



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 19. decembra 2019*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Článok 6, článok 47 prvý odsek a článok 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie – Smernica 2008/50/ES – Znečisťovanie ovzdušia – Kvalita okolitého ovzdušia – Plán kvality ovzdušia – Limitné hodnoty pre oxid dusičitý – Povinnosť prijať vhodné opatrenia na zabezpečenie, aby obdobie prekročenia týchto hodnôt bolo čo najkratšie – Povinnosť vnútroštátnych súdov prijať všetky potrebné opatrenia – Odmietnutie regionálnej vlády vykonať súdom uložený príkaz – Možnosť nariadiť donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody významných politických zástupcov alebo úradníkov daného regiónu – Účinná súdna ochrana – Právo na osobnú slobodu – Právny základ – Proporcionalita“

Vo veci C-752/18,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd spolkovej krajiny Bavorsko, Nemecko) z 9. novembra 2018 a doručený Súdnemu dvoru 3. decembra 2018, ktorý súvisí s konaním:

Deutsche Umwelthilfe eV

proti

Freistaat Bayern,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (spravodajca), S. Rodin, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, sudcovia E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, K. Jürimäe a A. Kumin,

generálny advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

tajomník: D. Dittert, vedúci oddelenia,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. septembra 2019,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Deutsche Umwelthilfe eV, v zastúpení: R. Klinger, Rechtsanwalt,
- Freistaat Bayern, v zastúpení: J. Vogel, W. Brechmann a P. Frei, splnomocnení zástupcovia,
- nemecká vláda, v zastúpení: S. Eisenberg, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: nemčina.

– Európska komisia, v zastúpení: F. Erlbacher, G. Gattinara a E. Manhaeve, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. novembra 2019,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 9 ods. 4 prvej vety Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorý bol podpísaný v Aarhuse 25. júna 1998 a schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1, ďalej len „Aarhuský dohovor“), článku 4 ods. 3 a článku 19 ods. 1 ZEÚ, článku 197 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článku 47 prvého odseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Deutsche Umwelthilfe eV, mimovládnu organizáciu na ochranu životného prostredia, a Freistaat Bayern (spolková krajina Bavorsko, Nemecko) vo veci núteného výkonu súdneho príkazu, ktorým bolo tejto spolkovej krajine uložené, aby prijala zákazy premávky s cieľom dodržať povinnosti vyplývajúce zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1).

Právny rámec

Medzinárodné právo

- 3 Článok 9 Aarhuskeho dohovoru, nazvaný „Prístup k spravodlivosti“, stanovuje:

„...“

2. Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva, zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti [dotknutej verejnosti – *neoficiálny preklad*]

- a) majúci dostatočný záujem; alebo, alternatívne,
- b) ak pretrváva porušovanie ich práva [namietajúci porušovanie práva – *neoficiálny preklad*] v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia, podliehajúc článku 6 a v prípadoch stanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, a iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti [dotknutej verejnosti – *neoficiálny preklad*] široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

...

3. Navyše, bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

4. Navyše bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé. Rozhodnutia podľa tohto článku budú vydávané alebo zaznamenané písomne. Rozhodnutia súdov a, kedykoľvek je to možné, aj iných orgánov budú verejne prístupné.

...“

Právo Únie

4 Podľa odôvodnenia 2 smernice 2008/50:

„S cieľom chrániť zdravie ľudí a životné prostredie ako celok je mimoriadne dôležité bojovať proti emisiám znečisťujúcich látok zo zdroja a prijímať a vykonávať najúčinnnejšie opatrenia na znížovanie emisií na miestnej a národnej úrovni, ako aj na úrovni Spoločenstva. Preto by sa malo emisiám škodlivých látok znečisťujúcich ovzdušie zabráňovať, predchádzať im alebo by sa mali znižovať a mali by sa určovať primerané ciele pre kvalitu okolitého ovzdušia, zohľadňujúc pritom príslušné normy, usmernenia a programy Svetovej zdravotníckej organizácie.“

5 Článok 4 tejto smernice stanovuje:

„Členské štáty ustanovia na svojom území zóny a aglomerácie. Vo všetkých zónach a aglomeráciách sa vykonáva hodnotenie a riadenie kvality ovzdušia.“

6 Článok 13 uvedenej smernice s názvom „Limitné hodnoty a výstražné prahy na ochranu zdravia ľudí“ v odseku 1 uvádza:

„Členské štáty zabezpečia, aby úrovne oxidu siričitého, PM10, olova a oxidu uhoľnatého v okolitom ovzduší neprekročili na území ich zón a aglomerácií limitné hodnoty stanovené v prílohe XI.

