

Anonymizované znenie

Preklad

C-9/22 – 1

Vec C-9/22

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

5. január 2022

Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania:

High Court

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

30. november 2021

Navrhovatelia:

NJ

OZ

Oporcovia:

An Bord Pleanála

Ireland

Attorney General

za účasti:

DBTR-SCRI Fund

THE HIGH COURT (VRCHNÝ SÚD, ÍRSKO)

SÚDNE PRESKÚMANIE

[omissis]

[vnútroštátne čísla konania]

[omissis]

(č. 3)

ROZSUDOK z [omissis] [predsedajúci sudca] **vynesený v utorok, 30. novembra, 2021**

- 1 V rozhodnutí vo veci Kerins v. An Bord Pleanála (č. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 [neuvedené v zbierke súdnych rozhodnutí, High Court (Vrchný súd), 31. máj 2021] som zamietol návrh navrhovateľa v otázkach vnútroštátneho práva a oznámil som zámer predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie otázky týkajúce sa práva Únie.
- 2 V rozhodnutí vo veci Kerins v. An Bord Pleanála (č. 2) [2021] IEHC 612, [neuvedené v zbierke súdnych rozhodnutí, High Court (Vrchný súd), 4. október, 2021] som na návrh účastníkov konania vydal objasnenia určitých aspektov rozsudku č. 1.
- 3 Prijímam rozhodnutie o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania [omissis].

Predmet sporu

- 4 Navrhovate[lia] sa domáha[jú], aby bolo zrušené rozhodnutie An Bord Pleanála (Rada pre územné plánovanie, Írsko, ďalej len „rada“), ako príslušného orgánu pre vydávanie povolení, o vydaní územného povolenia pre bytovú výstavbu. Navrhovatelia tiež žiadajú, aby bolo určené, že § 28 Planning and Development Act 2000 (zákon o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000) (ďalej len „zákon z roku 2000“) je neplatný z dôvodu rozporu s právom Únie, konkrétne so smernicou 92/43/EHS o ochrane biotopov a smernicou 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (PVŽP), v znení smernice 2014/52/EU, z dôvodu, že povinné požiadavky uvedené v tomto ustanovení sú v rozpore s postupom primeraného odhadu (PO) alebo PVŽP.

Skutkový stav

- 5 Lokalita, ktorej sa týka táto žaloba, sa nachádza v južnom centre Dublinu [omissis].
- 6 Územný plán Dublinu 2016 – 2022 bol prijatý Mestskou radou v Dubline (ďalej len „mestská rada“), ako orgánom územného plánovania, 23. septembra 2016 a nadobudol účinnosť 21. októbra 2016.
- 7 Vypracovanie územného plánu je zákonnou povinnosťou (§9 ods. 1 zákona z roku 2000).
- 8 Daná oblasť je v územnom pláne označená ako oblasť určená na strategický rozvoj a revitalizáciu (SDRA) s názvom „Záhrady a okolie svätej Terezy SDRA 12“. SDRA celkovo zahŕňa dve bývalé priemyselné lokality, ktoré predtým prevádzkovali Player Wills a Bailey Gibson.
- 9 Rámcový územný plán, neupravený zákonom, bol vypracovaný mestskou radou v júli 2017 s cieľom implementovať SDRA 12. Zahŕňal navrhovaný park s rozlohou 0,2 hektára v lokalite Bailey Gibson.

Ministerské usmernenia

- 10 Ministerské usmernenia s názvom Usmernenia pre rozvoj miest a výšku budov boli prijaté v roku 2018 na základe § 28 zákona z roku 2000. Usmernenia samy osebe boli predmetom strategického environmentálneho posudzovania (SEP).
- 11 Usmernenia nenariaďujú udelenie povolenia, ale umožňujú jeho udelenie. [omissis] usmernenia vyžadujú, aby udelenie povolenia bolo dostupnou možnosťou, a to aj vtedy, ak by konkrétne ciele plánu mesta alebo grófstva, plány miestnej oblasti alebo súvisiace environmentálne hľadiská určovali inak. A preto je záver, že povolenie nemožno udeliť, s odvolaním sa na takéto faktory, usmerneniami vylúčený.
- 12 Odsek 3.1 usmernení z roku 2018 stroho uvádza, že „vládna politika stanovuje, že vo vhodných mestských lokalitách sa musia vo všeobecnosti zvyšovať výšky budov. Je teda predpoklad v prospech výstavby výškových budov v našich centrách miest a obcí a v iných mestských lokalitách [omissis].“
- 13 Je zrejmé, že tento prístup, ktorý následne uvádza povinné SPPR ďalej v dokumente, je založený na vládnej politike bývania a nie na čisto environmentálnych úvahách. Táto vec teda osobitne naskočí otázku zákonnosti záväzných požiadaviek, ktoré majú svoj pôvod v politikách motivovaných predovšetkým, aj keď nie výlučne, faktormi, ktoré nemajú environmentálny charakter.
- 14 Osobitná požiadavka politiky územného plánovania 3 (SPPR 3) znie takto:

