



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 14. listopadu 2019¹

Věc C-752/18

**Deutsche Umwelthilfe e.V.
proti
Freistaat Bayern**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Znečištění ovzduší – Směrnice 2008/50/ES – Plán kvality ovzduší – Mezní hodnoty pro oxid dusičitý – Účinnost unijního práva – Povinnost vnitrostátních soudů přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění provedení směrnice – Nerespektování soudních rozhodnutí správními orgány – Neúčinné příkazy a penále – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na účinnou soudní ochranu – Donucovací vazba uložená veřejným činitelům – Nutnost dodržovat článek 6 Listiny základních práv – Právo na osobní svobodu“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko, Německo) se týká otázky účinného provedení unijního práva a konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu². Otázka zní, jakým způsobem má být zajištěno dodržování vnitrostátních soudních rozhodnutí, v projednávané věci v obzvláště citlivé oblasti práva životního prostředí. Dovoluje či dokonce vyžaduje unijní právo za situace, kdy veřejní činitelé zjevně nehodlají vyhovět pravomocným soudním rozhodnutím, přijetí takového opatření spojeného se zbavením osobní svobody, jako je donucovací vazba, pokud je takové opatření dotyčným právním řádem předvídáno, avšak nikoli vůči těmto osobám? V rámci projednávání této otázky musí být vzata v úvahu dvě základní práva, a sice právo na účinnou soudní ochranu a právo na svobodu.

2. Tato problematika vyvstává v rámci sporu mezi nevládní organizací Deutsche Umwelthilfe e.V. a Freistaat Bayern (spolková země Bavorsko, Německo) ohledně rozhodnutí Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko, Německo), kterým byla této spolkové zemi uložena povinnost změnit její plán kvality ovzduší stanovením zákazů provozu motorových vozidel s naftovým motorem ve městě Mnichově (Německo). Tato spolková země však odmítá přijmout takové zákazy i přes penále, která jí jsou opakovaně ukládána.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Úř. věst. 2008, L 152, s. 1. Tato směrnice nahradila směrnici Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (Úř. věst. 1996, L 296, s. 55; Zvl. vyd. 15/03, s. 95).

3. Předkládající soud konstatuje, že neexistují dostatečné prostředky, jimiž by spolková země Bavorsko mohla být donucena respektovat toto rozhodnutí, a za těchto podmínek se zamýšlí nad tím, jaký rozsah mají povinnosti, které mu vyplývají z unijního práva, aby zajistil provedení směrnice 2008/50 a základního práva na účinnou soudní ochranu.

4. V tomto stanovisku vysvětlím, proč unijním právem daná povinnost vnitrostátního soudu uplatnit donucovací opatření za účelem zajištění účinnosti tohoto práva není podle mého názoru neomezená, zejména pokud tato opatření mohou zasáhnout do jiného základního práva, v tomto případě práva na svobodu.

5. Navrhu Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že i když vnitrostátní soud musí obecně učinit vše pro zajištění účinného uplatňování unijního práva a k tomuto účelu přijmout veškerá opatření vyplývající ze svého vnitrostátního práva, aby donutil veřejné činitele k tomu, aby vyhověli pravomocnému soudnímu rozhodnutí, unijní právo neukládá ani nedovoluje vnitrostátnímu soudu přijmout opatření spojené se zbavením osobní svobody, pokud není stanoveno jasným, předvídatelným, dostupným a nikoli svévolným zákonem.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

6. Článek 9 Aarhuské úmluvy³ stanoví široký přístup veřejnosti k soudu s cílem přispět v souladu s článkem 1 této úmluvy k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu.

B. Unijní právo

7. Článek 13 směrnice 2008/50, nadepsaný „Mezní hodnoty a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, v odstavci 1 stanoví, že členské státy dodržují určité mezní hodnoty oxidu dusičitého.

8. Článek 23 odst. 1 této směrnice ukládá členským státům, aby vypracovaly plány kvality ovzduší, pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší mezní hodnoty stanovené uvedenou směrnicí.

C. Německé právo

9. Článek 2 odst. 2 druhá věta Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (základní zákon pro Spolkovou republiku Německo) ze dne 23. května 1949 (BGBl. 1949 I, s. 1, dále jen „základní zákon“) stanoví základní právo na osobní svobodu. Článek 104 odst. 1 první věta základního zákona stanoví, že „[o]sobní svoboda může být omezena pouze na základě formálního zákona a formami, které jsou v něm předepsány“.

10. Ustanovení § 167 odst. 1 první věty Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“) stanoví:

„Nevyplývá-li ze zvláštního ustanovení tohoto zákona něco jiného, platí pro výkon přiměřeně Osmá kniha Zivilprozessordnung [občanský soudní řád, dále jen ‚ZPO‘].“

3 – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“).

11. Ustanovení § 172 VwGO, které je podle předkládajícího soudu takovým zvláštním ustanovením, které v souladu s návětím § 167 odst. 1 první věty VwGO v zásadě vylučuje použití ustanovení ve věcech výkonu rozhodnutí uvedených v Osmé knize ZPO, uvádí:

„Pokud v případech uvedených v § 113 odst. 1 druhé větě, v § 113 odst. 5 a v § 123 nesplní správní orgán povinnost uloženou v rozsudku nebo v usnesení o nařízení předběžných opatření, může soud prvního stupně na návrh usnesením pohrozit uložením penále až do výše 10 000 eur a stanovit lhůtu k jejímu splnění, po marném uplynutí této lhůty toto penále vyměřit a bez návrhu provést nucený výkon. Splnění jedné a téže povinnosti může být vymáháno opakovanou pohrůzkou penále, opakovaným vyměřením penále či opakovaným nuceným výkonem.“

12. Ustanovení § 888, které se nachází v Osmé knize ZPO, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Pokud nemůže být určité jednání uskutečněno třetí osobou a závisí-li výlučně na vůli dlužníka, soud, u něhož bylo řízení zahájeno v prvním stupni, na návrh konstatuje, že dlužník bude k takovému jednání donucen prostřednictvím penále, a v případě nemožnosti jeho výběru donucovací vazbou, nebo prostřednictvím donucovací vazby. Částka každého jednotlivého penále nesmí překročit 25 000 eur. Ustanovení oddílu 2 týkající se zbavení osobní svobody se použijí obdobně na donucovací vazbu.

