



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

6. března 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Listina základních práv Evropské unie — Obecné zásady unijního práva — Provedení unijního práva — Působnost unijního práva — Dostatečná souvislost — Neexistence — Nedostatek pravomoci Soudního dvora“

Ve věci C-206/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Itálie) ze dne 14. února 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 18. dubna 2013, v řízení

Cruciano Siragusa

proti

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení E. Juhász, předseda senátu, A. Rosas (zpravodaj) a D. Šváby, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Palatiellem, avvocato dello Stato,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman a C. Schillemans, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi L. Pignataro-Nolin a C. Zadrou, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a zásady proporcionality.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi C. Siragusou a Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Region Sicílie – Inspektorát pro kulturní a ekologické dědictví v Palermu) ve věci rozhodnutí o uvedení do původního stavu objektů ve vlastnictví C. Siragusy.

Právní rámec

- 3 Předkládající soud uvádí, že vlastník pozemku nacházejícího se v chráněné krajinné oblasti na něm nemůže provádět žádný zásah bez povolení příslušného správního orgánu.
- 4 Článek 146 odst. 1 a 2 legislativního nařízení č. 42 ze dne 22. ledna 2004 [Codice dei beni culturali e del paesaggio (zákon o kulturním dědictví a krajině), dále jen „legislativní nařízení č. 42/04“], ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, stanoví, že vlastník zákonem chráněné nemovitosti ji nemůže zničit ani na ní provést změny, které by poškodily krajinné hodnoty, které jsou předmětem ochrany. Před provedením změn musí požádat o předchozí povolení. Pokud vlastník nemovitosti provede změny bez povolení, správní orgán může tyto změny dodatečně povolit, pokud je provedené dílo slučitelné s chráněnými zájmy, v souladu s čl. 167 odst. 4 a 5 tohoto nařízení.
- 5 Článek 167 legislativního nařízení č. 42/04 stanoví důsledky nedodržení povinností uložených tímto nařízením. Článek 167 odst. 4 tohoto nařízení uvádí, že příslušný správní orgán posoudí slučitelnost dotčených prací s pravidly ochrany krajiny v následujících případech:

„a) v případě prací provedených bez povolení nebo v rozporu s požadovaným povolením, kterými se nevytvořily další užité plochy nebo se nezvětšily objemy či nezvýšily plochy nebo objemy, které byly provedeny oprávněně“.
- 6 V případě, že se nejedná o práce, kterými byly vytvořeny další užité plochy nebo objemy či se zvýšily plochy nebo objemy, které byly oprávněně provedeny, a pokud jsou zásahy shledány slučitelnými s pravidly ochrany krajiny, je porušitel povinen zaplatit peněžní sankci.

Skutkový stav v původním řízení a předběžná otázka

- 7 Žalobce v původním řízení je vlastníkem nemovitosti nacházející se v chráněné krajinné oblasti. Na této nemovitosti provedl předem neschválené změny a požádal Comune di Trabia (obec Trabia) o vydání dodatečného stavebního povolení, s výhradou předchozího souhlasu Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo přijal dne 4. dubna 2011 usnesení, kterým mu bylo přikázáno uvést do původního stavu objekty tím, že odstraní vše, co bylo protiprávně provedeno, a to ve lhůtě 120 dnů ode dne obdržení tohoto usnesení. Toto usnesení je odůvodněno skutečností, že dotčené práce nemohou být posouzeny z hlediska jejich slučitelnosti s pravidly ochrany krajiny ve smyslu článků 167 a 181 legislativního nařízení č. 42/04, poněvadž se jedná o práce, které způsobily zvýšení objemu.
- 9 Žalobce v původním řízení podal u předkládajícího soudu proti uvedenému usnesení žalobu.