Pokiaľ ide o oxid dusičitý a benzén, limitné hodnoty určené v prílohe XI sa nesmú od dátumov v nej stanovených prekročiť.

Dodržiavanie týchto požiadaviek sa vyhodnotí v súlade s prílohou III.

...“

7 Článok 23 ods. 1 tej istej smernice znie:

„Ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu vrátane akejkoľvek príslušnej medze tolerancie, zabezpečia členské štáty vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny a aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu určenú v prílohách XI a XIV.“

V prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, stanovujú plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Plány kvality ovzdušia môžu dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí.

Uvedené plány kvality ovzdušia obsahujú minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV a môžu zahrnúť opatrenia podľa článku 24. Tieto plány sa bezodkladne oznámia Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

...“

- 8 Príloha XI smernice 2008/50 je nazvaná „Limitné hodnoty na ochranu zdravia ľudí“. Jej oddiel B stanovuje limitné hodnoty pre každú znečisťujúcu látku v závislosti od jej koncentrácie v okolitom ovzduší nameranej v rôznych časových obdobiach. Pokiaľ ide o oxid dusičitý, táto príloha stanovuje:

Priemerované obdobie	Limitná hodnota	Medza tolerancie	Dátum, ku ktorému sa má limitná hodnota dosiahnuť
1 hodina	200 µg/m ³ sa nesmie prekročiť viac ako 18-krát za kalendárny rok	... 0 % k 1. januáru 2010	1. január 2010
Kalendárny rok	40 µg/m ³	... 0 % k 1. januáru 2010	1. január 2010

Nemecké právo

- 9 Ustanovenie § 104 ods. 1 prvej vety Grundgesetz (Základný zákon) stanovuje:

„Slobodu jednotlivca možno obmedziť len na základe formálnej právnej úpravy a spôsobmi podľa tejto úpravy.“

- 10 § 167 ods. 1 prvá veta Verwaltungsgerichtsordnung (správny súdny poriadok, ďalej len „VwGO“) stanovuje:

„S výnimkou osobitného ustanovenia tohto zákona sa výkon rozhodnutia primerane spravuje ôsmou knihou Zivilprozessordnung [civilný sporový poriadok].“

- 11 Podľa vysvetlení, ktoré poskytol vnútroštátny súd, § 172 VwGO predstavuje také osobitné ustanovenie, ktoré v súlade s úvodnou formuláciou § 167 ods. 1 prvej vety VwGO v zásade vylučuje uplatnenie ustanovení týkajúcich sa núteného výkonu rozhodnutí uvedených v ôsmej knihe Zivilprozessordnung (civilný sporový poriadok, ďalej len „ZPO“). Uvádza sa v ňom:

„Ak v prípadoch uvedených v § 113 ods. 1 druhej vete, § 113 ods. 5 a § 123 správny orgán nesplní povinnosť, ktorá mu bola uložená v rozsudku alebo v uznesení o nariadení predbežných opatrení, na základe návrhu mu prvostupňový súd môže uznesením pohroziť uložením donucovacej pokuty vo výške 10 000 eur v prípade, že príkaz nevykoná v lehote, ktorú mu stanovil, a ak príkaz v uvedenej lehote nevykoná, vydať rozhodnutie o uložení tejto pokuty a z úradnej povinnosti pristúpiť k nútenému výkonu rozhodnutia. Uloženie tej istej povinnosti môže viesť k opakovanému pohrozeniu pokutou, rozhodnutiu o uložení tejto pokuty a k výkonu tohto rozhodnutia.“

12 § 888 ods. 1 a 2 ZPO znie takto:

„1. Ak nemôže konať tretia osoba a ak splnenie povinnosti závisí výlučne od vôle povinného, je prvostupňový súd konajúci vo veci povinný na základe návrhu rozhodnúť, že vykonanie úkonu sa od povinného vymôže prostredníctvom donucovacej pokuty a v prípade, že je nevyhnutelná, nariadením donucovacej väzby, alebo prostredníctvom donucovacej väzby. Výška každej donucovacej pokuty nesmie presiahnuť 25 000 eur. Ustanovenia oddielu 2 týkajúce sa donucovacej väzby sa uplatňujú *mutatis mutandis*.