2. Donucovací prostředky se nařizují bez předchozí úřední pohrůžky.“

13. Ustanovení § 890 odst. 1 a 2 ZPO stanoví, že osoba povinná zdržet se určitého jednání nebo určité jednání strpět musí před uložením pokuty nebo donucovací vazby obdržet úřední pohrůžku.

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

14. Deutsche Umwelthilfe, německá nevládní organizace oprávněná podávat hromadné žaloby v oblasti životního prostředí ve smyslu čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce Aarhuské úmluvy a čl. 11 odst. 3 druhé a třetí věty směrnice 2011/92/EU⁴, podala proti spolkové zemi Bavorsko žalobu s cílem přinutit ji, aby dodržovala mezní hodnoty oxidu dusičitého stanovené směrnicí 2008/50.

15. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že po řadu let bylo na území města Mnichova soudně konstatováno mnohdy i značné překročení těchto mezních hodnot. Tato překročení se týkají přibližně 250 silnic nebo silničních úseků a v některých případech dosahují dvojnásobku povolených hodnot.

16. Rozsudkem ze dne 9. října 2012 uložil Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově, Německo) spolkové zemi Bavorsko povinnost změnit „akční plán pro kvalitu ovzduší“, jež odpovídá „plánu kvality ovzduší“ ve smyslu článku 23 směrnice 2008/50, pokud jde o město Mnichov, tak aby zajistil dodržení uvedených hodnot. Rozsudek nabyl právní moci.

17. Usnesením ze dne 21. června 2016 zaslal tento soud spolkové zemi Bavorsko úřední pohrůžku uložením penále za překročení předmětných mezních hodnot; spolková země Bavorsko podala proti této pohrůžce opravný prostředek.

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

18. Usnesením ze dne 27. února 2017 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko) tento opravný prostředek zamítl. Nejprve konstatoval, že spolková země Bavorsko stále nevyhověla rozsudku ze dne 9. října 2012, a poté jí pohrozil uložením několika penále v celkové výši 10 000 eur, pokud nepřijme nezbytná opatření k dodržování těchto mezních hodnot. Tato opatření zahrnovala uložení zákazů provozu některých vozidel s naftovým motorem v některých městských zónách⁵. Toto usnesení rovněž nabylo právní moci.

19. Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově) rozhodl na návrh Deutsche Umwelthilfe usnesením ze dne 26. října 2017 o vyměření penále stanovených v předchozím usnesení ze dne 27. února 2017. Spolková země Bavorsko se proti tomuto rozhodnutí neodvolala a penále uhradila.

20. Usneseními ze dne 29. ledna 2018 tento soud na návrh Deutsche Umwelthilfe vyměřil další penále, které bylo předmětem usnesení ze dne 27. února 2017, a pohrozilo spolkové zemi Bavorsko uložením nového penále ve výši 4 000 eur. Uvedený soud naproti tomu mimo jiné zamítl návrh na uložení donucovací vazby vůči tehdejší ministryni spolkové země Bavorsko pro životní prostředí a ochranu spotřebitele, případně vůči předsedovi vlády této spolkové země. Deutsche Umwelthilfe podala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek k Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko).

21. Předkládající soud zdůrazňuje, že spolková země Bavorsko stále nesplnila povinnosti, které jí byly uloženy usnesením ze dne 27. února 2017, a že nelze očekávat, že tomuto usnesení vyhoví. Naopak zástupci spolkové země Bavorsko, mimo jiné i její předseda vlády, veřejně vyhlásili svůj úmysl nedodržet povinnost zakázat provoz vozidel s naftovým motorem na některých silnicích. Spolková země Bavorsko rovněž před Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko) v rámci původního řízení uvedla, že považuje za nepřiměřené zakázat provoz vozidel s naftovým motorem na některých silnicích nebo silničních úsecích, a tedy není namístě přijmout opatření v tomto smyslu.

22. Předkládající soud má za to, že pokud výkonná moc takto zřetelně a vytrvale projevuje svou vůli nevyhovět některým soudním rozhodnutím, je třeba považovat za vyloučené, že by rozhodnutí o stanovení nových vyšších penále a jejich vyměření měla na toto chování nějaký dopad. To podle předkládajícího soudu platí tím spíše, že zaplacení penále neznamená pro spolkovou zemi žádnou majetkovou ztrátu. Úhrada tohoto penále se totiž provádí tak, že částkou stanovenou soudem bude zatížena určitá položka v rozpočtu spolkové země a tatáž částka se u ústřední pokladny spolkové země zaúčtuje jako příjem.

23. Tento soud dodává, že ZPO stanoví donucovací vazbu k zajištění výkonu některých rozhodnutí. Tento nástroj se však podle něj z důvodů ústavního práva nevztahuje na veřejné činitele.

24. Zatímco totiž § 167 odst. 1 první věta VwGO umožňuje uplatnit – nestanoví-li zvláštní ustanovení jinak – opatření stanovená v Osmé knize ZPO, k nimž patří donucovací vazba, § 172 VwGO je takovým zvláštním ustanovením, které vylučuje uplatnění opatření nuceného výkonu uvedených v Osmé knize ZPO.

25. Předkládající soud uvádí, že Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud, Německo) sice již rozhodl, že správní soudy mají v zásadě povinnost vycházet v případech potřeby z toho, že nejsou vázány omezeními vyplývajícími z § 172 VwGO. Ve svém usnesení ze dne 9. srpna 1999 (1 BvR 2245/98) posledně uvedený soud zdůraznil, že použití jiných možných donucovacích prostředků na

5 – Předkládající soud uvádí, že vhodnost takových opatření zákazu provozu za účelem dodržení mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50 je potvrzena rozsudkem Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 27. února 2018 (7 C 26.16).

základě ustanovení § 167 VwGO a ZPO ve vzájemném spojení „by bylo nutné s ohledem na požadavek účinné soudní ochrany v každém případě tehdy, jestliže rozhodnutí o penále do výše 2 000 DEM [přibližně 1 000 eur, limit platný v dané době] a jeho vyměření není způsobilé chránit práva dotyčné osoby“. V tomto usnesení se uvádí:

„Jestliže je například s ohledem na předchozí zkušenosti, jednoznačná prohlášení nebo uložení několika penále, která se minula účinkem, jasné, že se správní orgán pod tlakem penále nepodvolí, pak je nutno v souladu s požadavkem účinné soudní ochrany využít ‚přiměřeného‘ uplatnění občanskoprávních procesních pravidel, povoleného ustanovením § 167 VwGO, a přijmout účinnější donucovací opatření s cílem donutit správní orgán k tomu, aby dosáhl souladu se zákonem [...]. Rozhodnutí o tom, které z účinnějších donucovacích prostředků stanovených v § 885 až § 896 ZPO [...] budou případně použity při výkonu, v jakém pořadí a v jaké formě, přísluší v první řadě správnímu soudu [...]“.