„Je osobitnou požiadavkou politiky územného plánovania, že keď;

- (A) 1. žiadateľ o vydanie územného povolenia uvedie, ako návrh výstavby spĺňa vyššie uvedené kritériá; a
- 2. hodnotenie orgánu územného plánovania sa zhoduje s prihliadnutím na širšie strategické a národné parametre politiky stanovené v národnom rámci územného plánovania a týchto usmerneniach;

potom môže orgán územného plánovania takúto výstavbu schváliť, aj keď konkrétne ciele príslušného územného plánu alebo plánu miestnej oblasti môžu stanovovať inak.“

- 15 Odmietam tvrdenie rady, že dodržiavanie usmernení nevylučuje žiadny konkrétny výsledok. Vylučuje vydanie rozhodnutia rady, že udelenie povolenia je samo osebe vylúčené z územného plánu. Je pravda, že v každom prípade rada môže zamietnuť vydanie povolenia z iných dôvodov, ale jedna vec, ktorá je úplne jasná, je, že ak platí vyššie uvedené, potom rada nie je oprávnená odmietnuť vydanie povolenia, lebo „konkrétne ciele príslušného územného plánu alebo plánu miestnej oblasti môžu stanovovať inak“.
- 16 Skutočnosť, že vo frazeológii SPPR 3(A) sa používajú niektoré pojmy povoľovacieho charakteru, je skôr vecou formulácie ako podstaty, pretože podľa zákonného ustanovenia obsiahnutého v § 28 je dodržiavanie povinné. Rada tvrdí, že „vyššie uvedené kritériá“ uvedené v SPPR 3(A) zahŕňajú kritérium, že „sú splnené príslušné požiadavky na environmentálne hodnotenie vrátane SEP, PVŽP, PO a hodnotenie ekologických vplyvov“. To však neposkytuje odpoveď na otázku, ako SPPR ovplyvňuje tento proces.
- 17 V § 28 ods. 1C zákona z roku 2000 sa stanovuje, že ak ministerské usmernenia podľa tohto ustanovenia obsahujú osobitnú požiadavku politiky územného plánovania, rada bude konať v súlade s týmito požiadavkami. Táto skutočnosť je záväzná.
- 18 Usmernenia [omissis] uvádzajú, že orgán územného plánovania „môže schváliť takúto výstavbu, aj keď konkrétne ciele príslušného územného plánu alebo plánu miestnej oblasti môžu stanovovať inak“, pokiaľ ide o výstavbu spĺňajúcu uvedené kritériá. Aj keď je táto veta formulovaná v povoľovacom zmysle, má to za následok vylúčenie rozhodnutia orgánu územného plánovania o tom, že udelenie povolenia by bolo vylúčené znením územného plánu alebo plánu miestnej oblasti. Táto skutočnosť má záväzný účinok [omissis].
- 19 Rada je povinná dodržiavať tieto usmernenia, a preto nemôže rozhodnúť, že územný plán alebo plán miestnej oblasti vylučuje udelenie povolenia.

Hlavný plán

- 20 Hlavný plán je výslovne predpokladaný v územnom pláne, ktorého odsek 2.2.8.1 stanovuje, že „Mestská rada v Dubline pripraví špecifické usmernenia pre oblasť týkajúce sa strategického rozvoja a revitalizácie (SDRA) a pre kľúčové okresné centrá s využitím [omissis] schematických hlavných plánov [omissis] [ďalšie údaje, ktoré nie sú pre túto vec relevantné].“ Územný plán podliehal [omissis] SEP, hlavný plán však nie.
- 21 Hlavný plán pre oblasť bol vypracovaný spoločne poradcami zúčastneného účastníka konania [omissis] a mestskou radou v januári 2020. Bol preverený na AA konzultantmi pre územné plánovanie developera 15. januára 2020. Nebol podrobený SEP. Hlavný plán zahŕňa odstránenie verejného priestranstva z lokality Bailey Gibson, ktoré bude v neskoršom štádiu výstavby poskytnuté na inom mieste s finančným príspevkom od developera.

