

Anonymizovaná verze

Překlad

C-9/22 - 1

Věc C-9/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

5. ledna 2022

Předkládající soud:

High Court (Irsko)

Datum předkládacího usnesení:

30. listopadu 2021

Žalobci:

NJ

OZ

Žalovaní:

An Bord Pleanála

Irsko

Attorney General

Vedlejší účastník:

DBTR-SCRI Fund

HIGH COURT (VRCHNÍ SOUD, IRSKO)

SOUDNÍ PŘEZKUM

[OMISSIS]

[Spisové značky řízení u vnitrostátních orgánů]

[OMISSIS]

(č. 3)

ROZSUDEK vydaný [OMISSIS] [předsedou senátu] v úterý dne 30. listopadu 2021

- 1 Ve věci *Kerins v. An Bord Pleanála* (č. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 [nezveřejněný, High Court (Vrchní soud), 31. května 2021] jsem zamítl žalobu žalobce na základě posouzení dle vnitrostátního práva a vyjádřil jsem svůj záměr předložit určité otázky unijního práva Soudnímu dvoru EU.
- 2 Ve věci *Kerins v. An Bord Pleanála* (č. 2) [2021] IEHC 612, [nezveřejněný, High Court (Vrchní soud), 4. října 2021] jsem na žádost účastníků řízení vydal určitá upřesnění [k] rozsudku č. 1.
- 3 Nyní vydávám formální předkládací usnesení [OMISSIS].

Předmět sporu

- 4 Žalobc[i] se domáh[ají] zrušení rozhodnutí o udělení povolení v rámci územního plánování bytové výstavby, které bylo vydáno An Bord Pleanála (dále jen „An Bord“) jakožto orgánem, který je v projednávané věci k vydání územního povolení příslušný. Žalobci se rovněž domáhají určení neplatnosti článku 28 Planning and Development Act 2000 (zákon o územním plánování a rozvoji z roku 2000, Irsko, dále jen „zákon z roku 2000“) pro rozpor s unijním právem, konkrétně se směrnicí 92/43/EHS o přírodních stanovištích a směrnicí 2011/92/EU o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)[,] ve znění směrnice 2014/52/EU[,] neboť podle názoru žalobců závazné pokyny podle tohoto článku zasahují do procesu odpovídajícího posouzení (dále jen „posouzení AA“) nebo posouzení EIA.

Skutkové okolnosti

- 5 Lokalita, jíž se tato žádost týká, se nachází v jižní části centra Dublinu [OMISSIS].
- 6 Dne 23. září 2016 byl Dublin City Council (rada města Dublinu, Irsko, dále jen „městská rada“) jakožto orgánem územního plánování přijat Plán rozvoje Dublinu na období let 2016–2022, který nabyl účinnosti dne 21. října 2016.
- 7 Vypracování plánu rozvoje je zákonnou povinností (čl. 9 odst. 1 zákona z roku 2000).

- 8 Dotčená oblast je v plánu rozvoje označena jako strategická oblast rozvoje a obnovy (Strategic Development and Regeneration Area, dále jen „SDRA“) a nazývána „St Teresa’s Gardens and Environs SDRA 12“. Celá SDRA zahrnuje dva bývalé průmyslové areály, které dříve provozovaly společnosti Player Wills a Bailey Gibson.
- 9 V červenci 2017 vypracovala městská rada nezávazný rámcový plán rozvoje za účelem provedení SDRA 12. Tento plán zahrnoval i navrhovaný park o rozloze 0,2 ha v rámci lokality Bailey Gibson.

Ministerské pokyny

- 10 V roce 2018 byly na základě článku 28 zákona z roku 2000 přijaty ministerské pokyny nazvané Pokyny pro rozvoj města a výšku budov. Samy tyto pokyny podléhaly strategickému posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „posouzení SEA“).
- 11 Pokyny stanoví možnost, nikoli však povinnost, udělit povolení. [OMISSIS] pokyny vyžadují, aby bylo možné udělit povolení i v případech, kdy by zvláštní cíle plánu města nebo hrabství, popřípadě plánů místních oblastí, nebo související environmentální hlediska vyžadovaly něco jiného. Závěr, že povolení nelze udělit s ohledem na tyto faktory, je tak na základě pokynů vyloučen.
- 12 Bod 3.1 pokynů z roku 2018 otevřeně uvádí, že „podle vládní strategie je obecně nutno výšku budov ve vhodných městských lokalitách zvyšovat. Existuje tedy předpoklad pozitivního přístupu k budovám se zvýšenou výškou v centrech našich měst i v jiných městských lokalitách [OMISSIS].“
- 13 Je zřejmé, že tento přístup, jímž jsou následně prodchnuty závazné zvláštní požadavky politiky územního plánování (dále jen „SPPR“) uvedené dále v dokumentu, vychází z vládní politiky bydlení, nikoli z čistě environmentálních hledisek. Vyvstává tak konkrétně otázka zákonnosti závazných pokynů, které vycházejí z politiky motivované především, byť ne výlučně, jinými než ekologickými hledisky.
- 14 Zvláštní požadavek politiky územního plánování č. 3 (dále jen „SPPR 3“) uvádí:
 „Jako zvláštní požadavek politiky územního plánování se stanoví, že v případech, kdy
 - A) 1. žadatel o povolení v rámci územního plánování uvede, jakým způsobem je zajištěn soulad návrhu rozvojového záměru s výše uvedenými kritérii, a
 2. orgán územního plánování bude v rámci svého posouzení souhlasit, s přihlédnutím k širším strategickým parametrům a parametrům vnitrostátní politiky stanoveným v národním plánovacím rámci a v těchto pokynech,

