



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE IŠVADA,
pateikta 2019 m. lapkričio 14 d.¹

Byla C–752/18

**Deutsche Umwelthilfe eV
prieš
Freistaat Bayern**

(*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas, Vokietija)
prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Aplinka – Oro tarša – Direktyva 2008/50/EB – Oro kokybės planas – Azoto dioksido ribinės vertės – Sąjungos teisės veiksmingumas – Nacionalinių teismų pareiga imtis visų būtinų priemonių, kad būtų užtikrintas direktyvos įgyvendinimas – Teismo sprendimų nevykdymas valdžios institucijų veiksmais – Neveiksmingi įpareigojimai ir baudos – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis – Teisė į veiksmingą teisinę gynybą – Valdžios pareigūnų areštas – Būtinybė laikytis Pagrindinių teisių chartijos 6 straipsnio – Teisė į asmens laisvę“

I. Įžanga

1. *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su veiksmingu Sąjungos teisės, konkrečiai kalbant, 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje² įgyvendinimu. Kaip užtikrinti, kad būtų vykdomi nacionalinių teismų sprendimai, šiuo atveju ypač opioje aplinkos apsaugos teisės srityje? Ar, esant aiškiai valdžios pareigūnų valiai nevykdyti įsiteisėjusių teismo sprendimų, pagal Sąjungos teisę leidžiama, ar reikalaujama taikyti laisvės atėmimo priemonę, kaip antai areštą, jeigu tokia priemonė egzistuoja nacionalinės teisės sistemoje, bet jos nenumatyta taikyti tokiems asmenims? Nagrinėjant šį klausimą reikia atsižvelgti į dvi pagrindines teises – teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisę į laisvę.

2. Toks klausimas kyla nagrinėjant nevyriausybines organizacijos *Deutsche Umwelthilfe e.V.* ir *Freistaat Bayern* (Bavarijos federalinė žemė, Vokietija) ginčą dėl *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas) sprendimo, kuriuo ši federalinė žemė įpareigojama pakeisti savo oro kokybės planą ir nustatyti dyzelinių automobilių eismo Miuncheno mieste (Vokietija) draudimus. Tačiau Bavarijos federalinė žemė atsisako nustatyti tokius draudimus, nepaisydama jai pakartotinai skirtų baudų.

¹ Originalo kalba: prancūzų.

² OL L 152, 2008, p. 1. Šia direktyva pakeista 1996 m. rugsėjo 27 d. Tarybos direktyva 96/62/EB dėl aplinkos oro kokybės vertinimo ir valdymo (OL L 296, 1996, p. 55; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 3 t., p. 95).

3. Nacionalinėje teisėje nepakanka priemonių, kuriomis būtų galima priversti Bavarijos federalinę žemę vykdyti šį sprendimą, todėl šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia dėl jam pagal Sąjungos teisę nustatytų įpareigojimų apimtį, kad galėtų užtikrinti Direktyvos 2008/50 ir pagrindinės teisės į veiksmingą teisinę gynybą įgyvendinimą.

4. Šioje išvadoje išdėstysiu, kodėl manau, kad nacionalinio teismo pareiga pagal Sąjungos teisę taikyti baudžiamojo poveikio priemones, siekiant užtikrinti šios teisės veiksmingumą, yra ribota, pirmiausia, kai šiomis priemonėmis galima pažeisti kitą pagrindinę teisę, šiuo atveju, teisę į laisvę.

5. Siūlysiu Teisingumo Teismui nuspręsti, kad nors bendrai nacionalinis teismas privalo imtis visų įmanomų priemonių, kad užtikrintų veiksmingą Sąjungos teisės įgyvendinimą, ir tuo tikslu turi taikyti bet kokią nacionalinėje teisėje numatytą priemonę, kad priverstų valdžios pareigūnus įvykdyti įsiteisėjusį teismo sprendimą, pagal Sąjungos teisę nacionalinis teismas nėra nei įpareigojamas taikyti laisvės atėmimo priemonę, nei jam suteikiamas leidimas tą daryti, kai tai aiškiai nenurodyta numatyta, prieinama ir nesavavališkame įstatyme.

II. Teisinis pagrindas

A. Nacionalinė teisė

6. Orhuso konvencijos³ 9 straipsnyje nurodyta, kad visuomenė turi visapusiškas galimybes kreiptis į teismą, kad pagal šios konvencijos 1 straipsnį būtų apsaugota kiekvieno dabartinės ir būsimų kartų žmogaus teisė gyventi jo sveikatai ir gerovei palankioje aplinkoje.

B. Sąjungos teisė

7. Direktyvos 2008/50 13 straipsnio „Ribinės vertės ir pavojaus slenksčiai žmonių sveikatai apsaugoti“ 1 dalyje nurodyta, kad valstybės narės laikosi tam tikrų azoto dioksido ribinių verčių.

8. Pagal šios direktyvos 23 straipsnio 1 dalį valstybės narės įpareigojamos parengti oro kokybės planus, kai tam tikrose zonose arba aglomeracijose teršalų lygis aplinkos ore viršija šioje direktyvoje nurodytą ribinę vertę.

C. Vokietijos teisė

9. 1949 m. gegužės 23 d. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas (*BGBI* 1949 I, p. 1, toliau – Pagrindinis Įstatymas) 2 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje nurodyta pagrindinė teisė į asmens laisvę. Pagal Pagrindinio Įstatymo 104 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį „asmens laisvė gali būti suvaržyta tik pagal oficialų įstatymą laikantis jame nurodytos formos“.

10. *Verwaltungsgerichtsordnung* (Administracinių bylų teisenos kodeksas, toliau – *VwGO*) 167 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje nustatyta:

„Išskyrus šio įstatymo specialiąją nuostatą, įgyvendinimas *mutatis mutandis* reglamentuojamas aštuntojoje *Zivilprozessordnung* (Civilinio proceso kodeksas, toliau – ZPO) knygoje.“

³ 1998 m. birželio 25 d. Orhuse pasirašyta ir Europos Bendrijų vardu 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB patvirtinta konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančiam sprendimams ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (OL L 124, 2005, p. 1, toliau – Orhuso konvencija).

11. *VwGO* 172 straipsnyje, kuriame, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo manymu, yra tokia specialioji nuostata, kuria pagal *VwGO* 167 straipsnio 1 dalies pirmo sakinio įžanginę frazę iš esmės panaikinama galimybė taikyti ZPO aštuntojoje knygoje įtvirtintas priverstinio vykdymo nuostatas, nurodyta:

„Jeigu 113 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje, 113 straipsnio 5 dalyje, taip pat 123 straipsnyje nurodytais atvejais valdžios institucija nevykdo teismo sprendime arba nutartyje jai nustatyto įpareigojimo taikyti laikinąsias priemones, pirmosios instancijos teismas, gavęs prašymą, nutartimi gali įspėti valdžios instituciją dėl jai gresiančios iki 10 000 EUR baudos, jeigu per nustatytą terminą neįvykdys įpareigojimo, gali skirti šią baudą, jeigu per nustatytą terminą įpareigojimas nebus įvykdytas, ir savo iniciatyva gali pradėti priverstinį vykdymą. Dėl to paties įpareigojimo gali kelis kartus būti priimtas sprendimas dėl baudos, jos skyrimo ir sumokėjimo.“

12. Į aštuntąją ZPO knygą įtraukto 888 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Kai trečioji šalis negali atlikti veiksmų ir kai tai priklauso tik nuo skolininko valios, teismas, į kurį kreiptasi kaip į pirmąją instanciją, prašant nurodo, kad reikia priversti skolininką įvykdyti šiuos veiksmus jam taikant baudą ir, jeigu neįmanoma išieškoti baudos, areštą arba taikant areštą. Kiekviena bauda negali viršyti 25 000 EUR dydžio sumos. 2 skirsnio nuostatos dėl laisvės atėmimo *mutatis mutandis* taikomos areštui.

