



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 164/19
U Luxembourg 19. prosinca 2019.

Presuda u predmetu C-752/18
Deutsche Umwelthilfe/Freistaat Bayern

Supletorna kazna zatvora može se izreći odgovornim osobama savezne zemlje Bavarske kako bi im se naložilo da donesu mjere za pročišćavanje zraka u Münchenu (kao što je to zabrana prometovanja određenim dizelskim motornim vozilima) samo ako u tu svrhu postoji nacionalna pravna osnova koja je dovoljno dostupna, precizna i predvidljiva u pogledu svoje primjene i ako je ta kazna proporcionalna

Na Visokom upravnom sudu Bavarske je da provjeri jesu li ti uvjeti ispunjeni

Svojom današnjom presudom Sud je po prvi puta donio odluku o tome jesu li nacionalni sudovi ovlašteni ili čak obvezni izreći supletorne kazne zatvora odgovornim osobama u nacionalnim tijelima koje uporno odbijaju postupiti u skladu sa sudskom odlukom kojom im se nalaže izvršenje obveza na temelju prava Unije.

Pred Sudom je pokrenut spor između Deutsche Umwelthilfe, njemačke udruge za zaštitu okoliša, i savezne zemlje Bavarske (Njemačka) povodom upornog odbijanja potonje da na temelju Direktive 2008/50 o kvaliteti zraka¹ usvoji mjere koje su nužne za poštovanje granične vrijednosti određene za dušikov dioksid u gradu Münchenu (Njemačka). Iako je saveznoj zemlji Bavarskoj 2012. godine prvi put naloženo da izmijeni svoj akcijski plan za kvalitetu zraka koji se primjenjuje u tom gradu te joj je potom 2016. godine drugi put naloženo da uz prijetnju novčanom kaznom postupi u skladu sa svojim obvezama, uključujući propisivanjem zabrana prometovanja određenim dizelskim motornim vozilima u različitim urbanim zonama, ona je ipak odlučila da neće postupiti u skladu s tim nalogima, te joj je posljedično i treći put 2017. godine naloženo plaćanje novčane kazne u iznosu od 4000 eura, koju je platila. Budući da je savezna zemlja Bavarska i dalje odbijala postupiti u skladu s tim nalogima i da je javno objavila da neće poštovati svoje obveze, Deutsche Umwelthilfe podnio je novu tužbu kojom je tražio, s jedne strane, određivanje nove novčane kazne u iznosu od 4000 eura – što je prihvaćeno rješenjem od 28. siječnja 2018. – i, s druge strane, izricanje supletorne kazne zatvora odgovornim osobama savezne zemlje Bavarske (odnosno ministru okoliša i zaštite potrošača ili, umjesto njega, premijeru), što je odbijeno rješenjem od istog dana. Sud koji je uputio zahtjev, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud Bavarske) – pred kojim je savezna zemlja Bavarska pokrenula postupak – s jedne je strane potvrdio određivanje novčane kazne te je s druge strane odlučio uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku u pogledu eventualnog izricanja supletorne kazne zatvora. Naime, utvrdivši da osuda na plaćanje novčanih kazni nije takva da dovodi do promjene u ponašanju savezne zemlje Bavarske – s obzirom na to da su te novčane kazne uknjižene kao prihodi savezne zemlje, i da ne dovode ni do kakvog imovinskog gubitka te da je primjena mjere supletorne kazne zatvora isključena zbog nacionalnih ustavnih razloga – navedeni je sud uputio Sudu prethodno pitanje kojim se u biti želi utvrditi treba li pravo Unije, osobito pravo na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), tumačiti na način da ono ovlašćuje ili čak obvezuje nacionalne sudove da donesu takvu mjeru.

Sud je presudio da je, u okolnostima koje obilježava uporno odbijanje nacionalnog tijela da postupi u skladu sa sudskom odlukom kojom mu je naloženo izvršenje jasne, precizne i bezuvjetne obveze koja proizlazi iz prava Unije, osobito iz Direktive 2008/50, na nadležnom nacionalnom

¹ Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu (SL 2008., L 152, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 169.)

sudu da izrekne supletornu kaznu zatvora odgovornim osobama savezne zemlje Bavarske pod uvjetom da su ispunjena dva uvjeta. S jedne strane, u nacionalnom pravu mora postojati pravna osnova za donošenje takve mjere koja je dovoljno dostupna, precizna i predvidljiva u pogledu svoje primjene. S druge strane, mora se poštovati načelo proporcionalnosti.

U tom je pogledu Sud najprije podsjetio da je na državama članicama da, prilikom provedbe prava Unije, osiguraju poštovanje prava na **djelotvornu sudsku zaštitu** zajamčenog člankom 47. Povelje i, u području okoliša, člankom 9. stavkom 4. Arhuške konvencije². Navedeno je pravo to važnije što bi nedonošenje mjera koje zahtijeva Direktiva 2008/50 **ugrozilo zdravlje osoba**. Međutim, nacionalno zakonodavstvo koje dovodi do situacije u kojoj je presuda Suda neprovediva povređuje bitan sadržaj tog prava i lišava ga korisnog učinka. U takvoj je situaciji Sud podsjetio da je na nacionalnom sudu da svoje nacionalno pravo protumači na način koji je, u najvećoj mogućoj mjeri, u skladu s ciljevima tih odredbi ili, ako to nije tako, da ne primijeni svaku nacionalnu odredbu koja je protivna pravu Unije, a koja ima izravan učinak.

Međutim, Sud je također naveo da poštovanje potonje obveze ne smije dovesti do nepoštovanja drugog temeljnog prava, odnosno **prava na slobodu** zajamčenog člankom 6. Povelje koje se ograničava supletornom kaznom zatvora. Budući da pravo na djelotvornu sudsku zaštitu nije apsolutno i da može sadržavati ograničenja, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, nameće se **odvagivanje temeljnih prava o kojima je riječ**. Da bi ipak ispunio zahtjeve iz te odredbe, **zakon koji ovlašćuje sud da određenu osobu liši slobode najprije mora biti dovoljno dostupan, precizan i predvidljiv u pogledu svoje primjene kako bi se izbjegla svaka opasnost od arbitrarnosti, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev**. Osim toga, **do izricanja supletorne kazne zatvora koja podrazumijeva lišavanje slobode, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti, može doći samo ako ne postoji nijedna manje ograničavajuća mjera** (kao što su to, među ostalim, novčane kazne u višem iznosu koje se ponavljaju u kratkom razmaku i čije plaćanje naposljetku neće biti u korist proračuna iz kojeg se taj iznos izdvaja), **što također mora utvrditi sud koji je uputio zahtjev**. **Pravo Unije ne samo da ovlašćuje nego čak i zahtijeva izricanje takve mjere samo pod pretpostavkom da se zaključi da je ograničenje prava na slobodu zbog izricanja supletorne kazne zatvora u skladu s tim uvjetima**, pri čemu se međutim mora navesti da Sud u okviru tužbe zbog povrede obveze usto može utvrditi povredu Direktive 2008/50 ili da ta povreda može dovesti do uspostave odgovornosti države za nastalu štetu.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da u okviru postupka koji se pred njima vodi upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 4293

Snimke s objave presude nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106

² Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)