnútroštátnom práve upravené ako trestný čin: a) vypúšťanie, emisia alebo zavádzanie množstva látok alebo ionizujúceho žiarenia do ovzdušia, pôdy alebo vody, ktoré spôsobí smrť alebo vážne poranenie osoby; b) nezákonné vypúšťanie, emisia alebo zavádzanie určitého množstva látok alebo ionizujúceho žiarenia do ovzdušia, pôdy alebo vody, ktoré spôsobí alebo by mohlo spôsobiť ich trvalé alebo značné zhoršenie alebo smrť alebo vážne poranenie osoby alebo značné poškodenie chránených pamiatok, iných chránených objektov, majetku, živočíchov alebo rastlín; c) nezákonné zneškodňovanie, úprava, ukladanie, preprava, vývoz alebo dovoz odpadu, vrátane nebezpečného odpadu, ktoré spôsobí alebo by mohlo spôsobiť smrť alebo ťažké ublíženie na zdraví alebo značne poškodiť kvalitu ovzdušia, pôdy, vody, živočíchov alebo rastlín; d) nezákonná prevádzka závodu, v ktorom sa vykonáva nebezpečná činnosť a ktorá mimo závodu spôsobí alebo by mohla spôsobiť smrť alebo vážne poranenie akejkoľvek osoby alebo značne poškodiť kvalitu ovzdušia, pôdy, vody, živočíchov alebo rastlín; e) nezákonná výroba, úprava, uskladňovanie, používanie, preprava, vývoz alebo dovoz jadrového materiálu alebo iných nebezpečných rádioaktívnych látok, ktoré spôsobia alebo by mohli spôsobiť smrť alebo vážne poranenie osoby alebo značne poškodiť kvalitu ovzdušia, pôdy, vody, živočíchov alebo rastlín; f) nezákonná držba, odber, poškodzovanie, zabíjanie alebo obchodovanie s chránenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín alebo ich časťami, aspoň v tých prípadoch, kedy im hrozí vyhynutie, ako je vymedzené podľa vnútroštátneho práva; g) nezákonný obchod s látkami, ktoré poškodzujú ozónovú vrstvu...“.

11 — Toto ustanovenie príkladmo spomína pre fyzické osoby zákaz výkonu činnosti, na ktorú sa vyžaduje úradné povolenie alebo schválenie, alebo zákaz založiť, spravovať alebo riadiť spoločnosť alebo nadáciu, „ak skutočnosť, ktoré vedli k usvedčeniu tejto osoby, jasne preukazujú, že existuje riziko, že by mohla pokračovať v tom istom type trestnej činnosti“.

12 — Odsek 1 zveruje každému členskému štátu prijatie „potrebných opatrení na zabezpečenie toho, aby právnické osoby mohli byť zodpovedné za trestné činy uvedené v článkoch 2 a 3, spáchané v ich prospech ktoroukoľvek osobou, ktorá koná buď samostatne, alebo ako súčasť orgánu právnickej osoby, ktorá má v rámci právnickej osoby vedúce postavenie, na základe a) právomoci zastupovať právnickú osobu; b) právomoci rozhodovať v mene právnickej osoby; alebo c) právomoci vykonávať kontrolu v rámci právnickej osoby, ako aj za spolupáchateľstvo alebo podnecovanie konania uvedené v článku 2“. Odsek 2 dodáva, že „okrem prípadov ustanovených v ods. 1 prijme každý členský štát potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby mohla byť právnická osoba zodpovedná, ak nedostatočný dohľad alebo kontrola osoby uvedenej v ods. 1 umožnila spáchanie trestného činu takého druhu, aké sú uvedené v článkoch 2 a 3 v prospech tejto právnickej osoby, osobou ktorá podlieha jej právomoci“.

13 — „Každý členský štát prijme potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby právnickú osobu, ktorá je zodpovedná podľa článku 6, bolo možné potrestať účinnými, primeranými a odrádzajúcimi sankciami, ktoré zahŕňajú trestné alebo aj iné ako trestné sankcie, peňažné tresty, prípadne iné sankcie ako sú: a) vylúčenie z nároku na štátne dávky alebo podporu; b) dočasné alebo trvalé vylúčenie z vykonávania podnikateľskej činnosti; c) nariadenie súdneho dozoru; d) súdny príkaz k likvidácii; e) povinnosť prijať osobitné opatrenia s cieľom predchádzať následkom konania, ako je napríklad konanie, z ktorého vyplývala trestná zodpovednosť.“

lila, pretože prekračoval právomoci, ktoré priznáva Spoločenstvu Zmluva ES¹⁴.

23. Článok 8 sa týka územnej súdnej právomoci, zatiaľ čo článok 9 sa týka extradície a trestného stíhania v prípade, keď členský štát nevydáva svojich občanov.

III — Konanie na Súdnom dvore

24. Okrem Komisie a Rady sú účastníkmi tohto konania v postavení vedľajších účastníkov Parlament, Hospodársky a sociálny výbor, Nemecko, Dánsko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Írsko, Holandsko, Portugalsko, Spojené kráľovstvo a Švédsko, ktorí aj predložili písomné pripomienky.

25. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 5. apríla 2005, sa zúčastnili zástupcovia žalobkyne

14 — Z týchto odôvodnení rozhodnutia a z niektorých tvrdení uvedených na pojednávaní sa dá vyvodiť, že návrh smernice nebol prijatý z dôvodu nezhody medzi členskými štátmi, ktoré zabránili dosiahnutiu jedomyseľného stanoviska.

a žalovanej, ako aj zástupcovia vedľajších účastníkov konania, ktorí predložili pripomienky, okrem gréckej vlády a Hospodárskeho a sociálneho výboru, aby ústne predniesli svoje tvrdenia.

IV — Rozbor žaloby

A — Vymedzenie rámca sporu

26. Spor sa sústreďí na články 1 až 7 rámcového rozhodnutia, zatiaľ čo články 8 až 12 ostávajú na okraji záujmu. Nepochybňuje sa právomoc Rady prijímať takéto ustanovenia¹⁵, ale jej povinnosť zdržať sa

15 — Táto právomoc však jasne zo Zmluvy EÚ nevyplýva, keďže článok 29 EÚ, ktorý oprávňuje Úniu na aproximáciu ustanovení členských štátov v trestnej oblasti, odkazuje na článok 31 písm. e), ktorý odkazuje na minimálne pravidlá týkajúce sa znakov skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti organizovaného zločinu, terorizmu a nezákonného obchodu s drogami. Rada prijala rôzne rámcové rozhodnutia, ktorými koordinuje postihy týkajúce sa určitého správania. Pokiaľ ide o hospodársku trestnú činnosť, je možné citovať rámcové rozhodnutie 2000/383/SVV z 29. mája 2000 o zvýšenej ochrane pred falšovaním prostredníctvom pokút a ďalších trestných sankcií v súvislosti so zavádzaním eura (Ú. v. ES L 140, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 187) zmenené a doplnené rámcovým rozhodnutím 2001/888/SVV zo 6. decembra 2001 (Ú. v. ES L 329, s. 3; Mim. vyd. 19/004, 182), rámcové rozhodnutie 2001/413/SVV z 28. mája 2001 o boji proti podvodom a falšovaniu bezhotovostných platobných prostriedkov (Ú. v. ES L 149, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 123) a rámcové rozhodnutie 2001/500/SVV z 26. júna 2001 o praní špinavých peňazí, identifikácii, vyhľadávaní, zmrzení, zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti (Ú. v. ES L 182, s. 1; Mim. vyd. 19/004, s. 158). Boj proti terorizmu je predmetom rámcového rozhodnutia 2002/475/SVV z 13. júna 2002 (Ú. v. ES L 164, s. 3; Mim. vyd. 19/006, s. 18) a boj proti obchodovaniu s ľuďmi je predmetom rámcového rozhodnutia 2002/629/SVV z 19. júla 2002 (Ú. v. ES L 203, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 52). Ochrana obetí v prípade ilegálneho prístahovalecva je predmetom rámcového rozhodnutia 2002/946/SVV z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska (Ú. v. ES L 328, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 61). Rámcové rozhodnutie 2003/568/SVV z 22. júla 2003 zosilňuje vnútrostátne právne úpravy v oblasti boja proti korupcii v súkromnom sektore (Ú. v. EÚ L 192, s. 54; Mim. vyd. 19/006, s. 182). Napokon obrana proti útokom na informačné systémy je predmetom rámcového rozhodnutia 2005/222/SVV z 24. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 69, s. 67).

takého konania s prihliadnutím na prednosť práva Spoločenstva upravenú v článku 47 EÚ¹⁶, keďže Rímska zmluva oprávňuje Spoločenstvo na to, aby ukladalo členským štátom povinnosť postihovať určité správanie poškodzujúce životné prostredie trestnými sankciami.

27. Diskusia sa teda presúva z tretieho do prvého piliera, aby sa preskúmalo, či existuje právny základ, ktorý umožňuje Spoločenstvu konať v tejto oblasti, pričom sa vylúčia právomoci Únie. V tejto súvislosti je súlad, aj pokiaľ ide o neexistenciu výslovnej alebo implicitnej všeobecnej právomoci uplatniť trestné sankcie v práve Spoločenstva.¹⁷

16 — Je potrebné prihliadať na to, že článok 29 EÚ vymedzuje cieľ Únie „bez toho, aby boli dotknuté právomoci Európskeho spoločenstva“, a preto v prípade stretu majú právomoci Spoločenstva prednosť. F. Benzo Sáinz: „El título VI del Tratado UE: instrumentos, instancias decisorias e instituciones comunitarias en el tercer pilar“, in: *El tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación en asuntos de justicia e interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997, s. 24, sa domnieva, že z hľadiska tohto ustanovenia nie sú spôsoby konania, ustanovené v hlave VI jedinými možnými na dosiahnutie sledovaných cieľov, ale musia byť použité iba vtedy, ak tieto ciele nie je možné dosiahnuť tradičnými prostriedkami práva Spoločenstva.

