



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 14. studenoga 2019.¹

Predmet C-752/18

**Deutsche Umwelthilfe eV
protiv
Freistaat Bayern**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Onečišćenje zraka – Direktiva 2008/50/EZ – Plan za kvalitetu zraka – Granične vrijednosti za dušikov dioksid – Djelotvornost prava Unije – Obveza nacionalnih sudova da uzmu u obzir sve potrebne mjere kako bi se osiguralo provođenje direktive – Činjenica da uprava nije poštovala sudske odluke – Neučinkoviti nalozi i novčane kazne – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Određivanje kazne zatvora javnim službenicima – Potreba poštovanja članka 6. Povelje o temeljnim pravima – Pravo na osobnu slobodu”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka) odnosi se na djelotvornu provedbu prava Unije i, konkretnije, Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu². Kako osigurati da se poštuju nacionalne sudske odluke, u ovom slučaju u osobito osjetljivom području prava okoliša? Kad postoji očita namjera javnih službenika da ne postupe u skladu s pravomoćnim sudskim odlukama, omogućuje li se ili propisuje pravom Unije primjena mjere oduzimanja slobode koju predstavlja kazna zatvora, ako postoji u predmetnom nacionalnom poretku, ali nije predviđena u pogledu takvih osoba? To pitanje treba dovesti do uzimanja u obzir dvaju temeljnih prava, odnosno prava na djelotvoran pravni lijek i prava na slobodu.

2. Ta problematika postavlja se u okviru spora između nevladine organizacije Deutsche Umwelthilfe e.V. i Freistaat Bayern (Bavarska, Njemačka) u pogledu odluke Bayerischer Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka) kojom se nalaže toj saveznoj zemlji da izmijeni svoj plan za kvalitetu zraka time da predvidi zabrane prometovanja dizelskih motornih vozila u gradu Münchenu (Njemačka). Međutim, ta savezna zemlja odbija predvidjeti takve zabrane, unatoč uzastopnim novčanim kaznama koje su joj izrečene.

¹ Izvorni jezik: francuski

² SL 2008., L 152, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.) Ta je direktiva zamijenila Direktivu Vijeća 96/62/EZ od 27. rujna 1996. o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka (SL 1996., L 296, str. 55.).

3. Zbog nepostojanja sredstava u nacionalnom pravu kojima bi se od Bavarske zahtijevalo poštovanje te odluke, sud koji je uputio zahtjev u tim okolnostima pita o opsegu obveza koje su propisane na temelju prava Unije kako bi se osigurala provedba Direktive 2008/50 i temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek.

4. U ovom mišljenju iznijet ću zašto, prema mojem mišljenju, obveza nacionalnog suda, na temelju prava Unije, da primijeni prisilne mjere kako bi se osigurala djelotvornost tog prava nije neograničena, osobito ako se tim mjerama može nanijeti šteta drugom temeljnom pravu, u ovom slučaju pravu na slobodu.

5. Predložiti ću Sudu da odluči da – iako nacionalni sud u načelu treba učiniti sve kako bi se osigurala djelotvorna provedba prava Unije i u tu svrhu poduzeti sve mjere koje sadržava njegovo nacionalno pravo kako bi se javne službenike obvezalo da postupe u skladu s pravomoćnom sudskom odlukom – pravom Unije nacionalni sud se ne obvezuje niti mu se omogućuje da donese mjeru oduzimanja slobode ako ona nije predviđena jasnim, predvidljivim i pristupačnim zakonom koji nije proizvoljan.

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

6. Člankom 9. Aarhuške konvencije³ predviđa se širok pristup pravosuđu kako bi se, u skladu s člankom 1. te konvencije, pridonijelo zaštiti prava svake osobe sadašnjeg i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit.

B. Pravo Unije

7. Člankom 13. Direktive 2008/50, naslovljenim „Granične vrijednosti i pragovi upozorenja za zaštitu zdravlja ljudi”, predviđa se, u stavku 1., da države članice poštuju određene granične vrijednosti dušikova dioksida.

8. Člankom 23. stavkom 1. te direktive državama članicama propisuje se da utvrde planove za kvalitetu zraka ako u određenim zonama ili aglomeracijama razine onečišćujućih tvari u zraku prekorače granične vrijednosti predviđene navedenom direktivom.

C. Njemačko pravo

9. Člankom 2. stavkom 2. drugom rečenicom Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon za Saveznu Republiku Njemačku), od 23. svibnja 1949. (BGBl 1949 I, str. 1., u daljnjem tekstu: Temeljni zakon) predviđa se temeljno pravo na osobnu slobodu. Na temelju članka 104. stavka 1. prve rečenice Temelnog zakona, „[s]loboda osobe može se ograničiti samo na temelju službenog zakona i u skladu s oblicima koji su njime propisani”.

10. Člankom 167. stavkom 1. prvom rečenicom Verwaltungsgerichtsordnung (Zakon o upravnim sporovima, u daljnjem tekstu: VwGO) određuje se:

„Osim ako postoji posebna odredba ovog zakona, izvršenje se *mutatis mutandis* uređuje osmom knjigom Zivilprozessordnung [Zakonik o građanskom postupku, u daljnjem tekstu: ZPO].”

³ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998., odobrenom u ime Europske Zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.; u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija)

11. U članku 172. VwGO-a, koji je, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takva posebna odredba koja u skladu s uvodnim dijelom članka 167. stavka 1. prve rečenice VwGO-a u načelu isključuje primjenu odredbi u području prisilnog izvršenja iz osme knjige ZPO-a, navodi se:

„Ako u slučajevima iz članka 113. stavka 1. druge rečenice, članka 113. stavka 5. i članka 123. uprava ne postupi u skladu s nalogom koji joj je dan u presudi ili nalogu kojim se određuju privremene mjere, prvostupanjski sud može joj, na zahtjev, zaprijetiti izricanjem novčane kazne u iznosu do 10 000 eura u nedostatku izvršenja u roku koji odredi, u slučaju neizvršenja u određenom roku odrediti iznos te novčane kazne i po službenoj dužnosti provesti prisilno izvršenje. Na temelju istog naloga može se u nekoliko navrata izreći novčana kazna, odrediti njezin iznos te je se može izvršiti.”

12. Člankom 888., koji se nalazi u osmoj knjizi ZPO-a, u stavicima 1. i 2. navodi se:

„1. Ako određenu radnju ne može izvršiti treća osoba i ako ta radnja ovisi isključivo o volji stranke koja se protivi izvršenju, tada prvostupanjski sud, na zahtjev, stranku koja se protivi izvršenju treba obvezati na izvršenje radnje novčanom kaznom, a u slučaju da tu kaznu nije moguće naplatiti, i kaznom zatvora ili samo kaznom zatvora. Iznos svake novčane kazne ne može premašiti 25 000 eura. Odredbe odjeljka 2. koje se odnose na oduzimanje slobode primjenjuju se *mutatis mutandis* na kaznu zatvora.