2. Donucovacie prostriedky sa nariaďa bez predchádzajúceho upozornenia na následky nesplnenia povinnosti.“

13 § 890 ods. 1 a 2 ZPO stanovuje:

„1. Ak povinný nesplní svoju povinnosť zdržať sa určitého konania alebo strpieť určité konanie, súd prvého stupňa mu na návrh veriteľa uloží poriadkovú pokutu a v prípade, ak ju nemožno vymôcť, donucovaciu väzbu, alebo donucovaciu väzbu v trvaní maximálne šesť mesiacov. Výška každej pokuty nemôže presiahnuť 250 000 eur, pričom celková dĺžka donucovacej väzby nemôže presiahnuť dva roky.

2. Uloženiu poriadkovej pokuty alebo donucovacej väzby musí predchádzať príslušné upozornenie, ktoré, pokiaľ nie je uvedené v rozsudku, ktorým sa ukladá povinnosť, vydá súd prvého stupňa na základe návrhu.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

14 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že limitná hodnota pre oxid dusičitý (NO₂) stanovená v článku 13 ods. 1 druhom pododseku v spojení s prílohou XI oddielom B smernice 2008/50, t. j. 40 µg/m³ v priemere za kalendárny rok, bola prekročená na viacerých miestach, niekedy vo veľkom rozsahu, na niekoľkých kilometroch cestnej komunikácie v rámci mesta Mníchov (Nemecko).

15 V nadväznosti na žalobu, ktorú podala Deutsche Umwelthilfe, Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov, Nemecko) rozsudkom z 9. októbra 2012 nariadil spolkovej krajine Bavorsko, aby zmenila akčný plán kvality ovzdušia uplatňovaný na mesto Mníchov, ktorý predstavuje „plán kvality ovzdušia“ v zmysle článku 23 smernice 2008/50, takže tento plán obsahuje opatrenia potrebné na to, aby sa čo najrýchlejšie dodržala limitná hodnota oxidu dusičitého v tomto meste. Tento rozsudok nadobudol právoplatnosť.

16 Uznesením z 21. júna 2016 Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) pohrozil spolkovej krajine Bavorsko uložením pokuty vo výške 10 000 eur v prípade nesplnenia uvedeného príkazu v lehote jedného roka od doručenia tohto uznesenia. V rámci konania o opravnom prostriedku proti tomuto uzneseniu Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd spolkovej krajiny Bavorsko, Nemecko) uznesením z 27. februára 2017 pohrozil spolkovej krajine Bavorsko uložením pokút vo výške 2 000 až 4 000 eur, ak neprijme nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie dodržiavania limitných hodnôt stanovených v smernici 2008/50, vrátane uloženia zákazu premávky pre určité motorové vozidlá v niektorých mestských zónach. Toto uznesenie sa stalo právoplatným.

17 Keďže spolková krajina Bavorsko si nesplnila povinnosti vyplývajúce z uznesenia z 27. februára 2017 v celom rozsahu, Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) na základe návrhu organizácie Deutsche Umwelthilfe uznesením z 26. októbra 2017 uložil spolkovej krajine Bavorsko povinnosť zaplatiť pokutu vo výške 4 000 eur. Spolková krajina Bavorsko sa proti tomuto uzneseniu neodvolala a pokutu zaplatila.