2. Baudžiamojo poveikio priemonės paskiriamos be išankstinio įspėjimo.“

13. ZPO 890 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodyta, kad skolininkas išpėjamas dėl pareigos susilaikyti nuo veiksmų arba toleruoti veiksmus, kol jam bus paskirta bauda arba areštas.

III. Pagrindinė byla, prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme

14. *Deutsche Umwelthilfe* – Vokietijos nevyriausybinė organizacija, kuri pagal Orhuso konvencijos 9 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą ir Direktyvos 2011/92/ES⁴ 11 straipsnio 3 dalies antrą ir trečią sakinius turi teisę reikšti grupinius ieškinius dėl aplinkos apsaugos, pareiškė ieškinį Bavarijos federalinei žemei; juo siekiama šią federalinę žemę priversti laikytis Direktyvoje 2008/50 nustatytą azoto dioksido ribinių verčių.

15. Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad teisiškai pripažinta, jog daugelį metų Miuncheno miesto teritorijoje nuolat gerokai viršijamos šios ribinės vertės. Tos ribinės vertės viršijamos maždaug 250 gatvių arba gatvių atkarpu, o kai kurias atvejais leidžiamos vertės viršijamos du kartus.

16. 2012 m. spalio 9 d. sprendimu *Verwaltungsgericht München* (Miuncheno administracinis teismas, Vokietija) įpareigojo Bavarijos federalinę žemę pakeisti Miuncheno miesto „oro kokybės veiksmų planą“, atitinkantį „oro kokybės planą“, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2008/50 23 straipsnį, taip, kad jame būtų laikomasi minėtų verčių. Šis sprendimas įsiteisėjo.

17. 2016 m. birželio 21 d. nutartimi tas teismas išpėjo Bavarijos federalinę žemę dėl gresiančios baudos už nagrinėjamų ribinių verčių viršijimą. Bavarijos federalinė žemė šią nutartį apskundė.

4 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 26, 2012, p. 1).

18. 2017 m. vasario 27 d. nutartimi *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas) atmetė šį skundą. Nustatęs, kad Bavarijos federalinė žemė vis dar neįvykdė 2012 m. spalio 9 d. teismo sprendimo, teismas ją įspėjo apie gresiančias kelias baudas, kurių suma iš viso siekia 10 000 EUR, jeigu ji nesiims būtinų priemonių, kad būtų laikomasi šių ribinių verčių. Šios priemonės apima tam tikrų dyzelinių automobilių eismo draudimo tam tikrose miesto vietovėse nustatymą⁵. Ši nutartis taip pat įsiteisėjo.

19. *Deutsche Umwelthilfe* prašymu 2017 m. spalio 26 d. nutartimi *Verwaltungsgericht München* (Miuncheno administracinis teismas) skyrė vieną iš ankstesnėje 2017 m. vasario 27 d. nutartyje nurodytų baudų. Šio sprendimo Bavarijos federalinė žemė neapskundė apeliacine tvarka ir sumokėjo baudą.

20. *Deutsche Umwelthilfe* prašymu šis teismas 2018 m. sausio 29 d. nutartimi skyrė kitą 2017 m. vasario 27 d. nutartyje nurodytą baudą ir įspėjo Bavarijos žemę apie naują jai gresiančią 4 000 EUR baudą. Tačiau minėtas teismas, be kita ko, atmetė prašymą skirti areštą tuo metu pareigas ėjusiai Bavarijos federalinės žemės aplinkos ir vartotojų apsaugos ministrei arba, jei ne jai, ministrui pirmininkui. Dėl šio sprendimo *Deutsche Umwelthilfe* pateikė apeliacinį skundą *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas).

21. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad Bavarijos federalinė žemė dar neįvykdė jai 2017 m. vasario 27 d. nutartyje nustatytų nurodymų ir kad nėra pagrindo manyti, jog ji laikysis šios nutarties. Priešingai, Bavarijos federalinės žemės atstovai, įskaitant ministrą pirmininką, viešai paskelbė apie savo ketinimą nesilaikyti įpareigojimo uždrausti dyzelinių automobilių eismą tam tikrose gatvėse. Nagrinėjant pagrindinę bylą, Bavarijos federalinė žemė *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas) taip pat nurodė manantis, kad neproporcinga uždrausti dyzelinių automobilių eismą tam tikrose gatvėse arba gatvių atkarpose, todėl nereikia imtis priemonių šiuo klausimu.

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, kai vykdomoji valdžia aiškiai ir tvirtai išreiškia savo pasiryžimą nevykdyti tam tikrų teismo sprendimų, nereikia manyti, kad išpėjimas dėl naujų didesnių baudų ir jų skyrimas turės kokį nors poveikį. Tokia išvada darytina dar ir todėl, kad sumokėjusi baudą Bavarijos federalinė žemė nepatirs jokių finansinių nuostolių. Iš tikrųjų tokia bauda būtų sumokėta nurodžius konkrečiai Bavarijos federalinės žemės biudžetinei įstaigai apmokėti teismo nustatytą sumą, ją priskiriant prie šios federalinės žemės centrinės kasos pajamų.

23. Šis teismas priduria, jog ZPO numatytas areštas, kad būtų užtikrintas tam tikrų sprendimų vykdymas. Tačiau pagal konstitucinę teisę ši priemonė netaikytina valdžios pareigūnams.

24. Iš tikrųjų, nors pagal *VwGO* 167 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, išskyrus priešingą specialiąją nuostatą, galima taikyti ZPO aštuntojoje knygoje nurodytas priemones, tarp jų areštą, *VwGO* 172 straipsnis yra ta specialioji nuostata, pagal kurią ZPO aštuntojoje knygoje nurodytos priverstinio vykdymo priemonės netaikytinos.

⁵ Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad 2018 m. vasario 27 d. *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) sprendime (7 C 26.16) patvirtintas tokių eismo draudimo priemonių tinkamumas, kad būtų laikomasi Direktyvoje 2008/50 nurodytų ribinių verčių.

25. Tačiau *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas, Vokietija) jau nusprendė, kad administraciniai teismai iš esmės turi būti prireikus nesaistomi *VwGO* 172 straipsnyje nustatytų apribojimų. 1999 m. rugpjūčio 9 d. nutartyje (Nr. 1 *BvR* 2245/98) jis pabrėžė, kad pagal *VwGO* 167 straipsnio nuostatas, siejamas su ZPO nuostatomis, kitos galimos baudžiamojo poveikio priemonės bet kuriuo atveju „taikytinos, atsižvelgiant į veiksmingos teisės gynbos reikalavimą, jeigu priėmus sprendimą dėl iki 2 000 DEM (apie 1 000 EUR – tuo metu galiojusi viršutinė riba) dydžio baudos ir ją skyrus negalima apsaugoti suinteresuotojo asmens teisių“. Toje nutartyje numatyta:

„Jei, pavyzdžiui, iš ankstesnės patirties, aiškių pareiškimų arba kelių nesėkmingų įspėjimų dėl baudų yra akivaizdu, kad baudos valdžios institucijai nedaro jokio poveikio, tokiu atveju pagal veiksmingos teisinės gynbos principą reikia pasinaudoti *VwGO* 167 straipsnyje numatytu civilinio proceso nuostatų taikymu „pagal analogiją“ ir, siekiant priversti valdžios instituciją vykdyti įstatymą, skirti labiau ribojančias baudžiamojo poveikio priemones <...>. Kokias prireikus ZPO 885–896 straipsniuose reglamentuojamas labiau ribojančias baudžiamojo poveikio priemones <...>, kokia eilės tvarka ir kokia forma reikia skirti vykdam teismo sprendimą <...>, savo nuožiūra sprendžia paskutinės instancijos administracinis teismas.“

26. Šios nuostatos susijusios su trečiosios šalies prievole vykdyti sprendimą, o to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo manymu, šioje byloje neketinama daryti, taip pat su ZPO 888 straipsnyje numatytu areštu.

