



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. prosince 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Článek 6, čl. 47 první pododstavec a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie – Směrnice 2008/50/ES – Znečištění ovzduší – Kvalita vnějšího ovzduší – Plán kvality ovzduší – Mezní hodnoty pro oxid dusičitý – Povinnost přijmout náležitá opatření k zajištění minimálního období překročení – Povinnost vnitrostátních soudů přijmout veškerá nezbytná opatření – Odmítnutí regionální vlády splnit soudní příkaz – Donucovací vazba zvažovaná vůči vysokým politickým představitelům nebo vysokým úředníkům dotyčného regionu – Účinná soudní ochrana – Právo na osobní svobodu – Zákonný základ – Proporcionalita“

Ve věci C-752/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko, Německo) ze dne 9. listopadu 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 3. prosince 2018, v řízení

Deutsche Umwelthilfe eV

proti

Freistaat Bayern,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (zpravodaj), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, předsedové senátů, E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe a A. Kumin, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. září 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Deutsche Umwelthilfe eV R. Klingerem, Rechtsanwalt,
- za Freistaat Bayern J. Vogelem, W. Brechmannem a P. Freiem, jako zmocněnci,
- za německou vládu S. Eisenberg, jako zmocněnkyni,
- za Evropskou komisi F. Erlbacherem, G. Gattinarou a E. Manhaevem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. listopadu 2019,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 9 odst. 4 první věty 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 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“), čl. 4 odst. 3 a čl. 19 odst. 1 SEU, čl. 197 odst. 1 SFEU a čl. 47 prvního pododstavce Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Deutsche Umwelthilfe eV, nevládní organizací pro ochranu životního prostředí, a Freistaat Bayern (spolková země Bavorsko, Německo) ve věci nuceného výkonu soudního příkazu stanovit zákazy provozu za účelem splnění povinností vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. 2008, L 152, s. 1).

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Článek 9 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, uvádí:

„[...]

2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

[...]

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

[...]“

Unijní právo

- 4 Bod 2 odůvodnění směrnice 2008/50 uvádí:

„V zájmu ochrany lidského zdraví a životního prostředí jako celku je zvláště důležité bojovat proti emisím znečišťujících látek u zdroje a stanovit a provádět co nejúčinnější opatření na snížení emisí na místní a celostátní úrovni a na úrovni Společenství. Proto je třeba emisím škodlivých látek znečišťujících ovzduší bránit, předcházet jim nebo je omezit a stanovit vhodné cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší s ohledem na příslušné normy, pokyny a programy Světové zdravotnické organizace.“

- 5 Článek 4 této směrnice stanoví:

„Členské státy na celém svém území stanoví zóny a aglomerace. Posuzování kvality ovzduší a řízení kvality ovzduší se provádí ve všech zónách a aglomeracích.“

- 6 Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Mezní hodnoty a varovné prahové hodnoty pro ochranu lidského zdraví“, v odstavci 1 uvádí:

„Členské státy zajistí, aby úrovně oxidu siřičitého, PM₁₀, olova a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly v žádné části jejich zón a aglomerací mezní hodnoty stanovené v příloze XI.

Pokud jde o oxid dusičitý a benzen, nesmějí být mezní hodnoty uvedené v příloze XI překračovány ode dne v ní uvedeného.

Splnění těchto požadavků se posuzuje podle přílohy III.

[...]“

- 7 Článek 23 odst. 1 téže směrnice uvádí:

„Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV a mohou zahrnovat opatření podle článku 24. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

[...]“

- 8 Příloha XI směrnice 2008/50 je nadepsána „Mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví“. V oddílu B této přílohy jsou stanoveny mezní hodnoty pro jednotlivé znečišťující látky podle jejich koncentrace ve vnějším ovzduší naměřené v různých časových úsecích. Pokud jde o oxid dusičitý, tato příloha stanoví:

dobu průměrování	mezní hodnota	mez tolerance	datum, do kterého je třeba dosáhnout mezní hodnoty
1 hodina	200 µg/m ³ , nesmí být překročeno častěji než 18krát v kalendářním roce	[...] 0 % dne 1. ledna 2010	1. ledna 2010
kalendářní rok	40 µg/m ³	[...] 0 % dne 1. ledna 2010	1. ledna 2010