26. Tato ustanovení podle předkládajícího soudu počítají s výkonem prostřednictvím jednání třetí osoby, což není v rámci projednávané věci myslitelné, a s donucovací vazbou stanovenou v § 888 ZPO.

27. Podle předkládajícího soudu by však uložení donucovací vazby veřejným činitelům spolkové země Bavorsko na základě § 888 ZPO bylo v rozporu s podmínkou, kterou zakotvil Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) ve svém usnesení ze dne 13. října 1970 (1 BvR 226/70), totiž že vůle zákonodárce v okamžiku přijímání právního předpisu musela zahrnovat i aktuální cíl, k jehož dosažení je tento článek použit. Při pohledu na historii vzniku § 888 ZPO tomu tak není.

28. Předkládající soud uvádí, že z tohoto důvodu německé soudy – i po vydání usnesení Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) ze dne 9. srpna 1999 (1 BvR 2245/98) – opakovaně rozhodly, že uložení donucovací vazby veřejným činitelům, kteří jsou nositeli výkonné moci, je protiprávní.

29. Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda unijní právo vyžaduje nebo povoluje odlišné posouzení právní situace dotčené v původním řízení.

30. Podle tohoto soudu platí, že kdyby bylo uložení donucovací vazby v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, nutné na základě unijního práva, nebyly by německé soudy oprávněny přihlížet k překážce, kterou představuje ústavní judikatura. Vnitrostátní soud má povinnost zajistit plný účinek ustanovení unijního práva tak, že ze své vlastní pravomoci v případě potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, aniž musí žádat o jeho předchozí odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem či na toto odstranění čekat, i od použití jakékoli odporující vnitrostátní judikatury.

31. Za těchto okolností se Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba:

- 1) požadavek, který je zakotven v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci SEU a podle kterého mají členské státy povinnost učinit veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie,
- 2) zásadu účinného provádění unijního práva členskými státy, jež je zakotvena mimo jiné v čl. 197 odst. 1 SFEU,

- 3) právo na účinnou právní ochranu, které je zaručeno článkem 47 odst. 1 [Listiny základních práv Evropské unie]⁶,
- 4) povinnost smluvních států poskytnout účinné prostředky nápravy v oblasti životního prostředí, která vyplývá z čl. 9 odst. 4 první věty Aarhuské úmluvy,
- 5) povinnost členských států zajistit účinnou právní ochranu v oblastech pokrytých unijním právem, která je stanovena v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU,

vykládat v tom smyslu, že německý soud je oprávněn – a případně i povinen – nařídit donucovací vazbu vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci (dále jen „veřejní činitelé“) spolkové země za účelem dosažení řádného splnění povinnosti uvedené spolkové země aktualizovat plán kvality ovzduší ve smyslu článku 23 směrnice 2008/50 a dát uvedenému plánu určitý minimální obsah, v případě, že je uvedené spolkové zemi pravomocným rozhodnutím uložena povinnost provést tuto aktualizaci a

- opakované pohružky uložením penále a jejich vyměření zůstaly bez odezvy,
- pohružky uložením penále a jejich vyměření, a to i v případě pohružky uložením vyššího penále a v případě vyměření vyššího penále než doposud, nemají žádný významný donucovací účinek, neboť zaplacením penále nevzniká spolkové zemi, proti níž byl vydán pravomocný rozsudek, žádná majetková ztráta, protože stanovená částka je pouze přesunuta z jedné položky rozpočtu spolkové země do jiné položky,
- tato spolková země, proti níž byl vydán pravomocný rozsudek, jak před soudy, tak i na veřejnosti – mimo jiné prostřednictvím nejvyšších politických představitelů před Parlamentem – uváděla, že nebude plnit soudem stanovené povinnosti týkající se plánů kvality ovzduší,
- ve vnitrostátním právu je v zásadě upraven institut donucovací vazby pro účely výkonu soudních rozhodnutí, avšak judikatura vnitrostátního ústavního soudu brání použití příslušných ustanovení na takovou situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, a
- pro situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, nestanoví vnitrostátní právo donucovací prostředky, jež by byly účinnější než pohružka uložením penále a jeho vyměření, avšak jež by představovaly méně závažný zásah než donucovací vazba, a o jejichž využití nelze z podstaty věci uvažovat?“

32. Deutsche Umwelthilfe, spolková země Bavorsko a Evropská komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření. Tytéž účastnice řízení a zúčastněné strany, jakož i německá vláda, byly zastoupeny na jednání konaném dne 3. září 2019.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

33. Otázka předkládajícího soudu týkající se účinného provádění unijního práva se týká opatření, která vnitrostátní soud může nebo musí přijmout vůči správním orgánům s ohledem na dva druhy povinností, které jsou těmto orgánům uloženy zaprvé na základě ustanovení sekundárního práva, v daném případě směrnice 2008/50, a zadruhé na základě již vůči uvedeným orgánům přijatých soudních rozhodnutí za účelem zajištění uplatnění tohoto práva.

⁶ – Úř. věst. 2007, C 303, s. 1, dále jen „Listina“.

34. Problematika, s níž je konfrontován předkládající soud, je problematika nedostatečných donucovacích prostředků ve vnitrostátním právu k tomu, aby veřejní činitelé byli donuceni vyhovět jeho rozhodnutím, a tím i dodržovat unijní právo.

35. Ustanoveními citovanými předkládajícím soudem ve vztahu k prvnímu typu povinností jsou čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje zásadu loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy a vyžaduje, aby členské státy přijaly veškerá opatření, která mohou zajistit plnění závazků, které vyplývají z aktů orgánů, a čl. 197 odst. 1 SFEU, který zdůrazňuje zásadní význam účinného uplatňování unijního práva členskými státy pro řádné fungování Unie.