17 — Podľa rozsudku z 11. novembra 1981, Casati (203/80, Zb. s. 2595), patrí trestnoprávne zákonodarstvo v zásade do právomoci členských štátov (bod 27). J. Vogel: „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“, in: *Strafrecht und Kriminalität in Europa 2003*, s. 232, a G. Dannecker: „Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft“, in: *Juristenzeitung*, 1996, s. 869, tvrdia, že právna veda je v tomto bode jednomyselná. V roku 1972 J. Bigay v „Droit communautaire et droit pénal“, in: *Revue trimestrielle du droit européen*, 1972, č. 4, s. 734, zdôraznil, že nariadenie Rady (EHS) č. 17 zo 6. februára 1962, Prvé nariadenie implementujúce články 85 a 86 zmluvy (teraz články 81 ES a 82 ES) (Ú. v. ES 1962, 13, s. 204; Mim. vyd. 08/001, s. 3) vyslovilo *expressis verbis*, že sankcie, ktoré sú v ňom uvedené, nemajú trestnoprávny povahu.

28. Na druhej strane všetci uznávajú na základe zásady lojálnej spolupráce uvedenej v článku 10 ES a na účely zabezpečenia účinnosti právneho poriadku Spoločenstva právomoc Spoločenstva zaviazat' členské štáty, aby postihovali správanie, ktoré porušuje tento právny poriadok. Účastníci konania a vedľajší účastníci konania, ktorí ich podporujú, však vyjadrujú rozdielne názory na otázku, či táto právomoc umožňuje Spoločenstvu zaviazat' členské štáty, aby zaviedli osobitné skutkové podstaty trestných činov.

29. Riešenie si vyžaduje prísne preskúmanie rozsudkov, ktoré priznávajú inštitúciám Spoločenstva legislatívne právomoci v oblasti sankcií.

B — Judikatúra týkajúca sa právomoci Spoločenstva ukladať sankcie

30. Rozsudok Amsterdam Bulb¹⁸ upresnil, že *pokiaľ právna úprava Spoločenstva neukladá osobitné sankcie jednotlivcom*, ktorí porušujú jej ustanovenia, členské štáty majú možnosť ustanoviť sankcie, ktoré považujú za vhodné (bod 33)¹⁹. Tento výrok sa zakladá na povinnosti členských štátov zabezpečiť v súlade s článkom 5 Zmluvy ES

18 — Tento rozsudok bol vyhlásený 2. júla 1977 vo veci 50/76 (Zb. s. 137).

19 — Íšlo o holandskú právnu úpravu, ktorá ukladala sankcie za porušovanie právnej úpravy Spoločenstva o minimálnych cenách vývozu určitých cibuliek kvetín.

(teraz článok 10 ES) dodržiavanie svojich záväzkov voči Spoločenstvu (bod 32).

31. Generálny advokát Capotorti v návrhoch týkajúcich sa citovanej veci objasnil odôvodnenie spomínaného rozsudku. Po tom, ako pripomenul, že v súlade s judikatúrou sa musia členské štáty zdržať prijímania opatrení, ktoré menia nariadenie Spoločenstva, aj keď k tomu dochádza na účely zabezpečenia jeho uplatňovania, v bode 4 vysvetľuje, že trestná sankcia nemení dosah aktu Spoločenstva, keďže každý trestnoprávny predpis dopĺňujúci určité základné pravidlo správania sa zakladá na predpoklade správania, ktoré je v rozpore s týmto pravidlom, a teda ho predpokladá svojím obsahom, ktorý mu je vlastný. Potom dodáva, že rozdielnosť ponúkanej ochrany vychádza z existujúcich rozdielností medzi vnútroštátnymi právnymi systémami, ktorým článok 5 Zmluvy ES ukladá povinnosť zabezpečiť účinnosť práva Spoločenstva. Na záver zdôrazňuje, že jedinou medzou zavedenia sankcií zo strany členských štátov je predpoklad, že právne predpisy Spoločenstva už ustanovujú určité sankcie.

32. Rozsudok Amsterdam Bulb sa točí okolo troch úvah: 1. právo Spoločenstva má právomoc stanoviť sankcie na ochranu vlastnej účinnosti; 2. ak takéto sankcie neexistujú, môžu členské štáty prijať sankčné prostriedky, ktoré považujú za vhodné; 3. v tomto prípade sa spôsob, ktorý považujú za najvhodnejší, ponecháva na ich voľbu, aj keď z tohto systému nevyhnutne vyplývajú rozdielnosti.

33. Prvá úvaha sa zakladá na predpoklade, že sankcia Spoločenstva má rovnakú právnu silu ako právny nástroj, v ktorom je obsiahnutá, t. j. buď nariadenie, alebo smernica. Keďže však Spoločenstvo nemá právomoci v trestnoprávnej oblasti, musí sa obmedziť na zavedenie sankcií občianskoprávnej a administratívnej povahy. Toto vyplýva zo slov, ktoré použil generálny advokát Capotorti v záverečnej časti spomínaného bodu svojich návrhov, kde zdôrazňuje, že skutočnosť, že členský štát dopĺňa trestnoprávne sankcie k právnej úprave Spoločenstva, aby zabezpečil jej dodržiavanie, nie je v rozpore so zásadami práva Spoločenstva, pokiaľ, a to sa mi zdá účelné dodať, sa dodržiavajú záruky, ktoré musia sprevádzať výkon akejkoľvek trestnej právomoci a najmä, pravidlo *ne bis in idem*²⁰.

34. Vo veci Komisia/Grécko známej ako „Grécka kukurica“²¹ Súdny dvor prevzal

20 — V súvislosti s uplatnením tejto zásady v prípade, že rovnaké správanie je postihované rôznymi právnymi poriadkami, pozri moje návrhy vo veciach C-213/00 P, Italcementi/Komisia (C-213/00 P), Buzzi Unicem/Komisia (C-217/00 P) a Cementir/Komisia (C-219/00 P), o ktorých Súdny dvor rozhodol rozsudkom zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (Zb. s. I-123). V rámci tretieho piliera a Schengenskej dohody pozri najmä moje návrhy v spojených veciach Gözütok a Brügger (rozsudok z 11. februára 2003, C-187/01 a C-385/01, Zb. s. I-1345).

21 — Podľa rozsudku z 21. septembra 1989 (68/88, Zb. s. 2965) si tento členský štát nesplnil svoje povinnosti okrem iného preto, že nezačal trestné alebo disciplinárne konanie proti osobám, ktoré sa zúčastnili na niektorých operáciách, ktoré umožnili obísť povinnosť platby povinných poľnohospodárskych poplatkov za niektoré dodávky kukurice dovezenej z tretej krajiny v máji 1986, alebo pomáhal tieto operácie utajiť.

formuláciu použitú v bode 32 rozsudku Amsterdam Bulb bez toho, aby citoval tento rozsudok (bod 23), ale doplnil dve požiadavky týkajúce sa zákonnosti vnútroštátnych trestných opatrení na obranu práva Spoločenstva: 1. aby boli porušenia sankcionované v súlade s podmienkami hmotného a procesného práva, obdobnými s podmienkami uplatniteľnými na porušenia vnútroštátného práva podobnej povahy a významu, a 2. tieto opatrenia musia priznať sankcii účinný, primeraný a odrádzajúci charakter (bod 24). V návrhoch k tejto veci potvrdil generálny advokát Tesauro, že článok 5 Zmluvy ES v sebe zahŕňa povinnosť členských štátov sankcionovať primeraným spôsobom páchatelov porušení práva Spoločenstva tak, aby sa neohrozila jeho účinnosť (bod 12 druhý odsek)²².

35. Takto môžu členské štáty postihovať správanie, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, tak v situácii, keď toto právo mlčí o tomto bode, ako aj keď obsahuje výslovné ustanovenia v tejto oblasti; vnútroštátny právny predpis môže obsahovať silnejšiu ochranu, alebo ako to už bolo

zdôraznené v bode 17 rozsudku Drexel²³, právo Spoločenstva ustanovuje určité medze a vyžaduje, aby bola sankcia nielen účinná, ale aj rovnocenná so sankciou, ktorá sa ukladá za porušenie vnútroštátného práva (zásada asimilácie alebo rovnocennosti).

36. Uznesenie z 13. júla 1990 Zwartveld a i.²⁴ vydané v rámci konania o žiadosti o poskytnutie pomoci súvisiacej s trovami konania, ktorú podal Rechter-commissaris v Arrondissementsrechtbank v Groningene, priznalo rozsudku „Grécka kukurica“ tvrdenie, ktoré nie je výslovne obsiahnuté v jeho znení, ale je v súlade s jeho duchom a s duchom rozsudku Amsterdam Bulb: členské štáty môžu a musia zaručiť dodržiavanie Zmluvy, a ak je to potrebné, použiť trestné sankcie (bod 17).

37. Zdá sa, že kruh sa uzatvára rozsudkom z 8. júla 1999, Nunes a de Matos²⁵, ktorý sa týka návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorým sa Tribunal de Círculo de Porto pýtal, či môže členský štát trestne postihovať správanie v rozpore s majetkovými záujmami Spoločenstva, pričom právna úprava Spoločenstva upravuje iba občianskoprávne sank-

22 — Riešenie uvedené v tomto rozsudku bolo prevzaté v rozsudku z 10. júla 1990, Hansen (C-326/88, Zb. s. I-2911, bod 17), týkajúceho sa prejudiciálnej otázky položenej v rámci trestného konania, ktoré sa začalo v Dánsku proti podnikateľovi, ktorý porušil nariadenie Rady č. 543/69 z 25. marca 1969 o zosúladiení niektorých ustanovení v sociálnej oblasti v sektore cestnej dopravy [*neoficiálny preklad*] (U. v. ES L 77, s. 49). Rozsudok stanovil, že ani uvedené nariadenie, ani všeobecné zásady práva Spoločenstva nebránia uplatneniu vnútroštátnych ustanovení, podľa ktorých sa potrestá zamestnávateľ vodiča, ktorý porušil predpisy týkajúce sa najvyššieho prípustného času vedenia vozidla za deň a času odpočinku, pokiaľ je sankcia obdobná sankcii za porušenie vnútroštátneho poriadku a primeraná závažnosti porušenia (výrok).