2. Prisilna sredstva nalažu se bez prethodnog upozorenja.”

13. Članak 890. stavci 1. i 2. ZPO-a predviđa da se osobi koja treba ispuniti obvezu da se suzdrži od neke radnje ili da trpi neku radnju daje upozorenje za primjenu prisilnih sredstava, prije nego što joj se izrekne novčana kazna ili kazna zatvora.

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

14. Deutsche Umwelthilfe, njemačka nevladina organizacija ovlaštena za podnošenje tužbi u ime ekoloških udruga, u smislu članka 9. stavka 2. drugog podstavka Aarhuške konvencije i članka 11. stavka 3. druge i treće rečenice Direktive 2011/92/EU⁴, podnio je tužbu protiv Bavarske kako bi se tu saveznu zemlju obvezalo da poštuje granične vrijednosti dušikova dioksida utvrđene Direktivom 2008/50.

15. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je sudskim putem utvrđeno da su se na području grada Münchena već dugi niz godina te granične vrijednosti katkad znatno prekoračivale. Ta prekoračenja odnosila su se na otprilike 250 cesta ili dijelova cesta te su u određenim slučajevima dosegla dvostruko više vrijednosti od dopuštenih.

16. Presudom od 9. listopada 2012. Verwaltungsgericht München (Upravni sud u Münchenu, Njemačka) naložio je Bavarskoj da izmijeni „akcijski plan za kvalitetu zraka”, koji odgovara „planu za kvalitetu zraka” u smislu članka 23. Direktive 2008/50, u pogledu grada Münchena kako bi se poštovale navedene vrijednosti. Ta je presuda postala pravomoćna.

17. Rješenjem od 21. lipnja 2016. taj je sud uputio Bavarskoj upozorenje za primjenu prisilnih sredstava u kojem joj je zaprijetio novčanom kaznom zbog prekoračenja predmetnih graničnih vrijednosti, a protiv kojeg je ta savezna zemlja podnijela žalbu.

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)

18. Rješenjem od 27. veljače 2017. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud Bavarske) odbio je tu žalbu. Budući da je utvrdio da Bavarska i dalje nije postupila u skladu s presudom od 9. listopada 2012., zaprijetio je da će joj izreći nekoliko novčanih kazni u ukupnom iznosu od 10 000 eura ako ne poduzme potrebne mjere kako bi se poštovale te granične vrijednosti. Te su mjere uključivale naganje zabrana prometovanja određenim dizelskim motornim vozilima u određenim gradskim područjima⁵. To je rješenje također postalo pravomoćno.

19. Na zahtjev organizacije Deutsche Umwelthilfe, Verwaltungsgericht München (Upravni sud u Münchenu) rješenjem od 26. listopada 2017. odredio je iznos novčanih kazni predviđenih prethodnim rješenjem od 27. veljače 2017. Bavarska se nije žalila na tu odluku te je platila iznos novčane kazne.

20. Rješenjem od 29. siječnja 2018. taj je sud, na zahtjev organizacije Deutsche Umwelthilfe, odredio iznos druge novčane kazne na koju se odnosilo rješenje od 27. veljače 2017. te je zaprijetio Bavarskoj novom novčanom kaznom u iznosu od 4000 eura. Suprotno tomu, navedeni je sud odbio, među ostalim, zahtjev za izricanje kazne zatvora u pogledu tadašnjeg ministra zaštite okoliša i potrošača Bavarske ili, umjesto njega, premijera te savezne zemlje. Organizacija Deutsche Umwelthilfe žalila se na tu odluku Bayerischer Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud Bavarske).

21. Sud koji je uputio zahtjev naglašava da Bavarska i dalje nije postupila u skladu s nalogima koji su joj upućeni u rješenju od 27. veljače 2017. i da nema razloga očekivati da će poštovati to rješenje. Naprotiv, predstavnici Bavarske, među kojim je njezin premijer, javno su iznijeli svoju namjeru da neće poštovati obvezu zabrane prometovanja dizelskih motornih vozila na određenim cestama. Ta je savezna zemlja pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud Bavarske) u okviru glavnog postupka također navela da je smatrala neproporcionalnim zabraniti prometovanje dizelskih motornih vozila na određenim cestama ili dijelovima cesta i da se stoga ne slaže s time da se u tom smislu poduzmu mjere.

22. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ako izvršna vlast jasno i dosljedno iznosi svoju namjeru da neće postupiti u skladu s određenim sudskim odlukama, valja smatrati da je isključeno da će izricanje kazni ili određivanje njihova većeg iznosa imati učinak na to postupanje. To osobito vrijedi jer plaćanje novčane kazne nije povezano ni s kakvim financijskim gubicima za tu saveznu zemlju. Naime, te se kazne podmiruju na način da se samo određena stavka u državnom proračunu savezne zemlje optereti iznosom koji je odredio sud te se isti iznos na mjestu knjiženja savezne zemlje proknjiži kao prihod.

23. Taj sud dodaje da se ZPO-om predviđa kazna zatvora kako bi se osiguralo izvršenje određenih odluka. Međutim, taj se instrument ne može primijeniti na javne službenike zbog razloga povezanih s ustavnim pravom.

24. Naime, iako se člankom 167. stavkom 1. prvom rečenicom VwGO-a omogućuje da se, osim ako postoji posebna odredba u suprotnom smislu, primijene mjere predviđene u osmoj knjizi ZPO-a, među kojima je kazna zatvora, članak 172. VwGO-a takva je posebna odredba kojom se isključuje primjena mjera prisilnog izvršenja iz osme knjige ZPO-a.

25. Točno je da je Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud, Njemačka) već odlučio da su upravni sudovi u načelu dužni, ovisno o slučaju, smatrati da nisu obvezani ograničenjima iz članka 172. VwGO-a. U rješenju od 9. kolovoza 1999. (1 BvR 2245/98) naglasio je da je primjena drugih mogućih prisilnih sredstava na temelju odredbi članka 167. VwGO-a, u vezi s odredbama

⁵ Sud koji je uputio zahtjev navodi da se primjerenost takvih mjera zabrane prometovanja kako bi se poštovale granične vrijednosti predviđene u Direktivi 2008/50 potvrđuje presudom Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka) od 27. veljače 2018. (7 C 26.16).