Spôsobilosť, na základe ktorej bol prijatý hlavný plán

- 22 Odmietam výklad rady, že hlavný plán bol prijatý mestskou radou na základe jej právnej spôsobilosti ako „vlastníka pôdy“. [omissis] Prijatie hlavného plánu sa zjavne neobmedzuje len na postavenieestskej rady ako vlastníka pôdy, pretože počíta aj s prácami na pozemkoch, ktoré nie sú vo vlastníctveestskej rady. Ale aj keby sa to týkalo len pozemkov vo vlastníctveestskej rady, zahŕňa to pôsobnosťestskej rady ako miestneho úradu.
- 23 Je pravdou, že vo vzťahu ku konkrétnej výstavbe je mestská rada niekedy príslušným orgánom a inokedy developerom – rozlišovanie uvedené napríklad v článku [9a] smernice o PVŽP 2011/92/EÚ v znení smernice 2014/52/EÚ. Pokiaľ ide o výstavbu na pozemkoch vo vlastníctve zúčastneného účastníka konania, mestská rada zjavne nie je developerom. Ale podľa vnútroštátneho práva aj v prípade, keď je mestská rada vlastníkom pozemku aj developerom, stále vystupuje v postaveníestskej rady [omissis].
- 24 [omissis] [V podstate zopakovanie § 23 a 26]
- 25 Okrem toho, vzhľadom na to, že územný plán bol prijatý v rámci spôsobilostiestskej rady ako orgánu územného plánovania a že predpokladá hlavný plán, ktorým sa riadi budúce územné plánovanie, každý takýto hlavný plán [omissis] sa musí považovať aj za právny aktestskej rady konajúcej vo svojej pôsobnosti ako orgán územného plánovania. [omissis] [okrajové pripomienky, pretože sudca už konštatoval, že mestská rada konala ako orgán územného plánovania.]
- 26 V prejednáwanej veci je nevyhnutné dospieť k záveru, že hlavný plán bol odsúhlasený mestskou radou ako miestnym orgánom a orgánom územného plánovania, ako aj ako vlastníkom pozemku.

Vzťah medzi hlavným plánom a územným plánom

- 27 Hlavný plán nie je vypracovaný podľa žiadneho osobitného zákonného ustanovenia a ani formálne nie je súčasťou územného plánu. Hlavný plán je však výslovne uvedený v územnom pláne a je v tomto rozsahu a v tomto zmysle vytvorený „v rámci“ územného plánu prijatého na základe zákona, t.j. ide o špecifické opatrenie prijaté nadväzne na územný plán, s ktorým sa počíta v územnom pláne.
- 28 Hlavný plán formálne nemení územný plán, ale počíta s povolením výstavby, ktorá by nebola v súlade s pôvodne prijatým územným plánom.
- 29 Predseda mestskej rady je oprávnený konať v celom rade záležitostí v mene mestskej rady bez súhlasu volených poslancov. Takéto úkony predstavujú úkony mestskej rady. Tieto úkony zahŕňajú vyslovenie súhlasu s hlavným plánom. [omissis] [Zohľadnenie vnútroštátneho práva, ktoré podporuje toto zistenie]
- 30 Hlavný plán by v skutočnosti predstavoval odchýlku od územného plánu v tom zmysle, že výslovne počíta s odlišným druhom výstavby, najmä pokiaľ ide o výšku.

Uplatnenie

- 31 Developer sa zapojil do predbežnej konzultácie územného plánovania konanej 21. januára 2020 a formálne požiadal o povolenie 25. mája 2020 v zmysle § 4 ods. 1 zákona o územnom plánovaní a rozvoji (bývaní) a o prenájme obytných priestorov z roku 2016. Išlo o prvú zo štyroch žiadostí týkajúcich sa územného plánovania plánovaných vo vzťahu k lokalite a okoliu v rámci hlavného plánu.
- 32 Hlavný inšpektor územného plánovania z An Bord Pleanála (Rada pre územné plánovanie) odporučil žiadosť zamietnuť 20. augusta 2020. No rada nesúhlasila a povolenie vydala 14. septembra 2020. Povolením bola povolená výstavba „stavieb na prenájom“ umožňujúca zbúranie všetkých existujúcich stavieb v lokalite a výstavbu 416 bytov v piatich blokoch od 2 do 16 podlaží, ako aj výstavbu občianskej vybavenosti pre nájomníkov, spoločných priestorov, zariadenia starostlivosti o deti, komerčnej podlahovej plochy, rozvodne ESB a súvisiacich stavieb, ako sú parkovacie miesta.
- 33 V rozhodnutí je viacero odkazov na hlavný plán. V správe inšpektora sa naň odkazuje 68-krát a poskytnutie finančného príspevku na rozvoj na realizáciu hlavného plánu je záväzne podmienené podmienkou č. 24.