23 — Rozsudok z 25. februára 1988, 299/86, Zb. s. 1213.

24 — C-2/88, Zb. s. I-3365.

25 — C-186/98, Zb. s. I-4883.

cie. Súdny dvor vyhlásil, že opatrenia spojenuté v článku 10 ES zahŕňajú trestné sankcie, a upresnil, že:

C — *Sekundárne právo*

- ak právo Spoločenstva nestanovuje opatrenia na zabezpečenie účinnosti svojich ustanovení, členské štáty sú povinné ich prijať; ak ich stanovuje, členské štáty vykonávajú doplnujúcu úlohu, ktorej účelom je posilniť ochranu týchto ustanovení,
- voľba druhu sankcie patrí do právomoci vnútroštátnych orgánov, ale táto sankcia musí byť svojou povahou a významom rovnocenná so sankciou, ktorá sa ukladá v podobnom prípade porušenia vnútroštátneho práva a musí mať konkrétny, primeraný a odrádzajúci charakter.

40. Článok 1 ods. 2 nariadenia Rady (EHS) č. 2241/87 z 23. júla 1987, ktorým sa zriaďujú určité kontrolné opatrenia pre rybárske činnosti [*neoficiálny preklad*]²⁶, rovnako ako článok 31 ods. 1 nariadenia Rady (EHS) č. 2847/93 z 12. októbra 1993, ktorým sa zriaďuje kontrolný systém spoločnej politiky rybolovu²⁷ a nahrádza vyššie uvedené nariadenie, dáva členským štátom možnosť zvoliť si sankcie za porušovanie právnych predpisov, ktoré upravujú túto politiku. Tento výklad, pokiaľ ide o prvé citované nariadenie, potvrdil rozsudok z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko²⁸, v ktorom Súdny dvor preskúmal, či niektoré administratívne a ďalšie trestné opatrenia, ktoré ustanovuje vnútroštátny právny predpis, neboli v rozpore s povinnosťami vyplývajúcimi z práva Spoločenstva v oblasti zachovania a riadenia zdrojov rybolovu.

38. Pokiaľ sa to zhrnie, Rada a účastníci konania, ktorí ju v konaní podporujú, majú pravdu, ak tvrdia, že judikatúra výslovne neuznáva právomoc Spoločenstva ukladať členským štátom povinnosť trestne stíhať správanie, ktoré bráni uskutočňovaniu cieľov ustanovených v Zmluvách.

41. Smernica Rady 91/308/EHS z 10. júna 1991 o predchádzaní zneužívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí²⁹ po tom, ako upresnila, že proti tomuto fenoménu treba bojovať hlavne trestnými prostriedkami (štvrté odôvodnenie), ukladá členským štátom iba povinnosť zabezpečiť výkon všetkých ustanovení tejto smernice v plnom rozsahu a určiť sankcie, ktoré sa majú uplatniť za ich porušovanie (článok 14),

39. Preskúmanie sekundárneho práva Spoločenstva umožňuje vyvodenie rovnakého záveru.

26 — Ú. v. ES L 207, s. 1.

27 — Ú. v. ES L 261, s. 1; Mim. vyd. 04/002, s. 70.

28 — C-333/99, Zb. s. I-1025.

29 — Ú. v. ES L 176, s. 77; Mim. vyd. 09/001, s. 153.

s tým, že prísnejšie ustanovenia na zabránenie takémuto správaniu tým nie sú dotknuté (článok 15).

uplatní na konkrétne situácie, najmä ak sa prihliada na sledovaný účel.

42. Smernica Rady 2002/90/ES z 28. novembra 2002, ktorá definuje napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a bydlisku³⁰, ukladá povinnosť postihovať „účinným, primeraným a odrádzajúcim postihom“ každého, kto spácha, je spolupáchateľom, podnecuje alebo sa pokúša dopustiť určitého správania (články 1 až 3), pričom rámcové rozhodnutie Rady 2002/946/SVV³¹, upresňuje, že tieto sankcie musia mať trestnoprávny charakter.

45. Znenie, ktoré použil Súdny dvor, nie je náhodné, keďže odkazom na účinnosť, primeranosť a odrádzajúci charakter sankcie stanovuje podstatné požiadavky nato, aby sa právny predpis Spoločenstva uplatňoval v plnom rozsahu bez ohľadu na porušenie, ku ktorému došlo. Okrem toho, pretože každé odsúdenie sleduje dvojitý cieľ všeobecnej a osobitnej prevencie, keďže na zodpovedného sa uplatní primeraný právny nástroj a hrozí ostatným osobám obdobnou sankciou, keď ustanovuje za podobné protiprávne správanie veľmi široký zoznam sankcií.

43. V niektorých prípadoch je trestná sankcia nevyhnutná, keďže je jediná, ktorá spĺňa všetky náležitosti uvedené v rozsudku „Grécka kukurica“, a síce, že je „účinná, primeraná a odrádzajúca“.

46. V niektorých prípadoch je dostatočné obnoviť stav, ktorý existoval pred porušením práva. Tento dôsledok, ktorý nemá represívny charakter v úzkom zmysle slova a vo všeobecnosti sa označuje ako „občiansko-právna sankcia“, sa musí často na to, aby sledoval vyššie uvedené ciele, doplniť o tresty *stricto sensu*, ktorých intenzita musí závisieť od významu poškodeného právneho záujmu a spoločenského odsúdenia, ktoré sprevádza porušenie práva.

D — *Neurčitý právny pojem „účinná, primeraná a odrádzajúca sankcia“*

44. Tento abstraktný pojem má niekoľko neurčitých aspektov, ale ako všetky pojmy tejto kategórie stáva sa presnejším, keď sa

47. Na základe intenzity reakcie sa rozlišujú sankcie trestné, ktoré predstavujú najvyšší stupeň, a administratívne. Oba druhy sankcií

30 — Ú. v. ES L 328, s. 17; Mlm. vyd. 19/006, s. 64.

31 — Úž citované v poznámke pod čiarou 15.

predstavujú prejav *ius puniendi* štátu a zodpovedajú tým istým ontologickým zásadám³²; avšak menšia prísnosť druhých uvedených sankcií spôsobuje oslabenie záruk, ktoré predchádzajú ich uplatneniu, aj keď, ako som uviedol v návrhoch vo veci Komisia/Grécko³³, v oboch prípadoch sa musia dodržiavať obdobné zásady³⁴.

boli priznané právnym poriadkom Spoločenstva³⁵, s tým, že toto pravidlo sa neuplatní v zrejmych prípadoch³⁶, keď je Spoločenstvo oprávnené vykonávať takéto posúdenie.

48. Je zrejmé, že v súlade s tým, čo tvrdila Rada a niektorí z účastníkov konania, ktorí ju podporujú, nikto nie je v lepšom postavení na to, aby posúdili výkonnosť, primeranosť a platnosť represívnej reakcie, ako vnútroštátne zákonodarné orgány. Obhajoval som toto stanovisko, keď išlo o určenie primeranosti určitých procesných lehôt vnútroštátneho práva z hľadiska zásady účinnosti na účely vykonania aktov na obranu práv, ktoré

49. Nemožno zabudnúť, že ochrana právneho poriadku Spoločenstva patrí do právomoci jeho inštitúcií, aj keď im nič nebráni v tom, aby ukladali členským štátom povinnosť, aby postihovali činy, ktoré ho porušujú. Iba pokiaľ nie je možné poskytnúť primeranú odpoveď z dôvodu chýbajúcich skutočností potrebných na posúdenie, priznáva sa táto úloha vnútroštátnemu zákonodarcovi. Naopak, pokiaľ „účinná, primeraná a odrádzajúca“ sankcia je jasne určiteľná, žiadny podstatný dôvod nebráni tomu, aby bola voľba ponechaná na toho, kto má vecnú právomoc³⁷.

32 — Senát správnych sporov Tribunal Supremo de España dlhodobo odmieta akýkoľvek teoretický rozdiel medzi týmito dvoma kategóriami. V tomto zmysle pozri rozsudok z 9. februára 1972, ktorý bol vyhlásený v období, keď španielsky právny poriadok nedodržiaval veľa zásad vlastných právnemu štátu a používal takéto porovnanie na to, aby uložil administratívne sankcie na väčšinu skutkov, ktoré vyžadovali trestné sankcie. E. García de Enterría a T. R. Fernández: *Curso de derecho administrativo*, zväzok II, 7. vydanie, Madrid, 2000, s. 163, uvádzajú, že administratívne sankcie boli neobvykle uprednostňované počas diktatúry generála Primo de Rivera, počas druhej republiky a frankizmu, keď boli používané ako bežný nástroj na potlačenie politickej opozície.

33 — Rozsudok zo 4. júla 2000, C-387/97, Zb. s. I-5047.

34 — Španielsky ústavný súd sa domnieva, že formy upravené v trestnom konaní sa uplatnia aj v správnom konaní v rozsahu potrebnom na ochranu základných hodnôt, na ktorých je založené právo na spravodlivé konanie (rozsudky 18/1981 (BOE č. 143 zo 16. júna 1981) a 181/1990 (BOE č. 289 z 3. decembra 1990)) s tým, že sa primerane prispôbia osobitnej povahe takéhoto konania (rozsudky 2/1987 (BOE č. 35 z 10. februára 1987); 29/1989 (BOE č. 50 z 28. februára 1989); 181/1990, už citovaný; 3/1999 (BOE č. 48 z 25. februára 1999) a 276/2000 (BOE č. 299 zo 14. decembra 2000)).

35 — Pozri moje návrhy vo veciach Grundig Italiana (C-255/00, body 27 a 29) a Recheio-Cash & Carry (C-30/02, body 23 až 35), o ktorých Súdny dvor rozhodol rozsudkami z 24. septembra 2002 (Zb. s. I-8003) a zo 17. júna 2004 (Zb. s. I-6051).