ZPO-a „obvezna s obzirom na zahtjev učinkovite sudske zaštite, u svakom slučaju ako izricanje novčane kazne i određivanje njezina iznosa do 2000 njemačkih maraka [otprilike 1000 eura, što je tadašnja gornja granica] nije prikladno za zaštitu prava zainteresiranih osoba”. U skladu s tim rješenjem:

„Primjerice, ako na temelju prethodnih iskustava, nedvosmislenih izjava ili višestrukih neuspješnih izricanja novčanih kazni jasno proizlazi da uprava pod pritiskom novčane kazne neće promijeniti stajalište, tada zahtjev učinkovite sudske zaštite podrazumijeva primjenu *mutatis mutandis* građanskopravnih propisa na temelju članka 167. VwGO-a i poduzimanje strožih prisilnih mjera, kako bi se upravu obvezalo da postupa u skladu sa zakonom [...]. O tome koje će se od strožih prisilnih sredstava uređenih člancima 885. do 896. ZPO-a, [...] kojim redosljedom i u kojem obliku prema potrebi primijeniti prilikom izvršenja odlučuje upravni sud [...]”.

26. Te odredbe obuhvaćaju izvršenje od treće osobe, koja, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u ovom predmetu ne postoji, kao i kaznu zatvora predviđenu člankom 888. ZPO-a.

27. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kad bi se primijenila kazna zatvora u pogledu javnih službenika Bavarske na temelju članka 888. ZPO-a, time bi se povrijedio uvjet koji je Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) propisao u svojem rješenju od 13. listopada 1970. (1 BvR 226/70), a prema kojem je zakonodavac prilikom donošenja tog zakona morao predvidjeti stvarni cilj pozivanja na taj članak. S obzirom na nastanak članka 888. ZPO-a, to nije slučaj.

28. Zbog tog razloga njemački su sudovi, čak i nakon objave rješenja Bundesverfassungsgerichta (Savezni upravni sud) od 9. kolovoza 1999. (1 BvR 2245/98), opetovano odlučivali da je nezakonito izreći kaznu zatvora javnim službenicima koji pripadaju izvršnoj vlasti.

29. Sud koji je uputio zahtjev ipak pita zahtijeva li se ili omogućuje pravom Unije drukčija ocjena pravne situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku.

30. Prema mišljenju tog suda, ako se izricanje kazne zatvora u situaciji kao što je ona u glavnom postupku propisuje na temelju prava Unije, njemački sudovi nisu ovlašteni uzeti u obzir prepreku koju predstavlja sudska praksa Ustavnog suda. Nacionalni sud ima dužnost osigurati puni učinak odredbi prava Unije izuzimajući od primjene, prema potrebi i na temelju vlastite ovlasti, svaku suprotnu odredbu nacionalnog zakonodavstva – a da ne mora zatražiti ili čekati njezino prethodno stavljanje izvan snage zakonodavnim ili bilo kojim drugim postupkom predviđenim Ustavom – kao i bilo koju suprotnu nacionalnu sudsku praksu.

31. U tim je okolnostima Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud Bavarske) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li

1. obvezu iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka UFEU-a, u skladu s kojom države članice trebaju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije,
2. načelo učinkovite provedbe prava Unije od strane država članica, koje se, među ostalim, predviđa člankom 197. stavkom 1. UFEU-a,
3. pravo na djelotvoran pravni lijek, koje je zajamčeno člankom 47. stavkom 1. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima]⁶,

⁶ SL 2007., C 303, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.), u daljnjem tekstu: Povelja

4. obvezu država ugovornica da osiguraju djelotvorne pravne lijekove u pitanjima okoliša, koja proizlazi iz članka 9. stavka 4. prve rečenice Aarhuške konvencije,
5. obvezu država članica utvrđenu člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a da osiguraju učinkovitu pravnu zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije,

tumačiti na način da njemački sud ima pravo, i prema potrebi čak dužnost, odrediti kaznu zatvora obnašateljima javne službe (u daljnjem tekstu: javni službenici) njemačke savezne zemlje, kako bi na taj način osigurao da savezna zemlja ispuní svoju obvezu ažuriranja plana za kvalitetu zraka u smislu članka 23. Direktive 2008/50 određenim minimalnim sadržajem ako je ta savezna zemlja pravomoćno osuđena na provedbu ažuriranja tim minimalnim sadržajem i ako

- nekoliko prijetnji izricanjem novčanih kazni i određivanja novčanih kazni saveznoj zemlji nije imalo učinka,
- prijetnje izricanja novčanih kazni i određivanja novčanih kazni nemaju nikakva značajnog učinka ni u slučaju iznosa viših od iznosa dotadašnjih prijetnji i određivanja jer podmirenje novčanih kazni pravomoćno osuđene savezne zemlje nije povezano s financijskim gubicima, nego je u tom pogledu samo riječ o prijenosu određenog iznosa iz jednog mjesta knjiženja u državnom proračunu na drugo mjesto knjiženja u državnom proračunu,
- je pravomoćno osuđena savezna zemlja u odnosu na sudove i u odnosu na javnost, među ostalim, preko svojeg najvišeg političkog dužnosnika u odnosu na parlament utvrdila da neće ispuniti obveze koje nalaže sud u pogledu planova za kvalitetu zraka,
- se nacionalnim pravom u načelu predviđa obveza kazne zatvora u svrhu izvršenja sudskih odluka, ali se primjeni relevantne odredbe na situaciju o kojoj je riječ u predmetnom slučaju protivi sudska praksa Saveznog ustavnog suda, te se
- se nacionalnim pravom za situaciju o kojoj je riječ u predmetnom slučaju ne stavljaju na raspolaganje prisilna sredstva koja su učinkovitija od prijetnji novčanim kaznama i određivanja novčanih kazni, ali i manje invazivna od kazne zatvora, te primjena takvih prisilnih sredstava u načelu ne dolazi u obzir?”

32. Deutsche Umwelthilfe, Bavarska i Europska komisija podnijeli su Sudu pisana očitovanja. Te stranke i zainteresirane osobe kao i njemačka vlada bili su zastupani na raspravi održanoj 3. rujna 2019.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

33. Pitanje suda koji je uputio zahtjev u pogledu djelotvorne provedbe prava Unije odnosi se na mjere koje nacionalni sud može ili treba poduzeti u pogledu uprave s obzirom na dvije vrste obveza koje su joj propisane na temelju, kao prvo, odredbi sekundarnog prava, u ovom slučaju Direktive 2008/50, i, kao drugo, sudskih odluka koje su već donesene protiv nje u svrhu osiguranja primjene tog prava.

34. Problematika koju razmatra sud koji je uputio zahtjev jest nepostojanje dovoljnih prisilnih sredstava u nacionalnom pravu kako bi se obvezalo javne službenike da postupe u skladu s njezinim odlukama i time poštuju pravo Unije.

