



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (desiata komora)

zo 6. marca 2014\*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Charta základných práv Európskej únie —  
Všeobecné zásady práva Únie — Vykonanie práva Únie — Pôsobnosť práva Únie —  
Dostatočná súvislosť — Neexistencia — Nedostatok právomoci Súdneho dvora“

Vo veci C-206/13,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Taliansko) zo 14. februára 2013 a doručený Súdnemu dvoru 18. apríla 2013, ktorý súvisí s konaním:

**Cruciano Siragusa**

proti

**Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,**

SÚDNY DVOR (desiata komora),

v zložení: predseda desiatej komory E. Juhász, sudcovia A. Rosas (spravodajca) a D. Šváby,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek a J. Vlácil, splnomocnení zástupcovia,
- holandská vláda, v zastúpení: M. Bulterman a C. Schillemans, splnomocnené zástupkyne,
- Európska komisia, v zastúpení: L. Pignataro-Nolin a C. Zadra, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

\* Jazyk konania: taliančina.

## Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 17 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a zásady proporcionality.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi pánom Siragusom a Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Región Sicília – Úrad pre dohľad nad pamiatkovým fondom a životným prostredím v Palerme) vo veci rozhodnutia, v ktorom bolo pánovi Siragusovi uložené, že má uviesť svoj pozemok do pôvodného stavu.

### Právny rámec

- 3 Vnútroštátny súd uvádza, že vlastník pozemku patriaceho do oblasti ochrany krajiny na ňom nemôže bez povolenia príslušného orgánu vykonať nijaký zásah.
- 4 Článok 146 ods. 1 a 2 legislatívneho dekrétu č. 42 z 22. januára 2004 [Codice dei beni culturali e del paesaggio (zákon o kultúrnom dedičstve a krajine), ďalej len „legislatívny dekrét č. 42/04“] v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej stanovuje, že vlastník nehnuteľnosti chránenej zákonom, ju nemôže odstrániť ani pozmeniť spôsobom poškodzujúcim krajinné hodnoty, ktoré sú predmetom ochrany. Pred realizáciou zmien musí požiadať o predchádzajúce povolenie. Ak vlastník nehnuteľnosti vykoná zmeny bez povolenia, správny orgán ich môže povoliť dodatočne, ak je zhotovené dielo zlučiteľné s chránenými záujmami, v súlade s článkom 167 ods. 4 a 5 tohto dekrétu.
- 5 Článok 167 legislatívneho dekrétu č. 42/04 stanovuje dôsledky nedodržania povinností uložených týmto dekrétom. Článok 167 ods. 4 tohto dekrétu uvádza, že príslušný správny orgán preskúma zlučiteľnosť predmetných prác s pravidlami ochrany krajiny v nasledujúcich prípadoch:
  - „a) práce uskutočnené bez povolenia alebo v rozpore s týmto povolením, ktoré neviedli k vzniku úžitkových plôch alebo objemov alebo k nárastu plôch alebo objemov realizovaných v súlade s povolením“.
- 6 V prípade, že nejde o práce, ktoré viedli k vzniku úžitkových plôch alebo objemov, alebo k nárastu plôch alebo objemov realizovaných v súlade s povolením a ak sa zásahy považujú za zlučiteľné s pravidlami ochrany krajiny, porušiteľovi môže byť uložená peňažná sankcia.

### Skutkové okolnosti vo veci samej a prejudiciálna otázka

- 7 Žalobca vo veci samej je vlastníkom nehnuteľnosti nachádzajúcej sa v oblasti ochrany krajiny. Na tejto nehnuteľnosti vykonal zmeny, ktoré neboli vopred povolené, a požiadal Comune di Trabia o vydanie stavebného povolenia s cieľom tento stav uviesť do súladu so zákonom, s výhradou predchádzajúceho schválenia zo strany Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Tento posledný uvedený orgán prijal 4. apríla 2011 uznesením opatrenie, ktorým mu nariadil uviesť tento pozemok do pôvodného stavu, a to odstránením všetkých prác vykonaných v rozpore so zákonom v lehote 120 dní odo dňa doručenia tohto uznesenia. Toto uznesenie je odôvodnené skutočnosťou, že predmetné práce nemožno preskúmať z hľadiska ich zlučiteľnosti s pravidlami ochrany krajiny v zmysle článkov 167 a 181 legislatívneho dekrétu č. 42/04, keďže viedli k nárastu objemu.
- 9 Žalobca vo veci samej podal na vnútroštátny súd žalobu proti uvedenému uzneseniu.