36 — Bod 27 návrhov vo veci Grundig Italiana a bod 29 návrhov vo veci Recheio-Cash & Carry.

37 — Držiteľ tejto právomoci musí mať v zásade aj právomoc, pokiaľ ide o nástroje. Na pojednávaní trvala zástupkyňa fínskej vlády na tom, že trestné právo nie je nástroj, keďže má vlastný hmotnoprávny základ, ale z tohto tvrdenia vyplýva čistý nominalizmus, keďže ako každá represívna právna úprava aj trestnoprávna úprava sa ustanovuje na účel, ktorý prekračuje samu právnu úpravu a ktorú táto právna úprava sleduje. Podľa rozsudku z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia (C-240/90, Zb. s. I-5383), ktorý sa odvoláva na ďalšie predchádzajúce rozsudky, je Spoločenstvo oprávnené v medziach svojej právomoci (v predmetnej veci išlo o spoločnú pôľnohospodársku politiku) určiť sankcie, ktoré uplatňujú vnútroštátne orgány proti hospodárskym subjektom, ktorí sú vinní zo spáchania podvodu (body 11 až 13).

50. Inými slovami nie je ťažké pochopiť, že vhodná represia, napríklad v prípade trestných činov proti životu alebo zneužitia maloletých, musí mať trestnoprávny charakter, pretože, ak sú právne záujmy, ktoré sú predmetom ochrany proti takýmto porušeniam práva jedným z cieľov Spoločenstva, nikto by nepochyboval právomoc jeho orgánov uložiť členským štátom povinnosť ukladať trestné sankcie.

51. Nasledujúci krok teda spočíva v zisťovaní, či ochrana životného prostredia, vo vzťahu ku ktorej je právomoc Spoločenstva z hľadiska predchádzajúcich bodov 6 až 9 nepochybne, vyžaduje trestné postihy. Proces „komunitarizácie“ tejto ochrany sa musí do tohto rozboru začleniť.

E — Ochrana životného prostredia v Spoločenstve

52. Už v predchádzajúcich návrhoch z 30. novembra 2004 vo veci Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03), o ktorej Súdny dvor rozhodol rozsudkom zo 14. apríla 2005, som zdôraznil, že hoci nebolo životné prostredie predmetom obáv autorov Zmlúv, nebolo potrebné čakať dlho, keďže v roku 1972 sa Konferencia hláv štátov a vlád, ktorá

sa konala v Paríži, rozhodla prijať vlastnú politiku v tejto oblasti³⁸, pričom navrhla použiť ako základ ochrany článku 100 a 235 Zmluvy ES³⁹ (teraz články 94 ES a 308 ES).

53. Súdny dvor prijal tento návrh a založil pravidlá týkajúce sa tejto oblasti na uvedenom článku 100 Zmluvy ES⁴⁰, pričom v rozsudku ADBHU⁴¹ vyhlásil, že ochrana životného prostredia sa musí považovať za „jeden z podstatných cieľov Spoločenstva“ (bod 13), táto myšlienka bola neskôr po schválení Jednotného európskeho aktu⁴² potvrdená v rozsudku Komisia/Dánsko (bod 8)⁴³.

38 — Táto počiatková právna medzera vyvolala vážne pochybnosti pri hľadaní právneho základu práva životného prostredia Spoločenstva, ktoré v španielskej právnej vede opísal M. Bravo-Ferrer Delgado v „La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente“, in: *Gaceta Jurídica*, číslo B-92 a B-93, marec — apríl 1994, s. 13 až 20 a 5 až 13 v uvedenom poradí. Touto otázkou sa zaoberal aj D. Gérardin v „Les compétences respectives de la Communauté et des États membres dans le domaine de l'environnement: base juridique, subsidiarité et proportionnalité“, in: *Le droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paríž 1998, s. 33 až 55.

39 — Článok 100 Zmluvy ES bol nástrojom zosúladenia právnych predpisov, ktoré mali priamy vplyv na založenie a fungovanie spoločného trhu, a článok 125, širšieho rozsahu, umožňoval prijať potrebné opatrenia, aby sa sledovali ciele Spoločenstva, ktoré nie sú výslovne uvedené v Zmluve.

40 — Podľa rozsudku z 18. marca 1980, Komisia/Itálsko (91/79, Zb. s. 1099, bod 8), nie je vylúčené, aby boli právne predpisy v oblasti životného prostredia založené na článku 100 Zmluvy ES, keďže ustanovenia tohto druhu môžu byť záťažou pre podniky, ktoré ich používajú, a pri nezosúladení vnútroštátnych predpisov môže byť hospodárska súťaž citelne narušená.

41 — Rozsudok zo 7. februára 1985, 240/83, Zb. s. 531.

42 — Ú. v. ES 1987, L 169.

43 — Rozsudok z 20. septembra 1988, 302/86, Zb. s. 4607.

54. Tento Akt doplnil do Zmluvy ES osobitnú časť — hlavu VII (teraz hlava XIX)⁴⁴ — ktorá obsahuje články 130r a 130s (zmenené, teraz články 174 ES a 175 ES) a článok 130t (teraz článok 176 ES), ku ktorým sa pripája článok 100a ods. 3 (zmenený, teraz článok 95 ods. 3 ES), ktorý zaväzuje Komisiu, aby svoje návrhy podľa odseku 1 zakladala na „vysokej úrovni... ochrany“ životného prostredia.

55. V nových súvislostiach sa ochrana životného prostredia dostala do centra pozornosti Spoločenstva, ktoré inšpirovala a zameriavala, ako to je uvedené v rozsudku Komisia/Rada (body 22 a 24)⁴⁵, aby sa potom v dôsledku podpisu Zmluvy EÚ v Maastrichte stala jedným z cieľov Spoločenstva.

56. V súčasnosti sa dosiahnutie vysokej úrovne ochrany životného prostredia a zlepšenia jeho kvality, ako aj kvality života považuje za ciele Spoločenstva (článok 2 ES), ktoré si vyžadujú osobitné vykonávanie [článok 3 ods. 1 písm. l) ES]. Okrem toho „požiadavky ochrany životného prostredia musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politik spoločensva a činností uvedených v článku 3, a to predovšetkým s ohľadom na podporu trvalo udržateľného rozvoja“ (článok 6 ES). Táto

starostlivosť vyplýva aj z iných ustanovení Zmluvy, akými sú už spomínaný článok 95 ES alebo článok 161 ES, ktorý upravuje vytvorenie Kohézneho fondu, ktorý poskytne „finančné príspevky na projekty z oblasti životného prostredia“.

57. Ochrana životného prostredia ponúkla nástroj uznania prostredníctvom právnych predpisov zásad, akými sú zásada ochrany a prevencie (článok 174 ods. 2 prvý pododsek ES), ktoré sa týkajú väčšiny oblastí práva Spoločenstva, v ktorých príroda, život a integrita osôb nadobúdajú univerzálny charakter účinkom globalizácie rizík vlastných technologickému a priemyselnému pokroku⁴⁶.

58. Zmluva o ústave pre Európu⁴⁷ si zachováva ten istý prístup. V súlade s článkom II-97, ktorý vychádza z článku 2 ES, „vysoká úroveň ochrany životného prostredia a zlepšovanie kvality životného prostredia musia byť začlenené do politik Únie a zabezpečené v súlade so zásadou trvalo udržateľného rozvoja“; článok III-119 pre-

44 — Hlava VII bola začlenená do tretej časti Zmluvy článkom 25 Jednotného európskeho aktu a článok 100a článkom 18. Zmlouvou EÚ (článok G, bod 28) sa stala hlavou XVI.

45 — Rozsudok z 11. júna 1991, C-300/89, Zb. S. I-2867.

46 — O zásade ochrany a prevencie pozri L. González-Vaqué: „La definición del contenido y ámbito de aplicación del principio de precaución en el derecho comunitario“, in: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, č. 221, september - október 2002, s. 4 až 20. Pozri tiež moju prácu *El desarrollo comunitario del principio de precaución*, v tlači.

47 — Ú. v. EÚ 2004, C 310, s. 1.

berá znenie ustanovenia článku 6 ES. Články III-233 a III-234 vo svojom znení v podstate preberajú články 174 ES až 176 ES.

59. Preto je nepochybné, ako som uviedol v bode 51 týchto návrhov, že „životné prostredie“ patrí do právomoci Spoločenstva a je tiež právnym záujmom, ktorého ochrana inšpiruje iné politiky, pričom činnosť ochrany sa môže považovať za základný cieľ právneho poriadku Spoločenstva.

60. Pozornosť venovaná životnému prostrediu sa netýka výlučne Európy, nadobudla dokonca univerzálny rozmer.

F — *Globalizácia „politiky životného prostredia“*

61. Početné pakty a medzinárodné dohody hľadajú odpovede na neustále zhoršovanie ekosystémov a života na planéte.

62. Ako príklad možno uviesť proces, ktorý sa uskutočnil v rámci Organizácie spojených

národov⁴⁸ od konferencie, ktorá sa konala v Štokholme od 5. do 16. júna 1972 a naznačila významné medzníky. Táto konferencia bola veľkou udalosťou, keďže upriamila pozornosť sveta na závažný stav životného prostredia Deklaráciou o životnom prostredí človeka, ktorá ustanovuje dvadsaťšesť zásad na zachovanie prírodných zdrojov.

63. Svetová charta o prírode z roku 1982⁴⁹ presadzovala tento postup, pričom posilnila záväznosť obsahu spôsobov jej vykonávania a uložila jeho zapracovanie do vnútroštátnych právnych predpisov.

64. Deklarácia z Ria prijatá vládami, ktoré sa zúčastnili na Konferencii Organizácie spojených národov o životnom prostredí a rozvoji v uvedenom brazílskom meste v júni 1992, poskytla rozhodujúci podnet. Dôležitosť súvislostí, za ktorých bola prijatá, a široký konsenzus, ktorý sprevádzal jej schválenie, jej dodávajú osobitný význam ako univerzálnej dohody, ktorá je plodom spoločného povedomia založeného na potrebe zachovať planétu pre budúce generácie.