27. Vis dėlto, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo manymu, jeigu Bavarijos federalinės žemės valdžios pareigūnams pagal ZPO 888 straipsnį būtų taikomas areštas, būtų nesilaikoma 1970 m. spalio 13 d. *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas) nutartyje (Nr. 1 *BvR* 226/70) nustatyto reikalavimo, kad dabar taikant šį straipsnį siekiamą tikslą turėjo nustatyti teisės aktų leidėjas, priimdamas įstatymą. Atsižvelgiant į ZPO 888 straipsnio genezę matyti, kad taip nėra.

28. Taigi Vokietijos teismai, net 1999 m. rugpjūčio 9 d. *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas), priėmus nutartį (Nr. 1 *BvR* 2245/98), pakartotinai nusprendė, kad areštuoti valstybės vykdomosios valdžios pareigūnus yra neteisėta.

29. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar pagal Sąjungos teisę reikalaujama, ar leidžiama kitaip vertinti pagrindinėje byloje nagrinėjamą teisinę situaciją.

30. Šio teismo manymu, jeigu pagal Sąjungos teisę tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, būtų taikomas areštas, Vokietijos teismams nebūtų leidžiama atsižvelgti į tam prieštaraujančią Konstitucinių Teismų jurisprudenciją. Nacionalinis teismas privalo užtikrinti visišką Sąjungos teisės nuostatų veiksmingumą ir, jei būtina, savo iniciatyva netaikyti jokios joms prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos, taip pat neprivalo prašyti arba laukti, kol ši nacionalinė nuostata bus panaikinta teisėkūros arba kitokiomis konstitucinėmis priemonėmis ar bet kokia priešinga nacionaline jurisprudencija.

31. Šiomis aplinkybėmis *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Ar:

1) Europos Sąjungos sutarties (ESS) 4 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje įtvirtintas reikalavimas, kad valstybės narės privalo imtis bet kurių reikiamų priemonių, jog užtikrintų pagal Sutartis ar Sąjungos institucijų aktus atsirandančių pareigų vykdymą;

- 2) be kita ko, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 197 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas veiksmingo Sąjungos teisės įgyvendinimo valstybėse narėse principas;
- 3) [Europos Sąjungos pagrindinių] teisių chartijos 47 straipsnio 1 dalimi pripažįstama teisė į veiksmingą teisinę gynybą⁶;
- 4) iš Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Orhuso konvencija) 9 straipsnio 4 dalies pirmo sakinio išplaukianti Konvencijos Šalių pareiga užtikrinti veiksmingas teisių gynimo priemones aplinkos klausimais;
- 5) ES sutarties 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje reglamentuota valstybių narių pareiga užtikrinti veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse

turi būti aiškinami taip, kad Vokietijos teismas turi teisę – o prireikus ir privalo – Vokietijos federalinės žemės pareigūnams (toliau – valdžios pareigūnai) skirti areštą, kad taip priverstų šią federalinę žemę laikytis pareigos atnaujinti tam tikru minimaliu turiniu oro kokybės planą, kaip jis suprantamas pagal 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje (OL L 152, 2008, p. 1), jei ši federalinė žemė įsiteisėjusiu teismo sprendimu buvo įpareigota atnaujinti planą šiuo minimaliu turiniu ir

- keli federalinei žemei adresuoti įspėjimai dėl baudos ir kelios jai skirtos baudos neturėjo jokio poveikio,
- įspėjimai dėl baudos ir skirtos baudos neturi reikšmingesnio atgrasomojo poveikio net ir tada, kai įspėjama dėl didesnių sumų ir skiriamos didesnės sumos nei iki šiol, nes įsiteisėjusiu teismo sprendimu įpareigota federalinė žemė dėl baudų mokėjimo nepatiria finansinių nuostolių, o tik perkelia atitinkamą apskaičiuotą sumą iš vienos biudžetinės apskaitos įstaigos į kitą biudžetinę apskaitos įstaigą,
- įsiteisėjusiu teismo sprendimu įpareigota federalinė žemė ir teismams, ir viešai – be kita ko, Parlamente paskelbus jo aukščiausiam politiniam pareigūnui – paskelbė neketinanti vykdyti teismo nustatytų pareigų, susijusių su oro kokybės planavimu,
- nacionalinės teisės aktuose iš esmės yra numatytas arešto siekiant priversti vykdyti teismo sprendimus institutas, bet tokiomis aplinkybėmis, kaip susiklosčiusios šioje byloje, atitinkamos nuostatos taikymas prieštarauja nacionalinių Konstitucinių Teismų jurisprudencijai, ir
- tokiomis aplinkybėmis, kaip susiklosčiusios šioje byloje, nacionalinės teisės aktuose nėra numatyta skirtingų baudžiamojo poveikio priemonių, kurios būtų tikslingesnės nei įspėjimai dėl baudų ir skiriamos baudos, bet ne tokios ribojančios kaip areštas, o ir pagal bylos pobūdį bet kuriuo atveju tokios baudžiamojo poveikio priemonės nėra svarstytinos?“

32. *Deutsche Umwelthilfe*, Bavarijos federalinė žemė ir Europos Komisija Teisingumo Teismui pateikė rašytines pastabas. Toms pačioms šalims ir suinteresuotiesiems asmenims, taip pat Vokietijos vyriausybei buvo atstovaujama per 2019 m. rugsėjo 3 d. teismo posėdį.

6 OL C 303, 2007, p. 1, toliau – Chartija.

IV. Analizė

A. Pirminės pastabos

33. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo klausimas dėl veiksmingo Sąjungos teisės įgyvendinimo susijęs su priemonėmis, kurias nacionalinis teismas gali arba privalo taikyti valdžios institucijai, atsižvelgdamas į jai nustatytus dviejų rūšių įpareigojimus, pirma, pagal išvestinės teisės, šiuo atveju Direktyvos 2008/50, nuostatas, ir, antra, pagal dėl šios institucijos jau priimtus teismo sprendimus, kad būtų užtikrintas šios teisės taikymas.

34. Probleminis klausimas, su kuriuo susiduria prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, yra pakankamų baudžiamojo poveikio priemonių, skirtų valdžios pareigūnams priversti vykdyti jo sprendimus ir laikytis Sąjungos teisės, stygius nacionalinėje teisėje.

35. ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis, kurioje nustatytas Sąjungos ir valstybių narių lojalus bendradarbiavimo principas ir pagal kurią iš jų reikalaujama imtis visų tinkamų priemonių, kuriomis būtų užtikrintas institucijų aktuose nustatytų įpareigojimų vykdymas, ir SESV 197 straipsnio 1 dalis, kurioje pabrėžiama, kad tinkamam Sąjungos veikimui būtinas veiksmingas Sąjungos teisės įgyvendinimas valstybėse narėse, yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nurodytos nuostatos dėl minėtos pirmosios rūšies įpareigojimų.