může orgán územního plánování takový záměr schválit i v případě, že zvláštní cíle příslušného plánu rozvoje nebo plánu místní oblasti případně stanoví jinak.“

- 15 Odmítám tvrzení An Bord, že při dodržení těchto pokynů nedochází k vyloučení žádného konkrétního výsledku. Není totiž přípustné takové rozhodnutí An Bord, že plán rozvoje vylučuje samotné udělení povolení. Je nutno připustit, že An Bord může v každém případě odmítnout udělit povolení z jiných důvodů, nicméně je zcela nepochybné, že pokud platí výše uvedené, není An Bord oprávněna odmítnout udělit povolení z důvodu, že „zvláštní cíle příslušného plánu rozvoje nebo plánu místní oblasti případně stanoví jinak“.
- 16 Skutečnost, že dikce SPPR 3 odst. A) připouští tam uvedené jako možnost, je spíše otázkou formulace než podstaty, neboť podle zákonného ustanovení v článku 28 je zajištění souladu povinné. An Bord tvrdí, že „výše uvedená kritéria“, na která odkazuje SPPR 3 odst. A), včetně kritéria spočívajícího v tom, že „příslušné požadavky na posouzení vlivů na životní prostředí, včetně posouzení SEA, EIA, AA a případně posouzení ekologických dopadů“, jsou splněna. To však není odpověď na otázku, jaký dopad na tento proces má SPPR.
- 17 Článek 28 odst. 1C zákona z roku 2000 stanoví, že pokud ministerské pokyny podle tohoto článku obsahují zvláštní požadavky politiky územního plánování, musí An Bord tyto požadavky splnit. To je stanoveno kogentně.
- 18 Pokyny na tomto místě [OMISSIS] uvádějí, že v případě záměrů splňujících stanovená kritéria „může orgán územního plánování takový záměr schválit i v případě, že zvláštní cíle příslušného plánu rozvoje nebo plánu místní oblasti případně stanoví jinak“. Toto ustanovení je sice formulováno pouze jako možnost, nicméně v jeho důsledku je vyloučeno rozhodnutí orgánu územního plánování v tom smyslu, že udělení povolení by bylo zněním plánu rozvoje nebo plánu místní oblasti vyloučeno. Taková formulace má kogentní účinek [OMISSIS].
- 19 An Bord je povinna tyto pokyny dodržovat, a nemá tedy možnost rozhodnout tak, že udělení povolení je plánem rozvoje nebo plánem místní oblasti vyloučeno.

Územní plán

- 20 Plán rozvoje výslovně předpokládá existenci územního plánu, když v bodě 2.2.8.1 uvádí, že „rada města Dublinu vyhotoví zvláštní pokyn pro oblasti strategického rozvoje a obnovy (SDRA) a klíčová centra městských částí s využitím [OMISSIS] schematických územních plánů [další skutečnosti, které nejsou pro projednávanou věc relevantní].“ Plán rozvoje podléhal [OMISSIS] posouzení SEA, avšak územní plán nikoli.
- 21 Územní plán pro danou oblast byl vypracován společně poradci vedlejšího účastníka [OMISSIS] a městskou radou v lednu 2020. Dne 15. ledna 2020 byl prověřen z hlediska posouzení AA poradci oznamovatele pro otázky územního plánování. Nebyl podroben posouzení SEA. Územní plán zahrnuje i odstranění

veřejného prostranství z lokality Bailey Gibson, přičemž takovéto prostranství má být zajištěno v pozdější fázi rozvoje a na jiném místě, za finančního přispění oznamovatele.