48 — V tomto rámci je východiskovým bodom Všeobecná deklarácia ľudských práv [prijatá Valným zhromaždením Organizácie Spojených národov rezolúciou č. 217 A (III) z 10. decembra 1948], ktorá potvrdzuje právo na takú životnú úroveň, ktorá by mohla zabezpečiť jeho zdravie a blahobyt (článok 25 ods. 1). Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach [prijatý týmto Valným zhromaždením rezolúciou 2002 A (XXI) zo 16. decembra 1966, ktorý nadobudol účinnosť 3. januára 1976], osobitnejšie určuje potrebu zlepšenia všetkých stránok vonkajších životných podmienok ako jednu z požiadaviek na primeraný rozvoj človeka (článok 12 ods. 2 písm. b)).

49 — Táto Charta bola prijatá rezolúciou č. 37/7 z 28. októbra 1982.

65. Rámcový dohovor Organizácie spojených národov o zmene klímy v roku 1992 a Kjótsky protokol z roku 1997, ktorý bol prijatý v nadväznosti na Dohovor a stanovil si za cieľ znížiť emisie skleníkových plynov⁵⁰, sú ďalšími dvoma významnými článkami tejto nezastaviteľnej reťaze, ktorej súčasťou je aj Protokol o [biologickej bezpečnosti k Dohovoru o] biologickej diverzite, podpísaný v Montreali 28. januára 2000, v rámci konferencie zmluvných strán Dohovoru o biologickej diverzite, ktorý tiež vychádzal z konferencie v Riú.

G — Právo na priaznivé životné prostredie a verejná zodpovednosť za jeho ochranu

66. Pojmy „trvalo udržateľný rozvoj“ a „kvalita životnej úrovne“ použité v Zmluve ES sú úzko spojené so „životným prostredím“ a odkazujú na subjektívny rozmer, na ktorý nemožno nebrať ohľad v diskusií o ochrane a zlepšovaní životného prostredia. V geofyzikálnej súvislosti predstavuje prírodné prostredie, kvalita životnej úrovne sa zaručuje ako občianske právo, ktoré vychádza z rôznych faktorov, niekto-

rých hmotných (racionálne používanie zdrojov a trvalo udržateľný rozvoj) a ďalších, viac intelektuálnych (pokrok a kultúrny rozvoj). Ide o to, zabezpečiť dôstojný život z hľadiska kvality po tom, ako sa prekročí kvantitatívna medza dostatočná na prežitie⁵¹.

67. Týmto spôsobom ide nielen o právo jednotlivca ako takého užívať priaznivé životné prostredie, ale o jeho právo ako člena spoločenstva, v rámci ktorého sa delí o spoločné záujmy spoločenského charakteru⁵². Niektoré ústavy členských štátov Spoločenstva v čase prijatia napadnutého rámcového rozhodnutia uznávajú takéto právo⁵³. Napríklad článok 20a Ústavného zákona Spolkovej republiky Nemecko⁵⁴ ustanovuje, že „štát bude tiež chrániť prírodné životné podmienky v rámci ústavného

50 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisijnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), preberá Kjótsky protokol do Spoločenstva.

51 — R. De Mendizábal Allende: „Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa“, in: *Actualidad Administrativa*, č. 19, 1994, s. 289. D. Loperena Rota: „Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección“, in: *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, č. 3, november 1999, zdôrazňuje, že priaznivé životné prostredie nie je plodom spoločenského vývoja, ale predpokladom jeho existencie, a je právom spojeným s ľudským životom, bez ktorého neexistuje ani človek, ani spoločnosť, ani právo.

52 — Procesný odraz tohto fenoménu sa prejavuje v oprávnení osôb na „rozsiahle záujmy“, dá sa povedať na hodnoty širokého rozsahu, ktoré sa týkajú skupín neurčitého zloženia, vo všeobecnosti anonymných a neurčitých, ale určitých, hoci aj s nejakými ťažkosťami. Tento nástroj, ktorý sa ukázal ako užitočný pre právnu ochranu spotrebiteľov a užívateľov, má v anglosaskom práve formu tzv. *class actions*, ktoré ponúkajú odpoveď na situácie, keď existuje veľa dotknutých osôb, tak, že ich prostredníctvom je možné uplatniť jednotlivito a bez výslovnej plnej moci záujmy, o ktoré sa dotknuté osoby delia, s účinkami *erga omnes*.

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

54 — *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, prijatý 23. mája 1949 v porýnskom meste Bonn parlamentnou radou (*Parlamentarischer Rat*).

rámca, a *takto preberie na seba zodpovednosť vo vzťahu k budúcnými generáciám*⁵⁵. V Španielsku článok 45 ústavy⁵⁶ zahŕňa medzi základné zásady hospodárskej a sociálnej politiky právo každého „požívať životné prostredie priaznivé pre rozvoj človeka“⁵⁷. Obdobné pojmy používa článok 66 ods. 1 Ústavy Portugalskej republiky⁵⁸. Vo Švédsku článok 18 ods. 3 druhej kapitoly zákona z 24. novembra 1994⁵⁹ o novele ústavného zákona zdôrazňuje právo na prístup k prírode.

životného prostredia (článok 20), zatiaľ čo grécka (článok 24 ods. 1)⁶¹, holandská (článok 21)⁶² a portugalská [článok 9 písm. e)] ústava zaväzujú orgány, aby ochraňovali životné prostredie. V Taliansku bola povinnosť republiky ochraňovať krajinu ustanovená v článku 9 ods. 2 ústavy⁶³ rozšírená na ochranu životného prostredia a územia⁶⁴.

68. Toto právo dopĺňajú zodpovedajúce povinnosti verejných orgánov. Už sa spomínalo znenie ústavného zákona z Bonnu. Článok 45ods. 2 španielskej ústavy zaväzuje orgány verejnej moci dohliadať na racionálne využívanie prírodných zdrojov „na účely ochrany a zlepšovania kvality života, ochrany a obnovy životného prostredia, pričom sa zdôrazňuje nevyhnutná kolektívna solidarita“. Z toho istého hľadiska poukazuje fínska ústava⁶⁰ na spoločnú zodpovednosť za rešpektovanie prírody a diverzity a ochranu

69. Subjektívny rozsah tejto starostlivosti o životné prostredie je v Európskej únii upravená implicitne, keď Charta základných práv zo 7. decembra 2000⁶⁵, po vyhlásení v preambule, že Únia sa zakladá na nedeliteľných a všeobecných hodnotách ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti a solidarity, ustanovuje v časti, ktorá je venovaná solidarite, okrem sociálnych práv aj normu, podľa ktorej politiky Únie v súlade so zásadou trvalo udržateľného rozvoja dopĺňajú a zaručujú vysoký stupeň ochrany životného prostredia a zlepšovanie jeho kvality (článok

55 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

56 — Ratifikovaná referendumom zo 6. decembra 1978 (BOE č. 311-1 z 29. decembra 1978).

57 — Španielsky ústavný súd podčiarkol, že toto ustanovenie sa týka starostlivosti o životné prostredie, ktorá sa rozvinula v posledných desaťročiach v rozsiahlych oblastiach verejnej mienky a je tiež vyjadrená v mnohých medzinárodných dokumentoch [rozsudok 64/1982 zo 4. novembra (BOE č. 296 z 22. októbra 1982)].

58 — Schválená Ústavodarným zhromaždením na plenárnom zasadnutí 2. apríla 1976.

59 — *Lag om ändring i regeringsformen*, uverejnená v *Svensk Författningssamling* (zbierka zákonov) zo 16. decembra 1994.

60 — Tento ústavný zákon, ktorý nahradil zákon z roku 1919, nadobudol účinnosť 1. marca 2000 (Suomen perustuslaki 731/1999).

61 — Grécka ústava schválená piatou Komorou pre revíziu ústavy 9. júna 1975.

62 — Ústavný zákon Holandského kráľovstva v znení neskorších predpisov z 19. januára 1983 (*Staatsblad* č. 15 až 51).

63 — Ústava Talianskej republiky z 27. decembra 1947.

64 — F. Merusi: *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, s. 445, a B. Cavallo: „Profil amministrativo della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio“ [Administratívne hľadisko ochrany životného prostredia: životné prostredie ako majetková hodnota medzi ochranou krajiny a správou územia], in: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2 (1990), s. 412.

65 — Ú. v. ES C 364, s. 1.

37). Ako som už uviedol, toto ustanovenie je súčasťou Zmluvy o ústave pre Európu (článok II-97).

Guerra a i. v. Taliansko⁶⁹, Európsky súd pre ľudské práva vyhlásil, že neposkytnutie oficiálnych informácií o vhodnom správaní občanov pri znečisťujúcich emisiách z blízkej továrne je v rozpore s uvedeným základným právom (bod 60).

70. Nechcem uzavrieť túto časť bez toho, aby som zdôraznil, že na pokraji poskytnutého výkladu práva na priaznivé životné prostredie⁶⁶ sa jasne ukazuje spojitost s niektorými základnými právami. Na potvrdenie tejto úvahy stačia dva rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva. V rozsudku z 9. decembra 1994, *López Ostra v. Španielsko*⁶⁷, považoval tento súd za zrejmé, že závažné škody na životnom prostredí môžu poškodiť blahobyt človeka tým, že mu zabránia užívať si svoje bydlisko, a tým, že poškodzujú jeho súkromný a rodinný život (bod 51)⁶⁸. V rozsudku z 19. februára 1998,

H — *Trestnoprávna reakcia na závažné činy proti životnému prostrediu*

66 — J. Jordano Fraga: *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1995, rozoberá rôzne stanoviská, ktoré právna veda prijala v oblasti jej klasifikácie (s. 453 až 499). V klasifikácii, ktorú vykonal K. Vasak: *Le droit international de droits de l'homme*, 1972, patrí toto právo medzi ľudské práva na solidaritu alebo ľudské práva tretej generácie.

67 — Vec 41/1993/436/515, séria A, 303-C, s. 55. Rozsudok Moreno Gómez contra Španielsko zo 16. novembra 2004 (žaloba č. 4143/02) sa vyjadruje obdobne.