Německé právo

- 9 Článek 104 odst. 1 první věta Grundgesetz (základní zákon) uvádí:
- „Osobní 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:
- „Nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro výkon přiměřeně Osmá kniha Zivilprozessordnung [občanský soudní řád].“
- 11 Podle vysvětlení poskytnutých předkládajícím soudem je ustanovení § 172 VwGO takovým zvláštním ustanovením, které v souladu s návětím § 167 odst. 1 první věty VwGO v zásadě vylučuje použití ustanovení ve věcech nuceného výkonu rozhodnutí uvedených v Osmé knize Zivilprozessordnung (občanský soudní řád, dále jen „ZPO“). Tento paragraf 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 odst. 1 a 2 ZPO zní takto:
- „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 donucovací vazby se použijí obdobně.
2. Donucovací prostředky se nařizují bez předchozí úřední pohrůžky.“

13 Ustanovení § 890 odst. 1 a 2 ZPO stanoví:

„1. Poruší-li dlužník povinnost zdržet se určitého jednání nebo určité jednání strpět, uloží mu soud, u něhož bylo řízení zahájeno v prvním stupni, na návrh věřitele za každé porušení pořádkovou pokutu, a v případě nemožnosti jejího výběru donucovací vazbu, nebo donucovací vazbu v délce trvání maximálně šesti měsíců. Částka každé jednotlivé pokuty nesmí překročit 250 000 eur, celková doba trvání donucovací vazby nesmí být více než dva roky.

2. Uložení pokuty nebo donucovací vazby musí předcházet úřední pohrůžka, kterou na návrh vydá soud, u něhož bylo řízení zahájeno v prvním stupni, není-li již obsažena v rozsudku o uložení povinnosti.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 14 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že mezní hodnota stanovená v ustanoveních čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce ve spojení s ustanoveními přílohy XI části B směrnice 2008/50 pro oxid dusičitý (NO_2), a sice $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ průměrně za kalendářní rok, byla na mnoha místech – někdy velmi značně – překročena na několika kilometrech silnice ve městě Mnichov (Německo).
- 15 Na základě žaloby podané Deutsche Umwelthilfe uložil Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově, Německo) v rozsudku ze dne 9. října 2012 spolkové zemi Bavorsko povinnost, aby akční plán pro kvalitu ovzduší ve městě Mnichov, který představuje „plán kvality ovzduší“ ve smyslu článku 23 směrnice 2008/50, změnila tak, aby obsahoval opatření nezbytná k tomu, aby mezní hodnota stanovená pro oxid dusičitý byla v tomto městě co nejrychleji dodržována. Uvedený rozsudek nabyl právní moci.
- 16 Usnesením ze dne 21. června 2016 Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově) pohrozil spolkové zemi Bavorsko uložením penále ve výši 10 000 eur v případě nesplnění uvedené povinnosti ve lhůtě jednoho roku od doručení tohoto usnesení. V rámci řízení o opravném prostředku podaném proti témuž usnesení Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko, Německo) v usnesení ze dne 27. února 2017 pohrozil spolkové zemi Bavorsko uložením penále ve výši 2 000 až 4 000 eur, pokud nepřijme nezbytná opatření k dodržování mezních hodnot stanovených směrnicí 2008/50, včetně uložení zákazů provozu některých vozidel s naftovým motorem v některých městských zónách. Toto usnesení rovněž nabylo právní moci.
- 17 Vzhledem k tomu, že spolková země Bavorsko nesplnila v plném rozsahu povinnosti plynoucí z usnesení ze dne 27. února 2017, Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově) na návrh Deutsche Umwelthilfe uložil spolkové zemi Bavorsko usnesením ze dne 26. října 2017 penále ve výši 4 000 eur. Spolková země Bavorsko se proti tomuto usnesení neodvolala a penále uhradila.
- 18 Následně spolková země Bavorsko stále nesplnila všechny povinnosti, které jí byly uloženy usnesením ze dne 27. února 2017. Naopak zástupci spolkové země Bavorsko, mimo jiné i její předseda vlády, veřejně vyhlásili úmysl nedodržet výše uvedené povinnosti týkající se uložení zákazů provozu.
- 19 V usneseních ze dne 28. ledna 2018 Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově) na návrh Deutsche Umwelthilfe vyměřil spolkové zemi Bavorsko penále ve výši 4 000 eur z důvodu nevyhovění bodu výroku usnesení ze dne 27. února 2017 a pohrozil této spolkové zemi, že jí uloží další penále ve stejné výši, pokud v nově stanovené lhůtě nevyhoví jinému bodu výroku tohoto usnesení. Naproti tomu uvedený soud mimo jiné zamítl návrh na nařízení donucovací vazby vůči ministryni spolkové země Bavorsko pro životní prostředí a ochranu spotřebitele, případně vůči předsedovi vlády této spolkové země. Spolková země Bavorsko podala proti těmto usnesením ze dne 28. ledna 2018 opravné prostředky k Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko), který je usnesením ze dne 14. srpna 2018 zamítl.