36. Na podporu druhého typu povinností zmiňuje předkládající soud právo na účinnou soudní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny a stanovené v článku 9 Aarhuské úmluvy. Tomuto právu odpovídá povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem, uložená členskými státem článkem 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

37. Jak vyplývá z právního rámce vylíčeného předkládajícím soudem, zahrnují opatření k výkonu rozsudku v německém občanském právu uložení penále, jednání uskutečněné třetí osobou a donucovací vazbu. Německé správní právo stanoví možnost uložit penále za účelem zajistit dodržování příkazu uloženého správnímu orgánu soudním rozhodnutím. Výše penále je nižší, než jak je tomu v občanském právu. Pokud se ukáže, že je penále neúčinné, je podle předkládajícího soudu možné použít pravidla občanského práva, která stanoví zejména penále, která mohou dosáhnout částky 25 000 eur namísto 10 000 eur, ale donucovací vazbu nelze vůči veřejným činitelům uplatnit. Jak bylo uvedeno v bodě 27 tohoto stanoviska, vyplývá to z německého ústavního práva, jak je vykládáno Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud).

38. Na tomto místě je třeba upřesnit, že Deutsche Umwelthilfe s tímto popisem vnitrostátního právního rámce nesouhlasí⁷. Soudní dvůr se nicméně, obrátí-li se na něj vnitrostátní soud s předběžnou otázkou, musí držet výkladu vnitrostátního práva, jak mu byl vylíčen tímto soudem⁸. Proto bez ohledu na kritiku vznesenou účastnicemi původního řízení vůči výkladu vnitrostátního práva, jež podal předkládající soud, je nutno tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce posoudit s přihlédnutím k výkladu tohoto práva podanému tímto soudem.

39. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že důvod, proč jsou donucovací prostředky používané vůči státu a jeho správním orgánům podle německého vnitrostátního práva mírnější než v občanském právu, souvisí se skutečností, že stát obvykle dodržuje soudní rozhodnutí, která jsou mu určena. I podle názoru samotné Deutsche Umwelthilfe je ostatně projednávaná věc výjimečným případem.

40. Nicméně musím souhlasně s předkládajícím soudem, Deutsche Umwelthilfe a Komisí zdůraznit, že ačkoliv je projednávaný případ výjimečný, není bezvýznamný. Odmítnutí veřejných činitelů spolkové země Bavorsko vyhovět pravomocným soudním rozhodnutím dotčeným v původním řízení naopak může mít závažné důsledky jak pro zdraví a život lidí⁹, tak pro právní stát¹⁰.

7 – Deutsche Umwelthilfe tvrdí, že existuje právní základ pro uplatnění donucovací vazby vůči veřejným činitelům. Tento základ se podle ní nachází v § 167 VwGO, který uznává možnost využít prostředků občanského práva. Podle Deutsche Umwelthilfe tak pochybnosti předkládajícího soudu neodrážejí právo tak, jak je upraveno v tomto § 167, ale judikaturu Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud). Spolková země Bavorsko a německá vláda mají za to, že vykonávací opatření, která mohou být přijata vůči správním orgánům, jsou upravena v § 167 VwGO, který odkazuje na občanské právo, pokud neexistuje zvláštní ustanovení. Podle nich je § 172 VwGO takovým ustanovením a změna tohoto § 172 v návaznosti na usnesení Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) ze dne 9. srpna 1999 (1 BvR 2245/98), která k tomuto usnesení přihlíží zvýšením maximální částky penále použitelných vůči správním orgánům s cílem zvýšit jejich účinnost, má za následek, že již nelze použít jiná přísnější donucovací opatření stanovená občanským právem.

8 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. června 2017, Online Games a další (C-685/15, EU:C:2017:452, bod 45), a zejména rozsudek ze dne 21. června 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 25).

9 – Z předkládacího rozhodnutí, jakož i z návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. září 2005 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu [COM(2005) 447 final] vyplývá, že koncentrace oxidu dusičitého značně vyšší než koncentrace povolené zákonem mají dopad na zdraví lidí v každodenním životě a na délku jejich života.

10 – Viz bod 49 tohoto stanoviska.

41. V této souvislosti je třeba mít za to, že podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo, konkrétně čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec SEU, čl. 197 odst. 1 SFEU, čl. 47 odst. 1 Listiny, článek 9 Aarhuské úmluvy a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, musí být vykládáno v tom smyslu, že k zajištění účinného provedení směrnice 2008/50, a k tomuto účelu donucení veřejných činitelů k tomu, aby vyhověli pravomocnému soudnímu rozhodnutí, vnitrostátní soud může nebo musí přijmout vůči těmto osobám takové opatření spojené se zbavením osobní svobody, jako je donucovací vazba, pokud jeho vnitrostátní právo obsahuje toto opatření, i když toto opatření není vůči takovýmto osobám stanoveno jednoznačným a předvídatelným zákonem.

42. Za účelem odpovědi na tuto otázku nejprve posoudím rozsah povinností, které jsou uloženy vnitrostátnímu soudu za účelem zajištění účinnosti unijního práva (oddíl B), a poté případné meze těchto povinností ve světle základního práva na svobodu (oddíl C).

B. Povinnost zajistit účinnost unijního práva

43. Soudní dvůr již měl příležitost přezkoumat opatření, která je povinen přijmout vnitrostátní soud na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU a práva procesních subjektů na účinnou soudní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny, v případě, že členský stát nedodrжуje ustanovení směrnice 2008/50, a zejména jejích článků 13 a 23.

44. V tomto ohledu z rozsudků *Janecek*¹¹, *ClientEarth*¹² a *Craeynest a další*¹³ vyplývá, že v případě, že stát neplní své povinnosti týkající se vypracování plánu kvality ovzduší, je vnitrostátní soud povinen přijmout na návrh dotyčných osob *jakékoli nezbytné opatření*, jako je soudní příkaz, který *stanoví vnitrostátní právo*, aby příslušný orgán tento plán vypracoval za podmínek stanovených směrnicí 2008/50¹⁴.

45. Tyto rozsudky odpovídají pouze částečně na otázku účinného provedení unijního práva v takovém případě, o jaký jde ve věci v původním řízení. Stejně jako ve věcech, ve kterých byly vydány předmětné rozsudky, se problém provádění unijního práva netýká provedení směrnice 2008/50 dotyčným členským státem, ale konkrétních opatření přijatých státem za účelem dosažení souladu s touto směrnicí. K tomuto problému se nicméně v rámci projednávané věci připojuje skutečnost, že správní orgán nedodrжуje soudní rozhodnutí, jimiž mu byla uložena povinnost přijmout některá konkrétní opatření, v daném případě opatření spočívající ve stanovení zákazů provozu na určitých silnicích.