Působnost, v níž byl územní plán přijat

- 22 Odmítám výklad An Bord, že územní plán byl přijat v působnosti městské rady jako „vlastníka pozemků“. [OMISSIS] Přijetí územního plánu se zjevně neomezuje na úlohu městské rady jako vlastníka pozemků, neboť počítá i s pracemi na pozemcích, které ve vlastnictví městské rady nejsou. I kdyby se však týkal pouze pozemků městské rady, tak v rámci tohoto procesu dochází i k výkonu funkce městské rady jako místního orgánu.
- 23 Je pravda, že ve vztahu k určitým záměrům je městská rada v některých případech v postavení příslušného orgánu a jindy v postavení oznamovatele – toto rozlišení se odráží například v článku [9a] směrnice 2011/92/EU o EIA, ve znění směrnice 2014/52/EU. Pokud jde o záměry na pozemcích ve vlastnictví vedlejšího účastníka v tomto řízení, městská rada zjevně oznamovatelem není. S ohledem na vnitrostátní právo však platí, že i v případě, kdy je městská rada vlastníkem pozemku a současně oznamovatelem, stále jedná ve své působnosti městské rady [OMISSIS].
- 24 [OMISSIS] [V podstatě opakuje body 23 a 26]
- 25 Kromě toho, s ohledem na skutečnost, že plán rozvoje byl přijat v působnosti městské rady jako orgánu územního plánování a že předpokládá existenci územního plánu, jímž se bude řídit budoucí územní plánování, je nutno i na každý takový územní plán [OMISSIS] z právního hlediska nahlížet jako na akt městské rady učiněný v její působnosti orgánu územního plánování. [OMISSIS] [*Obiter dicta*, neboť soudce již učinil skutkové zjištění, že městská rada jednala coby orgán územního plánování.]
- 26 V projednávané věci nelze než dojít k závěru, že územní plán byl odsouhlasen městskou radou jak v působnosti místního orgánu, tak v působnosti orgánu územního plánování, jakož i v jejím postavení vlastníka pozemků.

Vztah územního plánu k plánu rozvoje

- 27 Územní plán není pořizován na základě žádného zvláštního zákonného ustanovení, ani není formálně součástí plánu rozvoje. Je však plánem rozvoje výslovně předpokládán a v tomto rozsahu i v tomto smyslu je pořizován „na základě“ povinného plánu rozvoje, tj. jedná se o konkrétní opatření přijaté v návaznosti na plán rozvoje, které je plánem rozvoje předpokládáno.

- 28 Územní plán nemění formálně plán rozvoje, předpokládá ale možnost připuštění takových staveb, které by nebyly v souladu s plánem rozvoje v jeho původně přijaté podobě.
- 29 Starosta městské rady je oprávněn jednat jménem městské rady v celé řadě záležitostí i bez souhlasu volených členů. Takové akty jsou akty městské rady. Mezi tato opatření patří i souhlas s územním plánem. [OMISSIS] [Posouzení vnitrostátního práva, o něž se tento závěr opírá]
- 30 Územní plán by *de facto* představoval odchylku od plánu rozvoje v tom smyslu, že výslovně předpokládá jinou kategorii staveb, zejména pokud jde o jejich výšku.

Žádost

- 31 Dne 21. ledna 2020 se oznamovatel účastnil předběžné konzultace týkající se územního plánování a dne 25. května 2020 formálně požádal o povolení na základě čl. 4 odst. 1 Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [zákon o územním plánování a rozvoji (nemovitostí určených k bydlení) a o nájmu nemovitostí určených k bydlení z roku 2016]. Jednalo se o první ze čtyř žádostí o povolení v rámci územního plánování, které měly být podány v souvislosti s danou lokalitou a okolím v rámci dotčeného územního plánu.
- 32 Dne 20. srpna 2020 vydal vrchní inspektor pro územní plánování u An Bord Pleanála doporučení, aby byla žádost zamítnuta. An Bord však nesouhlasila a dne 14. září 2020 povolení udělila. Povolením byla schválena výstavba „Build to Rent“ (výstavba nájemního bydlení) a byla umožněna demolice všech stávajících staveb v dané lokalitě a výstavba 416 obydlí v pěti blocích o výšce 2 až 16 podlaží, jakož i vybudování občanské vybavenosti pro nájemce, společného prostranství, zařízení péče o děti, komerčních prostor, objektu elektrického rozvaděče a provedení souvisejících prací, jako například zřízení parkovacích míst.
- 33 V rozhodnutí se několikrát odkazuje na územní plán. Ve zprávě inspektora se na něj odkazuje 68krát, přičemž poskytnutí finančního příspěvku na rozvoj je v podmínce č. 24 stanoveno jako závazná podmínka uskutečnění územního plánu.