- 20 Opravný prostředek podaný Deutsche Umwelthilfe proti usnesení ze dne 28. ledna 2018, kterým byl zamítnut její návrh na nařízení donucovací vazby, je však stále projednáván před posledně uvedeným soudem. Podle předkládajícího soudu nelze očekávat, že spolková země Bavorsko vyhoví usnesení ze dne 27. února 2017 a stanoví dotčené zákazy provozu.
- 21 Pokud přitom výkonná moc takto zřetelně projevuje vůli nevyhovět některým soudním rozhodnutím, je třeba mít za to, že rozhodnutí o stanovení nových vyšších penále a jejich vyměření nemohou toto chování změnit. Zaplacení penále totiž neznamená pro spolkovou zemi Bavorsko žádnou majetkovou ztrátu. Úhrada tohoto penále se naopak provádí tak, že částkou stanovenou soudem bude zatížena určitá položka v rozpočtu dotčené spolkové země a tatáž částka se u ústřední pokladny této spolkové země zaúčtuje jako příjem.
- 22 Předkládající soud má za to, že i když je v zásadě myslitelné zajistit dodržování dotčených povinností a soudních rozhodnutí prostřednictvím donucovací vazby nařízené vůči některým členům vlády Horního Bavorska (Německo), ministři spolkové země Bavorsko pro životní prostředí a ochranu spotřebitele nebo také vůči předsedovi vlády této spolkové země, z důvodů ústavního práva není tento nástroj stanovený v ZPO v projednávaném případě použitelný.
- 23 Zatímco totiž § 167 odst. 1 první věta VwGO umožňuje uplatnit – nestanoví-li tento zákon 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.
- 24 Předkládající soud uvádí, že je pravda, že Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud, Německo) již rozhodl, že správní soudy mají v zásadě povinnost vycházet v případě potřeby z toho, že nejsou vázány omezeními vyplývajícími z § 172 VwGO.
- 25 Předkládající soud však uvádí, že kdyby byla donucovací vazba nařízena vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci na základě § 888 ZPO, byl by tím porušen požadavek, který Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) uvedl v usnesení ze dne 13. října 1970 a podle kterého záměr zákonodárce při přijímání ustanovení, které je právním základem pro zbavení osobní svobody, musí zahrnovat cíl, pro jehož uskutečnění je toto ustanovení nyní uplatňováno. Předkládající soud je přitom toho názoru, že s ohledem na historii vzniku § 888 ZPO není takto stanovený požadavek splněn, pokud jde o nositele funkcí spadajících pod výkon veřejné moci.
- 26 Uvedený soud si nicméně klade otázku, zda unijní právo nevyžaduje odlišné posouzení právní situace dotčené v původním řízení.
- 27 Kdyby totiž bylo nařízení 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 výše uvedená ústavní judikatura.
- 28 Za těchto okolností se Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vrchní správní soud spolkové země Bavorsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba:

- 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,
- zásadu účinného provádění unijního práva členskými státy, jež je zakotvena mimo jiné v čl. 197 odst. 1 SFEU,

- právo na účinnou právní ochranu, které je zaručeno článkem 47 [prvním pododstavcem Listiny],
- povinnost smluvních států poskytnout účinné prostředky nápravy v oblasti životního prostředí, která vyplývá z čl. 9 odst. 4 první věty [Aarhuské úmluvy],
- 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 [...] 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 uvedená spolková zemi pravomocným rozhodnutím uložena povinnost provést tuto aktualizaci a

- opakované pohrůžky uložením penále a jejich vyměření zůstaly bez odezvy,
- pohrůžky uložením penále a jejich vyměření, a to i v případě pohrůžky 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 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 pohrůžka uložením penále a jeho vyměření, avšak jež by představovaly méně závažný zásah než donucovací vazba, a o jejichž využití nelze z podstaty věci uvažovat.“