- 10 Předkládající soud poukazuje na to, že v unijním právu není oblast ochrany krajiny nezávislá ani koncepčně odlišená od oblasti ochrany životního prostředí, avšak je její součástí. V této souvislosti uvádí:
- článek 2 odst. 3 písm. a) Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“);
 - nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13);
 - článek 2 bod 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L 41, s. 26), a
 - články 1 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).
- 11 Předkládající soud mimoto připomíná, že oblast životního prostředí spadá do pravomoci Evropské unie ve smyslu čl. 3 odst. 3 SEU a čl. 21 odst. 2 písm. f) SEU, jakož i čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU, článek 11 SFEU, článek 114 SFEU a článek 191 SFEU.
- 12 Předkládající soud konstatuje, že v systému ochrany krajiny neznamenají omezení soukromé činnosti nutně úplný zákaz stavební činnosti. Z toho podle tohoto soudu plyne, že ne každá stavební činnost, přestože také zvýší objem, zasahuje systematicky a v každém případě do hodnot chráněných dotčenou právní úpravou.
- 13 Posouzení slučitelnosti, jež zahrnuje možnost dodatečného povolení po zaplacení peněžní sankce, by se podle předkládajícího soudu mohlo provádět v konkrétních případech, kdyby legislativní nařízení č. 42/04 nestanovilo striktní a abstraktní předpoklad vyloučení prací způsobujících „vytvoření užitných ploch nebo objemů či zvýšení ploch nebo objemů, které byly provedeny oprávněně“. Také v tomto případě by totiž ochrana krajiny mohla být po provedení posouzení v konkrétním případě slučitelná se zachováním díla.
- 14 Předkládající soud si tedy klade otázku, zda článek 167 legislativního nařízení č. 42/04 tím, že na základě předpokladu vylučuje jednu kategorii prací z jakéhokoliv posouzení slučitelnosti těchto prací s ochranou krajiny a podrobuje je sankci odstranění, může představovat nespravedlivý a nepřiměřený zásah do vlastnického práva zaručeného článkem 17 Listiny, je-li Listina vykládána v tom smyslu, že vlastnické právo lze omezit pouze v případě, že byla zjištěna skutečná, a nikoli pouze domnělá, existence protichůdných zájmů. Uvedený soud připomíná rovněž zásadu proporcionality jakožto obecnou zásadu unijního práva.
- 15 Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání článek 17 [Listiny] a zásada proporcionality, jakožto obecná zásada [unijního] práva [...], uplatnění vnitrostátního právního ustanovení, které tak jako čl. 167 odst. 4 písm. a) legislativního nařízení č. 42/04 vylučuje možnost vydání dodatečného povolení v oblasti ochrany krajiny požadovaného pro všechny zásahy člověka, které vedou k navýšení ploch a objemů, nezávisle na konkrétním posouzení slučitelnosti takových zásahů s hodnotami ochrany krajiny určitého území?“

K pravomoci Soudního dvora

- 16 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 17 Listiny a zásada proporcionality musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takovému ustanovení vnitrostátního práva, jako je čl. 167 odst. 4 písm. a) legislativního nařízení č. 42/04.
- 17 Všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření, docházejí k závěru, že Soudní dvůr nemá pravomoc k tomu, aby odpověděl na předběžnou otázku z důvodu neexistence dostatečné souvislosti s unijním právem. Kromě toho připomínají, že je na předkládajícím soudu, aby vysvětlil, jaký je vztah mezi ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, a čl. 167 odst. 4 písm. a) legislativního nařízení č. 42/04.
- 18 Evropská komise nicméně zkoumala jednotlivá znění uváděná předkládajícím soudem a ve vztahu ke každému z nich uvádí následující:
- rozhodnutí 2005/370 se omezuje na začlenění Aarhuské úmluvy do unijního právního řádu a představuje unijní opatření, které nevyžaduje recepční normu členských států;
 - nařízení č. 1367/2006 není určeno členskými státy, nýbrž unijním orgánům, a nemá žádný vztah ke skutkovému stavu v původním řízení ani *a fortiori* k legislativnímu nařízení č. 42/04;
 - totéž platí pro směrnici 2003/4 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí;
 - ze spisu nevyplývá, že směrnice 2011/92 je relevantní pro účely sporu v původním řízení, neboť práce, které C. Siragusa vykonal, se zjevně netýkají otázky dodržení této směrnice z důvodu neposouzení vlivů prací na životní prostředí;
 - článek 3 odst. 3 SEU a čl. 21 odst. 2 písm. f) SEU jsou určeny Unii, a nikoli členskými státy;
 - článek 4 odst. 2 písm. e) SFEU se týká rozdělení pravomocí mezi členské státy a Unii a je obsažen v části věnované zásadám;
 - článek 11 SFEU je rovněž určen Unii;
 - článek 114 SFEU se vztahuje na unijní orgány, a nikoli na členské státy, a
 - i kdybychom připustili, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení spadá do působnosti unijního práva prostřednictvím odkazu v článku 191 SFEU, Soudní dvůr měl již příležitost upřesnit, že jelikož se článek 191 SFEU vztahuje na činnost Unie, nemohou se jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití vnitrostátní právní úpravy, 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 činnost (rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-378/08, Sb. rozh. s. I-1919, bod 46).
- 19 V této souvislosti je třeba připomenout, že v souladu s čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovat uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení. Toto uvedení důvodů, stejně jako stručné vylíčení relevantních skutkových okolností požadované čl. 94 písm. a) uvedeného jednacího řádu musí Soudnímu dvoru umožnit, aby kromě přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ověřil svou pravomoc k zodpovězení položené otázky.