Podmínka č. 24

- 34 Podmínka č. 24 stanoví, že oznamovatel zaplatí orgánu územního plánování 4 000 eur za každou jednotku (podle aktuálního stavu) jako zvláštní příspěvek placený namísto poskytnutí veřejného prostranství podle čl. 48 odst. 2 písm. c) zákona z roku 2000. [OMISSIS] [Opakuje se v podstatě v bodě 36 níže]
- 35 Podmínka č. 24 zjevně zajišťuje uskutečnění územního plánu. Účelem platby je zajistit uskutečnění územního plánu v rozsahu poskytnutí finančních prostředků

na veřejná prostranství v oblasti územním plánem upravené. To sice [ne]zakládá závaznou povinnost uskutečnit územní plán v plném rozsahu, zjevně tím však dochází k vyčlenění těchto zvláštních finančních prostředků za účelem financování prostranství v rámci oblasti upravené územním plánem. [OMISSIS] [Skutečnosti, které jsou ve vztahu k předběžným otázkám irelevantní]

- 36 Územní plán nepožadoval výslovně uložení podmínky č. 24, nicméně uložení podmínek takové povahy je upraveno v plánu rozvoje, který stanoví (v bodě 16.10.3), že „[n]a místě bude obvykle zřízeno veřejné prostranství, nicméně v některých případech může být vhodnější požadovat finanční příspěvek na zajištění tohoto prostranství na jiném místě v okolí“. [OMISSIS] Bez územního plánu by neexistovalo žádné konkrétní ustanovení o veřejném prostranství, na jehož financování by byl onen zvláštní příspěvek požadován. Uložení podmínky č. 24 [ne]mění formální právní status územního plánu, představuje však právně vynutitelné provedení opatření tímto územním plánem předpokládaného.

Ministerské pokyny jako materiál, o němž se opírá územní povolení v projednávané věci

- 37 Skutečnost, že An Bord[,] v části týkající se posouzení EIA obsažené v jejím rozhodnutí[,] [ne]zmínila výslovně SPPR 3 ani pokyny týkající se výšky budov, je skutkově i právně irelevantní. Absence výslovné zmínky neznamena, že k posouzení nedošlo.
- 38 An Bord na pokyny týkající se výšky budov odkázala v bodě f) oddílu „Odůvodnění a úvahy“ v úvodu svého rozhodnutí. V souladu s ustálenou právní úpravou se tak An Bord[,] při provádění posouzení EIA[,] *skutečně* opírala o pokyny týkající se výšky budov, jakož i řadu dalších materiálů. [OMISSIS] [Obiter dicta] skutečnost, že pokyny týkající se výšky budov [ne]byly zmíněny v části týkající se posouzení EIA, je irelevantní.
- 39 Je pravda, že u posouzení EIA záleží především na procesu jeho provádění, nikoli na výsledku, nicméně na konci tohoto posuzování je rozhodnutí o tom, zda jsou zjištěné dopady z hlediska životního prostředí přijatelné či nikoli; a tento aspekt je zjevně navázán na ministerské pokyny.
- 40 Z hlediska skutkového a právního An Bord zjevně zohlednila závazné pokyny ve všech aspektech uvedeného rozhodnutí. To vyplývá z:
- i) konkrétní zmínky o tom, že závazné pokyny byly zohledněny, v oddílu „Odůvodnění a úvahy“;
 - ii) absence jakékoliv formulace v dotčeném rozhodnutí, z níž by vyplývalo, že se toto hledisko neuplatní, pokud jde o část dotčeného rozhodnutí týkající se posouzení EIA, a

- iii) ustálené vnitrostátní judikatury, podle níž platí, že pokud rozhodující orgán uvede, že určitá záležitost byla předmětem posouzení, je nutno na ni nahlížet tak, že posouzena byla, není-li prokázán opak.

- 41 Posouzení pokynů tak musí zahrnovat i proces posouzení EIA.
- 42 Praktický účinek závazné povahy ministerských pokynů se může případ od případu lišit [OMISSIS] Avšak [OMISSIS] dopad uvedeného zákonného ustanovení lze v projednávané věci názorně demonstrovat na základě srovnání rozhodnutí An Bord se zprávou inspektora. Ve zprávě inspektora ze dne 20. srpna 2020 byl kladen podstatně větší důraz na otázky týkající se životního prostředí, což vedlo k vydání doporučení žádost zamítnout. An Bord však při rozhodování o udělení povolení dne 14. září 2020 přikládala mnohem větší váhu dopadu SPPR 3. Ačkoli tedy soulad s těmito pokyny [ne]předurčuje zcela výsledek, neboť existuje možnost, že udělení povolení bude případně odmítnuto na jiném základě, přece jen provedenou analýzu výrazně deformuje ve prospěch udělení povolení, což právě v projednávané věci nastalo.