35. Odredbe koje navodi sud koji je uputio zahtjev i koje se odnose na prvu vrstu obveza jesu članak 4. stavak 3. UEU-a, u kojem se utvrđuje načelo lojalne suradnje između Unije i država članica te zahtijeva od država članica da poduzimaju sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz akata institucija, i članak 197. stavak 1. UFEU-a, u kojem se naglašava važnost toga da države članice djelotvorno provode pravo Unije za dobro funkcioniranje Unije.

36. U potporu drugoj vrsti obveza, sud koji je uputio zahtjev navodi pravo na djelotvoran pravni lijek, propisano u članku 47. Povelje i predviđeno u članku 9. Aarhuške konvencije. Iz tog prava proizlazi obveza država članica, u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, da osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije.

37. Kao što to proizlazi iz pravnog okvira koji iznosi sud koji je uputio zahtjev, mjere za izvršenje presude u njemačkom *građanskom* pravu podrazumijevaju izricanje novčanih kazni, izvršenje od treće osobe i kaznu zatvora. Njemačko *upravno* pravo predviđa pak mogućnost izricanja novčanih kazni kako bi se osiguralo da uprava poštuje nalog koji je dobila u sudskoj odluci. Te su novčane kazne nižeg iznosa nego one u građanskom pravu. Ako se primjena novčane kazne pokaže neučinkovitom, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, mogu se primijeniti građanskopravni propisi kojima se, među ostalim, predviđaju novčane kazne koje mogu iznositi do 25 000 eura umjesto 10 000 eura, ali kazna zatvora ne može se primijeniti na javne službenike. Kao što se to navodi u točki 27. ovog mišljenja, to proizlazi iz njemačkog ustavnog prava, kako ga tumači Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud).

38. U toj fazi pojašnjavam da Deutsche Umwelthilfe osporava taj opis nacionalnog pravnog okvira⁷. Međutim, Sud se treba, kada mu nacionalni sud uputi zahtjev za prethodnu odluku, držati tumačenja nacionalnog prava koje mu je iznio taj sud⁸. Prema tome, kakve god bile kritike što ih je stranka u glavnom postupku uputila protiv tumačenja nacionalnog prava koje je iznio sud koji je uputio zahtjev, ispitivanje ovog prethodnog pitanja treba provesti uzimajući u obzir tumačenje tog prava što ga je dao taj sud.

39. Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su prisilna sredstva upotrijebljena protiv države i njezine uprave u njemačkom nacionalnom pravu blaža nego u građanskom pravu zato što država uobičajeno poštuje sudske odluke koje su joj upućene. Prema mišljenju organizacije Deutsche Umwelthilfe, ovaj je predmet ipak izniman slučaj.

40. Međutim, poput suda koji je uputio zahtjev, organizacije Deutsche Umwelthilfe i Komisije, želim naglasiti da, iako je ovaj slučaj izniman, nije nevažan. Naprotiv, odbijanje javnih službenika Bavorske da postupe u skladu s pravomoćnim sudskim odlukama o kojima je riječ u glavnom postupku može dovesti do teških posljedica za zdravlje i život osoba⁹ kao i za vladavinu prava¹⁰.

⁷ Deutsche Umwelthilfe tvrdi da postoji pravna osnova za primjenu kazne zatvora na javne službenike. Ona se nalazi u članku 167. VwGO-a, kojim se priznaje mogućnost primjene građanskog prava. Stoga, prema mišljenju organizacije Deutsche Umwelthilfe, dvojbe suda koji je uputio zahtjev ne odnose se na zakon koji je predviđen člankom 167., nego na sudsku praksu Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud). Bavarska i njemačka vlada smatraju da su mjere za izvršenje koje se mogu poduzeti u pogledu uprave predviđene u članku 167. VwGO-a, u kojem se upućuje na građansko pravo ako ne postoji posebna odredba. Prema njihovu mišljenju, članak 172. VwGO-a jest takva odredba i izmjena unesena u taj članak 172. nakon rješenja Bundesverfassungsgerichta (Saveznog ustavnog suda) od 9. kolovoza 1999. (1 BvR 2245/98), kojom se uzima u obzir to rješenje time što se povećava najveći iznos novčanih kazni koje se mogu primijeniti na upravu kako bi se povećala njihova učinkovitost, ima za učinak to da više nije moguće primijeniti druge strože mjere predviđene građanskim pravom.

⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 14. lipnja 2017., *Online Games i dr.* (C-685/15, EU:C:2017:452, t. 45.) i osobito presudu od 21. lipnja 2016., *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, t. 25.).

⁹ Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i iz Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 21. rujna 2005. o kvaliteti zraka i čišćem zraku za Europu (COM(2005) 447 *final*) proizlazi da koncentracije dušikova dioksida koje su znatno veće od dopuštenih zakonom svakodnevno negativno utječu na zdravlje ljudi i njihov životni vijek.

¹⁰ Vidjeti točku 49. ovog mišljenja.

41. U tom kontekstu, valja smatrati da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije – konkretno članak 4. stavak 3. drugi podstavak UEU-a, članak 197. stavak 1. UFEU-a, članak 47. stavak 1. Povelje, članak 9. Aarhuške konvencije i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – tumačiti na način da, kako bi se osigurala djelotvorna provedba Direktive 2008/50 i u tu svrhu obvezalo javne službenike da postupe u skladu s pravomoćnom sudskom odlukom, nacionalni sud može ili treba u njihovu pogledu donijeti mjeru oduzimanja slobode kao što je kazna zatvora ako njegovo nacionalno pravo sadržava tu mjeru, ali ona nije predviđena u pogledu takvih osoba jasnim i predvidljivim nacionalnim zakonom.

42. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, ispitat ću, kao prvo, opseg obveza koje ima nacionalni sud kako bi zajamčio djelotvornost prava Unije (dio B), a zatim, kao drugo, eventualna ograničenja tih obveza s obzirom na temeljno pravo na slobodu (dio C).

B. Obveza da se zajamči djelotvornost prava Unije

43. Sud je već imao priliku ispitati mjere koje se nalažu nacionalnom sudu na temelju načela lojalne suradnje, propisanog u članku 4. stavku 3. UEU-a, i prava osoba na djelotvornu sudsku zaštitu, propisanog člankom 47. Povelje, u slučaju da država članica povrijedi odredbe Direktive 2008/50 i osobito njezine članke 13. i 23.