K předběžné otázce

- 29 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo, zejména čl. 47 první pododstavec Listiny, musí být vykládáno v tom smyslu, že za okolností vyznačujících se trvalým odmítáním vnitrostátního orgánu vyhovět soudnímu rozhodnutí, které mu ukládá splnění jasné, přesné a bezpodmínečné povinnosti vyplývající z uvedeného práva, zejména směrnice 2008/50, je příslušný vnitrostátní soud na základě tohoto práva oprávněn či dokonce povinen nařídit donucovací vazbu vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci.
- 30 Podle předkládajícího soudu tato otázka vyvstává v kontextu judikatury Soudního dvora, podle které platí, že pokud členský stát nesplnil požadavky vyplývající z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2008/50, a přitom nepožádal o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v článku 22 této směrnice, musí příslušný vnitrostátní soud, který věc případně projednává, přijmout vůči vnitrostátnímu orgánu jakékoliv nezbytné opatření, jako je soudní příkaz, aby tento orgán vypracoval plán vyžadovaný touto směrnicí za podmínek v ní stanovených (rozsudek ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 58).

- 31 V projednávaném případě předkládající soud již na základě této judikatury přikázal spolkové zemi Bavorsko, aby stanovila zákazy provozu některých vozidel s naftovým motorem v různých městských zónách města Mnichov, a co nejrychleji tak zajistila dodržování mezní hodnoty stanovené v příloze XI části B směrnice 2008/50 pro oxid dusičitý.
- 32 Vzhledem k tomu, že spolková země Bavorsko odmítla vyhovět uvedenému příkazu, který nabyl právní moci, věc v původním řízení se konkrétně týká návrhu Deutsche Umwelthilfe na nucený výkon tohoto příkazu prostřednictvím donucovací vazby nařízené vůči ministryni spolkové země Bavorsko pro životní prostředí a ochranu spotřebitele, případně vůči předsedovi vlády této spolkové země.
- 33 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že při neexistenci harmonizace vnitrostátních mechanismů nuceného výkonu je na základě zásady procesní autonomie členských států úkolem jejich vnitrostátního právního řádu, aby určil podmínky jejich provádění. Tyto podmínky musí nicméně kumulativně splňovat dva předpoklady, a sice nesmějí být méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace ve vnitrostátním právu (zásada rovnocennosti), a nesmějí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) (rozsudek ze dne 26. června 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, bod 46 a citovaná judikatura).
- 34 Zadruhé je třeba připomenout, že členské státy jsou při provádění unijního práva povinny zajistit dodržování práva na účinnou právní ochranu zakotveného v čl. 47 prvním pododstavci Listiny (rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 69), který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany. Pokud jde o opravné prostředky směřující k dodržování práva životního prostředí, zejména na podnět spolků na ochranu životního prostředí, jak je tomu ve sporu v původním řízení, toto právo na účinnou právní ochranu je rovněž zakotveno v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.
- 35 Podle judikatury Soudního dvora je přitom vnitrostátní právní úprava, která vede k situaci, kdy rozsudek soudu zůstává neúčinný, neboť uvedený soud nemá žádný prostředek, aby zajistil vyhovění tomuto rozsudku, v rozporu s podstatou práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 72).
- 36 Uvedené právo by totiž bylo iluzorní, kdyby právní řád členského státu umožňoval, aby pravomocné a závazné soudní rozhodnutí zůstalo neúčinné na úkor účastníka řízení (rozsudek ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, bod 43 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 57).
- 37 Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která se týká čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, v jejímž světle je třeba vykládat článek 47 Listiny (rozsudek ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, bod 41 a citovaná judikatura), konkrétně vyplývá, že skutečnost, že orgány veřejné moci nevyhoví pravomocnému a vykonatelnému soudnímu rozhodnutí, zbavuje toto ustanovení užitečného účinku (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 19. března 1997, Hornsby v. Řecko, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 a 45).
- 38 Právo na účinnou právní ochranu je o to důležitější, že v oblasti, na kterou se vztahuje směrnice 2008/50, by nepřijetí opatření požadovaných touto směrnicí ohrozilo zdraví osob (obdobně viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 38).
- 39 Kromě toho vnitrostátnímu soudu přísluší, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje unijní právo týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9

odst. 3 a odst. 4 Aarhuské úmluvy, i s cílem účinné soudní ochrany práv přiznaných unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, body 50 a 51).