68 — J. Huelin: „Intimidación personal y familiar, domicilio y medio ambiente“, in: *Perfiles del derecho constitucional a la vida privada y familiar*; Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1996, s. 257-273, sa domnieva, že toto jasné tvrdenie deviatich sudcov, ktorí v predmetnom prípade tvorili Európsky súd pre ľudské práva, je veľmi dôležité; znamená, že z hľadiska skutkového stavu pasivity verejných orgánov v situácii, v akej jeden alebo viacerí ľudia musia opakovane strpieť vo svojom bydlisku zápach, výfukové plyny a hluk pochádzajúci z čističky vody a iných odpadov, ktoré hoci závažným spôsobom nepoškodzujú ich zdravie, zhoršujú kvalitu ich života, môže byť porušením článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv. Toto tvrdenie Štrasburského súdu bolo vyhlásené v rozsudku Powell a Rainer v. Spojené kráľovstvo z 21. februára 1990 (vec 3/1989/163/219, séria A, 172), v ktorom Súd vyhlásil, že hluk spôsobený lietadlami na letisku v rozsahu, v ktorom znižuje kvalitu života a možnosť požívať vlastný domov, zaväzuje prihladať na článok 8 Dohovoru (bod 40).

71. Z uvedeného prehľadu jasne vyplýva dôležitosť, ktorú v posledných desaťročiach nadobudlo takzvané „ekologické povedomie“. Presne nie je známy skutočný alebo potenciálny rozsah zmien ekosystémov, ktoré sú spôsobené ľudskou činnosťou, ale tuší sa ich spôsobilosť poškodiť alebo znemožniť život na zemi. Skutočnosť, že človek svojimi zásahmi do prírody ohrozuje prežitie druhu, spôsobila, že nevyhnutnosť upraviť správanie a prijať „etikú životného prostredia“, ktorej cieľ spočíva v harmonickom začlenení človeka do životného prostredia, v ktorom žije, je zrejmá.

69 — Vec 116/1996/735/932, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 1998-I.

72. Štáty používajú trestné zákonníky ako posledné prostriedky na ochranu proti útokom na základné hodnoty občianskeho spoluzitia a v poslednom čase ustanovujú trestné sankcie za niektoré správania, ktoré poškodzujú životné prostredie⁷⁰. Pokiaľ sa má dosiahnuť vysoká úroveň ochrany a zlepšovanie kvality života (článok 2 ES), je logické domnievať sa, že právo Spoločenstva prostredníctvom právomocí, ktoré sú zverené inštitúciám, aby uskutočnili tieto ciele, musí v niektorých prípadoch použiť trestnú sankciu, keďže je jedinou „účinnou, primeranou a odrádzajúcou“.

73. V právnej vede sa dosiahol určitý konsenzus v tom, že pokiaľ sa ekosystémy považujú za právne hodnoty osobitného významu, ktorých ochrana sa považuje za podstatnú pre samotnú existenciu človeka, tak ich ochrana úplne odôvodňuje zavedenie osobitnej záruky prostredníctvom trestného práva.⁷¹

70 — Článok 45 ods. 3 španielskej ústavy upravuje postihovanie trestnými sankciami správania poškodzujúceho životné prostredie. Na základe tohto ustanovenia odmietla druhá komora na Tribunal Supremo, aby pri ochrane životného prostredia malo trestné právo doplňujúcu a druhoradú úlohu vo vzťahu k správaniu právu (rozsudok z 29. septembra 2001, dovolanie č. 604/2000).

71 — N. De la Mata Barranco: „Derecho comunitario y derecho estatal en la tutela penal del ambiente“, in: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 02-04 (2000). Pozri tiež P. M. De la Cuesta Aguado: „Intervención penal para la protección del medio ambiente?“ in: *Revista penal on line* (www.gccities.com/icapda/ambiente.htm).

74. Správne sankcie sú často dostatočné, ale nezabezpečujú primeranú ochranu vo všetkých prípadoch závažných škôd. Trestná sankcia naopak spôsobuje väčší tlak, ktorý môže v mnohých prípadoch viesť k dodržiavaniu právnych predpisov, ako aj znásobeniu právnych zákazov, spojených s výkonom činností, ktoré sú veľmi nebezpečné pre životné prostredie. Vstup ekológie do trestných zákonníkov sleduje okrem vyššej účinnosti opatrení všeobecnej prevencie aj posilnenie povedomia verejnosti, pokiaľ ide o spoločenskú „škodlivosť“ činov proti prírode, čím sa potvrdí vyzdvihnutie environmentálnych práv na rovnakú úroveň s klasickými hodnotami chránenými trestným právom.⁷² Nemožno zabudnúť na etický rozmer trestnej sankcie: keď sa správanie postihuje trestne, považuje sa za závažné, pretože porušuje základy právneho poriadku.

75. Keď sa teda prihliadne na podstatu judikatúry, ktorá priznáva sankčnú právomoc Spoločenstvu a oprávnenie zosúladať vnútroštátne právne predpisy, a so zreteľom na neustále posilňovanie právomoci Spoločenstva v oblasti životného prostredia⁷³ a na dôležitosť alebo krehkosť environmentálnych

72 — N. De la Mata Barranco v už citovanom diele uvádza v tomto zmysle niektoré rozumné úvahy. F. Schmalenberg: *Ein europäisches Umweltstrafrecht: Anforderungen und Umsetzungsprobleme unter Berücksichtigung des Richtlinienvorschlages KOM (2001) 139, konečné znenie*, Berlín 2004, s. 32, zdôrazňuje, že v tejto súvislosti nemajú správne sankcie rovnakú účinnosť ako trestné.

73 — Zo znenia prílohy návrhu smernice o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva vyplýva rozsah právomoci Spoločenstva v tejto oblasti.

hodnôt existujú dostatočné dôvody na uznanie právomoci Spoločenstva zaväzovať členské štáty, aby trestne postihovali určité správanie škodlivé pre planétu.⁷⁴

76. Rada a účastníci konania, ktorí ju podporujú v tomto konaní, namietajú voči tomuto tvrdeniu, pričom tvrdia, že sa takto porušuje zvrchovanosť členských štátov. Táto kritika sa mi zdá byť nedôvodná. Predovšetkým je potrebné pripomenúť, že

ako vyplýva z rozsudku Van Gend & Loos⁷⁵, Spoločenstvo si vytvára právny poriadok nového druhu, v prospech ktorého sa členské štáty vzdali časti svojich právomocí, a preto tvrdenie o „zvrchovanosti“ nepridáva k diskusií nič nové ani v trestnej oblasti. Preukazuje to skutočnosť, že právo Spoločenstva nepovažuje mnohé správania ustanovené vo vnútroštátnych zákonníkoch za trestné, bez toho, aby toto „vypustenie“ spôsobilo akýkoľvek poplach⁷⁶. Mohol by som doplniť dlhý zoznam dobre známych prípadov, ktoré každý pozná, kedy právo Spoločenstva obmedzilo, a to nielen v trestnej oblasti, zákonodarné právomoci štátov: v tejto súvislosti predstavujú dva ilustračné príklady daňové právo a procesné právo.

74 — Na jednej konferencii o vzťahu medzi právom Spoločenstva a trestným právom, ktorá sa konala 25. októbra 1979 na Univerzite v Parme, uviedol T. C. Hartley bez váhania, že právo Spoločenstva môže ukladať členským štátom povinnosť prijímať trestné právne predpisy („L'impact du droit communautaire sur le procès pénal“, in: *Droit communautaire et droit pénal*, Giuffrè editore, Milano 1981, s. 33, 47 a 48). Dobrý príklad poskytuje článok 30 Štatutu Súdneho dvora, podľa ktorého porušenie prísahy znalcom alebo svedkom v konaniach pred sudcami Spoločenstva sa musí považovať za trestný čin. G. Dannecker: *Evolución del derecho penal y sancionador comunitario*, Madrid, Marcial Pons, 2001, s. 58, uvádza názor niektorých autorov, podľa ktorých skutočnosť, že Spoločenstvo nemá trestné právomoci, neznamená, že nemôže prijať ustanovenia, aby určité správanie bolo postihnuté sankciami tejto povahy. L. Stortini: „L'environnement: des éléments de droit pénal dans la législation européenne“, in: *Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, 1999, s. 269 až 268, tvrdí, že na dosiahnutie skutočnej nadnárodnej ochrany životného prostredia je potrebné zaviazat štáty, aby prijali spoločný model. Zo širšieho hľadiska G. Grasso: *Comunidades Europeas y derecho penal. Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y los sistemas penales de los Estados miembros*, spoločné vydanie Univerzity v Castiglia-La Mancha a OPOCE, 1993, s. 198 a nasl., tvrdí, že členské štáty môžu byť právom Spoločenstva zaviazané, aby ukladali trestné sankcie. J. Biancarelli: „Le droit communautaire et le droit pénal“, in: *Les lundis du droit communautaire*, z 21 júna 1993, tvrdí, že Spoločenstvo musí vyzvať členské štáty, aby trestne postihovali určité správanie, ktoré je v rozpore s jeho základnými hodnotami. Holandská vláda má teoreticky rovnaký názor a v bode 15 svojich pripomienok tvrdí, že Spoločenstvo im môže uložiť povinnosť trestne postihovať určité správanie, pokiaľ to je nevyhnutné na účely ochrany podstatných ustanovení Zmluvy EŠ, ale v skutočnosti zastáva rovnaké stanovisko, ako Rada, keďže podľa jej názoru v oblasti politiky životného prostredia sa nejavia trestné sankcie ako nevyhnutné (bod 16).

77. Tento spor vyvoláva ďalšiu otázku, ktorá sa tak veľmi netýka štátov ako občanov, a to ich práva, aby boli skutkové podstaty trest-

75 — Rozsudok z 5. februára 1963, 26/62, Zb. s. 1.