44. U tom pogledu iz presuda Janecek¹¹, ClientEarth¹² i Craeynest i dr.¹³ proizlazi da, ako država članica povrijedi svoje obveze u pogledu izrade plana za kvalitetu zraka, nacionalni sud dužan je poduzeti *sve potrebne mjere*, poput naloga, ako je *predviđen nacionalnim pravom*, kako bi nadležno tijelo sastavilo taj plan pod uvjetima predviđenima Direktivom 2008/50¹⁴.

45. Te presude samo djelomično odgovaraju na pitanje djelotvorne provedbe prava Unije u slučajevima kao što je onaj u glavnom postupku. Kao u predmetima u kojima su donesene predmetne presude, problem provedbe prava Unije ne odnosi se na to da država članica prenese Direktivu 2008/50, nego na konkretne radnje koje je poduzela država kako bi postupila u skladu s tom direktivom. Međutim, taj problem u okviru ovog postupka pogoršava to što uprava ne poštuje sudske odluke kojima joj se nalaže da provede određene konkretne radnje, u ovom slučaju da predvidi zabrane prometovanja na određenim cestama.

46. Postavlja se pitanje obuhvaća li obveza nacionalnog suda da poduzme „sve potrebne mjere” kako bi se u takvom slučaju osiguralo poštovanje Direktive 2008/50 obvezu da se primijeni mjera oduzimanja slobode kao što je kazna zatvora.

47. To je pitanje tim važnije u ovom predmetu jer je povreda prava Unije osobito teška. Naime, činjenica da država ne poštuje sudsku odluku u kojoj joj se nalaže da izvrši određene radnje u svrhu poštovanja te direktive nanosi štetu temeljnom pravu osoba na djelotvoran pravni lijek, zajamčenom člankom 47. Povelje.

11 Presuda od 25. srpnja 2008. (C-237/07, EU:C:2008:447)

12 Presuda od 19. studenoga 2014. (C-404/13, EU:C:2014:2382)

13 Presuda od 26. lipnja 2019. (C-723/17, EU:C:2019:533)

14 Presuda od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr. (C-723/17, EU:C:2019:533, t. 56.)

48. Kao što to proizlazi iz presuda Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci¹⁵ i Torubarov¹⁶, pravo na djelotvoran pravni lijek, zajamčeno člankom 47. Povelje, bilo bi iluzorno ako bi pravni poredak države članice dopuštao da pravomoćna i obvezna sudska odluka ostane neprovediva na štetu jedne od stranaka, s obzirom na to da bi provedbu presude trebalo smatrati sastavnim dijelom „djelotvornog pravnog lijeka u smislu tog članka 47.

49. Odbijanje države članice da postupi u skladu sa sudskom odlukom također može nanijeti štetu vladavini prava, koja je jedna od vrijednosti na kojima se temelji Unija¹⁷. Poštovanje vladavine prava obvezno je za sve građane Unije i osobito za predstavnike države, uzimajući u obzir njihove posebne odgovornosti u tom području zbog samih njihovih dužnosti¹⁸. To je sama njemačka vlada priznala na raspravi, pri čemu je naglasila da je očito da izvršna vlast treba poštovati sudska odluku. Organizacija Deutsche Umwelthilfe također je navela da država općenito poštuje sudske odluke, da su novčane kazne uobičajeno dovoljne da primoraju upravu da postupi u skladu sa sudskom odlukom.

50. Međutim, upravo ako takve novčane kazne koje su nacionalnim pravom predviđene u pogledu uprave nisu dovoljne da obvežu državu članicu da postupi u skladu sa sudskom odlukom u pogledu provođenja direktive, može li ili treba li nacionalni sud primijeniti druge mjere osim onih kojima raspolaže na temelju tog prava?

51. Naime, u skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, mjere koje su već primijenjene u skladu s nacionalnim pravom, odnosno novčane kazne u ukupnom iznosu od 10 000 eura, nisu imale učinak na Bavarsku. Osim toga, ni jedine druge mjere koje se mogu predvidjeti, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odnosno novčana kazna koja može iznositi do 25 000 eura, ne ispunjavaju zahtjev djelotvornosti jer nemaju utjecaj na proračun savezne zemlje¹⁹ i jer su javni službenici te savezne zemlje javno izjavili da nemaju namjeru predvidjeti zabrane prometovanja, kao što je to naložio sud koji je uputio zahtjev.

52. U tom pogledu iz presude Craeynest i dr.²⁰ proizlazi da su potrebne mjere koje treba poduzeti nacionalni sud kako bi se osiguralo poštovanje obveza propisanih Direktivom 2008/50 u načelu ograničene na one mjere koje su predviđene nacionalnim pravom.

53. Isto tako, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je izvršenje nacionalne sudske odluke koja se odnosi na akt Unije u načelu obuhvaćeno postupovnom autonomijom država članica. Ako u pravu Unije ne postoje propisi u nekom području, u pravnom poretku svake države članice treba urediti postupovna pravila za pravne lijekove koji će osigurati zaštitu prava koja osobe izvode iz prava Unije²¹. Ta se postupovna autonomija izvršava pod uvjetom da ta pravila nisu manje povoljna od onih koja uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti)²². U ovom predmetu nije riječ o načelu ekvivalentnosti.

54. U ovom slučaju mjere koje je poduzeo nacionalni sud u glavnom predmetu ne omogućuju da se osigura djelotvorna primjena Direktive 2008/50 i, slijedom toga, ta situacija u praksi onemogućuje da organizacija Deutsche Umwelthilfe ostvari prava koja izvodi iz te direktive.

15 Presuda od 30. lipnja 2016. (C-205/15, EU:C:2016:499, t. 43.)

16 Presuda od 29. srpnja 2019. (C-556/17, EU:C:2019:626, u daljnjem tekstu: presuda Torubarov, t. 57.)

17 Vidjeti presude od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (Neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 43.) i od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 30. i 31.)

18 Vidjeti po analogiji presudu od 11. srpnja 2006., Komisija/Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, t. 70.)

19 Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

20 Presuda od 26. lipnja 2019. (C-723/17, EU:C:2019:533, t. 56.)

21 Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 39.)

22 Presuda od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr. (C-723/17, EU:C:2019:533, t. 54. i navedena sudska praksa)

55. Postavlja se pitanje nudi li pravo Unije u takvim okolnostima sredstva koja omogućuju da se premoste prepreke koje postoje u nacionalnom pravu. U tom pogledu valja provjeriti je li načelo nadređenosti prava Unije takvo sredstvo.

56. Na temelju tog načela pravo Unije ima prednost pred pravom država članica i zahtijeva da sva tijela država članica osiguraju puni učinak različitih pravila prava Unije²³. Nacionalni sudovi stoga su dužni tumačiti svoje nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa zahtjevima prava Unije kako bi se osigurala njegova puna učinkovitost²⁴.