36. Antrosios rūšies įpareigojimams pagrįsti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintą ir Orhuso konvencijos 9 straipsnyje nurodytą teisę į veiksmingą teisinę gynybą. Ši teisė susijusi su ES sutarties 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje valstybėms narėms nustatyta pareiga numatyti teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse.

37. Kaip matyti iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nurodyto teisinio pagrindo, Vokietijos *civilinėje* teisėje teismo sprendimo vykdymo priemonės apima baudų skyrimą, jų vykdymą trečių šalių veiksmais ir areštą. Pačioje Vokietijos *administracinėje* teisėje numatyta galimybė skirti baudas, siekiant užtikrinti, kad valdžios institucija vykdytų jai teismo sprendimu nustatytą įpareigojimą. Tos baudos yra mažesnės nei civilinėje teisėje. Jeigu baudos taikymas yra neveiksmingas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo manymu, galima taikyti civilinės teisės nuostatas, kuriose nurodyta, kad vietoj 10 000 EUR gali būti skiriamos 25 000 EUR baudos, tačiau valdžios pareigūnams negali būti taikomas areštas. Kaip nurodyta šios išvados 27 punkte, tai matyti iš Vokietijos konstitucinės teisės, kaip ją aiškino *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas).

38. Šiame etape patikslinu, kad *Deutsche Umwelthilfe*⁷ ginčija tokį nacionalinio teisinio pagrindo aprašymą. Tačiau Teisingumo Teismas, kai nacionalinis teismas jam pateikia prašymą priimti prejudicinį sprendimą, taip pat turi laikytis to teismo pateikto nacionalinės teisės aiškinimo⁸. Todėl, kad ir kokią kritiką dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo pasirinkto nacionalinės teisės aiškinimo išsakytų pagrindinės bylos šalys, šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą reikia nagrinėti atsižvelgiant į šio teismo pateiktą šios teisės aiškinimą.

7 *Deutsche Umwelthilfe* pažymi, kad yra teisinis pagrindas taikyti areštą valdžios pareigūnams. Jis nurodytas VwGO 167 straipsnyje, kuriame numatyta galimybė remtis civiline teise. Todėl, *Deutsche Umwelthilfe* manymu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui abejonių kyla ne dėl įstatymo, kuris nurodytas šiame 167 straipsnyje, bet dėl *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas) jurisprudencijos. Bavarijos federalinė žemė ir Vokietijos vyriausybė mano, kad įgyvendinimo priemonės, kurios gali būti taikomos valdžios institucijai, yra nurodytos VwGO 167 straipsnyje, kuriame daroma nuoroda į civilinę teisę, jeigu nėra specialios nuostatos. Jų manymu, VwGO 172 straipsnis yra tokia nuostata, o po šio 172 straipsnio pakeitimo, padaryto priėmus 1999 m. rugpjūčio 9 d. *Bundesverfassungsgericht* (Konstitucinis Federalinis Teismas) nutartį (Nr. 1 BvR 2245/98), kuriame į ją atsižvelgiama padidinant didžiausią valdžios institucijai taikytinų baudų sumą, kad padidėtų jų veiksmingumas, nebegalima taikyti kitų civilinėje teisėje numatytų didesnį baudžiamąjį poveikį turinčių priemonių.

8 Šiuo klausimu žr. 2017 m. birželio 14 d. Sprendimą *Online Games ir kt.* (C-685/15, EU:C:2017:452, 45 punktas) ir, be kita ko, 2016 m. birželio 21 d. Sprendimą *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, 25 punktas).

39. Iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad priežastis, dėl kurios Vokietijos nacionalinėje teisėje valstybės ir jos valdžios institucijos atžvilgiu naudojamos baudžiamojo poveikio priemonės yra švelnesnės nei tos, kurios naudojamos civilinėje teisėje, susijusi su tuo, kad paprastai valstybė vykdo jai skirtus teismo sprendimus. Beje, *Deutsche Umwelthilfe* manymu, ši byla yra išimtinis atvejis.

40. Vis dėlto, kaip ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, *Deutsche Umwelthilfe* ir Komisija, noriu pažymėti, kad šis atvejis, nors ir yra išimtinis, nėra nereikšmingas. Priešingai, Bavarijos federalinės žemės valdžios pareigūnų atsisakymas vykdyti pagrindinėje byloje nagrinėjamus įsiteisėjusius teismo sprendimus gali turėti rimtų padarinių tiek žmonių sveikatai ir gyvybei⁹, tiek teisinei valstybei¹⁰.

41. Šiomis aplinkybėmis reikia daryti išvadą, kad pateikdamas savo prejudicinį klausimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Sąjungos teisė, konkrečiai ES sutarties 4 straipsnio 3 dalies antra pastraipa, SESV 197 straipsnio 1 dalis, Chartijos 47 straipsnio 1 dalis, Orhuso konvencijos 9 straipsnis ir ES sutarties 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, turi būti aiškinama taip, kad, siekdamas užtikrinti veiksmingą Direktyvos 2008/50 įgyvendinimą ir šiuo tikslu priversti valdžios pareigūnus vykdyti įsiteisėjusį teismo sprendimą, nacionalinis teismas gali arba privalo jiems taikyti laisvės atėmimo priemonę, kaip antai areštą, jeigu tokia priemonė nustatyta nacionalinėje teisėje, nors įstatyme aiškiai nenumatyta ją taikyti tokiems asmenims.

42. Siekdamas atsakyti į šį klausimą, pirma, išnagrinėsiu nacionalinio teismo pareigų apimtį, kad būtų užtikrintas Sąjungos teisės veiksmingumas (B skirsnis), ir, antra, galimus šių pareigų apribojimus, atsižvelgdamas į pagrindinę teisę į laisvę (C skirsnis).

B. Pareiga užtikrinti Sąjungos teisės veiksmingumą

43. Teisingumo Teismas jau turėjo galimybę išnagrinėti priemones, kurių pagal ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje nustatytą lojalaus bendradarbiavimo principą ir Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintą asmenų teisę į veiksmingą teisinę gynybą turi imtis nacionalinis teismas, jeigu valstybė narė pažeidžia Direktyvos 2008/50 nuostatas, konkrečiai jos 13 ir 23 straipsnius.

44. Atsižvelgiant į tai, iš sprendimų *Janecek*¹¹, *ClientEarth*¹² ir *Craeynest ir kt.*¹³ matyti, kad kai valstybė nevykdo savo pareigų parengti oro kokybės planą, nacionalinis teismas privalo taikyti *visas būtinas priemones*, pavyzdžiui, duoti nurodymus (jeigu tai numatyta nacionalinėje teisėje), kad kompetentinga institucija parengtų tokį planą Direktyvoje 2008/50¹⁴ nurodytomis sąlygomis.

45. Minėtuose sprendimuose tik iš dalies atsakoma į klausimą, susijusį su veiksmingu Sąjungos teisės įgyvendinimu tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje. Kaip ir byloje, kuriose priimti minėti sprendimai, Sąjungos teisės įgyvendinimo problema susijusi ne su tuo, kaip atitinkama valstybė narė į nacionalinę teisę perkelia Direktyvą 2008/50, o su konkrečiais veiksmais, kurių imasi valstybė, kad ją įgyvendintų. Tačiau šioje byloje keliamas ir kitas klausimas, susijęs su tuo, kad valdžios institucija nevykdo teismo sprendimų, kuriais ji įpareigojama vykdyti tam tikrus konkrečius veiksmus, šiuo atveju nustatyti eismo tam tikrose gatvėse draudimą.

9 Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, taip pat pasiūlymo dėl 2005 m. rugsėjo 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje [COM(2005) 447 *final*] matyti, kad azoto dioksido koncentracija gerokai viršija leistiną pagal įstatymą ir neigiamai veikia žmonių sveikatą ir jų gyvenimo trukmę.