76 — Na konferencii, citovanej v poznámke pod čiarou 74, G. Olmi tvrdil, že právo Spoločenstva môže uložiť povinnosť zrušiť vnútroštátne trestné predpisy („La sanction des infractions au droit communautaire“, in: *Droit communautaire et droit pénal*, Giuffrè editore, Milano 1981, s. 167). Rozsudok z 23. februára 1995, Bordessa a i. (C 358/93 a C-416/93, Zb. s. I-361), vylúčil z trestnoprávných zákonníkov vývoz mincí, bankoviek a šekov bez predchádzajúceho ohlásenia. Je potrebné pripomenúť, že citovaný rozsudok Casati, po tom, ako uznal, že trestné zákonodarstvo a predpisy trestného konania ostávajú v právomoci členských štátov, upresnil, že sa tieto predpisy nesmú zneužívať na to, aby sa spochybnili ciele Zmluvy (bod 27), a preto, ako to je ustálené v rozsudkoch zo 16. februára 1978, Schonenberg a i. (88/77, Zb. s. 473, bod 16), a zo 16. decembra 1981, Tymen, (269/80, Zb. s. 3079, bod 16), trest uložený na základe vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý je v rozpore s právom Spoločenstva, je tiež nezlučiteľný s týmto právom. Napokon, ako to vylúčil Súdny dvor v rozsudku z 2. februára 1989, Cowan (186/87, Zb. s. 195, bod 19), právo Spoločenstva ustanovuje medze vnútroštátnym právomociam a vnútroštátnym právnym predpisom vrátane trestných, ktoré nemôže obmedziť základné slobody Zmluvy. M. Zuleeg: „Der Beitrag des Strafrechts zur europäischen Integration“, in: *Juristenzeitung*, 1992, s. 762, sa na tento rozsudok odvoláva, aby tak odmietol tvrdenie, podľa ktorého je oblasť trestného práva „výlučnou“ zvrchovanosťou štátu.

ných činov vymedzené zástupcami, ktorí sú demokraticky zvolení, čo sa v právnej terminológii prejavuje zásadou zákonnosti v oblasti trestného práva so svojim dvojitým rozmerom, hmotnoprávnym, čiže zákonným určením správania, a formálnym, ktorý sa prejavuje prostredníctvom ich absolútneho vyhradenia zákonodarnej moci. Stanovisko, ktoré zastávam, ponecháva zásadu *nullum crimen sine lege* nedotknutú, keďže zosúladenie na úrovni Spoločenstva si vyžaduje zásah vnútroštátnych parlamentov na účely konečného začlenenia vonkajších ustanovení do príslušných právnych poriadkov.⁷⁷

78. Toto tvrdenie neovplyvňuje ani skutočnosť, že články 135 ES a 280 ES v oblastiach colnej činnosti a boja proti podvodom, ktoré poškodzujú záujmy Spoločenstva, v ktorých musí byť spolupráca medzi štátmi užšia a intenzívnejšia, neupravujú „použitie trestného práva“ a „výkon spravodlivosti“, pričom tieto výrazy neodkazujú na právomoc prijímať právne predpisy, ale na právomoc uplatňovať ich, táto otázka však nebola spochybnená v tomto konaní a týka sa právomoci, ktorá nepochybne patrí do pôsobnosti trestných súdov.

77 — Podľa G. Grassa, *citované dielo*, s. 218, pokiaľ vnútroštátne zákonodarné orgány odmietnu právny predpis Spoločenstva, spôsobili by následné začatie konaní pre nesplnenie povinnosti, ale nie nahradenie nezlučiteľných vnútroštátnych právnych predpisov predpismi Spoločenstva. J. Eisele: „Einflussnahme auf nationales Strafrecht durch Richtlinienggebung der Europäischen Gemeinschaft“, in: *Juristenzeitung*, 2001, s. 1160, tvrdí, že trestnoprávne predpisy vychádzajúce z prevzatia smernice sa prijímajú podľa postupov, ktoré si každý členský štát slobodne zvolí, a preto sú dostatočne legitímne z demokratického hľadiska.

79. Dalo by sa namietat, že tým, že trestná spolupráca patrí do tretieho piliera, akákoľvek činnosť v tejto oblasti vrátane činnosti Spoločenstva musí byť zahrnutá v hlave VI Zmluvy EÚ, ale vadou tohto logického tvrdenia je, že chýba hlavný predpoklad.

80. Článok 29 EÚ ustanovuje na účely prevencie a boja proti zločinu koordinovaný postup prostredníctvom troch nástrojov. Prvými dvoma je spolupráca medzi policajnými zložkami a súdnymi orgánmi, zatiaľ čo základom posledného je aproximácia trestnoprávných predpisov „v súlade s ustanoveniami článku 31 ods. e)“, ktorá sa týka postupného prijímania minimálnych pravidiel týkajúcich sa „znakov skutkových podstat trestných činov a trestov v oblasti organizovaného zločinu, terorizmu a nezákonného obchodu s drogami“. Preto, ako som už uviedol⁷⁸, neexistuje „všeobecná právomoc“ Európskej únie zosúladovať trestné právne predpisy členských štátov prostredníctvom rámcových rozhodnutí uvedených v článku 34 ods. 2 písm. b) EÚ, ale obmedzená právomoc určovať skutkové podstaty trestných činov cezhraničného rozsahu.

81. Tretí pilier vymedzuje aktívnu spoluprácu medzi policajnými zložkami a súdnymi orgánmi na účely účinnejšieho boja proti trestnej činnosti, ale aproximácia právnych predpisov, ktorá prekračuje koncept spolupráce a predpokladá rozhodnejší krok sme-

78 — Pozri poznámku pod čiarou 15.

rom k integrácii, zostáva obmedzená na okolnosti, ktoré si vzhľadom na ich „internationalizáciu“ vyžadujú jednotnú odpoveď.

môže zaväzovať členské štáty, aby použili trestné postihy, ale podľa môjho názoru nie je oprávnené ísť ďalej. Toto tvrdenie sa na jednej strane zakladá na judikatúre, ktorá uznáva túto právomoc, a na druhej strane na povahe výsad Spoločenstva v oblasti životného prostredia.

82. Tak ako nemá Spoločenstvo všeobecnú právomoc v trestnej oblasti, rovnako chýba tretiemu pilieru „prirodzená schopnosť“, ktorá rovnako ako gravitačná sila priťahuje všetky otázky tejto povahy, ktoré vzniknú v rámci Únie. Riešenie je potrebné hľadať inou cestou, ktorú naznačila judikatúra pri vytváraní sankčnej právomoci na ochranu právneho poriadku Spoločenstva.

I — Účinnosť práva Spoločenstva si iba vyžaduje, aby mala sankcia trestnú povahu

83. Po odmietnutí výhrad, ktoré vznikla Rada a členské štáty, je potrebné pokračovať vo všeobecnej diskusii. Ponechám teda bokom dôvody, ktoré vedú k poskytnutiu koordinovanej odpovede, keďže výhody zosúladenia⁷⁹ sú nepochybné⁸⁰, je potrebné upresniť jej dosah. Ako bolo uvedené, účel spočíva v zabezpečení „účinnnej, primeranej a odrádzajúcej“ sankčnej reakcie na závažné porušenia politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia; trestný postih spája tieto vlastnosti, keďže na to, aby si Spoločenstvo zaručilo vlastnú činnosť v tejto oblasti,

84. Právomoc ukladať občianskoprávne, správne alebo trestné sankcie sa považuje za právny nástroj⁸¹, ktorý smeruje k zabezpečeniu účinnosti práva Spoločenstva.⁸² Pokiaľ si celistvosť tohto právneho poriadku vyžaduje represívne opatrenia, členské štáty musia vymedziť na tento účel nevyhnutné mechanizmy, ktorých povaha musí byť určená Spoločenstvom, pokiaľ je Spoločenstvo schopné preskúmať užitočnosť sledovaného cieľa, keďže inak patrí táto úloha do právomoci vnútroštátnych orgánov. Pokiaľ ide o životné prostredie, je jasné, že reakcia na správanie, ktoré závažne poško-

79 — G. Grasso na to poukazuje v *citovanom diele*, s. 223 a 224. I. Appel: *Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft zur Überwachung und sanktionsrechtlichen Ausgestaltung des Lebensmittelstrafrechts und Verwaltungsanktionen in der Europäischen Union*, Trevír 1994, s. 165, sa domnieva, že iba jednotný postup cez trestné právo vyvolá potrebnú istotu na pokračovanie postupu európskej integrácie.

80 — Tak Rada, ako aj Komisia považujú za vhodnú kombinovanú trestnú reakciu.

81 — Nemecká právna veda sa domnieva, že spôsobilosť prijať smernicu o trestnom práve je „vlastná“ článku 175 ES. V tomto zmysle F. Schmaleberg: *citované dielo*, s. 29; J. Vogel: „Stand und Tendenzen der Harmonisierung des materiellen Strafrechts in der Europäischen Union“, in: *Strafrecht und Kriminalität in Europa*, 2003, s. 37 a 47; I. Appel: *citované dielo*, s. 175 a 178, a F. Zeder: „Auf dem Weg zu einem Strafrecht der EU?“, *Juridikum*, 2001, s. 51. Pozri poznámku pod čiarou 37.

82 — M. Zulle: *citované dielo*, s. 762, navrhuje, aby členské štáty smerovali svoje právne poriadky k integrácii, ktorá by bola ohrozená, keby boli z oblastí uplatňovania práva Spoločenstva jednoducho vyňaté dôležité oblasti, akou je trestné právo.

dzuje životné prostredie, musí mať trestnú povahu, ale v tejto súvislosti voľba sankcie, ktorou sa také správanie postihuje a spôsobuje účinnosť práva Spoločenstva, patrí do právomoci členských štátov.

nemá potrebné nástroje na určenie najlepšieho spôsobu ochrany environmentálnych hodnôt v každom z členských štátov, pričom sa rozhoduje medzi odňatím slobody, iným obmedzením práv alebo peňažným trestom.