46. Vystává otázka, zda povinnost vnitrostátního soudu přijmout „všechna nezbytná opatření“ pro zajištění dodržování směrnice 2008/50 zahrnuje v takovém případě povinnost přijmout takové opatření spojené se zbavením osobní svobody, jako je donucovací vazba.

47. Tato otázka je v projednávané věci o to naléhavější, že porušení unijního práva je obzvláště závažné. Skutečnost, že stát odmítá vyhovět soudnímu rozhodnutí, které mu nařizuje přijetí určitých opatření k dosažení souladu s touto směrnicí, je totiž v rozporu se základním právem jednotlivce na účinnou soudní ochranu zaručenou článkem 47 Listiny.

11 – Rozsudek ze dne 25. července 2008 (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2014 (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 – Rozsudek ze dne 26. června 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 – Rozsudek ze dne 26. června 2019, *Craeynest a další* (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 56).

48. Jak vyplývá z rozsudků Toma a Biroul Executorumu Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci¹⁵ a Torubarov¹⁶, bylo by právo na účinnou soudní ochranu zaručené v článku 47 Listiny iluzorní, kdyby právní řád členského státu umožňoval, aby pravomocné a závazné soudní rozhodnutí zůstalo neúčinné na úkor účastníka řízení; výkon rozsudku přitom musí být považován za nedílnou součást „účinného prostředku nápravy“ ve smyslu tohoto článku 47.

49. Odmítnutí členského státu vyhovět soudnímu rozhodnutí může mít rovněž nepříznivý dopad na právní stát, který představuje jednu z hodnot, na kterých je Unie založena¹⁷. Respektovat právní stát musí všichni občané Unie a v první řadě představitelé státu s přihlédnutím k jejich zvláštní odpovědnosti v dané oblasti, a to již z důvodu jejich funkcí¹⁸. Německá vláda to sama uznala na jednání, když zdůraznila, že soudní rozhodnutí musí být výkonnou mocí samozřejmě respektováno. Deutsche Umwelthilfe rovněž uvedla, že stát obecně soudní rozhodnutí respektuje a mírné penále je obvykle dostačující k tomu, aby přimělo správní orgány k vyhovění těmto rozhodnutím.

50. Avšak právě pokud takové penále stanovené vnitrostátním právem vůči správním orgánům není dostatečné, aby členský stát přinutilo k tomu, aby vyhověl soudnímu rozhodnutí, jež směřuje k provedení směrnice, vyvstává otázka, zda vnitrostátní soud může či musí použít jiná opatření než ta, která má podle tohoto práva k dispozici.

51. Podle předkládacího rozhodnutí totiž opatření, která již byla v souladu s vnitrostátním právem použita, a sice penále v celkové výši 10 000 eur, neměla na spolkovou zemi Bavorsko žádný účinek. Kromě toho jediná další možná opatření, jimiž jsou podle názoru předkládacího soudu penále, která mohou dosáhnout výše až 25 000 eur, také nesplňují požadavek efektivity, jelikož nemají dopad na rozpočet spolkové země¹⁹ a veřejní činitelé této spolkové země veřejně prohlásili, že nemají v úmyslu stanovit zákazy provozu, jak nařizuje předkládací soud.

52. V tomto ohledu z rozsudku Craeynest a další²⁰ vyplývá, že nezbytná opatření, která musí být přijata vnitrostátním soudem za účelem zajištění dodržování povinností uložených směrnicí 2008/50, se v zásadě omezují na opatření stanovená vnitrostátním právem.

53. Z ustálené judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že výkon rozhodnutí vnitrostátního soudu týkajícího se unijního aktu v zásadě spadá do procesní autonomie členských států. V případě neexistence unijní právní úpravy v dané oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivci vyvozují z unijního práva²¹. Tato procesní autonomie je vykonávána s výhradou, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)²². Zásada rovnocennosti není v projednávané věci předmětem sporu.

54. V projednávané věci neumožňují opatření přijatá vnitrostátním soudem ve věci v původním řízení zajistit účinné použití směrnice 2008/50, a tato situace tak v praxi znemožňuje Deutsche Umwelthilfe výkon práv, která dovozuje z této směrnice.

15 – Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-205/15, EU:C:2016:499, bod 43).

16 – Rozsudek ze dne 29. července 2019 (C-556/17, EU:C:2019:626, dále jen „rozsudek Torubarov“, bod 57).

17 – Viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 43), a ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, body 30 a 31).

18 – Obdobně viz rozsudek ze dne 11. července 2006, Komise v. Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, bod 70).

19 – Viz bod 22 tohoto stanoviska.

20 – Rozsudek ze dne 26. června 2019 (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 56).

21 – Rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 39).

22 – Rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 54 a citovaná judikatura).

55. Vystává otázka, zda unijní právo poskytuje za takovýchto okolností nástroje umožňující překonat překážky vyplývající z vnitrostátního práva. V tomto ohledu je třeba ověřit, zda je takovým nástrojem zásada přednosti unijního práva.

56. Na základě této zásady má unijní právo přednost před právem členských států a vyžaduje, aby všechny orgány těchto členských států zajistily plný účinek jednotlivých norem unijního práva²³. Vnitrostátní soudy jsou tak povinny vykládat své vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu v souladu s požadavky unijního práva, aby zajistily jeho plnou účinnost²⁴.

57. Ačkoli povinnost konformního výkladu není neomezená a nemůže zejména sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*, vyžaduje nicméně v co největším možném rozsahu zohlednit veškeré vnitrostátní právo a použít metody výkladu jím uznané, aby byla zajištěna plná účinnost unijního práva a výsledek, který by byl v souladu s cílem sledovaným tímto právem²⁵.

58. Vnitrostátní soudy tak mají případně povinnost změnit ustálenou judikaturu, vychází-li z výkladu vnitrostátního práva, který je neslučitelný s cíli směrnice, a z vlastní pravomoci ponechat bez použití jakýkoli její výklad na základě jejich vnitrostátního práva, pokud tento výklad není slučitelný s dotyčnou směrnicí²⁶.