Podmienka č. 24

- 34 Podmienka č. 24 stanovuje, že developer zaplatí 4 000 eur za jednotku (aktualizované) orgánu územného plánovania ako osobitný príspevok namiesto

zabezpečenia verejného priestranstva podľa § 48 ods. 2 písm. c) zákona z roku 2000. [omissis] [zopakované v podstate v § 36 nižšie]

- 35 Podmienka č. 24 zjavne realizuje hlavný plán. Účelom platby je realizovať hlavný plán v rozsahu poskytnutia finančných prostriedkov na verejné priestranstvo v oblasti, na ktorú sa vzťahuje hlavný plán. To síce nezakladá záväznú povinnosť realizovať hlavný plán v plnom rozsahu, no jasne vyčleňuje konkrétne prostriedky, ktoré sa majú použiť na verejné priestranstvo v rámci hlavného plánu oblasti. [omissis] [Ďalší obsah irelevantný pre prejudiciálne otázky]
- 36 Hlavný plán konkrétne nevyžadoval uloženie podmienky č. 24, ale uloženie podmienok tohto charakteru sa odráža v územnom pláne, ktorý stanovuje (v bode 16.10.3), že „verejné priestranstvo sa zvyčajne nachádza na mieste, kde sa uskutočňuje výstavba, no v niektorých prípadoch môže byť vhodnejšie žiadať finančný príspevok na jeho zabezpečenie na inom mieste v okolí“. [omissis] Bez hlavného plánu by neexistovalo žiadne konkrétne verejné priestranstvo, na ktoré by sa vyžadoval osobitný príspevok. Uložením podmienky č. 24 sa nemení formálne právne postavenie hlavného plánu, ale predstavuje právne vymožiteľné vykonanie opatrenia, ktoré hlavný plán predpokladá.

Odvolať sa na ministerské usmernenia v povolení

- 37 Skutočnosť, že rada, pod nadpisom PVŽP vo svojom rozhodnutí, výslovne neuviedla SPPR 3 alebo usmernenia o výškach budov je irelevantná, a to tak fakticky, ako aj právne. Nedostatok výslovnej zmienky sa nerovná nedostatočnému zohľadneniu.
- 38 Rada sa na začiatku rozhodnutia odvolávala na usmernenia o výške budov v písm. f) časti „Dôvody a úvahy“. V súlade so ustálenou právnou úpravou sa preto rada, pri vykonávaní PVŽP, opierať okrem iných materiálov o usmernenia o výške budov. [OMISSIS] [okrajové pripomienky] skutočnosť, že usmernenia o výške budov neboli uvedené pod nadpisom PVŽP, je irelevantná.
- 39 Je pravda, že PVŽP je v prvom rade vecou procesu a nie výsledku, ale na konci procesu posudzovania je posúdenie, či sú identifikované vplyvy prijateľné alebo neprijateľné z hľadiska životného prostredia; a tento aspekt je jasne spojený s ministerskými usmerneniami.
- 40 Zo skutkového a právneho hľadiska rada zjavne zohľadnila povinné požiadavky vo všetkých aspektoch rozhodnutia. To vyplýva z:
 - i) osobitnej zmienky o zohľadnení povinných požiadaviek v časti „Dôvody a úvahy“;
 - ii) absencie akejkoľvek formulácie v rozhodnutí, ktorá by konštatovala neuplatnenie tejto skutočnosti, pokiaľ ide o časť rozhodnutia týkajúceho sa PVŽP a

- iii) ustálenej domácej judikatúry, že ak osoba s rozhodovacou právomocou vyhlási, že záležitosť bola posúdená, mala by sa považovať za posúdenú, ak neexistuje dôkaz o opaku.

- 41 Preto musí posúdenie usmernení zahŕňať proces PVŽP.
- 42 Praktický účinok povinného charakteru ministerských usmernení sa môže od prípadu k prípadu líšiť, [omissis] ale [omissis] dopad zákonného ustanovenia možno v tejto veci preukázať porovnaním rozhodnutia rady so správou inšpektora. V správe inšpektora z 20. augusta 2020 bol kladený podstatne väčší dôraz na otázky životného prostredia, čo viedlo k odporúčaniu na zamietnutie žiadosti. Rada však pri rozhodovaní o udelení povolenia 14. septembra 2020 prisúdila oveľa väčšiu váhu vplyvu SPPR 3. Aj keď súlad s usmerneniami úplne nepredurčuje výsledok, vzhľadom na možnosť, že povolenie môže byť zamietnuté na inom základe, výrazne skresľuje analýzu v prospech udelenia povolenia, a tak sa stalo aj v tejto veci.

Relevantné právne podklady

- 43 Zoznam relevantných právnych podkladov EÚ, medzinárodných a vnútroštátnych právnych podkladov je zhrnutý a uvedený v prílohe k rozsudku spolu s odkazmi na webové stránky.