- 18 Spolková krajina Bavorsko však ani potom nevyhovela všetkým príkazom, ktoré jej boli uložené uznesením z 27. februára 2017. Naopak, zástupcovia spolkovéj krajiny Bavorsko, medzi nimi aj ministerský predseda tejto spolkovéj krajiny, verejne oznámili svoj zámer nedodržiavať vyššie uvedené povinnosti týkajúce sa uloženia zákazu premávky.
- 19 Uzneseniami z 28. januára 2018 Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) na základe návrhu organizácie Deutsche Umwelthilfe uložil spolkovéj krajine Bavorsko pokutu vo výške 4 000 eur z dôvodu nevykonania jedného bodu výroku uznesenia z 27. februára 2017 a pohrozil jej uložením dodatočnej pokuty v rovnakej výške, ak v novej lehote nevykoná ďalší bod výroku tohto uznesenia. Na druhej strane uvedený súd okrem iného zamietol návrh na uloženie donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody voči ministerke životného prostredia a ochrany spotrebiteľov spolkovéj krajiny Bavorsko alebo v opačnom prípade ministerskému predsedovi tejto spolkovéj krajiny. Spolková krajina Bavorsko sa proti týmto uzneseniam z 28. januára 2018 odvolala na Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd spolkovéj krajiny Bavorsko), ktorý tieto odvolania uznesením zo 14. augusta 2018 zamietol.
- 20 Na poslednom uvedenom súde však stále prebieha konanie o opravnom prostriedku podanom organizáciou Deutsche Umwelthilfe proti uzneseniu z 28. januára 2018, ktorým bol zamietnutý jej návrh na uloženie donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody. Podľa vnútroštátneho súdu nemožno očakávať, že spolková krajina Bavorsko vykoná uznesenie z 27. februára 2017 prijatím predmetných zákazov premávky.
- 21 Pokiaľ však výkonná moc jasne prejaví svoje odhodlanie nedodržiavať určité súdne rozhodnutia, treba konštatovať, že uloženie a výber nových, vyšších pokút nemôže zmeniť toto správanie. Zaplatenie pokuty totiž pre spolkovú krajinu Bavorsko nepredstavuje žiadnu majetkovú stratu. Naopak, zaplatenie tejto pokuty vedie len k tomu, že sa výdavok vo výške sumy určenej súdom zaúčtuje do konkrétnej položky rozpočtu spolkovéj krajiny a tú istú sumu zaúčtuje účtovný orgán spolkovéj krajiny ako príjem.
- 22 Hoci v zásade by bolo možné zabezpečiť dodržiavanie povinností a predmetných súdnych rozhodnutí prostredníctvom donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody uloženého niektorým členom vlády Horného Bavorska (Nemecko), ministromi pre životné prostredie a ochranu spotrebiteľov spolkovéj krajiny Bavorsko alebo ministerskému predsedovi tejto spolkovéj krajiny, vnútroštátny súd sa domnieva, že z dôvodov ústavného práva tento nástroj, ktorý stanovuje ZPO, nie je v prejednávanej veci uplatniteľný.
- 23 Zatiaľ čo § 167 ods. 1 prvá veta VwGO umožňuje, pokiaľ nie je v tomto zákone stanovené inak, uplatniť opatrenia stanovené v ôsmej knihe ZPO, medzi ktoré patrí aj donucovacia väzba, § 172 VwGO predstavuje takéto osobitné ustanovenie, ktoré vylučuje uplatnenie opatrení núteného výkonu rozhodnutí uvedených v ôsmej knihe ZPO.
- 24 Je pravda, že Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd, Nemecko) už rozhodol, že súdy patriace do sústavy správneho súdnictva majú v zásade povinnosť považovať sa v náležitých prípadoch za neviazané obmedzeniami vyplývajúcimi z § 172 VwGO.
- 25 Podľa vnútroštátneho súdu však v prípade, že je donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody prijaté voči osobám zastávajúcim funkciu spojenú s výkonom verejnej moci na základe § 888 ZPO, znamenalo by to porušenie požiadavky, ktorú stanovil Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd) vo svojom uznesení z 13. októbra 1970, podľa ktorého zámer normotvorcu pri prijatí ustanovenia slúžiaceho ako právny základ pre pozbavenie slobody musí zahŕňať cieľ, na ktorého dosiahnutie sa toto ustanovenie uplatňuje. Pokiaľ ide o osoby zastávajúce funkciu spojenú s výkonom verejnej moci, podľa vnútroštátneho súdu pritom vzhľadom na genézu § 888 ZPO nebola táto požiadavka splnená.

- 26 Tento súd si však kladie otázku, či právo Únie nevyžaduje odlišné posúdenie právnej situácie, o akú ide vo veci samej.
- 27 Hoci sa totiž v situácii, o akú ide vo veci samej, podľa práva Únie vyžaduje prijatie donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody, nemecké súdy nie sú oprávnené zohľadniť prekážku, ktorú predstavuje vyššie uvedená judikatúra z oblasti ústavného práva.
- 28 Za týchto podmienok Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd spolkovej krajiny Bavorsko) rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa:

- povinnosť zakotvená v článku 4 ods. 3 druhom pododseku ZEÚ, na základe ktorej prijímú členské štáty všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie,
- zásada účinného vykonávania práva Únie členskými štátmi uvedená okrem iného v článku 197 ods. 1 ZFEÚ,
- právo na účinný prostriedok nápravy zabezpečené článkom 47 [prvom odseku] [Charty],
- povinnosť zmluvných štátov zabezpečiť účinné prostriedky nápravy v záležitostiach životného prostredia, ktorá vyplýva z článku 9 ods. 4 prvej vety [Aarhuského dohovoru], a
- povinnosť členských štátov zabezpečiť účinnú právnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, upravenú v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ,

vykladať v tom zmysle, že nemecký súd má právo, ba dokonca povinnosť rozhodnúť o nariadení donucovacieho opatrenia, ktorým osoby zastávajúce funkciu spojenú s výkonom verejnej moci... spolkovej krajiny obmedzí na osobnej slobode, aby takýmto spôsobom zabezpečil splnenie povinnosti tejto spolkovej krajiny zmeniť plán kvality ovzdušia v zmysle článku 23 smernice [2008/50] s určitým minimálnym obsahom, ak bola tejto spolkovej krajine právoplatným rozsudkom uložená takáto povinnosť prijať zmenu plánu s takýmto minimálnym obsahom a