- 20 Článek 51 odst. 1 Listiny stanoví, že její ustanovení jsou určena členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo. Článek 6 odst. 1 SEU, stejně jako čl. 51 odst. 2 Listiny, uvádí, že ustanovení této Listiny nerozšiřují unijní pravomoci, jak jsou vymezeny ve Smlouvách. Soudnímu dvoru tak přísluší podat výklad unijního práva s ohledem na Listinu v mezích pravomocí přiznaných Unii (rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 71 a citovaná judikatura).
- 21 Soudní dvůr již připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posoudit z hlediska Listiny. Naproti tomu, spadá-li taková vnitrostátní právní úprava do působnosti tohoto práva, je Soudní dvůr, který je požádán o rozhodnutí o předběžné otázce, povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, bod 19 a citovaná judikatura).
- 22 Toto vymezení působnosti základních práv Unie je podepřeno vysvětleními k článku 51 Listiny, ke kterým se v souladu s čl. 6 odst. 1 třetím pododstavcem SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny musí přihlížet při jejím výkladu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 32). Podle uvedených vysvětlení je požadavek respektovat základní práva definovaná v rámci Unie pro členské státy závazný, pouze jedná-li v oblasti působnosti unijního práva.
- 23 Podle popisu poskytnutého předkládajícím soudem se původní řízení týká usnesení, kterým bylo C. Siragusovi přikázáno odstranit práce, které provedl v rozporu se zákonem o ochraně kulturního dědictví a krajiny. Takové řízení má podle předkládajícího soudu vztah k unijnímu právu v oblasti životního prostředí, neboť ochrana krajiny, jež je cílem dotčeného vnitrostátního zákona, je součástí ochrany životního prostředí. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí různá ustanovení unijního práva v oblasti životního prostředí.
- 24 Je nicméně třeba připomenout, že pojem „uplatň[ování] práv[a] Unie“ ve smyslu článku 51 Listiny vyžaduje existenci určitého stupně souvislosti, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. května 1997, Kremzow, C-299/95, Recueil, s. I-2629, bod 16).
- 25 Pro určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit (viz rozsudky ze dne 18. prosince 1997, Annibaldi, C-309/96, Recueil, s. I-7493, body 21 až 23; ze dne 8. listopadu 2012, Iida, C-40/11, bod 79, jakož i ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další, C-87/12, bod 41).
- 26 Konkrétně Soudní dvůr dospěl k závěru, že základní práva Unie nelze uplatnit na vnitrostátní právní úpravu z důvodu skutečnosti, že unijní ustanovení v dotyčné oblasti neukládala členským státům žádnou povinnost ohledně situace dotčené v původním řízení (viz rozsudek ze dne 13. června 1996, Maurin, C-144/95, Recueil, s. I-2909, body 11 a 12).
- 27 Jak uvedli zúčastnění, kteří předložili vyjádření, ani ustanovení Smlouvy o EU a FEU uváděná předkládajícím soudem, ani právní úprava týkající se Aarhuské úmluvy, ani směrnice 2003/4 a 2011/92 neukládají členským státům zvláštní povinnosti za účelem ochrany krajiny, které ukládá italské právo.
- 28 Cíle těchto právních předpisů a legislativního nařízení č. 42/04 nejsou totožné, třebaže krajina je jedním z prvků zohledňovaných při posuzování vlivů záměru na životní prostředí ve smyslu směrnice 2011/92 a spadá mezi prvky zohledňované v informacích týkajících se životního prostředí uvedených v Aarhuské úmluvě, nařízení č. 1367/2006 a směrnici 2003/4.