57. Iako je obveza usklađenog tumačenja ograničena i osobito ne može služiti kao temelj tumačenju nacionalnog prava *contra legem*, njome se ipak zahtijeva da se u najvećoj mogućoj mjeri uzme u obzir cijelo nacionalno pravo i primijene metode tumačenja koje to pravo poznaje da bi se zajamčila puna djelotvornost prava Unije i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu sa svrhom koja se njome nastoji postići²⁵.

58. Nacionalni sudovi stoga su dužni izmijeniti, ako je potrebno, ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije u skladu s ciljevima direktive i zahtijevati da izuzmu iz primjene na temelju vlastite ovlasti svako tumačenje koje ih obvezuje na temelju njihova nacionalnog prava ako to tumačenje nije u skladu s predmetnom direktivom²⁶.

59. Ako nacionalni propis nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, nacionalni sud na temelju načela nadređenosti prava Unije, u okviru spora pokrenutog protiv javnog tijela, može biti dužan izuzeti iz primjene svako nacionalno pravilo koje se protivi europskom pravnom pravilu ako ono ima izravan učinak, u smislu da je dovoljno jasno, precizno i bezuvjetno kako bi se pojedincima dodijelila prava na koja se kao takva mogu pozvati pred nacionalnim sudom²⁷.

60. Stoga se načelom nadređenosti prava Unije mogu premostiti mnoge postupovne prepreke iz nacionalnog prava u okviru sporova na temelju prava Unije. U određenim slučajevima na temelju tog načela nacionalni sud može primijeniti postupovna pravila i donijeti mjere u situacijama koje nisu predviđene nacionalnim pravom²⁸.

61. U nedavnoj presudi Torubarov, koja se odnosi na zahtjev za međunarodnu zaštitu, Sud je odlučio da nacionalno zakonodavstvo koje dovodi do situacije u kojoj nacionalni sud nema nikakva sredstva kojima bi osigurao da predmetna upravna tijela poštuju njegovu presudu povređuje bitan sadržaj prava na djelotvoran pravni lijek, propisanog člankom 47. Povelje²⁹. Smatrao je da je na nacionalnom sudu da izuzme od primjene nacionalni propis koji mu zabranjuje da odluku upravnog tijela koja nije u skladu s njegovom prethodnom presudom zamijeni svojom odlukom³⁰.

62. Kao i u ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev smatrao je da na temelju nacionalnog prava ne raspolaže dovoljnim prisilnim sredstvima kako bi obvezao upravu da poštuje njegovu presudu i kako bi osigurao punu učinkovitost prava Unije. Stoga postoji sličnost između ovog predmeta i presude Torubarov.

23 Presuda od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 53. do 54.)

24 Presuda od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 55.)

25 Vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 74., 76. i 77.).

26 Vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 78.).

27 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61.).

28 Vidjeti presude od 19. lipnja 1990., Factortame i dr. (C-213/89, EU:C:1990:257, t. 23.); od 20. rujna 2001., Courage i Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, t. 26. i t. 36. druga alineja); od 21. studenoga 2002., Cofidis (C-473/00, EU:C:2002:705, t. 38.) i od 14. ožujka 2013., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, t. 64.).

29 Presuda Torubarov (t. 71. i 72.)

30 Presuda Torubarov (t. 74.)

63. S obzirom na ta razmatranja, koji zaključak treba izvesti iz načela nadređenosti prava Unije za ovaj predmet?

64. Kao što to proizlazi iz točaka 58. i 59. ovog mišljenja, nacionalni sud dužan je u najvećoj mogućoj mjeri izuzeti iz primjene sudsku praksu koja sprečava punu primjenu prava Unije, pa čak i zakon koji stvara takvu prepreku, ako se spor koji se pred njim vodi između pojedinca i države odnosi na odredbu prava Unije koja ima izravan učinak³¹.

65. Sud koji je uputio zahtjev navodi kako mu se čini da se njegovo nacionalno pravo može tumačiti na način da se osigura puni učinak odredbi prava Unije u okviru glavnog predmeta. Predlaže da se u tu svrhu upotrijebi mehanizam usklađenog tumačenja iz točke 56. ovog mišljenja, tako što će ga se primijeniti na mjere prisilnog izvršenja predviđene u nacionalnom pravu ako ga se razmatra kao cjelinu.

66. Budući da se primjena novčanih kazni u ukupnom iznosu od 10 000 eura nije pokazala učinkovitom i da je malo vjerojatno da će izricanje novčanih kazni u većem iznosu do 25 000 eura dovesti do željenog učinka, prema tom sudu, valja primijeniti kaznu zatvora. To bi podrazumijevalo da se uzme u obzir sudska praksa Bundesverfassungsgerichts (Savezni ustavni sud) iz 1999.³², kojom se predviđa razmatranje strožih mjera iz njemačkog građanskog prava, ali da se zanemari sudska praksa istog suda iz 1970.³³, koja sprečava primjenu kazne zatvora na javne službenike. Do te je prepreke došlo jer ne postoji jasan i precizan zakon koji ispunjava određene formalne zahtjeve u pogledu tih osoba. Članak 888. ZPO-a ne odgovara tim zahtjevima i, kao što je to njemačka vlada navela na raspravi u odgovoru na pitanje Suda, njemački sudovi na temelju toga, uostalom, u njihovu pogledu nisu donijeli nijednu mjeru oduzimanja slobode.

67. Ipak se postavlja pitanje smije li nacionalni sud ići tako daleko u tumačenju svojeg nacionalnog prava kako bi dao puni učinak članku 23. Direktive 2008/50 i članku 47. Povelje a da pritom odstupi od sudske prakse, pa čak i zakona, kojim se štiti osoba. Mislim da ne smije.

68. Naime, puna djelotvornost prava Unije u praksi može biti ograničena. Nacionalni sud, na kojem je da primijeni pravo Unije, treba katkad odvagnuti više temeljnih prava³⁴. U određenim slučajevima treba odstupiti od pune primjene pravnog pravila Unije zbog nekog općeg načela prava³⁵ ili nekog temeljnog prava³⁶.

69. Budući da kazna zatvora podrazumijeva oduzimanje slobode, valja provjeriti je li odstupanje od dijela nacionalnog prava, kako je predvidio sud koji je uputio zahtjev, kako bi se potpuno provela direktiva i kako bi se osiguralo pravo na djelotvoran pravni lijek, usklađeno s člankom 6. Povelje, kojim se jamči pravo na slobodu.