- viaceré hroziace donucovacie pokuty pre spolkovú krajinu a rozhodnutia, ktorými sa určila výška donucovacej pokuty, ostali neúspešné,
- hroziace donucovacie pokuty a rozhodnutia, ktorými sa určila výška donucovacej pokuty by ani v prípade vyšších súm hroziacej alebo určenej donucovacej pokuty nemali podstatnejší odstrašujúci účinok, pretože zaplatenie donucovacích pokút sa pre právoplatne odsúdenú spolkovú krajinu nespája s majetkovou ujmom, ale v tomto ohľade predstavuje len prevod konkrétnej určenej sumy z jednej účtovnej položky v štátnom rozpočte do inej účtovnej položky rozpočtu spolkovej krajiny,
- právoplatne odsúdená spolková krajina sa vyslovila jednak voči súdom a jednak verejne, a to okrem iného aj prostredníctvom jej najvyšších politických verejných činiteľov voči parlamentu, v tom zmysle, že si nespĺní povinnosti, ktoré jej súd uložil v súvislosti s plánom kvality ovzdušia,
- vnútroštátne právo v zásade upravuje inštitút donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody v súvislosti s výkonom súdnych rozhodnutí, ale vnútroštátna judikatúra v oblasti ústavného práva bráni uplatneniu príslušného ustanovenia na také skutkové okolnosti prípadu, o aké ide v tejto veci, a

- vnútroštátne právo v prípade skutkových okolností, o aké ide v tomto konaní, neupravuje donucovacie prostriedky, ktoré by boli z hľadiska dosiahnutia cieľa účinnejšie ako uloženie a výber donucovacej pokuty, ale predstavovali by miernejší zásah do práv ako donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody a použitie takýchto donucovacích prostriedkov je už zo svojej podstaty v tomto konaní vylúčené.“

O prejudiciálnej otázke

- 29 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa právo Únie, najmä článok 47 prvý odsek Charty, má vykladať v tom zmysle, že za okolností charakterizovaných pretrvávajúcim odmietaním vnútroštátneho orgánu vyhovieť rozhodnutiu súdu, ktorým mu bolo uložené splniť jasnú, presnú a bezpodmienečnú povinnosť vyplývajúcu z uvedeného práva, najmä zo smernice 2008/50, toto právo splnomocňuje, alebo dokonca ukladá príslušnému vnútroštátnemu súdu povinnosť nariadiť donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody voči osobám zastávajúcim funkciu spojenú s výkonom verejnej moci.
- 30 Podľa vnútroštátneho súdu vzniká táto otázka v kontexte judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej v prípade, že členský štát nedodrжал požiadavky vyplývajúce z článku 13 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, pričom nepožiadaval o predĺženie lehoty za podmienok stanovených v článku 22 tejto smernice, prislúcha príslušnému vnútroštátnemu súdu, ktorý prípadne rozhoduje, aby prijal vo vzťahu k vnútroštátnemu orgánu všetky potrebné opatrenia, akým je uloženie povinnosti, aby daný orgán vypracoval plán vyžadovaný touto smernicou za podmienok v nej stanovených (rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 58).
- 31 V prejednávanej veci vnútroštátny súd už na základe tejto judikatúry uložil spolkovej krajine Bavorsko povinnosť, aby v rôznych mestských zónach mesta Mníchov vydala zákaz premávky pre určité motorové vozidlá s dieselovým motorom, aby bola čo najskôr dodržaná limitná hodnota stanovená v prílohe XI časti B smernice 2008/50 pre oxid dusičitý.
- 32 Vzhľadom na odmietnutie spolkovej krajiny Bavorsko splniť uvedenú povinnosť uloženú právoplatným rozhodnutím, spor vo veci samej sa týka konkrétne návrhu organizácie Deutsche Umwelthilfe na účely núteného výkonu tohto súdneho príkazu prostredníctvom donucovacej väzby uloženej ministerke životného prostredia a ochrany spotrebiteľov spolkovej krajiny Bavorsko, alebo v opačnom prípade voči ministerskému predsedovi tejto spolkovej krajiny.
- 33 V tejto súvislosti treba v prvom rade konštatovať, že v prípade neexistencie harmonizácie vnútroštátnych mechanizmov núteného výkonu rozhodnutí patria podrobnosti ich fungovania do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov na základe zásady ich procesnej autonómie. Tieto spôsoby fungovania však musia vyhovovať dvojitej podmienke spočívajúcej v tom, že nesmú byť menej výhodné ako tie, ktorými sa spravujú podobné situácie vo vnútroštátnom práve (zásada ekvivalencie), a nesmú v praxi znemožňovať alebo príliš sťažovať výkon práv poskytnutých spotrebiteľom právom Únie (zásada efektivity) (rozsudok z 26. júna 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, bod 46 a citovaná judikatúra).
- 34 V druhom rade je potrebné pripomenúť, že členské štáty sú pri vykonávaní práva Únie povinné zabezpečiť dodržiavanie práva na účinný prostriedok nápravy zakotveného v článku 47 prvom odseku Charty (rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 69), ktorý predstavuje potvrdenie zásady účinnej súdnej ochrany. Pokiaľ ide o žaloby týkajúce sa dodržiavania práva životného prostredia, najmä z podnetu združení na ochranu životného prostredia, ako je to v spore vo veci samej, toto právo na účinný prostriedok nápravy je tiež zakotvené v článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