Relevantné žalobné dôvody

- 44 Po rozsudku č. 1, ktorým boli zamietnuté viaceré žalobné dôvody, existujú dva aktuálne žalobné dôvody.
- 45 Prvou výhradou je, že rozhodnutie sa opieralo o hlavný plán, ktorý nebol podrobený SEP.
- 46 Druhá výhrada spočíva v tom, že zákonná požiadavka dodržiavať ministerské usmernenia vedie k porušeniu smernice o PVŽP [omissis]. Navrhovatelia vznášajú námietku proti § 28 ods. 1C zákona z roku 2000, ktorý stanovuje, že ak usmernenia obsahujú osobitnú požiadavku politiky územného plánovania, rada musí konať v súlade s takýmito požiadavkami. Hlavným sporným bodom je výklad a otázka, či smernica o PVŽP [omissis] bráni zohľadneniu vnútroštátnych záväzných politík. V tomto prípade sa kladie dôraz na konkrétny druh politiky, pretože odsek 3.1 usmernení z roku 2018, ktorý následne obsahuje záväzné SPPR ďalej v dokumente, je založený na vládnej politike bývania a nie na čisto environmentálnych úvahách. [omissis] [Opakovanie a prvky irelevantné pre prejudiciálne otázky].
- 47 Navrhovatelia tvrdia, že výsledok bol „vopred určený“ usmerneniami, ale aj keď ide o mierne zveličovanie, výsledok bol v usmerneniach určite jasne naznačený.

Ako už bolo uvedené vyššie, túto skutočnosť možno pozorovať v porovnaní so správou inšpektora, ktorá kladla väčší dôraz na environmentálne hľadiská.

Otázky práva Únie

- 48 Zastávam názor, že z vecných dôvodov uvedených vyššie vyplýva viacero otázok výkladu práva Únie a považujem za potrebné podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor EÚ podľa článku 267 ZFEÚ.

Prvá prejudiciálna otázka

- 49 Prvá prejudiciálna otázka znie:

má článok 2 písm. a) smernice 2001/42/ES taký účinok, že jeho znenie „plány a programy... ako aj ich akékoľvek modifikácie... ktoré sú predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni...” zahŕňa plán alebo program, ktorý je pripravený a/alebo schvaľovaný spoločne úradom na miestnej úrovni a developerom zo súkromného sektora ako vlastníkom príľahlých pozemkov k tým, ktoré sú vo vlastníctve miestneho úradu?

- 50 Stanovisko navrhovateľov je, že plán alebo program, ako je definovaný v článku 2 písm. a), ktorý pripraví miestny úrad, podlieha povinnostiam vyplývajúcim zo smernice 2001/42 o SEP. Nezáleží na tom, či je plán pripravený výlučne úradom, alebo či je pripravený v spolupráci alebo s pomocou developera. Povinnosti a účinok smernice sú rovnaké. Ak by bolo možné vyhnúť sa splneniu povinností v nej uložených alebo ich obísť na základe postupovania v spolupráci ako spoločný plán alebo program, takýto postup by úplne oslabil účel smernice.
- 51 Stanovisko rady je záporné.
- 52 Odpoveď poskytnutá radou však priamo neodpovedá na otázku a spája ju s druhou otázkou, takže zopakovanie danej odpovede by bolo v tomto prípade zmätočné.
- 53 Názor odporcov zo strany štátu je taký, že za okolností, keď súd konštatoval, že hlavný plán bol predmetom prípravy a/alebo schvaľovania mestskou radou Dublinu, ako miestnym úradom a orgánom územného plánovania, a že s ním počítal územný plán, sa domnievajú, že prvá zarážka definície „plánov a programov“ uvedenej v článku 2 písm. a) smernice o SEP je splnená.
- 54 Zdá sa, že odpoveď štátu naznačuje, že treba odpovedať na prvú otázku kladne. No [omissis] navrhovaná odpoveď na druhú otázku, ktorá bola [omissis] obsiahnutá v jeho vyjadrení k prvej otázke sa javí byť [omissis] v rozpore s formálnou odpoveďou štátu na druhú otázku, ktorá je uvedená nižšie.
- 55 Navrhovaná odpoveď zúčastnenej strany bola záporná, ale zdá sa, že aj v tomto prípade ide o pokus odpovedať na druhú otázku, a nie na prvú otázku [omissis].

- 56 Podľa môjho názoru je potrebné odpovedať na túto otázku kladne. Účelový výklad smernice vedie k záveru, že s plánom pripraveným miestnym úradom spoločne s iným subjektom by sa malo zaobchádzať podobne ako s plánom pripraveným samotným miestnym úradom.
- 57 Dôvodom polozenia tejto otázky je, že na pojednávaní bolo tvrdené, že spoločne pripravený plán nespadá do prvej zarážky definície „plánov a programov“ uvedenej v článku 2 písm. a) a ak je odpoveď na danú otázku záporná, potom by argumentácia navrhovateľov založená na smernici o SEP neuspela.