31 Što se tiče članka 23. Direktive 2008/50, Sud je već odlučio da ta odredba nalaže jasnu obvezu donošenja plana za kvalitetu zraka koji ispunjava određene zahtjeve na koje se pojedinci mogu pozvati protiv javnih tijela (vidjeti presudu od 19. studenoga 2014., ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 53. do 56. i navedenu sudsku praksu). Što se tiče članka 47. Povelje, Sud je već odlučio da je u okviru spora koji se odnosi na situaciju uređenu pravom Unije taj članak sam za sebe dovoljan i da ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njega pojedincima dodijelilo pravo na koje se kao takvo mogu pozivati (presuda od 17. travnja 2018., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, t. 78. i presuda Torubarov, t. 56.).

32 Rješenje od 9. kolovoza 1999. (1 BvR 2245/98). Predmet u kojem je doneseno to rješenje odnosio se na to što je Općina odbila iznajmiti dvoranu određenoj političkoj stranci. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) smatrao je da se mjere predviđene VwGO-om, osobito člankom 172., mogu pokazati nedovoljnim i da je u takvoj situaciji moguća primjena pravila iz ZPO-a „*mutatis mutandis*” („in entsprechender Anwendung”) u skladu s člankom 167. VwGO-a. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) dao je primjere mjera prisilnog izvršenja na temelju ZPO-a koje se sve odnose na treće osobe (primjerice, da dvoranu otvori sudski izvršitelj). Kazna zatvora ipak nije navedena u tom rješenju.

33 Rješenje od 13. listopada 1970. (1 BvR 226/70)

34 Vidjeti u pogledu odvajanja prava na poštovanje privatnog života i prava na slobodu izražavanja presudu od 16. prosinca 2008., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, t. 52. i 53.).

35 Vidjeti presudu od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 53.).

36 Vidjeti presudu od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 33., 34., 36. i 39.).

C. Uzimanje u obzir temeljnog prava na slobodu

70. Članak 6. Povelje predviđa temeljno pravo na slobodu, koje odražava pravo propisano člankom 5. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)³⁷.

71. To pravo na slobodu treba tumačiti u vezi s člankom 52. stavkom 1. Povelje, na temelju kojeg svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda.

72. Ustaljena sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, na koju valja uputiti u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, u pogledu prava koje odgovara pravu predviđenom EKLJP-u, potvrđuje da je potreban zakon. U toj se sudskoj praksi i osobito u presudi Del Rio Prada protiv Španjolske³⁸ ističe kvaliteta zakona, pri čemu se naglašava da svako oduzimanje slobode treba imati pravnu osnovu i da predmetni zakon treba biti dovoljno pristupačan, jasan i predvidljiv u primjeni, kako bi se izbjegla svaka opasnost od proizvoljnosti. Sud je preuzeo te kriterije u presudi Al Chodor, pri čemu je pojasnio da je pravna osnova obvezna i da ona treba odgovarati kriterijima jasnoće, predvidljivosti, pristupačnosti i zaštite od proizvoljnosti³⁹.

73. Ističem da članak 104. Temeljnog zakona, na koji upućuje sud koji je uputio zahtjev, sadržava slične zahtjeve, pri čemu predviđa da se sloboda osobe može ograničiti samo na temelju zakona koji treba odgovarati određenim formalnim kriterijima.

74. Međutim, u ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev jasno i nedvosmisleno navodi da nacionalno pravo ne sadržava takav zakon koji se odnosi na oduzimanje slobode kaznom zatvora kako bi se javne službenike prisililo da postupe u skladu s pravomoćnom sudskom odlukom.

75. Točno je da se o tom prikazu nacionalnog prava raspravljalo u očitovanjima stranaka i na raspravi pred Sudom. Međutim, uz to što nije na Sudu da dovodi u pitanje tumačenje nacionalnog prava koje je iznio nacionalni sud⁴⁰, naglašavam da barem iz rasprava proizlazi da postoji ozbiljna dvojba u pogledu tumačenja nacionalnog prava i stoga u pogledu stupnja njegove jasnoće i predvidljivosti.

76. Prema mišljenju organizacije Deutsche Umwelthilfe i suda koji je uputio zahtjev, taj problem predvidljivosti može se riješiti donošenjem upozorenja za primjenu prisilnih sredstava u pogledu dotičnih osoba. Međutim, sam taj sud navodi da ta vrsta upozorenja nije predviđena ZPO-om u pogledu obveza da se napravi neka radnja, kao što je to obveza da se predvidi zabrana prometovanja određenih vozila⁴¹.

77. Osim toga, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da postoje dodatne i nezanimarive nesigurnosti u pogledu osoba na koje se može odnositi kazna zatvora.

37 U skladu s objašnjenjima koja se odnose na Povelju (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1. svezak 7., str. 120.), pravo na slobodu predviđeno člankom 6. Povelje odgovara pravu zajamčenom člankom 5. EKLJP-a i u skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje ima jednako značenje i opseg primjene (vidjeti prvi odjeljak dijela „Objašnjenje članka 6.”).

38 ESLJP, 21. listopada 2013., Del Rio Prada protiv Španjolske (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, t. 125. i navedena sudska praksa) i osobito presuda ESLJP od 25. lipnja 1996., Amuur protiv Francuske (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, t. 50.).

39 Presuda od 15. ožujka 2017., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, t. 38. i 40.)

40 Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

41 Vidjeti točke 12. i 13. ovog mišljenja. Upozorenje za primjenu prisilnih mjera ne predviđa se člankom 888. stavkom 2. ZPO-a. U skladu s člankom 890. stavcima 1. i 2. ZPO-a, to se upozorenje predviđa u slučaju obveze suzdržavanja od neke radnje ili njezina trpljenja.

78. Naime, sud koji je uputio zahtjev navodi nekoliko osoba – odnosno, na razini savezne zemlje, premijera i ministra zaštite okoliša i potrošača te, na razini administrativne regije Gornje Bavarske, predsjednika i potpredsjednika vlade. Dodaje da je radi opreznosti potrebno obuhvatiti i osobe koje se nalaze na rukovodećim položajima u saveznoj zemlji i administrativnoj regiji Gornjoj Bavarskoj jer odgovorna tijela savezne zemlje imaju pravo na parlamentarni imunitet zbog kojeg, ako se ne ukine, kazna zatvora postaje bespredmetna.

79. Iz tog navođenja proizlazi da javni službenici koji su glavni odgovorni na razini savezne zemlje mogu izbjeći kaznu zatvora. Suprotno tomu, takva se mjera može odnositi na visoke službenike administrativne regije Gornje Bavarske, koji, prema naznakama suda koji je uputio zahtjev, moraju slijediti upute savezne zemlje i osoba koje se nalaze na rukovodećim položajima u nadležnim službama te savezne zemlje i administrativne regije Gornje Bavarske. Što se tiče tih osoba, sud koji je uputio zahtjev ipak pojašnjava da treba još provjeriti može li se od njih razumno zahtijevati da izvrše sudsku odluku čak i ako trebaju djelovati protivno mišljenju osobe koja im je hijerarhijski nadređena.