- 10 Vnútroštátny súd uvádza, že v práve Únie nie je ochrana krajiny samostatnou oblasťou, ani koncepcne odlišnou od ochrany životného prostredia, ale jej súčasťou. V tejto súvislosti cituje:
- článok 2 ods. 3 písm. a) Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, uzatvoreného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1, ďalej len „Aarhuský dohovor“),
  - nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13),
  - článok 2 bod 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375), a
  - články 1 a 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).
- 11 Vnútroštátny súd okrem toho pripomína, že oblasť životného prostredia patrí do právomoci Európskej únie v zmysle článku 3 ods. 3 ZEÚ a článku 21 ods. 2 písm. f) ZEÚ, ako aj článku 4 ods. 2 písm. e) ZFEÚ a článkov 11 ZFEÚ, 114 ZFEÚ a 191 ZFEÚ.
- 12 Podľa vnútroštátneho súdu nespočívajú obmedzenia súkromnej činnosti v rámci režimu ochrany krajiny nevyhnutne v úplnom zákaze stavebnej činnosti. Z toho vyplýva, že nie každá stavebná činnosť, ktorá môže teoreticky viesť aj k nárastu objemu, vždy a v každom prípade zasahuje do záujmov chránených predmetnou právnou úpravou.
- 13 Posúdenie zlučiteľnosti a následná možnosť dodatočného povolenia po zaplatení peňažnej sankcie sa môže uplatňovať v konkrétnych prípadoch, ak legislatívny dekrét č. 42/04 nestanovuje prísnu a abstraktnú prezumpciu vylúčenia diel, ktoré vedú „k vzniku úžitkových plôch alebo objemov, alebo k nárastu plôch alebo objemov realizovaných v súlade s povolením“. Aj v takomto prípade by totiž mohla byť ochrana krajiny po vykonaní posúdenia v konkrétnom prípade zlučiteľná so zachovaním diela.
- 14 Vnútroštátny súd sa teda pýta, či článok 167 legislatívneho dekrétu č. 42/04, keďže na základe prezumpcie vylučuje kategóriu prác z možnosti posúdenia ich zlučiteľnosti s ochranou krajiny a automaticky stanovuje sankciu odstrániť dielo, môže predstavovať nedôvodný a neproporcionálny zásah do vlastníckeho práva, ktoré zaručuje článok 17 Charty, keby sa mala Charta vykladať v tom zmysle, že obmedzenia vlastníckeho práva sa môžu vykonať iba po posúdení skutočnej, a nie iba abstraktnej existencie protichodného záujmu. Uvádza aj zásadu proporcionality ako všeobecnú zásadu práva Únie.
- 15 Za týchto okolností Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:
- „Je v rozpore s článkom 17 [Charty] a zásadou proporcionality ako všeobecnou zásadou práva Únie... uplatnenie vnútroštátneho právneho predpisu, ktorý tak ako článok 167 ods. 4 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 42/2004 vylučuje možnosť vydať, s cieľom uvedenia do súladu so zákonom, povolenie vyžadované v rámci ochrany krajiny na všetky zásahy človeka vedúce k nárastu plochy alebo objemu, a to nezávisle od konkrétneho posúdenia zlučiteľnosti týchto zásahov s hodnotami ochrany krajiny v rámci osobitne dotknutého územia?“

## O právomoci Súdneho dvora

- 16 Vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta, či sa má článok 17 Charty a zásada proporcionality vykladať v tom zmysle, že v rozpore s nimi je ustanovenie vnútroštátnej právnej úpravy, akým je článok 167 ods. 4 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 42/04.
- 17 Všetky dotknuté strany predložili pripomienky, v ktorých tvrdili, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na prejudiciálnu otázku, keďže tu chýba dostatočný prvok spájajúci túto vec s právom Únie. Okrem toho pripomínajú, že práve vnútroštátny súd má vysvetliť, aký je súvis medzi ustanoveniami práva Únie, ktorých výkladu sa domáhajú, a článkom 167 ods. 4 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 42/04.
- 18 Európska komisia však skúmala rôzne texty uvádzané vnútroštátnym súdom, pričom uviedla vo vzťahu ku každému z nich toto:
- rozhodnutie 2005/370 len zabezpečuje, aby sa Aarhuský dohovor začlenil do právneho poriadku Únie a predstavuje opatrenie Únie, ktoré si nevyžaduje, aby členské štáty prijali predpis na jeho prebratie,
  - nariadenie č. 1367/2006 nie je adresované členským štátom, ale inštitúciám Únie, a nemá žiadnu súvislosť so skutkovými okolnosťami vo veci samej, ani *a fortiori* s legislatívnym dekrétom č. 42/04,
  - to isté platí pre smernicu 2003/4 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí,
  - zo spisu nevyplýva, že smernica 2011/92 by bola relevantná na účely sporu vo veci samej, keďže v prípade prác vykonaných pánom Siragusom nevzniká zjavne žiadna otázka týkajúca sa dodržania tejto smernice, súvisiaca s neposúdením dosahu prác na životné prostredie,
  - článok 3 ods. 3 ZEÚ a článok 21 ods. 2 písm. f) ZEÚ sú adresované Únii a nie členským štátom,
  - článok 4 ods. 2 písm. e) ZFEÚ sa týka rozdelenia právomocí medzi členské štáty a Úniu a nachádza sa v časti venovanej zásadám,
  - článok 11 ZFEÚ je adresovaný takisto Únii,
  - článok 114 ZFEÚ je adresovaný inštitúciám zriadeným v Únii a nie členským štátom a
  - aj keby platilo, že vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, patrila do pôsobnosti práva Únie z dôvodu odkazu na článok 191 ZFEÚ, Súdny dvor už rozhodol, že keďže sa článok 191 ZFEÚ venuje činnosti Únie, nemôžu sa naň ako taký odvolávať fyzické osoby na účely vylúčenia uplatnenia vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti patriacej do politiky životného prostredia, keď sa neuplatňuje žiadna právna úprava Únie, prijatá na základe článku 192 ZFEÚ, týkajúca sa konkrétne dotknutej situácie (rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i., C-378/08, Zb. s. I-1919, bod 46).
- 19 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s článkom 94 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora návrh na začatie prejudiciálneho konania musí obsahovať uvedenie dôvodov, pre ktoré sa vnútroštátny súd rozhodol položiť otázku o výklade alebo platnosti určitých ustanovení práva Únie, ako aj súvislosti, ktoré vnútroštátny súd vidí medzi týmito ustanoveniami a svojou právnou úpravou uplatniteľnou vo vnútroštátnom konaní. Toto uvedenie dôvodov ako zhrnutie relevantných skutkových okolností vyžadovaných článkom 94 písm. a) uvedeného rokovacieho poriadku musí umožniť Súdnemu dvoru preskúmať okrem prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania jeho právomoc odpovedať na položenú otázku.