Relevantní právní materiály

- 43 Seznam relevantních unijních, mezinárodních a vnitrostátních právních materiálů je shrnut [a] uveden v příloze rozsudku spolu s internetovými odkazy.

Relevantní výtky

- 44 Po vydání rozsudku č. 1, kterým byla řada výtek zamítnuta, je nutno se vypořádat ještě se dvěma dosud nevyřízenými výtkami.
- 45 První výtka spočívá v tom, že rozhodnutí vycházelo z územního plánu, který nebyl podroben posouzení SEA.
- 46 Druhá výtka spočívá v tom, že zákonný požadavek dodržovat ministerské pokyny vede k porušení směrnice o EIA [OMISSIS]. Žalobci vznášejí námitku proti čl. 28 odst. 1C zákona z roku 2000, který stanoví, že pokud pokyny obsahují zvláštní požadavky politiky územního plánování, musí se An Bord těmito požadavky řídit. V dané věci jsou klíčovými aspekty problém výkladu a otázka, zda směrnice o EIA [OMISSIS] brání tomu, aby se přihlíželo k závazným vnitrostátním politikám. Středem zájmu je zde určitý konkrétní druh politiky, neboť bod 3.1 pokynů z roku 2018, který se následně promítá do závazných SPPR dále v dokumentu, vychází z vládních politik bydlení, nikoli z čistě environmentálních hledisek. [OMISSIS] [Opakování a skutečnosti, které nejsou pro předběžné otázky relevantní].
- 47 Žalobci tvrdí, že věc byla v důsledku dotčených pokynů „předem rozhodnuta“, nicméně byť [je] toto tvrzení poněkud zveličené, pokyny nepochybně výsledek věci významně předznamenaly. Jak je uvedeno výše, tuto skutečnost lze

nepochybně vypořádat porovnáním se zprávou inspektora, který kladl větší důraz na hlediska týkající se životního prostředí.

Otázky týkající se evropského práva, které ve věci vyvstaly

- 48 Domnívám se, že z výše specifikovaných hmotněprávních skutečností vyvstává celá řada otázek evropského práva, a každopádně považuji za vhodné předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU.

První otázka

- 49 První otázka zní:

Má čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES za následek, že do kategorie „plány a programy [...] a rovněž jejich veškeré změny [...] [L.] které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni [...]“ spadá i plán nebo program, který je společně připraven nebo přijat orgánem na místní úrovni a oznamovatelem ze soukromého sektoru jako vlastníkem pozemků sousedících s pozemky ve vlastnictví místního orgánu?

- 50 Žalobci zastávají názor, že plán nebo program, jak je definován v čl. 2 písm. a), který připravuje místní orgán, podléhá povinností vyplývajícím ze směrnice 2001/42 o SEA. Nezáleží na tom, zda je tento plán připravován výhradně tímto orgánem, nebo zda je připravován ve spolupráci s oznamovatelem nebo s jeho součinností. Povinnosti podle uvedené směrnice a její účinky jsou totožné. Bylo by absolutně v rozporu s účelem této směrnice, pokud by bylo možné se požadavku na splnění povinností z ní plynoucích vyhnout nebo jej obejít prostřednictvím přípravy plánu nebo programu ve spolupráci s jiným subjektem ve formě společného plánu nebo programu.
- 51 Stanovisko An Bord k této otázce je záporné.
- 52 Vyjádření poskytnuté An Bord však [ne]poskytuje přímou odpověď na tuto otázku a směřuje ji s otázkou druhou, takže by bylo jen matoucí, kdyby bylo toto vyjádření na tomto místě opakováno.
- 53 Stanovisko žalovaných na straně státu je, že za situace, kdy soud konstatoval, že dotčený územní plán byl připraven či přijat radou města Dublinu jakožto místním orgánem a orgánem územního plánování a že byl předvídan plánem rozvoje, se tito žalovaní domnívají, že první odrážka definice „plánů a programů“ zakotvená v čl. 2 písm. a) směrnice o SEA je naplněna.
- 54 Z odpovědi státu lze podle všeho dovodit, že na první otázku by měla být dána kladná odpověď. [OMISSIS] Navrhovaná odpověď na druhou otázku, která byla

[OMISSIS] [obsažena v odpovědi státu na první otázku], je však podle všeho v rozporu s formální odpovědí státu na druhou otázku, která je uvedena níže.