10 Žr. šios išvados 49 punktą.

11 2008 m. liepos 25 d. sprendimas (C-237/07, EU:C:2008:447).

12 2014 m. lapkričio 19 d. sprendimas (C-404/13, EU:C:2014:2382).

13 2019 m. birželio 26 d. sprendimas (C-723/17, EU:C:2019:533).

14 2019 m. birželio 26 d. Sprendimas *Craeynest ir kt.* (C-723/17, EU:C:2019:533, 56 punktas).

46. Kyla klausimas, ar nacionalinio teismo pareiga taikyti „visas būtinas priemones“, kad būtų užtikrintas Direktyvos 2008/50 įgyvendinimas, šiuo atveju apima pareigą taikyti laisvės atėmimo priemonę, kaip antai areštą.

47. Šioje byloje toks klausimas juo labiau kyla dėl to, kad padarytas ypač šiurkštus Sąjungos teisės pažeidimas. Iš tikrųjų tai, kad valstybė nevykdo teismo sprendimo, kuriuo ji įpareigojama atlikti tam tikrus veiksmus, kad ši direktyva būtų įgyvendinta, pažeidžia Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintą pagrindinę asmens teisę į veiksmingą teisinę gynybą.

48. Taigi, kaip matyti iš sprendimų *Toma ir Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*¹⁵ ir *Torubarov*¹⁶, Chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta teisė į veiksmingą teisinę gynybą praktiškai neegzistuoja, jeigu pagal valstybės narės teisės sistemą būtų galima suinteresuotosios šalies nenaudai nevykdyti galutinio ir privalomo teismo sprendimo, todėl teismo sprendimo vykdymas turi būti laikomas sudedamąja „veiksmingos teisinės gynybos“, kaip ji suprantama pagal šį 47 straipsnį, dalimi.

49. Atsisakydama vykdyti teismo sprendimą valstybė narė taip pat gali pažeisti teisinės valstybės principą, kuris yra viena iš vertybių, kuriomis grindžiama Sąjunga¹⁷. Visi Sąjungos piliečiai, pirmiausia valstybės atstovai, atsižvelgdami į jiems dėl jų pareigų tenkančią ypatingą atsakomybę šioje srityje, turi laikytis teisinės valstybės principo¹⁸. Pati Vokietijos vyriausybė tai pripažino per teismo posėdį pažymėdama, kad akivaizdu, jog vykdomoji valdžia turi įvykdyti teismo sprendimą. Savo ruožtu *Deutsche Umwelthilfe* taip pat nurodė, kad bendrai valstybė vykdo teismo sprendimus ir paprastai pakanka švelnių baudų, kad valdžios institucija juos įvykdytų.

50. Vis dėlto ar pagal nacionalinę teisę nacionalinis teismas gali arba privalo taikyti kitokias nei turimas priemones, kai būtent tokių nacionalinėje teisėje valdžios institucijai numatytų baudų nepakanka valstybei narei priversti vykdyti teismo sprendimą, siekiant įgyvendinti direktyvą?

51. Iš tikrųjų, vadovaujantis sprendimu dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, pagal nacionalinę teisę jau taikytos priemonės, t. y. iš viso 10 000 EUR dydžio bauda, neturėjo jokio poveikio Bavarijos federalinei žemei. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, vien taikant kitas planuojamas priemones, t. y. iki 25 000 EUR galinčias siekti baudas, veiksmingumo reikalavimas nebus geriau įvykdytas, nes šios priemonės neturi poveikio Bavarijos federalinės žemės¹⁹ biudžetui, be to, jos valdžios pareigūnai viešai pranešė neketiną nustatyti eismo draudimų, kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

52. Atsižvelgiant į tai, iš Sprendimo *Craeynest ir kt.*²⁰ matyti, kad visos būtinos priemonės, kurias privalo taikyti nacionalinis teismas, kad būtų įvykdytos pagal Direktyvą 2008/50 nustatytos pareigos, iš esmės yra tik tos, kurios nurodytos nacionalinėje teisėje.

53. Be to, iš suformuotos Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad nacionalinio teismo sprendimo dėl Sąjungos akto vykdymas iš esmės susijęs su valstybių narių procesine autonomija. Nesant šį klausimą reglamentuojančių Sąjungos teisės aktų, kiekviena valstybė narė savo nacionalinėje teisinėje sistemoje turi nustatyti ieškinių, skirtų užtikrinti iš Sąjungos teisės kylančių asmenų teisių apsaugai, procesines taisykles²¹. Ši procesinė autonomija įgyvendinama, tik jeigu nustatytos taisyklės

15 2016 m. birželio 30 d. sprendimas (C-205/15, EU:C:2016:499, 43 punktas).

16 2019 m. liepos 29 d. sprendimas (C-556/17, EU:C:2019:626, toliau – Sprendimas *Torubarov*, 57 punktas).

17 Žr. 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija* (Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas) (C-619/18, EU:C:2019:531, 43 punktas) ir 2018 m. vasario 27 d. Sprendimą *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 30 ir 31 punktai).

18 Pagal analogiją žr. 2006 m. liepos 11 d. Sprendimą *Komisija / Cresson* (C-432/04, EU:C:2006:455, 70 punktas).

19 Žr. šios išvados 22 punktą.

20 2019 m. birželio 26 d. sprendimas (C-723/17, EU:C:2019:533, 56 punktas).

21 2007 m. kovo 13 d. Sprendimas *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, 39 punktas).

yra nemažiau palankios nei tos, kurios taikomos panašioms vidaus situacijoms (lygiavertiškumo principas), ir tokios, kad dėl jų būtų beveik neįmanoma arba pernelyg sudėtinga pasinaudoti Sąjungos teisės sistemos suteiktomis teisėmis (veiksmingumo principas)²². Šioje byloje nenagrinėjamas lygiavertiškumo principas.

54. Šiuo atveju pagrindinėje byloje nacionalinio teismo taikomomis priemonėmis negalima užtikrinti veiksmingo Direktyvos 2008/50 įgyvendinimo, todėl šiuo atveju *Deutsche Umwelthilfe* praktiškai negali pasinaudoti šioje direktyvoje nurodytomis teisėmis.

55. Kyla klausimas, ar tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teisėje yra priemonių, kuriomis būtų galima pašalinti nacionalinėje teisėje esančius prieštaravimus. Atsižvelgiant į tai, reikia patikrinti, ar Sąjungos teisės viršenybės principas yra tokia priemonė.

56. Pagal šį principą Sąjungos teisė yra viršesnė už valstybių narių teisę ir reikalaujama, kad visos valstybių narių institucijos užtikrintų visišką įvairių Sąjungos teisės normų veiksmingumą²³. Todėl nacionaliniai teismai savo nacionalinę teisę turi aiškinti kuo labiau atsižvelgdami į Sąjungos teisėje nustatytus reikalavimus, kad užtikrintų visišką jos veiksmingumą²⁴.

57. Nors Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo pareiga negali būti pagrindas pirmiausia nacionalinę teisę aiškinti *contra legem*, reikalaujama, kad būtų kuo labiau atsižvelgiama į visą nacionalinę teisę ir būtų taikomi joje pripažinti aiškinimo metodai, kad būtų užtikrintas visiškas Sąjungos teisės veiksmingumas ir priimtas ja siekiamą tikslą atitinkantis sprendimas²⁵.