59. Nemůže-li vnitrostátní soud vykládat vnitrostátní právní úpravu v souladu s požadavky unijního práva, může být na základě zásady přednosti unijního práva v rámci sporu proti veřejnému orgánu povinen upustit od použití jakéhokoli vnitrostátního pravidla, které je v rozporu s evropskou normou, pokud má tato norma přímý účinek v tom smyslu, že je dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná, aby přiznala jednotlivcům právo uplatnitelné jako takové před vnitrostátním soudem²⁷.

60. Zásada přednosti unijního práva umožnila překonat četné procesní překážky vyplývající z vnitrostátního práva v rámci sporů založených na unijním právu. V některých případech mohla vést vnitrostátní soud k tomu, aby použil procesní pravidla a přijal opatření v situacích, jež vnitrostátní právo nepředvídá²⁸.

61. V nedávném rozsudku ve věci *Torubarov*, týkajícím se žádosti o mezinárodní ochranu, Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která vede k situaci, kdy předkládající soud nemá žádný prostředek, který by mu umožnil zajistit vyhovění jeho rozsudku dotyčnými správními orgány, je v rozporu s podstatou práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny²⁹. Měl za to, že vnitrostátnímu soudu přísluší, aby v případě potřeby upustil od použití vnitrostátní právní úpravy, která mu zakazuje nahradit vlastním rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu, které není v souladu s jeho předchozím rozsudkem³⁰.

62. Stejně jako v projednávané věci měl předkládající soud za to, že na základě svého vnitrostátního práva nemá k dispozici dostatečné donucovací prostředky, jimiž by mohl zajistit dodržování svého rozsudku správním orgánem a plnou účinnost unijního práva. Mezi projednávanou věcí a rozsudkem *Torubarov* tedy existuje analogie.

23 – Rozsudek ze dne 24. června 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, body 53 a 54).

24 – Rozsudek ze dne 24. června 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 55).

25 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, body 74, 76 a 77).

26 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, bod 78).

27 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, body 58 a 61).

28 – Viz rozsudky ze dne 19. června 1990, *Factortame a další* (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 23); ze dne 20. září 2001, *Courage a Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, bod 26 a bod 36 druhá odrážka); ze dne 21. listopadu 2002, *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, bod 38), a ze dne 14. března 2013, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, bod 64).

29 – Rozsudek *Torubarov* (body 71 a 72).

30 – Rozsudek *Torubarov* (bod 74).

63. S ohledem na výše připomenuté úvahy vyvstává otázka, jaký důsledek by měl být ze zásady přednosti unijního práva vyvozen v projednávané věci.

64. Jak vyplývá z bodů 58 a 59 tohoto stanoviska, je vnitrostátní soud povinen v co největším možném rozsahu upustit od použití judikatury, která brání plnému uplatnění unijního práva, či dokonce od použití práva, které takovou překážku vytváří, pokud se spor mezi jednotlivcem a státem, který mu byl předložen, týká ustanovení unijního práva, které má přímý účinek³¹.

65. Předkládající soud si podle svých slov umí představit, že vyloží své vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byl v rámci věci v původním řízení zajištěn plný účinek ustanovení unijního práva. Navrhuje, že za tímto účelem použije mechanismus konformního výkladu připomenutý v bodě 56 tohoto stanoviska s tím, že jej použije na opatření nuceného výkonu stanovená vnitrostátním právem jako celkem.

66. Vzhledem k tomu, že se uplatnění penále v celkové výši 10 000 eur ukázalo jako neúčinné ani uložení penále ve vyšší částce, a to až 25 000 eur, nemůže vést k tomu, že by bylo dosaženo sledovaného účinku, je podle tohoto soudu třeba uložit donucovací vazbu. To by znamenalo, že by bylo přihlédnuto k judikatuře Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) z roku 1999³², která počítá se zohledněním přísnějších donucovacích opatření existujících v německém občanském právu, avšak nebyla by vzata v úvahu judikatura téhož soudu z roku 1970³³, která brání uplatnění donucovací vazby vůči veřejným činitelům. Tato překážka je podle předkládajícího soudu dána tím, že neexistuje jasný a přesný právní předpis splňující některé formální požadavky ve vztahu k těmto osobám. Ustanovení § 888 ZPO těmto požadavkům neodpovídá, a jak na jednání uvedla německá vláda v odpověď na otázku Soudního dvora, německé soudy vůči nim na tomto základě ostatně nepřijaly žádné opatření spojené se zbavením osobní svobody.

67. Vyvstává však otázka, zda vnitrostátní soud musí jít při výkladu svého vnitrostátního práva, aby zajistil plný účinek článku 23 směrnice 2008/50 a článku 47 Listiny, tak daleko, že nepoužije judikaturu, či dokonce zákon, který chrání jednotlivce. Jsem toho názoru, že nikoli.

68. Plná účinnost unijního práva totiž může v praxi mít své meze. Vnitrostátní soud, kterému přísluší uplatnit unijní právo, musí někdy provést poměření několika základních práv³⁴. V určitých případech musí být úplné uplatnění normy unijního práva vyloučeno ve jménu obecné právní zásady³⁵ nebo základního práva³⁶.

69. Vzhledem k tomu, že donucovací vazba s sebou nese zbavení osobní svobody, je třeba ověřit, zda je vyloučení části vnitrostátního práva, jak je zvažuje předkládající soud za účelem úplného provedení směrnice a zajištění práva na účinnou soudní ochranu, slučitelné s článkem 6 Listiny, který zaručuje právo na svobodu.

31 – Pokud jde o článek 23 směrnice 2008/50, Soudní dvůr již judikoval, že toto ustanovení ukládá jasnou povinnost vypracovat plán kvality ovzduší v souladu s některými požadavky, jichž se mohou jednotlivci dovolávat vůči orgánům veřejné moci (viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, body 53 až 56 a citovaná judikatura). Pokud jde o článek 47 Listiny, Soudní dvůr rozhodl, že v rámci sporu týkajícího se situace upravené unijním právem je tento článek sám o sobě dostačující a nemusí být upřesněn ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva, aby bylo jednotlivcům přiznáno právo uplatnitelné jako takové (rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78, a rozsudek Torubarov, bod 56).