Druhá prejudiciálna otázka

- 58 Druhá prejudiciálna otázka znie:
- 59 **má článok 2 písm. a) smernice 2001/42/ES taký účinok, že jeho znenie „plány a programy... ako aj ich akékoľvek modifikácie... ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy“ zahŕňa plán alebo program, ktorý územný plán miestneho úradu prijatý na základe zákona výslovne predpokladá (územný plán bol vypracovaný podľa legislatívneho predpisu) buď všeobecne, alebo tam, kde je v územného plánu uvedené, že miestny úrad „pripraví špecifické usmernenia pre oblasť týkajúce sa strategického rozvoja a revitalizácie oblastí... s využitím vhodných mechanizmov plánov miestnej oblasti... schematických hlavných plánov a miestnych plánov na zlepšenie životného prostredia“.** Stanovisko navrhovateľov je také, že príprava hlavného plánu je záväznou povinnosťou, ktorá zaväzuje orgán územného plánovania podľa ustanovení zákona o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000, v znení neskorších predpisov. Hlavný plán musí stanoviť rámec rozvoja v oblasti, ktorej sa týka, a hlavný plán v skutočnosti túto požiadavku splnil.
- 60 Stanovisko rady k tejto veci je záporné. Zastáva názor, že pojem „plány a programy“ definovaný v článku 2 písm. a) smernice o SEP nezahŕňa plán alebo program, ktorý územný plán miestneho úradu prijatý na základe zákona výslovne predpokladá, ak príprava takéhoto plánu alebo programu nie je sama osebe vymáhateľnou právnou požiadavkou a ak takýto plán alebo program nie je záväzný a neobsahuje podmienky alebo kritériá, s ktorými musia byť budúce povolenia v súlade, a nemá záväzné právne účinky.
- 61 Názor odporcov zo strany štátu je taký, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora EÚ, plány a programy, ktorých schvaľovanie [*omissis*] je regulované vnútroštátnymi legislatívnymi alebo regulačnými ustanoveniami a ktorých ustanovenia určujú príslušné orgány na ich prijatie a postup na ich prípravu, majú byť považované za také, ktoré sa „vyžadujú“ v zmysle článku 2 písm. a) smernice. Preto sa hypoteticky odporcovia zo strany štátu domnievajú, že plán alebo program prijatý miestnym úradom za okolností, keď jeho prijatie výslovne stanovuje alebo predpokladá územný plán miestneho úradu, spadá pod definíciu plánu alebo programu v zmysle článku 2 písm. a).

- 62 [omissis]. [Úvahy týkajúce sa otázok, ktoré predtým riešil predsedajúci sudca]
- 63 Stanovisko zúčastnenej strany je také, že pojem „plány alebo programy“ v zmysle článku 2 písm. a) smernice 2001/42/ES nezahŕňa plán alebo program predpokladaný územným plánom prijatým na základe zákona, ak príprava takéhoto plánu alebo programu nie je sama osebe vynútitel'nou právnou požiadavkou a ak takýto plán alebo program nie je schopný vyvolať záväzné právne účinky.
- 64 Podľa môjho názoru je potrebné odpovedať na túto otázku kladne. Aj keď hlavný plán sám osebe nie je záväzným právnym nástrojom, výslovne ho predpokladá územný plán prijatý na základe zákona, ktorý má právnú silu a je vypracovaný podľa ustanovenia primárneho práva. To vytvára dostatočné prepojenie s legislatívnymi, regulatívnymi alebo správными predpismi na vyvodenie záveru, že hlavný plán je podľa týchto ustanovení požadovaný.
- 65 Dôvodom na polozenie tejto otázky je skutočnosť, že ak by bola odpoveď na ňu záporná, argumentácia navrhovateľov založená na smernici o SEP by neobstála.

Tretia prejudiciálna otázka

- 66 Tretia prejudiciálna otázka znie:

má článok 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42/ES taký účinok, že jeho znenie „plány a programy... ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, priemysel, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja [rámec pre budúce povoľovanie – neoficiálny preklad] projektov uvedených v prílohách I a II k smernici 85/337/EHS...“ zahŕňa plán alebo program, ktorý sám osebe nie je záväzný, ale ktorý je výslovne uvedený v územného plánu prijatom na základe zákona, ktorý je záväzný, alebo ktorý navrhuje alebo v skutočnosti predpokladá úpravu plánu, ktorý sám o sebe podlieha strategickému environmentálnemu hodnoteniu.