58. Taigi nacionaliniai teismai prireikus privalo pakeisti suformuotą jurisprudenciją, jeigu ji grindžiama nacionalinės teisės aiškinimu, kuris nesuderinamas su direktyvos tikslais, ir savo iniciatyva atsisakyti taikyti pagal nacionalinę teisę privalomą aiškinimą, kai jis neatitinka atitinkamos direktyvos²⁶.

59. Jei nacionalinis teismas neturi įgaliojimų aiškinti nacionalinės teisės aktus atsižvelgdamas į Sąjungos teisės reikalavimus, jis pagal Sąjungos teisės viršenybės principą gali būti įpareigotas, nagrinėdamas prieš valstybės instituciją iškeltą bylą, netaikyti jokios nacionalinės teisės normos, prieštaraujančios Sąjungos teisės normai, jeigu ji yra tiesiogiai veikianti, t. y. pakankamai aiški, tiksli ir besąlyginė, kad privatiems asmenims būtų suteikta teisė, kuria būtų galima remtis nacionaliniame teisme²⁷.

60. Taigi pagal Sąjungos teisės viršenybės principą buvo galima pašalinti daugelį procedūrinių nacionalinės teisės prieštaravimų nagrinėjant Sąjungos teise grindžiamus ginčus. Tam tikrais atvejais vadovaudamasis šiuo principu nacionalinis teismas galėjo taikyti procesines normas ir patvirtinti priemones nacionalinėje teisėje nenumatytais atvejais²⁸.

22 2019 m. birželio 26 d. Sprendimas *Craeynest ir kt.* (C-723/17, EU:C:2019:533, 54 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

23 2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 53 ir 54 punktai).

24 2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 55 punktas).

25 Šiuo klausimu žr. 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 74, 76 ir 77 punktai).

26 Šiuo klausimu žr. 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 78 punktas).

27 Žr. 2019 m. birželio 24 d. Sprendimą *Popławski* (C-573/17, EU:C:2019:530, 58 ir 61 punktai).

28 Žr. 1990 m. birželio 19 d. Sprendimą *Factortame ir kt.* (C-213/89, EU:C:1990:257, 23 punktas), 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Courage ir Crehan* (C-453/99, EU:C:2001:465, 26 ir 36 punktai, antroji įtrauka), 2002 m. lapkričio 21 d. Sprendimą *Cofidis* (C-473/00, EU:C:2002:705, 38 punktas), taip pat 2013 m. kovo 14 d. Sprendimą *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, 64 punktas).

61. Neseniai priimtame Sprendime *Torubarov* dėl tarptautinės apsaugos prašymo Teisingumo Teismas nusprendė, kad nacionaliniu įstatymu, dėl kurio susidaro tokia padėtis, kai iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo atimama teisė taikyti priemones, kurios leistų užtikrinti, kad atitinkamos administracinės institucijos vykdytų jo sprendimą, pažeidžiama Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintos teisės į veiksmingą teisių gynimą esmė²⁹. Jis nusprendė, kad nacionalinis teismas privalo netaikyti, jei reikia, nacionalinių nuostatų, pagal kurias jam būtų uždrausta pakeisti jo ankstesnio sprendimo neatitinkantį valdžios institucijos sprendimą savo sprendimu³⁰.

62. Kaip ir šioje byloje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano neturįs pakankamų nacionaline teise grindžiamų baudžiamojo poveikio priemonių, kad priverstų valdžios instituciją vykdyti jo sprendimą ir užtikrintų visišką Sąjungos teisės veiksmingumą. Todėl ši byla ir Sprendimas *Torubarov* yra analogiški.

63. Kokias išvadas, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikėtų daryti dėl Sąjungos teisės viršenybės principo taikymo šioje byloje?

64. Kaip matyti iš šios išvados 58 ir 59 punktų, nacionalinis teismas privalo, kiek tai įmanoma, netaikyti jurisprudencijos, kuri prieštarauja visiškam Sąjungos teisės, pavyzdžiui, įstatymo dėl kurio atsiranda toks prieštaravimas, taikymui, kai jo nagrinėjamas privataus asmens ir valstybės ginčas susijęs su tiesioginio veikimo Sąjungos teisės nuostata³¹.

65. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo manąs, jog savo nacionalinę teisę galima aiškinti taip, kad, nagrinėjant pagrindinę bylą, būtų užtikrintas visiškasis Sąjungos teisės nuostatų veiksmingumas. Šiuo tikslu jis siūlo naudoti šios išvados 56 punkte nurodytą tinkamą aiškinimo mechanizmą, jį visą taikant nacionalinėje teisėje numatytais priverstinio vykdymo priemonėmis.

66. Kadangi 10 000 EUR siekiančių baudų taikymas yra neveiksmingas, o skiriant didesnes iki 25 000 EUR siekiančias baudas taip pat nepavyko pasiekti norimo rezultato, šio teismo manymu, reikia taikyti areštą. Tai reiškia, kad reikia atsižvelgti į 1999 m.³² *Bundesverfassungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas) jurisprudenciją, kurioje numatyta taikyti Vokietijos administracinėje teisėje nustatytas didesnio baudžiamojo poveikio priemones, bet nereikia atsižvelgti į 1970 m.³³ to paties teismo jurisprudenciją, kuri prieštarauja arešto taikymui valdžios pareigūnams. Toks prieštaravimas atsirado todėl, kad nėra aiškaus ir tikslaus įstatymo, kuriame būtų nustatyti tam tikri oficialūs reikalavimai, susiję su šiais asmenimis. ZPO 888 straipsnis neatitinka šių reikalavimų, todėl, kaip per teismo posėdį nurodė Vokietijos vyriausybė, atsakydama į Teisingumo Teismo klausimą, Vokietijos teismai, remdamiesi šiuo pagrindu, šiems asmenims negali taikyti jokios laisvės atėmimo priemonės.

67. Vis dėlto kyla klausimas, ar nacionalinis teismas turi taip aiškinti nacionalinę teisę, kad būtų užtikrintas visiškasis Direktyvos 2008/50 23 straipsnio ir Chartijos 47 straipsnio veiksmingumas, ir netaikyti jurisprudencijos, pavyzdžiui, įstatymo, kuriuo būtų saugomas asmuo. Aš taip nematau.

²⁹ Sprendimas *Torubarov* (71 ir 72 punktai).

³⁰ Sprendimas *Torubarov* (74 punktas).

³¹ Dėl Direktyvos 2008/50 23 straipsnio Teisingumo Teismas jau nusprendė, kad šioje nuostatoje, kuria gali remtis asmenys prieš valstybinės valdžios institucijas, įtvirtinta aiški pareiga parengti tam tikrus reikalavimus atitinkantį oro kokybės planą (žr. 2014 m. lapkričio 19 d. Sprendimą *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, 53–56 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija). Dėl Chartijos 47 straipsnio Teisingumo Teismas nusprendė, kad, nagrinėjant ginčą dėl Sąjungos teisės reglamentuojamos situacijos, šio straipsnio visiškai pakanka ir jo nereikia tikslinti Sąjungos ar nacionalinės teisės nuostatomis, kad privatiems asmenims būtų suteikta teisė, kuria galima remtis (2018 m. balandžio 17 d. Sprendimas *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, 78 punktas ir Sprendimas *Torubarov*, 56 punktas).