- 55 Navrhovaná odpověď vedlejšího účastníka byla záporná, nicméně i v tomto případě se patrně jedná o pokus odpovědět na druhou otázku, nikoli na otázku první [OMISSIS].
- 56 Já navrhuji odpovědět na tuto otázku kladně. Teleologický výklad uvedené směrnice vede k závěru, že plán připravený místním orgánem společně s jiným subjektem musí být posuzován podobně jako plán připravený místním orgánem bez součinnosti s jinými.
- 57 Důvodem pro podání žádosti o rozhodnutí o této předběžné otázce je, že na jednání bylo argumentováno tvrzením, že společně připravený plán nespadá pod první odrážku definice „plánů a programů“ v čl. 2 písm. a), a pokud by byla odpověď na danou otázku záporná, pak by argumentace žalobců založená na směrnici o SEA neuspěla.

Druhá otázka

- 58 Druhá otázka zní:

Má čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES za následek, že do kategorie „plány a programy [...] a rovněž jejich veškeré změny [...]“ které jsou vyžadovány právními a správními předpisy“ spadá i plán nebo program, který je výslovně předpokládán povinným plánem rozvoje místního orgánu (přičemž tento plán rozvoje byl vypracován na základě ustanovení právního předpisu), a to buď obecně, nebo pokud plán rozvoje stanoví, že místní orgán „vyhotoví zvláštní pokyn pro oblasti strategického rozvoje a obnovy [...] s využitím vhodných mechanismů plánů místních oblastí [...] schematických územních plánů a místních plánů na zlepšení životního prostředí“?

- 59 Podle stanoviska žalobců je příprava územního plánu kogentní povinností, která je pro orgán územního plánování závazná na základě ustanovení zákona o územním plánování a rozvoji z roku 2000[,] ve znění pozdějších předpisů. Územní plán musí stanovit rámec pro rozvoj v oblasti, na kterou se vztahuje, přičemž dotčený územní plán tento požadavek skutečně splnil.
- 60 Stanovisko An Bord je záporné[. Domnívá se,] že pojem „plány a programy“, jak je definován [v] čl. 2 písm. a) směrnice o SEA, nezahrnuje plán nebo program předvídaný povinným plánem rozvoje, pokud příprava takového plánu nebo programu není sama o sobě vymahatelným právním požadavkem a pokud není takový plán nebo program závazný a neobsahuje podmínky nebo kritéria, s nimiž musí být budoucí územní povolení v souladu, ani nevyvolává závazné právní účinky.

- 61 Stanovisko žalovaných na straně státu je takové[,], že v souladu s ustálenou judikaturou SDEU je [nutno] plány nebo programy, jejichž přijetí [OMISSIS] [je] upraveno ustanoveními vnitrostátních právních nebo správních předpisů, [příčemž] na základě těchto [ustanovení] jsou určovány orgány příslušné k jejich přijetí a postup jejich přípravy, považovat za „vyžadované“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice. Žalovaní na straně státu se tedy domnívají, že plán nebo program přijatý místním orgánem za okolností, kdy je [jeho] přijetí výslovně stanoveno nebo zamýšleno v plánu rozvoje tohoto místního orgánu, by hypoteticky spadl do rámce definice plánu nebo programu ve smyslu čl. 2 písm. a).
- 62 [OMISSIS]. [Úvahy relevantní ve vztahu k otázkám, s nimiž se předseda senátu vypořádal již dříve]
- 63 Podle názoru vedlejšího účastníka pojem „plány nebo programy“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES nezahrnuje plán nebo program předpokládaný povinným plánem rozvoje, pokud příprava takového plánu nebo programu není sama o sobě vymahatelným právním požadavkem a pokud takový plán nebo program nemůže vyvolávat závazné právní účinky.
- 64 Já navrhuji odpovědět na tuto otázku kladně. Územní plán sice není sám o sobě závazným právním nástrojem, je však výslovně předpokládán povinným plánem rozvoje, který má právní sílu a je vyhotovován na základě ustanovení primární právní úpravy. To zakládá takovou vazbu na právní a správní předpisy, která je dostatečná k tomu, aby bylo možno dospět k závěru, že územní plán je těmito předpisy vyžadován.
- 65 Důvodem podání žádosti o rozhodnutí o této otázce je, že pokud by byla odpověď na tuto otázku záporná, pak by argumentace žalobců vycházející ze směrnice o SEA neuspěla.

Třetí otázka

- 66 Třetí otázka zní:
- Má čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42/ES za následek, že do kategorie „plán[y] a program[y], [...] které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS [...]“ spadá i plán nebo program, který buď sám o sobě závazný není, je ale výslovně předpokládán v povinném plánu rozvoje, který závazný je, nebo který *de facto* navrhuje nebo předpokládá změnu plánu, který byl předmětem strategického posuzování vlivů na životní prostředí?**
- 67 Žalobci *de facto* tvrdí, že na tuto otázku je potřeba odpovědět kladně, neboť územní plán je plánem, který spadá do rámce čl. 3 odst. 2 [směrnice]

2001/42/E[S] jako plán, který je připraven pro územní plánování nebo využívání půdy a který stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v příloze II směrnice Rady 85/337/EHS.