- 20 Článok 51 ods. 1 Charty stanovuje, že jej ustanovenia sa vzťahujú na členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. Článok 6 ods. 1 ZEÚ, takisto ako článok 51 ods. 2 Charty, stanovuje, že ustanovenia tejto Charty nerozširujú v žiadnom prípade právomoc Únie tak ako sú definované v Zmluvách. Teda, Súdny dvor má podať výklad práva Únie vzhľadom na Chartu v hraniciach právomocí, ktoré mu boli zverené (rozsudok z 15. novembra 2011, Dereci a i., C-256/11, Zb. s. I-11315, bod 71 a citovaná judikatúra).
- 21 Súdny dvor už pripomenul, že vzhľadom na Chartu nemôže posúdiť vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá nepatrí do rámca práva Únie. Na druhej strane, pokiaľ takáto právna úprava spadá do pôsobnosti práva Únie, je Súdny dvor v rámci prejudiciálneho konania povinný poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky podklady pre výklad potrebné na to, aby vnútroštátny súd mohol posúdiť súlad tejto právnej úpravy so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor (pozri rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, bod 19 a citovanú judikatúru).
- 22 Toto vymedzenie rozsahu pôsobnosti základných práv Únie má oporu vo vysvetleniach k článku 51 Charty, ktoré sa v súlade s článkom 6 ods. 1 tretím pododsekom ZEÚ a článkom 52 ods. 7 Charty musia zohľadniť pri jej výklade (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, DEB, C-279/09, Zb. s. I-13849, bod 32). Podľa uvedených vysvetlení povinnosť rešpektovať základné práva vymedzené v rámci Únie je pre členské štáty záväzná výlučne vtedy, ak konajú v rámci rozsahu pôsobnosti práva Únie.
- 23 Podľa opisu poskytnutého vnútroštátnym súdom sa konanie vo veci samej týka uznesenia, ktorým bolo pánovi Siragusovi nariadené odstránenie prác vykonaných v rozpore so zákonom o ochrane kultúrnych pamiatok a krajiny. Takýto postup súvisí s právom Únie v oblasti životného prostredia, keďže ochrana krajiny, uvedená v predmetnom vnútroštátnom zákone, je súčasťou ochrany životného prostredia. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti cituje rôzne ustanovenia práva Únie v oblasti životného prostredia.
- 24 Treba však pripomenúť, že pojem „vykonávanie práva Únie“ v zmysle článku 51 Charty vyžaduje existenciu súvisu určitého stupňa, presahujúceho podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej z oblastí na inú (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. mája 1997, Kremzow, C-299/95, Zb. s. I-2629, bod 16).
- 25 Na určenie, či vnútroštátna právna úprava predstavuje vykonanie práva Únie v zmysle článku 51 Charty, treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či je jej cieľom vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy, a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť, ako aj to, či existuje osobitné ustanovenie práva Únie v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť (pozri rozsudky z 18. decembra 1997, Annibaldi, C-309/96, Zb. s. I-7493, body 21 až 23; z 8. novembra 2012, Iida, C-40/11, bod 79, ako aj z 8. mája 2013, Ymeraga a i., C-87/12, bod 41).
- 26 Súdny dvor najmä dospel k záveru, že nie je možné uplatniť základné práva Únie vo vzťahu k vnútroštátnej právnej úprave z dôvodu, že ustanovenia Únie v danej oblasti nestanovujú žiadnu povinnosť členským štátom, pokiaľ ide o situáciu, o ktorú ide vo veci samej (pozri rozsudok z 13. júna 1996, Maurin, C-144/95, Zb. s. I-2909, body 11 a 12).
- 27 Ako tvrdia dotknutí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, ani ustanovenia Zmlúv o EÚ a o FEÚ uvedené vnútroštátnym súdom, ani právna úprava týkajúca sa Aarhuského dohovoru, ani smernice 2003/4 a 2011/92 nestanovujú členským štátom konkrétne povinnosti s cieľom ochrany krajiny, ako to robí talianske právo.
- 28 Ciele týchto právnych úprav a legislatívneho dekrétu č. 42/04 nie sú tie isté, hoci krajina je jedným z prvkov zohľadnených na posúdenie dosahu projektu na životné prostredie v súlade so smernicou 2011/92 a je súčasťou prvkov zohľadnených v informáciách o životnom prostredí, o ktoré ide v Aarhuskom dohovore, nariadení č. 1367/2006 a smernici 2003/4.