³² 1999 m. rugpjūčio 9 d. nutartis (Nr. 1 BvR 2245/98). Byla, kurioje priimta ši nutartis susijusi su savivaldybės atsisakymu išnuomoti salę atitinkamai politinei partijai. *Bundesverfassungsgericht* (Konstitucinis Federalinis Teismas) padarė išvadą, kad *VwGO*, būtent 172 straipsnyje, nurodytos priemonės galėjo būti nepakankamos ir kad tokiu atveju pagal *VwGO* 167 straipsnį buvo galima *mutatis mutandis* [„in entsprechender Anwendung“] taikyti ZPO nuostatas. *Bundesverfassungsgericht* (Konstitucinis Federalinis teismas) pateikia ZPO grindžiamų priverstinio vykdymo priemonių pavyzdžių, kurie visi susiję su įvykdymu trečiosios šalies veiksmis (pavyzdžiui, teismo antstolio atidaryta salė). Tačiau nutartyje areštas nenurodytas.

³³ 1970 m. spalio 13 d. nutartis (Nr. 1 BvR 226/70).

68. Iš tikrųjų praktiškai gali nepavykti užtikrinti visapusiško Sąjungos teisės veiksmingumo. Kartais nacionalinis teismas, kuriam tenka pareiga taikyti Sąjungos teisę, privalo suderinti kelias pagrindines teises³⁴. Tam tikrais atvejais Sąjungos teisės norma neturi būti visapusiškai taikoma įgyvendinant bendrąjį teisės principą³⁵ arba pagrindinę teisę³⁶.

69. Areštas reiškia laisvės atėmimą, todėl reikia patikrinti, ar nacionalinės teisės dalies netaikymas, kaip numatė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kad būtų visiškai įgyvendinta direktyva ir užtikrinta teisė į veiksmingą teisinę gynybą, yra suderinamas su Chartijos 6 straipsniu, kuriame įtvirtinta teisė į laisvę.

C. Pagrindinės teisės į laisvę paisymas

70. Chartijos 6 straipsnyje nurodyta pagrindinė teisė į laisvę, kuri atitinka 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK)³⁷ 5 straipsnyje numatytą teisę.

71. Ši teisė į laisvę turi būti aiškinama atsižvelgiant į Chartijos 52 straipsnio 1 dalį, pagal kurią bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės.

72. Europos Žmogaus Teisių Teismo suformuotoje jurisprudencijoje, susijusioje su EŽTK nurodyta teise atitinkančia teise, kuria reikia remtis pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį, patvirtinama tai, kad įstatymas būtinas. Šioje jurisprudencijoje, būtent Sprendime *Del Rio Prada prieš Ispaniją*³⁸, daugiausia dėmesio skiriama įstatymo kokybei, pabrėžiant, kad bet koks laisvės atėmimas turi būti teisiškai pagrįstas, o nagrinėjamas įstatymas – pakankamai prieinamas, tikslus ir jo taikymą galima numatyti, kad būtų išvengta bet kokio savivalės pavojaus. Teisingumo Teismas pakartojo šiuos kriterijus savo Sprendime *Al Chodor*, patikslindamas, kad reikia aiškumo, numatomumo, prieinamumo ir apsaugos nuo savivalės kriterijus atitinkančio teisinio pagrindo³⁹.

73. Pažymiu, kad Pagrindinio Įstatymo 104 straipsnyje, kuriuo remiasi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nurodyti panašūs reikalavimai, numatant, kad žmogaus laisvė gali būti apribota tik įstatymo, kuris turi atitikti tam tikrus formalius reikalavimus.

74. Tačiau šioje byloje nacionalinis teismas aiškiai ir tvirtai išdėsto, kad nacionalinėje teisėje nėra tokio įstatymo dėl laisvės atėmimo taikant areštą, siekiant priversti valdžios pareigūnus vykdyti įsiteisėjusį teismo sprendimą.

75. Žinoma, savo rašytinėse pastabose ir per posėdį Teisingumo Teisme šalys diskutavo dėl pateikto nacionalinės teisės išaiškinimo. Tačiau dėl to, kad Teisingumo Teismas neturėtų kelti klausimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikto nacionalinės teisės išaiškinimo⁴⁰, taip pat pažymiu, kad iš diskusijų bent matyti, jog kyla rimtų dvejonių dėl nacionalinės teisės aiškinimo, taip pat dėl jos aiškumo ir numatomumo lygio.

34 Dėl teisės į privatų gyvenimą suderinimo su teise į saviraiškos laisvę žr. 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *Satakunnan Markkinapörssi ir Satamedia* (C-73/07, EU:C:2008:727, 52 ir 53 punktai).

35 Žr. 2018 m. spalio 24 d. Sprendimą *XC ir kt.* (C-234/17, EU:C:2018:853, 53 punktas).

36 Žr. 2019 m. sausio 17 d. Sprendimą *Dzivev ir kt.* (C-310/16, EU:C:2019:30, 33, 34, 36 ir 39 punktai).

37 Pagal su Pagrindinių teisių chartiją susijusius išaiškinimus (OL C 303, 2007, p. 17), Chartijos 6 straipsnyje nurodyta teisė į laisvę yra EŽTK 5 straipsnyje garantuota teisė, o remiantis Chartijos 52 straipsnio 3 dalimi jos esmė ir taikymo sritis yra tokia pati (žr. skirsnio „6 straipsnio išaiškinimas“ pirmą pastraipą).

38 2013 m. spalio 21 d. EŽTT sprendimas *Del Rio Prada prieš Ispaniją* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125 dalis ir joje nurodyta jurisprudencija), taip pat konkrečiai 1996 m. birželio 25 d. EŽTT sprendimas *Amuur prieš Prancūziją* (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 50 dalis).

39 2017 m. kovo 15 d. Sprendimas *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213, 38 ir 40 punktai).

40 Žr. šios išvados 38 punktą.

76. *Deutsche Umwelthilfe* ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo manymu, šis numatomumo klausimas gali būti išspręstas taikant atitinkamų asmenų įspėjimą. Tačiau pats teismas nurodo, kad ZPO tokio įspėjimo dėl įpareigojimų veikti, kaip antai įpareigojimo nustatyti tam tikrų automobilių eismo draudimą, nenumatyta⁴¹.

77. Be to, iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad yra papildomas didelis netikrumas dėl asmenų, kuriems gali būti taikomas areštas.

78. Iš tikrųjų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo kelis su Bavarijos federaline žeme susijusius asmenis, t. y. ministrą pirmininką ir aplinkos ir vartotojų apsaugos ministrą, ir su Aukštutinės Bavarijos administraciniu rajonu susijusius asmenis – vyriausybės pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priduria, kad atsargumo sumetimais taip pat reikia įtraukti Bavarijos federalinėje žemėje ir Aukštutinės Bavarijos administraciniame rajone vadovaujamas pareigas einančius asmenis, nes Bavarijos federalinės žemės atsakingos institucijos turi parlamento nario imunitetą, kurio neatšaukus, areštas taptų negaliojantis.

79. Iš šio sąrašo matyti, kad pagrindiniai Bavarijos federalinės žemės valdžios pareigūnai gali išvengti arešto. Tačiau ši priemonė gali būti taikoma Aukštutinės Bavarijos administracinio rajono vyresniesiems pareigūnams, kurie, kaip nurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, privalo laikytis Bavarijos federalinės žemės nurodymų, taip pat minėtos federalinės žemės ir Aukštutinės Bavarijos administracinio rajono kompetentingose tarnybose vadovaujamas pareigas einantiems asmenims. Tačiau dėl šių asmenų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patikslina, kad reikia dar patikrinti, ar gali būti pagrįstai reikalaujama, kad šie asmenys vykdytų teismo sprendimą, net jeigu jie turėtų veikti, nepaisydami savo viršininko nuomonės.

80. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad net darant prielaidą, jog taikant areštą būtų galima pasiekti norimą tikslą, t. y. *res judicata* galią turintys sprendimai būtų vykdomi ir kartu būtų visiškai taikoma Direktyva 2008/50, – o taip, mano manymu, tikrai nėra, – taikant tokią priemonę Bavarijos federalinės žemės valdžios pareigūnams būtų pažeista Chartijos 6 straipsnyje įtvirtinta pagrindinė teisė į laisvę, nes nėra atitinkamo arba bent aiškaus ir numatomo įstatymo.

81. Neatsižvelgdamas į Sąjungos teisės veiksmingumo problemą, pirmiausia teisės į veiksmingą teisinę gynybą ribojimą šiuo konkrečiu atveju, nacionalinis teismas negali nesilaikyti pagrindinių Chartijos 6 straipsnyje nustatytų reikalavimų.

82. Kaip per posėdį Teisingumo Teisme pabrėžė Vokietijos vyriausybė, nagrinėdamas ginčą dėl direktyvoje nustatytos teisės, bylą nagrinėjantis teismas nacionalinę teisę turi aiškinti pagal Sąjungos teisę ir gali būti įpareigotas netaikyti Sąjungos teisei prieštaraujančio nacionalinio įstatymo. Tačiau taip aiškinant nacionalinę teisę jokiū būdu negali būti pažeista pagrindinė teisė į laisvę.

83. Kaip ir Vokietijos vyriausybė, manau, kad atskirų asmenų laisvė negali būti ribojama, jei tam nėra pakankamo teisinio pagrindo. Toks apribojimas turi būti grindžiamas aiškiu, numatomu, prieinamu ir nesavavališku įstatymu. Jeigu tokio įstatymo nėra, apribojus laisvę gali būti šiukščiau pažeistas teisinės valstybės principas.

41 Žr. šios išvados 12 ir 13 punktus. ZPO 888 straipsnio 2 dalyje nenumatyta įspėti. Pagal ZPO 890 straipsnio 1 ir 2 dalis numatyta įspėti dėl pareigos susilaikyti nuo veiksmo arba toleruoti veiksmą.

84. Taigi, kad ir koks šiurkštus būtų valdžios pareigūnų, atsisakančių vykdyti įsiteisėjusių teismo sprendimą, pažeidimas, manau, kad nacionalinio teismo pareiga – pagal savo jurisdikciją atlikti visus veiksmus, kad būtų užtikrintas visiškai direktyvos, pirmiausia aplinkos apsaugos direktyvos, veiksmingumas ir pagrindinė teisė į veiksmingą teisinę gynybą, – neturi būti vykdoma pažeidžiant pagrindinę teisę į laisvę. Todėl ši pareiga neturi būti suprantama kaip tokia, dėl kurios jis gali ar juo labiau privalo pažeisti šią pagrindinę teisę į laisvę⁴².

85. Siūlau Teisingumo Teismui paaiškinti, kad teismo pareiga kiek įmanoma aiškinti savo nacionalinę teisę taip, kad ji atitiktų Sąjungos teisę, ir galimai netaikyti įstatymo, kuris praktiškai prieštarautų tam, kad būtų užtikrintas visapusiškas šios teisės veiksmingumas, yra visiškai ribota, kai toks aiškinimas prieštarauja Chartijos 6 straipsnyje įtvirtintai pagrindinei teisei į laisvę.

86. Be to, noriu priminti, kaip jau pažymėjau savo išvadoje byloje *Al Chodor*, kad net jei areštas būtų numatytas įstatyme, mano nuomone, laisvės atėmimas turi būti kraštutinė priemonė⁴³. Todėl bet kuriuo atveju ji turėtų būti taikoma, tik jeigu buvo atsižvelgta į visas kitas priemones ir buvo laikomasi proporcingumo principo.

87. Pažymiu, kad šiuo atveju neaišku, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pasinaudojo visomis savo pagal nacionalinę teisę turimomis priemonėmis. Per teismo posėdį pasiūlyta numatyti kitas priemones, kaip antai iki 25 000 EUR siekiančią baudą, kurią būtų galima pakartotinai skirti per trumpą laikotarpį. Taip pat nurodyta galimybė, kad tokias baudas mokėtų ne Bavarijos federalinė žemė, o trečioji šalis, t. y. pareiškėja pagrindinėje byloje. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar galima numatyti tokias priemones.

88. Jeigu nacionalinėje teisėje nėra veiksmingų baudžiamojo poveikio priemonių, kad būtų užtikrintas teismo sprendimų vykdymas, nacionalinės teisės aktų leidėjas bet kuriuo atveju turi, jeigu mano esant reikalinga arba pageidautina, nustatyti laisvės atėmimo bausmę, kaip antai valdžios pareigūnų areštą, arba jos nenustatyti. Toks sprendimas valstybėse narėse gali skirtis, atsižvelgiant į visuomenės sprendimus ir galimybių tokia priemone pasiekti nagrinėjamoje direktyvoje nurodytą tikslą vertinimą⁴⁴.

89. Pažymiu, kad, nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pagal savo nacionalinę teisę visiškai negali užtikrinti, kad atsakovas laikytųsi jo įsiteisėjusių sprendimų ir kartu Direktyvos 2008/50, Sąjunga vis dar gali taikyti baudžiamojo poveikio priemonę. Panašiu atveju gali būti numatyta procedūra dėl valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymo, kurią, beje, pradėjo Komisija dėl oro taršos Miuncheno mieste⁴⁵. Jeigu valstybė narė pripažįstama pažeidusi Direktyvą 2008/50 ir jeigu ji neįvykdo teismo sprendimo, pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį teismas gali jai skirti sumokėti vienkartinę sumą už ankstesnį pažeidimą ir atgrasomojo poveikio baudas už būsimus pažeidimus, mokėtinas prareikus už kiekvieną valstybės narės įsipareigojimų nevykdymo dieną.

42 Darau nuorodą į generalinio advokato Bobek išvadą byloje *Dzivev ir kt.* (C-310/16, EU:C:2018:623, 123 ir 124 punktai), kurioje nurodyta, kad būtina rasti pusiausvyrą tarp veiksmingumo ir pagrindinių teisių.

43 Žr. mano išvadą byloje *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2016:865, 55 punktas).

44 2019 m. liepos 18 d. straipsnyje, kuris buvo paskelbtas *Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis Konstitucinis Teismas) pirmininkas teigia manantis, kad areštas nėra tinkama valdžios institucijos atstovams, kaip antai Bavarijos federalinės žemės ministro pirmininkui, taikytina priemonė. Visuomenė tikisi, kad valstybės ir regiono pareigūnai, taip pat aukštesnio rango pareigūnai ir toliau eis savo pareigas.

45 Žr. nagrinėjamą bylą *Komisija / Vokietija*, C-635/18.

V. Išvada

90. Atsižvelgdamas į šiuos svarstymus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Bavarijos žemės vyriausiasis administracinis teismas, Vokietija) pateiktą prejudicinį klausimą:

Sąjungos teisė, konkrečiai ES sutarties 4 straipsnio 3 dalies antra pastraipa, SESV 197 straipsnio 1 dalis, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio 1 dalis, 1998 m. birželio 25 d. Orhuse pasirašyta ir Europos Bendrijų vardu 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB patvirtinta konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais ir ES sutarties 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa turi būti aiškinamos taip, kad siekdamas užtikrinti veiksmingą 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje įgyvendinimą ir šiuo tikslu priversti valdžios pareigūnus vykdyti įsiteisėjusį teismo sprendimą nacionalinis teismas neprivalo ir net neturi teisės jiems taikyti laisvės atėmimo priemonę, kaip antai areštą, jeigu numatomame, prieinamame ir nesavavališkame nacionaliniame įstatyme aiškiai nenumatyta tokią priemonę taikyti šiems asmenims.