32 – Usnesení ze dne 9. srpna 1999 (I BvR 2245/98). Věc, ve které bylo toto usnesení vydáno, se týkala odmítnutí obce pronajmout místnost jisté politické straně. Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) měl za to, že opatření stanovená VwGO, zejména § 172, se mohou ukázat jako nedostatečná a že v takové situaci je možné „přiměřené“ použití ZPO [„in entsprechender Anwendung“] na základě § 167 VwGO. Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) uvádí příklady opatření nuceného výkonu na základě ZPO, které se všechny týkají jednání třetí osoby (například otevření místnosti soudním vykonavatelem). Donucovací vazba však není v usnesení zmíněna.

33 – Usnesení ze dne 13. října 1970 (I BvR 226/70).

34 – Pokud jde o poměření práva na respektování soukromého života a práva na svobodu projevu, viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Satakunnan Markkinapörssi a Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, body 52 a 53).

35 – Viz rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 53).

36 – Viz rozsudek ze dne 17. ledna 2019, Dzivev a další (C-310/16, EU:C:2019:30, body 33, 34, 36 a 39).

C. Přihlédnutí k základnímu právu na svobodu

70. Článek 6 Listiny stanoví základní právo na svobodu, které odráží právo uvedené v článku 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané dne 4. listopadu 1950 v Římě (dále jen „EÚLP“)³⁷.

71. Toto právo na svobodu musí být vykládáno ve světle čl. 52 odst. 1 Listiny, podle kterého musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod.

72. Ustálená judikatura Evropského soudu pro lidská práva, ze které je třeba v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny vycházet, pokud jde o právo odpovídající právu stanovenému v EÚLP, potvrzuje nezbytnost zákona. Tato judikatura, a zejména rozsudek *Del Rio Prada v. Španělsko*³⁸, klade důraz na kvalitu zákona, když zdůrazňuje, že každé zbavení svobody musí mít právní základ a dotčený zákon musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, pokud jde o jeho aplikaci, aby se předešlo jakémukoli nebezpečí svévole. Soudní dvůr tato kritéria převzal ve svém rozsudku *Al Chodor*, když uvedl, že je vyžadován právní základ a že tento právní základ musí splňovat kritéria jasnosti, předvídatelnosti, dostupnosti a ochrany před svévolným jednáním³⁹.

73. Je třeba poukázat na to, že článek 104 základního zákona, na který odkazuje předkládající soud, obsahuje podobné požadavky, když stanoví, že svoboda osoby může být omezena pouze na základě zákona, který musí splňovat určitá formální kritéria.

74. V projednávané věci přitom vnitrostátní soud jasným a rozhodným způsobem líčí, že vnitrostátní právo neobsahuje takový zákon o zbavení osobní svobody ve formě donucovací vazby k tomu, aby byli veřejní činitelé donuceni vyhovět pravomocnému soudnímu rozhodnutí.

75. Je pravda, že toto vylíčení vnitrostátního práva bylo předmětem diskuse v písemných vyjádřeních účastnic řízení a na jednání před Soudním dvorem. Nicméně vedle toho, že Soudnímu dvoru nepřísluší zpochybňovat výklad vnitrostátního práva zastávaný vnitrostátním soudem⁴⁰, je třeba zdůraznit, že z diskuse přinejmenším vyplývá, že existuje vážná pochybnost o výkladu vnitrostátního práva, a tudíž i o stupni jeho jasnosti a předvídatelnosti.

76. Podle názoru *Deutsche Umwelthilfe* a předkládajícího soudu by tento problém předvídatelnosti mohl být překonán tím, že dotyčné osoby obdrží úřední pohružku. Tento soud však sám uvádí, že tento druh pohružky není v ZPO stanoven, pokud jde o povinnosti konat, jako je povinnost stanovit zákaz provozu některých vozidel⁴¹.

77. Z předkládacího rozhodnutí je mimoto patrné, že existuje další a nezanedbatelná nejistota, pokud jde o osoby, které by mohly být předmětem donucovací vazby.

37 – Podle vysvětlení k Listině (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) odpovídá právo na svobodu uvedené v článku 6 Listiny právu zaručenému článkem 5 EÚLP a v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny má stejný smysl a rozsah (viz oddíl „Vysvětlení k článku 6“, první pododstavec).

38 – Rozsudek ESLP ze dne 21. října 2013, *Del Rio Prada v. Španělsko* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125 a citovaná judikatura), a zejména rozsudek ESLP ze dne 25. června 1996, *Amuur v. Francie* (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 50).

39 – Rozsudek ze dne 15. března 2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, body 38 a 40).

40 – Viz bod 38 tohoto stanoviska.

41 – Viz body 12 a 13 tohoto stanoviska. Úřední pohružka není v § 888 odst. 2 ZPO stanovena. Podle § 890 odst. 1 a 2 ZPO je tato pohružka stanovena v případě povinnosti zdržet se určitého jednání nebo určitého jednání strpět.

78. Předkládající soud totiž zmiňuje řadu osob, a sice na úrovni spolkové země předsedu vlády a ministra pro životní prostředí a ochranu spotřebitele a na úrovni vládního obvodu Horní Bavorsko vládního prezidenta a viceprezidenta. Dodává, že z důvodu obezřetnosti by bylo třeba se zaměřit rovněž na osoby, které zastávají řídicí funkce v rámci spolkové země a vládního obvodu Horní Bavorsko, neboť odpovědné orgány spolkové země požívají poslanecké imunity, která by, pokud by nebyla odstraněna, činila donucovací vazbu neúčinnou.

79. Z tohoto výčtu vyplývá, že hlavní představitelé spolkové země by se donucovací vazbě mohli vyhnout. Naproti by se takové opatření mohlo vztahovat na vysoce postavené úředníky vládního obvodu Horní Bavorsko, kteří se podle informací předkládajícího soudu musí řídit pokyny spolkové země a osob zastávajících řídicí funkci v rámci příslušných orgánů této spolkové země a vládního obvodu Horní Bavorsko. Pokud jde o tyto osoby, předkládající soud nicméně upřesňuje, že by ještě bylo třeba ověřit, zda od nich lze rozumně vyžadovat, aby prováděly soudní rozhodnutí, i kdyby přitom měly jednat v rozporu s pokyny svého nadřízeného.

80. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že i kdyby donucovací vazba mohla dosáhnout sledovaného cíle, tedy vyhovění pravomocnému rozhodnutí, a tudíž plnému uplatnění směrnice 2008/50 – což zdaleka nepovažuji za jisté – bylo by uplatnění takového opatření vůči představitelům spolkové země v rozporu se základním právem na svobodu, zaručeným článkem 6 Listiny, z důvodu neexistence zákona přijatého za tímto účelem nebo přinejmenším neexistence jasného a předvídatelného zákona.

81. Navzdory problému účinnosti unijního práva, a zejména zásahu do práva na účinnou soudní ochranu, k němuž tato specifická situace vede, nemůže vnitrostátní soud upustit od dodržování základních požadavků článku 6 Listiny.

82. Jak zdůraznila německá vláda na jednání před Soudním dvorem, pokud jde o spor týkající se práva vycházejícího ze směrnice, musí soud, kterému byla věc předložena, vykládat vnitrostátní právo v souladu s unijním právem a může být povinen upustit od použití vnitrostátního práva, které tomu brání. Tento výklad vnitrostátního práva však zajisté nesmí vést k porušení základního práva na svobodu.

83. Podobně jako německá vláda se domnívám, že svoboda individuálních osob nemůže být omezena bez dostatečného právního základu. Takové omezení se musí zakládat na jasném, předvídatelném, dostupném, a nikoli svévolném zákoně. V opačném případě může být omezením svobody vážně ohrožen právní stát.

84. Proto se domnívám, že jakkoli je jednání veřejných činitelů, kteří odmítají vyhovět pravomocnému soudnímu rozhodnutí, závažné, nemůže být povinnost vnitrostátního soudu učinit vše, co spadá do jeho pravomoci, aby zajistil plnou účinnost směrnice, zejména směrnice v oblasti životního prostředí, a zajistit základní právo na účinnou soudní ochranu, splněna na úkor základního práva na svobodu. Tuto povinnost tedy nelze chápat tak, že by mu umožňovala, či snad dokonce jej zavazovala jednat v rozporu se základním právem na svobodu⁴².

85. Soudnímu dvoru tedy navrhuji, aby upřesnil, že povinnost soudu vykládat své vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu v souladu s unijním právem a případně nepoužít zákon, který by v praxi bránil plnému účinku tohoto práva, má absolutní omezení, pokud tento výklad naráží na základní právo na svobodu zaručené článkem 6 Listiny.

42 – Odkazuji na stanovisko generálního advokáta Bobka ve věci Dzivev a další (C-310/16, EU:C:2018:623, body 123 a 124), které zdůrazňuje nezbytnost nalézt rovnováhu mezi požadavkem efektivit a nezbytností chránit základní práva.

86. Navíc i v případě, že by donucovací vazba byla stanovena zákonem, považují za nutné připomenout, že – jak jsem zdůraznil ve svém stanovisku ve věci Al Chodor – zbavení osobní svobody musí podle mého názoru představovat krajní řešení⁴³. V každém případě by tak mělo být uplatněno jen tehdy, bylo-li přihlédnuto ke všem ostatním opatřením a byla dodržena zásada proporcionality.

87. Podotýkám, že v projednávané věci ostatně není jisté, že předkládající soud využil všech prostředků, které mu dává k dispozici vnitrostátní právo. Na jednání bylo nadneseno, že lze zvážit i přijetí jiných opatření, jako například penále ve výši 25 000 eur, které by bylo případně ukládáno opakovaně v rychlém sledu. Byla rovněž zmíněna možnost, že tato penále nebudou vyplácena spolkové zemi, nýbrž třetí osobě, či dokonce žalobkyni v původním řízení. Je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda jsou taková opatření myslitelná.

88. V případě neexistence účinných donucovacích opatření ve vnitrostátním právu k zajištění výkonu rozsudků je každopádně na vnitrostátním zákonodárci, zda – považuje-li to za vhodné nebo žádoucí – stanoví či nestanoví takové opatření spojené se zbavením osobní svobody, jako je donucovací vazba vůči veřejným činitelům. Takové rozhodnutí se může v jednotlivých členských státech lišit v závislosti na společenské volbě a na posouzení způsobilosti takového opatření umožnit dosažení výsledku stanoveného předmětnou směrnicí⁴⁴.

89. Je třeba poukázat na to, že i kdyby předkládající soud neměl na základě svého vnitrostátního práva k dispozici žádné prostředky k zajištění toho, že žalovaný vyhoví pravomocným soudním rozhodnutím, a tedy směrnicí 2008/50, má Unie stále k dispozici ještě jeden donucovací prostředek. V takovém případě by přicházelo v úvahu zahájení řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu a takové řízení bylo ostatně Komisí zahájeno, pokud jde o znečištění ovzduší, mimo jiné ve městě Mnichov⁴⁵. Kdyby byl členský stát odsouzen za porušení směrnice 2008/50 a kdyby nevyhověl rozhodnutí Soudního dvora, mohl by Soudní dvůr na základě čl. 260 odst. 2 SFEU uložit tomuto členskému státu v budoucnu zaplacení paušální částky nebo penále v odrazující výši, jež by byly případně splatné za každý den, kdy členský stát nebude v souladu s uvedenou směrnicí.

V. Závěry

90. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko, Německo) odpověděl následovně:

„Unijní právo, konkrétně čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec SEU, čl. 197 odst. 1 SFEU, čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, článek 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, a čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, musí být vykládáno v tom smyslu, že k zajištění účinného provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, a za tímto účelem k donucení veřejných činitelů k tomu, aby vyhověli pravomocnému soudnímu rozhodnutí, není vnitrostátní soud povinen, a dokonce ani oprávněn přijmout vůči těmto osobám takové opatření spojené se zbavením osobní svobody, jako je donucovací vazba, jestliže takové opatření není ve vztahu k uvedeným osobám stanoveno jednoznačným, předvídatelným, dostupným, a nikoli svévolným vnitrostátním zákonem.“

43 – Viz mé stanovisko ve věci Al Chodor (C-528/15, EU:C:2016:865, bod 55).

44 – V článku uveřejněném dne 18. července 2019 ve *Frankfurter Allgemeine Zeitung* předseda Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) napsal, že donucovací vazba podle jeho názoru není vhodným opatřením vůči zástupcům správního orgánu, jako je předseda vlády spolkové země. Veřejnost by očekávala, že státní a regionální orgány, jakož i vysocí představitelé budou nadále vykonávat všechny své funkce.

45 – Viz probíhající věc C-635/18, Komise v. Německo.