80. Iz prethodno navedenih elemenata proizlazi da, čak i pod pretpostavkom da se kaznom zatvora može postići željeni cilj, odnosno poštovanje pravomoćne odluke, a time i potpuna primjena Direktive 2008/50, što mi se uopće ne čini sigurnim, primjena takve mjere u pogledu službenika savezne zemlje povrijedila bi temeljno pravo na slobodu, zajamčeno člankom 6. Povelje, zato što ne postoji zakon u tu svrhu ili barem ne postoji jasan i predvidljiv zakon.

81. Unatoč problemu djelotvornosti prava Unije i osobito zadiranja u pravo na djelotvoran pravni lijek koji je nastao u ovoj posebnoj situaciji, nacionalni sud ne može odlučiti da neće poštovati bitne zahtjeve iz članka 6. Povelje.

82. Kao što je to njemačka vlada naglasila na raspravi pred Sudom u pogledu spora koji se odnosi na pravo izvedeno iz direktive, sud pred kojim se vodi taj spor treba tumačiti nacionalno pravo u skladu s pravom Unije i može biti dužan izuzeti iz primjene nacionalni zakon kojim se to sprečava. Međutim, to tumačenje nacionalnog prava sigurno ne smije dovesti do povrede temeljnog prava na slobodu.

83. Poput njemačke vlade, smatram da se sloboda pojedinačnih osoba ne može ograničiti ako za to nema dovoljne pravne osnove. Takvo ograničenje treba temeljiti na jasnom, predvidljivom i pristupačnom zakonu koji nije proizvoljan. U suprotnom slučaju, ograničenje slobode može pak ozbiljnu ugroziti vladavinu prava.

84. Stoga, koliko je god ozbiljno ponašanje javnih službenika koji odbijaju postupiti u skladu s pravomoćnom sudskom odlukom, smatram da se obveza nacionalnog suda da učini sve što je u njegovoj nadležnosti kako bi dao puni učinak direktivi, osobito direktivi u području zaštite okoliša, te da osigura temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek ne može ispuniti povredom temeljnog prava na slobodu. Ta se obveza stoga ne može shvatiti kao da mu se njome omogućuje – ili da ga se *a fortiori* obvezuje – da povrijedi temeljno pravo na slobodu⁴².

85. Stoga pozivam Sud da pojasni da obveza suda da tumači svoje nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s pravom Unije i eventualno odstupi od zakona kojim se u praksi sprečava puna djelotvornost tog prava ima krajnju granicu ako je to tumačenje protivno temeljnom pravu na slobodu, zajamčenom u članku 6. Povelje.

⁴² Upućujem na mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 123. i 124.), koji naglašava nužnost da se odvagane djelotvornost i potreba da se zaštite temeljna prava.

86. Štoviše, čak i u slučaju da je kazna zatvora predviđena zakonom, želim podsjetiti, kao što sam to naglasio u svojem mišljenju u predmetu *Al Chodor*, da oduzimanje slobode, prema mojem mišljenju, treba biti krajnja mjera⁴³. Stoga je u svakom slučaju treba primijeniti samo ako su se u obzir uzele sve druge mjere i ako se poštovalo načelo proporcionalnosti.

87. Napominjem da u ovom slučaju, uostalom, nije sigurno da je nacionalni sud iskoristio sva sredstva koja su mu na raspolaganju na temelju nacionalnog prava. Na raspravi je predloženo da se mogu predvidjeti druge mjere, kao što su novčane kazne u iznosu od 25 000 eura, koje se mogu ponavljati s kratkim rokom plaćanja. Podsjetilo se i na mogućnost da se te kazne ne isplate saveznoj zemlji, nego trećoj osobi, pa čak i tužitelju u glavnom postupku. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri mogu li se predvidjeti takve mjere.

88. Ako u nacionalnom pravu ne postoje učinkovite prisilne mjere kojima bi se osiguralo izvršenje presuda, u svakom je slučaju na nacionalnom zakonodavcu, ako smatra relevantnim ili poželjnim, da odluči hoće li se u pogledu javnih službenika predvidjeti mjera oduzimanja slobode kao što je kazna zatvora. Takva odluka može se razlikovati u državama članicama ovisno o odabiru društva i ocjeni prikladnosti takve mjere da omogući postizanje rezultata predviđenog u predmetnoj direktivi⁴⁴.

89. Ističem da, iako sud koji je uputio zahtjev nema nikakvo sredstvo na temelju svojeg nacionalnog prava kojim može osigurati da tuženik poštuje njegove pravomoćne sudske odluke te time Direktivu 2008/50, Unija i dalje na raspolaganju ima jedno prisilno sredstvo. U takvom se slučaju protiv države članice može predvidjeti postupak zbog povrede obveze te je Komisija, uostalom, pokrenula takav postupak u pogledu onečišćenja zraka, osobito u gradu Münchenu⁴⁵. Ako se odluči da je država članica povrijedila Direktivu 2008/50 i ako ona ne postupi u skladu s odlukom Suda, on joj može na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a izreći plaćanje paušalnog iznosa za prošlost i novčane kazne za budućnost koje imaju odvratajući učinak i, prema potrebi, za svaki dan na koji država članica ne postupi u skladu s presudom.

V. Zaključak

90. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

Pravo Unije – konkretno članak 4. stavak 3. drugi podstavak UEU-a, članak 197. stavak 1. UFEU-a, članak 47. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, članak 9. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005., i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – treba tumačiti na način da, kako bi se osigurala djelotvorna provedba Direktive 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu i u tu svrhu obvezalo javne službenike da postupe u skladu s pravomoćnom sudskom odlukom, nacionalni sud nije dužan niti mu se omogućuje da u njihovu pogledu donese mjeru oduzimanja slobode kao što je kazna zatvora, ako takva mjera u pogledu tih osoba nije predviđena jasnim, predvidljivim i pristupačnim zakonom koji nije proizvoljan.

43 Vidjeti moje mišljenje u predmetu *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2016:865, t. 55.).

44 U članku od 18. srpnja 2019., objavljenom u *Frankfurter Allgemeine Zeitungu*, predsjednik Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) napisao je da kazna zatvora, prema njegovu mišljenju, nije prikladna mjera u pogledu predstavnika upravnih tijela kao što je premijer savezne zemlje. Javnost bi očekivala da će državna i regionalna tijela te visoki službenici nastaviti obnašati sve svoje dužnosti.

45 Vidjeti predmet u tijeku C-635/18, Komisija/Njemačka.