- 35 Podľa judikatúry Súdneho dvora však vnútroštátna právna úprava, ktorá vedie k situácii, v ktorej rozsudok súdu zostáva neúčinný vzhľadom na to, že táto právna úprava neobsahuje žiadny prostriedok na to, aby bol tento rozsudok dodržaný, porušuje základnú podstatu práva na účinný prostriedok nápravy zakotveného v článku 47 Charty (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 72).
- 36 Uvedené právo by totiž bolo iluzórne, ak právny poriadok členského štátu umožňoval, aby právoplatné a záväzné súdne rozhodnutie nemalo účinky, a to v neprospech niektorého účastníka konania (rozsudky z 30. júna 2016, Toma a Biroul Executores Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, bod 43 a citovaná judikatúra, ako aj z 29. júla 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 57).
- 37 Konkrétnejšie, z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950, na základe ktorého sa má vykladať článok 47 Charty (rozsudok z 30. júna 2016, Toma a Biroul Executores Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, bod 41, ako aj citovaná judikatúra), vyplýva, že skutočnosť, že orgány verejnej moci nespĺnia právoplatné a vykonateľné súdne rozhodnutie, zbavuje toto ustanovenie akéhokoľvek potrebného účinku (pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP, 19. marca 1997, Hornsby v. Grécko, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 41 a 45).
- 38 Právo na účinný prostriedok nápravy je o to dôležitejšie, že v oblasti, na ktorú sa vzťahuje smernica 2008/50, by neprijatie opatrení vyžadovaných touto smernicou ohrozilo zdravie osôb (pozri analogicky rozsudok z 25. júla 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 38).
- 39 Okrem toho prináleží vnútroštátnemu súdu, aby na účely zabezpečenia účinnej súdnej ochrany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie týkajúce sa životného prostredia, poskytol výklad svojho vnútroštátneho práva, ktorý je v čo najväčšej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv priznaných právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. marca 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, body 50 a 51).
- 40 Na tento účel prináleží uvedenému súdu, aby pri zohľadnení vnútroštátneho práva ako celku a uplatnení výkladových metód, ktoré toto právo pripúšťa, overil, či môže dospieť k výkladu tohto práva, ktorý by mu umožnil uplatniť účinné donucovacie opatrenia na zabezpečenie vykonania právoplatného rozsudku zo strany orgánov verejnej moci, akými sú najmä vysoké pokuty, opakovane uložené v krátkodobom časovom horizonte, ktorých zaplatenie v konečnom dôsledku nepovedie k tomu, že budú príjmom rozpočtu, z ktorého pochádzajú.
- 41 V prejednávanej veci však vnútroštátny súd zastáva názor, že nemôže zabezpečiť dodržiavanie zásady efektivity práva Únie a práva na účinný prostriedok nápravy, pokiaľ ho právo Únie neopravňuje, či dokonca mu neukladá povinnosť vylúčiť dôvody ústavnej povahy, ktoré podľa neho bránia uplatneniu donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody osôb zastávajúcich funkciu spojenú s výkonom verejnej moci.
- 42 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ak vnútroštátny súd nemôže podať výklad vnútroštátnej právnej úpravy v súlade s požiadavkami práva Únie, uvedený súd, ktorý rozhoduje v rámci svojej právomoci, má ako orgán členského štátu povinnosť neuplatniť akékoľvek vnútroštátne ustanovenie odporujúce ustanoveniu práva Únie, ktoré má priamy účinok v spore, o ktorom rozhoduje (rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, bod 21, ako aj z 24. júna 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, body 58 a 61).