- 29 Súdny dvor v už citovanom rozsudku Annibaldi, na ktorý odkazujú vysvetlivky týkajúce sa článku 51 Charty, rozhodol, že samotná okolnosť, že vnútroštátne právo môže mať nepriamy dosah na fungovanie spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov, nemôže predstavovať dostatočnú spojitosť (rozsudok Annibaldi, už citovaný, bod 22; pozri tiež rozsudok Kremzow, už citovaný, bod 16).
- 30 V tejto súvislosti žiadny prvok neumožňuje dospieť k záveru, že ustanovenia legislatívneho dekrétu č. 42/04, relevantné vo veci samej, patria do pôsobnosti práva Únie. Tieto ustanovenia totiž nepredstavujú vykonanie noriem práva Únie, čo odlišuje situáciu vo veci samej od situácie, ktorá viedla k vydaniu rozsudku z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10), na ktorý odkazuje vnútroštátny súd.
- 31 Okrem toho treba zohľadniť cieľ ochrany základných práv v práve Únie, ktorým je dbať na to, aby tieto práva neboli porušené v oblastiach činnosti Únie, či už z dôvodu činnosti Únie alebo z dôvodu vykonania práva Únie členskými štátmi.
- 32 Sledovanie tohto cieľa je odôvodnené potrebou vyhnúť sa tomu, aby ochrana základných práv, ktorá sa môže meniť v závislosti od jednotlivých dotknutých vnútroštátnych poriadkov, narúšala jednotu, prednosť a účinnosť práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. s. 1125, bod 3, a z 26. februára 2013, Melloni, C-399/11, bod 60). Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu nevyplýva, že by takéto riziko existovalo vo veci samej.
- 33 Zo všetkých týchto vyššie uvedených prvkov vyplýva, že právomoc Súdneho dvora poskytnúť výklad článku 17 Charty nie je založená (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, Omalet, C-245/09, Zb. s. I-13771, bod 18; uznesenia z 1. marca 2011, Chartry, C-457/09, Zb. s. I-819, body 25 a 26; z 10. mája 2012, Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, bod 15; zo 7. februára 2013, Pedone, C-498/12, bod 15, ako aj zo 7. novembra 2013, SC Schuster & Co Ecologic, C-371/13, bod 18).
- 34 Pokiaľ ide o zásadu proporcionality, je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, ktoré musí dodržať vnútroštátna právna úprava, ktorá patrí do pôsobnosti práva Únie alebo ho vykonáva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. februára 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Zb. s. 681, bod 22; zo 16. mája 1989, Buet a EBS, 382/87, Zb. s. 1235, bod 11; z 2. júna 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Zb. s. I-2283, bod 20, ako aj z 2. decembra 2010, Vandorou a i., C-422/09, C-425/09 a C-426/09, Zb. s. I-12411, bod 65).
- 35 Keďže vnútroštátny súd nepreukázal existenciu dostatočnej súvislosti, a tým teda to, že článok 167 ods. 4 písm. a) legislatívneho dekrétu č. 42/04 patrí do pôsobnosti práva Únie alebo ho vykonáva, právomoc Súdneho dvora poskytnúť výklad zásady proporcionality v predmetnom prípade nie je založená.
- 36 Za týchto okolností treba konštatovať, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na otázku položenú Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

## O trovách

- 37 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (desiata komora) rozhodol takto:

**Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc odpovedať na otázku položenú Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Taliansko).**

Podpisy