85. Akonáhle zosúladienie na úrovni Spoločenstva zavedie jednotné skutkové podstaty, musia vnútroštátne právne poriadky postihovať zakázané správanie s tým, že určí konkrétne represívne opatrenia spojené s porušením práva tak, aby sa napravil hmotnoprávny skutkový stav a právny poriadok, ktoré boli porušené. Na splnenie tejto úlohy nemá nikto lepšie postavenie ako vnútroštátny zákonodarca, ktorý si tým, že má priamu znalosť právnych a sociologických osobitostí svojho spoločenského poriadku, musí v rámci predbežne určenom Spoločenstvom zvoliť najvhodnejšiu reakciu na účely ochrany práva Spoločenstva.⁸³

87. Na základe tohto predpokladu má Spoločenstvo možnosť presne vymedziť chránenú právnu hodnotu a povahu sankcie, zatiaľ čo členské štáty majú právomoc vytvoriť sankčný právny predpis⁸⁴, a to buď jednotlivo, alebo koordinovane prostredníctvom medzivládnej spolupráce upravenej tretím pilierom Zmluvy EÚ.

J — Povaha právomocí Spoločenstva v oblasti životného prostredia

86. Trestné právo ponúka jediné „účinné, primerané a odrádzajúce“ riešenie v boji proti správaniu opísanému v článku 2 rámcového rozhodnutia, ktoré závažne poškodzuje životné prostredie, ale keď už bolo zahrnuté do trestného rámca, konkrétna sankcia môže byť vymedzená iba vo vnútroštátnom právnom poriadku, ktorý jediný spĺňa na tento účel nevyhnutné požiadavky, keďže Spoločenstvo v tejto fáze

88. V tejto oblasti má Spoločenstvo právomoc súbežne s právomocou členských štátov

83 — G. Grasso: *citované dielo*, s. 219, sa prihovára za právny predpis, ktorý by mal určitú pružnosť, ktorý by vymedzil protiprávne činy a typológiu porušení práva a sankcií, ale vyhol by sa pevnej kvantifikácii.

84 — V právnej vede s týmto predpokladom súhlasí J. P. Jacqué: „La question de la base juridique dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures“, in: *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Institut d'études européennes, Brusel 2002, s. 255 a 256. J. Eisele: *citované dielo*, s. 1162, sa domnieva, že zákonodarcu Spoločenstva musí určiť minimálne kritérium na vymedzenie postihnutelného správania, zatiaľ čo vnútroštátny zákonodarca musí ustanoviť sankcie. G. Grasso: *citované dielo*, s. 218, tvrdí, že orgány Spoločenstva môžu uskutočniť zosúladienie ustanovení trestnej povahy alebo podnecovať k zavedeniu jednotných skutkových podstatí, pokiaľ to je nevyhnutné v prípadoch, keď Zmluvy priznávajú týmto orgánom osobitnú právomoc na uskutočnenie cieľov Spoločenstva. Na druhej strane sa musí právo Spoločenstva odrážať v právnych poriadkoch všetkých členských štátov, ktoré musia upraviť nadnárodné trestné ustanovenia a určiť primerané sankcie vo vopred vymedzenom rámci. Pozri tiež F. Comte: *citované dielo*, s. 781.

tov⁸⁵, keďže sa pripúšťa, aby boli vnútroštátne právne predpisy prísnejšie.

a iných vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré konkretizujú právnu úpravu Spoločenstva alebo z nej ustanovujú výnimky na účely vytvorenia ešte väčšej ochrany, a preto je absolútne koherentné, ak Spoločenstvo ustanoví minimálny prah (trestná reakcia na porušenie práva), vnútroštátne právne poriadky ho charakterizujú, upresnia a založia potrebnú právnu silu na dosiahnutie určeného cieľa.

89. Ako už bolo uvedené, článok 176 ES umožňuje členským štátom udržiavať a zavádzať prísnejšie ochranné opatrenia, pokiaľ sú zlučiteľné so Zmluvou a oznamujú sa Komisii. Na druhej strane článok 95 ES umožňuje členským štátom zachovať (odsek 4) alebo zaviesť (odsek 5) vnútroštátne ustanovenia napriek existencii potreby zosúladenia, pokiaľ sú odôvodnené dôvodmi ochrany životného prostredia, pričom o týchto ustanoveniach upovedomí Komisiu. Napokon článok 174 ods. 2 druhý pododsek ES ustanovuje „ochrannú doložku umožňujúcu členským štátom prijať predbežné opatrenia“, ktoré podliehajú kontrole.

K — Články 1 až 7 rámcového rozhodnutia ako základ právomoci Spoločenstva

91. Predchádzajúce úvahy vedú k tomu, aby sa posúdili články 1 až 7 rámcového rozhodnutia, t. j., či ich obsah patrí do oblasti uplatňovania práva Spoločenstva, keďže v takom prípade tým, že Rada prijala tieto ustanovenia na základe článkov 29 EÚ, 31 písm. e) EÚ a 34 ods. 2 písm. b) EÚ, by boli v rozpore s článkom 47 EÚ, čo by bol dôvod ich neplatnosti.

90. V citovaných návrhoch vo veci Deponiezwckverband Eiterköpfe som uviedol, že členské štáty sa vyzývajú, aby vykonávali dôležitú úlohu, čo spôsobuje spoločnú existenciu právnych predpisov Spoločenstva

92. Články 2 a 3 ukladajú povinnosť trestne postihovať činy, pokiaľ sú spáchané úmyselne, z nedbanlivosti alebo aspoň z dôvodu hrubej nedbanlivosti, ktoré sú rozdelené do siedmich kategórií trestných činov proti životnému prostrediu charakterizovaných na základe ich závažnosti, ich spôsobilosti vyvolať smrť alebo závažné poranenie osoby, alebo značné poškodenie životného prostredia, alebo kultúrnych pamiatok, alebo na

85 — Táto charakteristika, ktorá sa dá vyvodiť z platnej právnej úpravy, výslovne vyplýva z článku I-14 ods. 2 písm. e) Zmluvy o ústave pre Európu, podľa ktorej v zmysle článku I-12 ods. 2 tejto Zmluvy, „ak ústava prenesie na Úniu v určitej oblasti právomoc, ktorú vykonáva spoločne s členskými štátmi, Únia a členské štáty môžu v tejto oblasti vykonávať zákonodarnú činnosť a prijímať právne záväzné akty. Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc nevykonala alebo rozhodla, že ju prestane vykonávať“.

základe toho, ako poškodia chránené druhy alebo ozónovú vrstvu. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy je jasné, že právomoc ukladať uvedenú kategóriu trestov za správanie tohto druhu patrí do právomoci Spoločenstva. Článok 4 obsahuje obdobný predpoklad, keďže ukladá povinnosť postihovať iné subjekty ako páchatela trestného činu, akými sú osoby, ktoré navádzajú iné osoby na spáchanie trestného činu. Všetky tieto ustanovenia patria do „minimálneho zosúladenia na úrovni Spoločenstva“, pretože vymedzením subjektívneho rámca trestnej zodpovednosti majú vplyv na jeho povahu.

93. Tým, že článok 5 ods. 1 ukladá, aby opísané trestné sankcie boli účinné, primerané a odrádzajúce, vedie k rovnakému záveru, ktorý sa dá vyvodiť z predchádzajúcich ustanovení, keďže z uvedených dôvodov patrí voľba druhu trestnej, správnej alebo občianskoprávnej sankcie do právomoci Spoločenstva.

94. Ustanovenie, ktoré je uvedené v článku 5 ods. 1, podľa ktorého sa musí závažnejšie správanie postihovať trestami odňatia slobody, ktoré môžu byť dôvodom na extradíciu, však prekračuje medze prvého piliera, keďže v oblasti trestného práva patrí voľba primeranej sankcie do právomoci štátnych orgánov. Na základe rovnakého myšlienko-

vého postupu nemožno vytknúť odkaz na doplňujúce tresty uvedené v článku 5 ods. 2.

95. Článok 6 upravuje zodpovednosť, ako výsledok konania alebo opomenutia, právnických osôb za správanie uvedené v článkoch 2 až 4, zatiaľ čo článok 7 stanovuje, že za takéto správanie sa majú ukladať „účinné, primerané a odrádzajúce sankcie“ bez toho, aby sa upresňovala ich povaha; obe tieto ustanovenia majú rovnakú vadu ako články 2 až 4 a 5 ods. 1. Povinnosť postihovať nielen fyzické osoby, ale aj právnické osoby vedie k vytvoreniu základného modelu reakcie na protiprávne činy proti životnému prostrediu, čo je úlohou Spoločenstva. Článok 7 však tým, že vymenúva päť konkrétnych sankcií, vybočuje z oblasti uplatňovania práva Spoločenstva.

96. Napokon, článok 1 sa obmedzuje na vymedzenie troch pojmov používaných v článkoch 2 až 6.

97. Domnievam sa teda, že keďže patrí voľba trestnej reakcie za protiprávne činy proti životnému prostrediu do právomoci Spoločenstva, Rada nemala právomoc prijať články 1 až 4, článok 5 ods. 1 s výnimkou odkazu na tresty odňatia slobody a extradíciu, článok 6 a článok 7 prvý pododsek rámcového rozhodnutia. V dôsledku toho jej potrebné

vyhovieť žalobe Komisie, keďže je dôvodná, a treba zrušiť uvedené ustanovenia.

poriadku je Rada povinná nahradiť trovy konania.

V — O trovách

98. Keďže sa vyhoví žalobe, znamená to, že v súlade s článkom 69 ods. 2 rokovacieho

99. Členské štáty, Parlament a Hospodársky a sociálny výbor ako vedľajší účastníci konania znášajú v súlade s článkom 69 ods. 3 rokovacieho poriadku svoje vlastné trovy konania.

VI — Návrh

100. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. vyhovel žalobe o neplatnosť, ktorú podala Komisia Európskych spoločenstiev proti rámcovému rozhodnutiu Rady 2003/80/SVV z 27. januára 2003 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva, a zrušil toto rozhodnutie v rozsahu uvedenom vyššie v bode 97;
2. zaviazal Radu Európskej únie na náhradu trov konania a vyhlásil, že vedľajší účastníci znášajú svoje vlastné trovy konania.