- 43 Túto judikatúru Súdneho dvora však nemožno chápať v tom zmysle, že zásada efektivity práva Únie a dodržanie práva na účinnú súdnu ochranu zaručené v článku 47 prvom odseku Charty zaväzujú vnútroštátny súd, aby ponechal neuplatnené ustanovenie vnútroštátneho práva alebo samotný výklad vnútroštátneho práva, ktorý sa mu zdá byť v súlade s vnútroštátnou ústavou, ak by tým porušil iné základné právo zaručené právom Únie.
- 44 Ako totiž vyplýva z článku 52 ods. 1 Charty, právo na účinnú súdnu ochranu nie je absolútnym právom a môže obsahovať obmedzenia najmä na ochranu práv a slobôd iných. Donucovacie opatrenie, akým je donucovacia väzba, však prináša obmedzenie práva na slobodu, zaručeného článkom 6 Charty.
- 45 S cieľom odpovedať na prejudiciálnu otázku treba po tretie pristúpiť k zváženiu dotknutých základných práv s ohľadom na požiadavky stanovené v článku 52 ods. 1 prvej vete Charty.
- 46 Pokiaľ ide o požiadavky, ktoré musí právny základ obmedzenia práva na slobodu spĺňať, Súdny dvor už vo svetle rozsudku *ESLP*, 21. októbra 2013, *Del Río Prada v. Španielsko* (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), uviedol, že zákon oprávňujúci súd zbaviť osobu jej slobody musí na to, aby splnil požiadavky článku 52 ods. 1 Charty, byť dostatočne dostupný, presný a predvídateľný, pokiaľ ide o jeho uplatnenie, aby sa zabránilo akémukoľvek nebezpečenstvu svojvôle (rozsudok z 15. marca 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, body 38 a 40).
- 47 Je potrebné spresniť, že tieto podmienky platia pre všetky druhy pozbavenia osobnej slobody, a to aj vtedy, ak toto pozbavenie slobody vyplýva z potreby zabezpečiť výkon trestu uloženého súdnym rozhodnutím, a to nezávisle od možnosti dotknutej osoby vyhnúť sa pozbaveniu slobody vykonaním súdneho príkazu, ktorý bol nariadený tým istým alebo skorším rozhodnutím.
- 48 Hoci z diskusií, ktoré sa uskutočnili na pojednávaní pred Súdnym dvorom, vyplýva, že pretrvávajú pochybnosti, pokiaľ ide o splnenie podmienok umožňujúcich nariadiť donucovacia väzba stanovenú v nemeckom práve voči osobám zastávajúcim funkciu spojenú s výkonom verejnej moci, prináleží iba vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, či sú príslušné vnútroštátne ustanovenia vzhľadom na ich znenie a podstatu dostatočne prístupné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich uplatnenie, a umožňujú tak zabrániť akémukoľvek nebezpečenstvu svojvôle.
- 49 Ak to tak nie je, vnútroštátny súd nemôže len na základe zásady efektivity a práva na účinnú súdnu ochranu nariadiť donucovacia väzba. Akékoľvek obmedzenie práva na slobodu musí byť totiž stanovené zákonom, ktorý spĺňa požiadavky pripomenuté v bode 46 tohto rozsudku.
- 50 Pokiaľ ide o požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality, treba pripomenúť, že ak ide o viaceré základné práva, pri posudzovaní dodržiavania zásady proporcionality sa musí dodržiavať potreba súladu požiadaviek spojených s ochranou rôznych práv a spravodlivej rovnováhy medzi nimi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 60 a citovanú judikatúru).
- 51 Treba však konštatovať, ako uviedol generálny advokát v bode 86 svojich návrhov, že vzhľadom na to, že uloženie donucovacej väzby so sebou prináša pozbavenie slobody, môže k nemu dôjsť len vtedy, ak neexistuje žiadne menej obmedzujúce opatrenie umožňujúce dosiahnuť sledovaný cieľ. Vnútroštátnemu súdu teda prináleží, aby overil, či vnútroštátne právo, ktoré upravuje nútený výkon rozhodnutí, možno vykladať v súlade s právom na účinnú súdnu ochranu v tom zmysle, že umožňuje tomuto súdu prijať opatrenia, ktoré nezasahujú do práva na slobodu, ako sú opatrenia uvedené v bode 40 tohto rozsudku.
- 52 Iba za predpokladu, že vnútroštátny súd dospeje k záveru, že v kontexte zváženého uvedeného v bode 45 tohto rozsudku obmedzenie práva na slobodu z dôvodu nariadenia donucovacej väzby spĺňa podmienky stanovené v tejto súvislosti v článku 52 ods. 1 Charty, právo Únie nielen umožňuje, ale dokonca vyžaduje uplatnenie takého opatrenia.