- 67 Stanovisko navrhovateľov je v skutočnosti také, že odpoveď by mala byť kladná, keďže hlavným plánom je plán, na ktorý sa vzťahuje článok 3 ods. 2 smernice 2001/42/ES, pripravený na plánovanie miest a vidieka a/alebo využívanie územia a ktorý stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohe II k smernici Rady 85/337/EHS.
- 68 Rada zastáva názor, že pojem „plány a programy“ na účely článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP nezahŕňa plán alebo program, akým je hlavný plán, ktorý a) nie je záväzný, b) nestanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II k smernici o PVŽP a nepôsobí ako obmedzenie voľnej úvahy príslušného orgánu povereného rozhodovaním o povolení takýchto

projektov a c) ak tento plán sám o sebe nemení plán, ktorý sám podliehal environmentálnemu posúdeniu podľa smernice o SEP.

- 69 Názor odporcov zo strany štátu je taký, že za okolností, keď súd rozhodol, že hlavný plán „ako taký nie je priamo právne záväzný“ a že „formálne nemení územný plán“, hlavný plán neovplyvňuje zmenu plánu, ktorý sám podliehal SEP (t. j. územný plán). Hlavný plán nie je možné ani považovať za stanovenie rámca pre budúce povoľovanie projektov [omissis] v zmysle zásad vyslovených v judikatúre Súdneho dvora EÚ pri výklade článku 3 ods. 2 písm. a) smernice o SEP.
- 70 Stanovisko zúčastnenej strany je také, že pokiaľ hlavný plán obsahuje orientačný plán, ktorý uvádza, ako sa môže uskutočňovať výstavba na prepojených lokalitách, a najmä uvádza výšky navrhovaných budov v týchto lokalitách, je v súlade s usmerneniami o rozvoji miest a výške budov, ktoré vydal Minister for Housing, Planning and Local Government (minister pre bývanie, plánovanie a miestnu samosprávu) (ktoré podliehali SEP). Hlavný plán neobmedzuje právomoc príslušného orgánu pri posudzovaní žiadosti o vydanie povolenia na výstavbu.
- 71 Podľa môjho názoru je potrebné odpovedať na túto otázku kladne. Celkový účel hlavného plánu je nastaviť rámec pre budúce povolenia na výstavbu. Vzhľadom na to, že hlavný plán je predpokladaný územným plánom prijatým na základe zákona a je jasne uvedený v správe inšpektora, a teda aj v procese samotného udeľovania povolenia na výstavbu, o ktorý v tejto veci ide, existuje dostatočný vzťah medzi hlavným plánom a nastavením rámca pre budúce povolenie na výstavbu, čo má za následok, že spadá pod článok 3 ods. 2 písm. a). To je podporené aj skutočnosťou, že hlavný plán predpokladá viac upravených výstupov z hľadiska výstavby ako územný plán prijatý na základe zákona a že skutočne udelené povolenie na výstavbu do určitej miery odráža tieto upravené výstupy, a nie formálny územný plán prijatý na základe zákona.
- 72 Dôvodom na položenie tejto otázky je skutočnosť, že ak by bola odpoveď na ňu záporná, argumentácia navrhovateľov založená na smernici o SEP by neobstála.

Štvrtá prejudiciálna otázka

- 73 Štvrtá prejudiciálna otázka znie:

bráni článok 2 ods. 1 smernice 2011/92/EÚ tomu, aby príslušný orgán v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie prihliadal na záväzné vládne politiky, najmä tie, ktoré nie sú založené výlučne na environmentálnych kritériách, čo sú politiky, ktoré za určitých okolností definujú situácie, v ktorých nie je možné vylúčiť udelenie povolenia?

- 74 Stanovisko navrhovateľov je také, že odpoveď na túto otázku má byť kladná, a najmä, že článok 2 ods. 1 smernice [omissis] 2011/92/EÚ má za následok

vylúčenie zohľadnenia záväzných vládnych politík [omissis] príslušným orgánom v procese PVŽP, ktoré nie sú založené výlučne na environmentálnych kritériách.