- 29 Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku Annibaldi, na který odkazují vysvětlení týkající se článku 51 Listiny, rozhodl, že pouhá okolnost, že vnitrostátní zákon může mít nepřímý vliv na fungování společné organizace zemědělských trhů, nemůže představovat dostatečnou souvislost (výše uvedený rozsudek Annibaldi, bod 22; viz rovněž výše uvedený rozsudek Kremzow, bod 16).
- 30 V tomto ohledu žádná skutečnost neumožňuje dospět k závěru, že ustanovení legislativního nařízení č. 42/04, jež jsou relevantní ve věci v původním řízení, spadají do působnosti unijního práva. Tato ustanovení totiž neprovádějí unijní právo, což odlišuje věc v původním řízení, jež je předmětem tohoto řízení o předběžné otázce, od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10), na který odkazuje předkládající soud.
- 31 Mimoto je třeba mít na zřeteli cíl ochrany základních práv v unijním právu, kterým je dbát na to, aby tato práva nebyla porušována v oblastech činností Unie, ať již z důvodu unijní činnosti, nebo z důvodu provádění unijního práva členskými státy.
- 32 Sledování tohoto cíle je odůvodněno nutností zabránit tomu, aby ochrana základních práv, která se může lišit v závislosti na dotčeném vnitrostátním právu, porušovala jednotnost, přednost a účinnost unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Recueil, s. 1125, bod 3, a ze dne 26. února 2013, Melloni, C-399/11, bod 60). Z předkládacího rozhodnutí však nevyplývá, že takové riziko existuje ve věci v původním řízení.
- 33 Ze všech těchto skutečností vyplývá, že pravomoc Soudního dvora k výkladu článku 17 Listiny není dána (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Omalet, C-245/09, Sb. rozh. s. I-13771, bod 18; usnesení ze dne 1. března 2011, Chartry, C-457/09, Sb. rozh. s. I-819, body 25 a 26; ze dne 10. května 2012, Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, bod 15; ze dne 7. února 2013, Pedone, C-498/12, bod 15, jakož i ze dne 7. listopadu 2013, SC Schuster & Co Ecologic, C-371/13, bod 18).
- 34 Co se týče zásady proporcionality, patří mezi obecné zásady unijního práva, které musí být dodržovány vnitrostátní právní úpravou, která spadá do působnosti unijního práva nebo ho provádí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. února 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Recueil, s. 681, bod 22; ze dne 16. května 1989, Buet a EBS, 382/87, Recueil, s. 1235, bod 11; ze dne 2. června 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Recueil, s. I-2283, bod 20, jakož i ze dne 2. prosince 2010, Vandorou a další, C-422/09, C-425/09 a C-426/09, Sb. rozh. s. I-12411, bod 65).
- 35 Vzhledem k tomu, že předkládající soud nepodložil důkazem o dostatečné souvislosti, že čl. 167 odst. 4 písm. a) legislativního nařízení č. 42/04 spadá do působnosti unijního práva nebo ho provádí, není v projednávaném případě dána ani pravomoc Soudního dvora k výkladu zásady proporcionality.
- 36 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že Soudní dvůr nemá pravomoc k tomu, aby odpověděl na otázku položenou Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia.

K nákladům řízení

- 37 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:

Soudní dvůr Evropské unie nemá pravomoc k tomu, aby odpověděl na otázku položenou Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Itálie).

Podpisy.