- 53 Treba ešte zdôrazniť, že vyššie uvedené úvahy nemajú vplyv na možnosť, aby Súdny dvor v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti konštatoval, že došlo k porušeniu smernice 2008/50, akým je porušenie, ktoré vnútroštátny súd uvádza ako základ sporu vo veci samej.
- 54 Okrem toho treba pripomenúť, že úplnú účinnosť práva Únie a účinnú ochranu práv, ktoré z neho jednotlivci vyvodzujú, možno zabezpečiť aj prostredníctvom zásady zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom v dôsledku porušenia práva Únie, ktoré mu možno pripísať, pričom táto zásada je neoddeliteľnou súčasťou systému Zmlúv, na ktorých je Únia založená (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 20, 39 a 52, ako aj z 28. júla 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, bod 18 a citovaná judikatúra).
- 55 Táto zásada platí pre každý prípad porušenia práva Únie členským štátom, a to bez ohľadu na orgán verejnej moci, ktorý je pôvodcom tohto porušenia (rozsudok z 28. júla 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, bod 19 a citovaná judikatúra).
- 56 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na položenú otázku odpovedať tak, že právo Únie, najmä článok 47 prvý odsek Charty, sa má vykladať v tom zmysle, že za okolností charakterizovaných pretrvávajúcim odmietaním vnútroštátneho orgánu vyhovieť rozhodnutiu súdu, ktorým mu bolo uložené splniť jasnú, presnú a bezpodmienečnú povinnosť vyplývajúcu z uvedeného práva, konkrétne zo smernice 2008/50, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý má právomoc nariadiť donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody voči osobám zastávajúcim funkciu spojenú s výkonom verejnej moci, ak v rámci ustanovení vnútroštátneho práva existuje právny základ pre prijatie takéhoto opatrenia, ktorý je dostatočne prístupný, presný a predvídateľný, pokiaľ ide o jeho uplatnenie a pokiaľ obmedzenie práva na slobodu, zaručeného článkom 6 Charty, z dôvodu tohto nariadenia spĺňa ostatné podmienky stanovené v tejto súvislosti článkom 52 ods. 1 Charty. Naopak, ak neexistuje takýto právny základ vo vnútroštátnom práve, právo Únie neoprávňuje tento súd, aby využil takéto opatrenie.

O trovách

- 57 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 (veľká komora) rozhodol takto:

Právo Únie, najmä článok 47 prvý odsek Charty základných práv Európskej únie, sa má vykladať v tom zmysle, že za okolností charakterizovaných pretrvávajúcim odmietaním vnútroštátneho orgánu vyhovieť rozhodnutiu súdu, ktorým mu bolo uložené splniť jasnú, presnú a bezpodmienečnú povinnosť vyplývajúcu z uvedeného práva, konkrétne zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý má právomoc nariadiť donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody voči osobám zastávajúcim funkciu spojenú s výkonom verejnej moci, ak v rámci ustanovení vnútroštátneho práva existuje právny základ pre prijatie takéhoto opatrenia, ktorý je dostatočne prístupný, presný a predvídateľný, pokiaľ ide o jeho uplatnenie a pokiaľ obmedzenie práva na slobodu, zaručeného článkom 6 Charty základných práv Európskej únie, z dôvodu tohto nariadenia spĺňa ostatné podmienky stanovené v tejto súvislosti článkom 52 ods. 1 Charty. Naopak, ak neexistuje takýto právny základ vo vnútroštátnom práve, právo Únie neoprávňuje tento súd, aby využil takéto opatrenie.

Podpisy