- 75 Stanovisko rady je, že smernica o PVŽP nevylučuje, aby príslušný orgán prihliadal v procese PVŽP na vládnu politiku týkajúcu sa výšok budov, ktorá sama podlieha environmentálnemu hodnoteniu podľa smernice o SEP. Žiadna takáto prekážka nie je obsiahnutá v texte článku 2 ods. 1 a ani na inom mieste smernice o PVŽP. Posúdenie významných vplyvov na životné prostredie príslušným orgánom sa opiera o posúdenie závislé od hodnoty a kontextu, pokiaľ ide o to, čo je dôležité, žiaduce alebo prijateľné vzhľadom na zmeny vyvolané príslušným projektom vo svetle konkrétnych okolností projektu.
- 76 Názor odporcov zo strany štátu je taký, že smernica o PVŽP nevylučuje, aby príslušný orgán v rámci integrovaného postupu PVŽP, ktorý sa vykonáva súbežne s inými hodnoteniami na rozhodnutie o žiadosti o povolenie, bral do úvahy národnú politiku územného plánovania týkajúcu sa výšok budov (ktorá sama podlieha SEP podľa smernice 2001/42/ES). SPPR obsiahnuté v usmerneniach vydaných podľa § 28C zákona o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000 (v znení neskorších predpisov) sú politickými požiadavkami, nie sú rozhodujúce pre výsledok žiadosti o vydanie povolenia na výstavbu a nemajú vplyv na požiadavku vykonania PVŽP podľa časti X zákona o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000 (v znení neskorších predpisov). Okrem toho usmernenia, o ktoré ide v tejto veci [omissis], výslovne stanovujú, že SPPR 3 podlieha takým požiadavkám na environmentálne hodnotenie, aké môžu byť potrebné podľa práva Únie, vrátane PVŽP, a SPPR 3 nie je v žiadnom prípade vo svojich podmienkach záväzná úprava.
- 77 Stanovisko zúčastnenej strany je také, že príslušný orgán je oprávnený brať ohľad na usmernenia zverejnené členským štátom, ktoré obsahujú kritériá riadenia výstavby, pokiaľ ide o výšky budov rezidenčných projektov, ktoré samy osebe nie sú záväzné a ani určujúce pre výsledok PVŽP, ak tieto usmernenia boli predmetom SEP na účely smernice 2001/42/ES.
- 78 Podľa môjho názoru je potrebné odpovedať na túto otázku kladne. Celkovým cieľom a účelom smernice o PVŽP je identifikovať široko definované vplyvy na životné prostredie, aby bolo možné vytvoriť objektívny, environmentálne založený úsudok, či sú tieto vplyvy prijateľné. Ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré vyžaduje, aby proces územného plánovania ako celku, vrátane procesu PVŽP, bol v súlade s nástrojom politiky (nazývaným „usmernenie“, ale ktorý je v skutočnosti záväzný) od ústrednej vlády, ktorý je výrazne založený na sociálnych a ekonomických hľadiskách a nie na čisto environmentálnych hľadiskách, presahuje tento účel. Je irelevantné, že ministerský nástroj nenariaduje udelenie povolenia, pretože ovplyvňuje proces takým spôsobom, že v mnohých prípadoch, ako je tento, pravdepodobne povedie k takémuto výsledku.
- 79 Dôvodom polozenia tejto prejudiciálnej otázky je skutočnosť, že ak bude odpoveď na ňu kladná, potom príslušné vnútroštátne právne predpisy nie sú v súlade

s právom Únie a rozhodnutie prijaté v súlade s týmito právnymi predpismi je neplatné.

80 [omissis]:

(i). [omissis]

(ii). [omissis]

[omissis] [Zopakované otázky uvedené v § 49, 58, 66 a 73 vyššie]

PRÍLOHA – ODKAZY NA WEBOVÉ STRÁNKY

Právo Únie

[omissis]

Judikatúra Únie

[omissis]

Medzinárodné právo

[omissis]

Vnútroštátne právne predpisy (a súvisiace materiály)

(i) The Planning and Development Act 2000 (zákon o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000), v znení neskorších predpisov.

[omissis]

(ii) The Local Government Act 2001 (Zákon o miestnej správe z roku 2001), v znení neskorších predpisov.

[omissis]

(vii) The Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [zákon o územnom plánovaní a rozvoji (bývania) a o prenájme obytných priestorov z roku 2016], v znení neskorších predpisov.

[omissis]

(viii) Územný plán mesta Dublin 2016 – 2022.

[omissis]

(ix) Hlavný plán mestskej rady mesta Dublin pre Player Wills, mestskú radu mesta Dublin a Bailey Gibson Lands (2017)

[omissis]

- (x) Usmernenia pre rozvoj miest a výšku budov pre orgány územného plánovania (december 2018).

[omissis]

Vnútroštátna judikatúra

[omissis]

- (xii) Kerins v. An Bord Pleanala (č. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (neuvedený v zbierke súdnych rozhodnutí, High Court (Vrchný súd), 31. máj 2021).

[omissis]

- (xiii) Kerins v. An Bord Pleanala (č. 2) [2021] IEHC 612, (neuvedený v zbierke súdnych rozhodnutí, High Court (Vrchný súd), 4. október 2021).

[omissis]

[omissis] [Procesné uznesenie upravujúce podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania a opakujúce vyššie uvedené otázky]

[omissis] [Meno súdneho úradníka High Court (Vrchný súd)]

[omissis] [Mená právnych zástupcov účastníkov konania]