- 40 Za tímto účelem uvedenému soudu přísluší, aby při zohlednění celého vnitrostátního práva a za použití jím uznaných metod výkladu ověřil, zda může dospět k výkladu tohoto práva, který by mu umožnil uplatnit taková účinná donucovací opatření s cílem zajistit výkon pravomocného rozsudku orgány veřejné moci, jako je mimo jiné vysoké penále ukládané opakovaně v rychlém sledu, jehož zaplacení by v konečném důsledku nepřipadlo do rozpočtu, z něhož pochází.
- 41 V projednávaném případě má však předkládající soud za to, že nemůže zajistit dodržování zásady efektivity unijního práva a práva na účinnou právní ochranu, ledaže je na základě unijního práva oprávněn či povinen nezohlednit důvody ústavního charakteru, které podle jeho názoru brání nařízení donucovací vazby vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci.
- 42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že nemůže-li vnitrostátní soud provést výklad vnitrostátní právní úpravy v souladu s požadavky unijního práva, přísluší mu, aby jakožto orgán členského státu v rámci svých pravomocí upustil v rámci sporu, který mu byl předložen, od použití jakéhokoli vnitrostátního ustanovení odporujícího ustanovení unijního práva, které má přímý účinek (rozsudek ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, bod 21, a rozsudek ze dne 24. června 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, body 58 a 61).
- 43 Nicméně tuto judikaturu Soudního dvora nelze chápat v tom smyslu, že zásada efektivity unijního práva a dodržování práva na účinnou soudní ochranu, zaručeného v čl. 47 prvním pododstavci Listiny, ukládají vnitrostátnímu soudu, aby upustil od uplatnění ustanovení vnitrostátního práva nebo jediného výkladu tohoto ustanovení, který se mu jeví být v souladu s vnitrostátní ústavou, kdyby tím porušil jiné základní právo zaručené unijním právem.
- 44 Jak totiž vyplývá z čl. 52 odst. 1 Listiny, právo na účinnou soudní ochranu není absolutním právem a může být omezeno zejména za účelem ochrany práv a svobod druhého. Takové donucovací opatření, jako je donucovací vazba, přitom omezuje právo na svobodu zaručené článkem 6 Listiny.
- 45 Za účelem odpovědi na předběžnou otázku je tedy třeba zatřetí poměřit dotčená základní práva ve vztahu k požadavkům stanoveným v čl. 52 odst. 1 první větě Listiny.
- 46 Pokud jde o požadavky, které musí splňovat zákonný základ omezení práva na svobodu, Soudní dvůr již ve světle rozsudku ESLP ze dne 21. října 2013, Del Río Prada v. Španělsko (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), uvedl, že aby zákon, který opravňuje soud k tomu, aby osobu zbavil její svobody, splňoval požadavky stanovené v čl. 52 odst. 1 Listiny, musí být dostatečně dostupný, přesný a při svém uplatňování předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole (rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, body 38 a 40).
- 47 Je třeba upřesnit, že tyto podmínky platí pro všechny formy zbavení svobody, včetně případu, kdy toto zbavení svobody plyne z nutnosti zajistit výkon sankce uložené soudním rozhodnutím, a to bez ohledu na možnost dotyčné osoby vyhnout se zbavení svobody splněním příkazu uloženého v tomtéž rozhodnutí nebo v dřívějším rozhodnutí.
- 48 Jestliže z debat, které proběhly na jednání před Soudním dvorem, vyplývá, že přetrvávají pochybnosti o splnění podmínek umožňujících nařídit donucovací vazbu podle německého práva vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci, je věcí pouze předkládajícího soudu, aby posoudil, zda příslušná vnitrostátní ustanovení jsou s ohledem na své znění a podstatu dostatečně dostupná, přesná a při svém uplatňování předvídatelná, a umožňují tak zabránit veškerému riziku svévole.