- 68 An Bord je toho názoru, že kategorie „plány a programy“ pro účely čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o SEA nezahrnuje plán nebo program, jako je dotčený územní plán, který: a) není závazný, b) nestanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice o EIA a nestanoví meze volného uvážení příslušného orgánu pověřeného rozhodováním o schvalování takových záměrů a c) pokud tento plán sám o sobě nemění plán, jenž byl předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o SEA.
- 69 Stanovisko žalovaných na straně státu je takové, že za situace, kdy soud konstatoval, že územní plán „není sám o sobě přímo právně závazný“ a že „formálně nemění plán rozvoje“, nevyvolává tento územní plán změnu plánu, který byl předmětem posouzení SEA (tj. plánu rozvoje). Stejně tak nelze územní plán považovat za stanovení rámce pro budoucí schvalování [OMISSIS] záměrů ve smyslu zásad formulovaných v judikatuře SDEU, která se zabývá výkladem čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o SEA.
- 70 Vedlejší účastník je toho názoru, že pokud tento územní plán obsahuje orientační plán, který názorně ukazuje, jakým způsobem může probíhat výstavba na propojených lokalitách, a zejména znázorňuje výšku navrhovaných budov na těchto lokalitách, je v souladu s Pokyny pro rozvoj města a výšku budov zveřejněnými Minister for Housing, Planning and Local Government (ministr pro bydlení, územní plánování a místní správu) (které byly předmětem posouzení SEA). Územní plán neomezuje prostor pro uvážení příslušného orgánu při posuzování žádosti o územní povolení.
- 71 Já navrhuji odpovědět na tuto otázku kladně. Základním účelem územního plánu je vytvořit rámec pro budoucí územní povolení. Vzhledem k tomu, že územní plán je jednak předpokládán povinným plánem rozvoje, jednak je na něj tak jednoznačně odkazováno ve zprávě inspektora, a tedy i v procesu vlastního udělování územního povolení, o které v projednávané věci jde, je vztah mezi územním plánem a stanovením rámce pro budoucí územní povolení dostatečný na to, [aby] tento územní plán v konečném důsledku spadl do oblasti působnosti čl. 3 odst. 2 písm. a). Tento závěr se opírá i o skutečnost, že územní plán předpokládá modifikovan[ější] výsledky z hlediska rozvoje, než tomu bylo v případě povinného plánu rozvoje, a že skutečně udělené územní povolení tyto modifikované výsledky do určité míry odráží, na rozdíl od formálního povinného plánu rozvoje.
- 72 Důvodem podání žádosti o rozhodnutí o této otázce je, že pokud by byla odpověď na tuto otázku záporná, pak by argumentace žalobců vycházející ze směrnice o SEA neuspěla.

Čtvrtá otázka

73 Čtvrtá otázka zní:

Má čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/92/EU za následek, že brání tomu, aby příslušný orgán v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí zohlednil závazné vládní politiky, zejména ty, které nejsou založeny výlučně na environmentálních kritériích, přičemž se jedná o politiky, které za určitých okolností vymezují situace, kdy nemá být udělení povolení vyloučeno?