- 49 Pokud tomu tak není, nemůže vnitrostátní soud pouze na základě zásady efektivity a práva na účinnou soudní ochranu nařídit donucovací vazbu. Každé omezení práva na svobodu musí být totiž stanoveno zákonem, který splňuje požadavky připomenuté v bodě 46 tohoto rozsudku.
- 50 Pokud jde o požadavky plynoucí ze zásady proporcionality, je třeba připomenout, že je-li dotčeno více základních práv, musí být při posuzování dodržování zásady proporcionality zachován nezbytný soulad požadavků vážících se k ochraně těchto jednotlivých práv a spravedlivá rovnováha mezi nimi (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 60 a citovaná judikatura).
- 51 Je přitom třeba mít za to, že – jak uvedl generální advokát v bodě 86 svého stanoviska – vzhledem k tomu, že donucovací vazba zahrnuje omezení svobody, může být nařízena jen tehdy, pokud neexistuje žádné jiné méně omezující opatření umožňující dosáhnout sledovaného cíle. Předkládajícímu soudu tudíž přísluší ověřit, zda vnitrostátní právo, které upravuje nucený výkon, může být vykládáno v souladu s právem na účinnou soudní ochranu v tom smyslu, že by uvedený soud opravňovalo přijmout taková opatření nezasahující do práva na svobodu, jako jsou opatření uvedená v bodě 40 tohoto rozsudku.
- 52 Pouze v případě, kdy by předkládající soud dospěl k závěru, že v kontextu poměrování uvedeného v bodě 45 tohoto rozsudku splňuje omezení práva na svobodu spojené s uvalením donucovací vazby podmínky stanovené v tomto ohledu v čl. 52 odst. 1 Listiny, by unijní právo nejen umožňovalo, ale vyžadovalo uplatnění takového opatření.
- 53 Dále je třeba zdůraznit, že výše uvedenými úvahami není dotčena zejména možnost, že Soudní dvůr v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti konstatuje, že směrnice 2008/50 byla porušena takovým způsobem, jaký předkládající soud označuje za příčinu sporu v původním řízení.
- 54 Kromě toho je třeba připomenout, že plná účinnost unijního práva a účinná ochrana práv jednotlivců podle tohoto práva mohou být případně zajištěny zásadou odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení unijního práva, které mu lze přičíst, přičemž tato zásada je vlastní systému smluv, na kterém je Unie založena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 20, 39 a 52, a rozsudek ze dne 28. července 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, bod 18 a citovaná judikatura).
- 55 Uvedená zásada je platná pro jakékoli porušení unijního práva členským státem, a to bez ohledu na veřejný orgán, který se tohoto porušení dopustil (viz rozsudek ze dne 28. července 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, bod 19 a citovaná judikatura).
- 56 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět, že unijní právo, zejména čl. 47 první pododstavec Listiny, musí být vykládáno v tom smyslu, že za okolností vyznačujících se trvalým odmítáním vnitrostátního orgánu vyhovět soudnímu rozhodnutí, které mu ukládá splnění jasné, přesné a bezpodmínečné povinnosti vyplývající z uvedeného práva, zejména směrnice 2008/50, je věcí příslušného vnitrostátního soudu nařídit donucovací vazbu vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci, pokud v ustanoveních vnitrostátního práva existuje zákonný základ pro přijetí takového omezení, který je dostatečně dostupný, přesný a při svém uplatňování předvídatelný, a pokud omezení práva na svobodu, které je zaručeno článkem 6 Listiny, způsobené takovým nařízením splňuje ostatní podmínky stanovené v tomto ohledu v čl. 52 odst. 1 Listiny. Naproti tomu při neexistenci takového zákonného základu ve vnitrostátním právu neopravňuje unijní právo uvedený soud použít takové opatření.

K nákladům řízení

- 57 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původních 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 (velký senát) rozhodl takto:

Unijní právo, zejména čl. 47 první pododstavec Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládáno v tom smyslu, za okolností vyznačujících se trvalým odmítáním vnitrostátního orgánu vyhovět soudnímu rozhodnutí, které mu ukládá splnění jasné, přesné a bezpodmínečné povinnosti vyplývající z uvedeného práva, zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, je věcí příslušného vnitrostátního soudu nařídit donucovací vazbu vůči nositelům funkcí spadajících pod výkon veřejné moci, pokud v ustanoveních vnitrostátního práva existuje zákonný základ pro přijetí takového omezení, který je dostatečně dostupný, přesný a při svém uplatňování předvídatelný, a pokud omezení práva na svobodu, které je zaručeno článkem 6 Listiny základních práv, způsobené takovým nařízením splňuje ostatní podmínky stanovené v tomto ohledu v jejím čl. 52 odst. 1. Naproti tomu při neexistenci takového zákonného základu ve vnitrostátním právu neopravňuje unijní právo uvedený soud použít takové opatření.

Podpisy.