- 74 Žalobci se *de facto* přiklání ke kladné odpovědi na tuto otázku, přičemž zejména jsou toho názoru, že čl. 2 odst. 1 [OMISSIS] směrnice 2011/92/EU má za následek, [že brání tomu, aby] [OMISSIS] příslušný orgán v rámci procesu posouzení EIA [zohlednil] závazné vládní politiky, které nejsou založeny výlučně na environmentálních kritériích.
- 75 Podle stanoviska An Bord směrnice o EIA nebrání tomu, aby příslušný orgán v rámci procesu posouzení EIA zohlednil vládní politiku týkající se výšky budov, která byla sama předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice o SEA. Ve znění čl. 2 odst. 1 ani žádného jiného ustanovení směrnice o EIA žádná taková překážka zakotvena není. Posuzování významných vlivů na životní prostředí příslušným orgánem vychází z hodnotově a kontextuálně formovaných úsudků o tom, co je důležité, žádoucí nebo přijatelné s ohledem na změny vyvolané dotčeným záměrem, a to ve světle konkrétních okolností daného záměru.
- 76 Podle názoru žalovaných na straně státu směrnice o EIA nebrání tomu, aby příslušný orgán v rámci integrovaného řízení EIA, které je prováděno souběžně s jinými posouzeními za účelem rozhodnutí o žádosti o územní povolení, zohlednil vnitrostátní politiku územního plánování týkající se výšky budov (která byla sama předmětem posouzení SEA podle směrnice 2001/42/[ES]). SPPR obsažené v pokynech vydaných podle článku 28C zákona o územním plánování a rozvoji z roku 2000, ve znění pozdějších předpisů, jsou politickými požadavky; nejsou určující pro výsledek žádosti o územní povolení a nemají žádný vliv na požadavek provést posouzení EIA v souladu s částí X zákona o územním plánování a rozvoji z roku 2000, ve znění pozdějších předpisů. Kromě toho dotčené pokyny v projednávané věci [OMISSIS] výslovně stanoví, že SPPR 3 těchto pokynů podléhá takovým požadavkům na posuzování vlivů na životní prostředí, jaké budou případně vyžadovány unijním právem, včetně posouzení EIA, přičemž SPPR 3 není v žádném případě ve svých ustanoveních závazný.
- 77 Vedlejší účastník se domnívá, že příslušný orgán je oprávněn přihlédnout k pokynům zveřejněným členským státem, které obsahují kritéria pro řízení rozvoje, pokud jde o výšku budov v obytné výstavbě, a které samy o sobě nejsou závazné ani určující pro výsledek posouzení EIA, pokud byly tyto pokyny předmětem posouzení SEA pro účely směrnice 2001/42/ES.

- 78 Já navrhuji odpovědět na tuto otázku kladně. Základním předmětem a účelem směrnice o EIA je identifikovat dopady na životní prostředí, široce definované, aby bylo možné udělat si objektivní představu vycházející z ochrany životního prostředí o tom, zda jsou tyto dopady přijatelné. Ustanovení vnitrostátního práva, které vyžaduje, aby byl proces územního plánování celkově[,] včetně procesu posouzení EIA[,] v souladu s určitým politickým aktem (nazývaným „pokyn“, [který je] však ve skutečnosti závazný) vytvořeným ústřední vládou, který je do značné míry založen na sociálních a hospodářských úvahách, nikoli na úvahách zabývajících se výlučně ochranou životního prostředí, tento účel překračuje. Je irelevantní, že tento ministerský akt neukládá povinnost vydání povolení, neboť má na dotčený proces vliv takovým způsobem, že je pravděpodobné, že k takovému výsledku v mnoha případech, jako je i tento, povede.
- 79 Důvodem podání žádosti o rozhodnutí o této otázce je skutečnost, že pokud by byla odpověď na tuto otázku kladná, pak příslušné vnitrostátní právní předpisy nejsou v souladu s unijním právem a rozhodnutí přijaté v souladu s těmito právními předpisy je neplatné.
- 80 [OMISSIS]:
- i) [OMISSIS]
 - ii) [OMISSIS]
- [OMISSIS] [Opakuje otázky uvedené v bodech 49, 58, 66 a 73 výše]

PŘÍLOHA – INTERNETOVÉ ODKAZY

Evropské právo

[OMISSIS]

Evropská judikatura

[OMISSIS]

Mezinárodní právo

[OMISSIS]

Vnitrostátní právní předpisy (a související materiály)

- i) Zákon o územním plánování a rozvoji z roku 2000, ve znění pozdějších předpisů.
- [OMISSIS]
- ii) Local Government Act 2001 (zákon o místní samosprávě z roku 2001), ve znění pozdějších předpisů.

[OMISSIS]

- vii) Zákon o územním plánování a rozvoji (nemovitostí určených k bydlení) a o nájmu nemovitostí určených k bydlení z roku 2016, ve znění pozdějších předpisů.

[OMISSIS]

- viii) Plán rozvoje města Dublinu 2016–2022.

[OMISSIS]

- ix) Územní plán městské rady Dublinu pro pozemky ve vlastnictví Player Wills, městské rady Dublinu a Bailey Gibson (2017)

[OMISSIS]

- x) Pokyny pro rozvoj města a výšku budov určené pro orgány územního plánování (prosinec 2018).

[OMISSIS]

Vnitrostátní judikatura

[OMISSIS]

- xii) Kerins v. An Bord Pleanála (č. 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 [nezveřejněný, High Court (Vrchní soud), 31. května 2021].

[OMISSIS]

- xiii) Kerins v. An Bord Pleanála (č. 2) [2021] IEHC 612, [nezveřejněný, High Court (Vrchní soud), 4. října 2021].

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Procesní usnesení o podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a o přeformulování otázek, jak je uvedeno výše]

[OMISSIS] [Totožnost soudního tajemníka High Court (Vrchní soud)]

[OMISSIS] [Jména zástupců účastníků řízení]