

**Vec C-752/18**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

3. december 2018

**Vnútroštátny súd:**

Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

9. november 2018

**Navrhovateľ (oprávnený v konaní o výkon rozhodnutia):**

Deutsche Umwelthilfe eV

**Odporca (povinný v konaní o výkon rozhodnutia):**

Freistaat Bayern

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Zmena plánu kvality ovzdušia pre hlavné mesto spolkovej krajiny Mníchov, výkon rozsudku správneho súdu voči štátu.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Výklad práva Únie s ohľadom na zabezpečenie jeho účinného uplatňovania členskými štátmi a s ohľadom na povinnosť členských štátov zabezpečiť účinnú právnu ochranu, konkrétne výklad článku 4 ods. 3 druhého pododseku a článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, článku 47 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, článku 9 ods. 4 prvej vety Aarhuskeho dohovoru, článku 197 ods. 1 ZFEÚ;

Článok 267 ZFEÚ.

## **Prejudiciálne otázky**

Majú sa,

1. povinnosť zakotvená v článku 4 ods. 3 druhom pododseku Zmluvy o Európskej únii (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,
2. zásada účinného vykonávania práva Únie členskými štátmi uvedená okrem iného v článku 197 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ),
3. právo na účinný prostriedok nápravy zabezpečené článkom 47 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie,
4. povinnosť zmluvných štátov zabezpečiť účinné prostriedky nápravy v záležitostiach životného prostredia, ktorá vyplýva z článku 9 ods. 4 prvej vety Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia,
5. povinnosť členských štátov zabezpečiť účinnú právnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie upravená 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 verejných činiteľov nemeckej spolkovej krajiny obmedzí na osobnej slobode, aby takýmto spôsobom zabezpečil splnenie povinnosti tejto spolkovej krajiny zmeniť plán kvality

ovzdušia v zmysle článku 23 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) s určitým minimálnym obsahom, ak bola tejto spolkovkej 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 konkrétne určenej sumy z jednej účtovnej položky v štátnom rozpočte do inej účtovnej položky štátneho rozpočtu,
- 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 nesplní 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 takéto skutkové okolnosti prípadu, o aké ide v tejto veci a
- vnútroštátne právo neupravuje v prípade skutkových okolností, o aké ide v tomto konaní, donucovacie prostriedky, ktoré by boli z hľadiska dosiahnutia cieľa účinnejšie ako hroziace donucovacie pokuty alebo rozhodnutia o uložení donucovacej pokuty, ale spájali by sa s miernejším zásahom do práv ako donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody a použitie takýchto donucovacích prostriedkov je už zo svojej podstaty v tomto konaní vylúčené?

### **Uvedené ustanovenia práva Únie**

ZEÚ, článok 4 ods. 3 druhý pododsek, článok 19 ods. 1 druhý pododsek

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), článok 47 ods. 1, článok 52 ods. 3

ZFEÚ, článok 197 ods. 1

Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“): článok 9 ods. 4 prvá veta

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe, článok 23

### **Uvedená judikatúra**

Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“): rozsudky z 8. marca 2011, C-240/09, bod 30, z 20. decembra 2017, C-664/15, bod 56 a nasl., z 19. novembra 2014, C-404/13, bod 58, z 15. marca 2017, C-528/15, bod 37 a nasl.

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“): rozsudky z 19. marca 1997 (č. 18357/91 – Hornsby v. Grécko, body 40 a 41), z 22. marca 2001 (č. 34044/96, 35532/97 a 44801/98, bod 86), z 8. novembra 2005 (č. 34056/02, bod 164), z 21. októbra 2013 (č. 42750/09 – del Rio Prada v. Španielsko)

### **Uvedené vnútroštátne prepisy (najmä)**

Grundgesetz (Základný zákon, ďalej len „GG“), článok 2 ods. 2, článok 19 ods. 4, článok 20 ods. 3, článok 104 ods. 1

Verwaltungsgerichtsordnung (Rokovací poriadok správnych súdov, ďalej len „VwGO“), §167 a § 172

Zivilprozessordnung (Občiansky súdny poriadok, ďalej len „ZPO“), § 888 ods. 1 a 2

### **Uvedená vnútroštátna judikatúra (predovšetkým)**

Uznesenia Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd, Nemecko) z 9. augusta 1999 (1 BvR 2245/98), z 13. októbra 1970 (1 BvR 226/70)

Rozsudky Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) z 27. februára 2018 (7 C 26.16 a 7 C 30.17) („dopravné zákazy pre dieselové vozidlá“)

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania**

- 1 V oblasti mesta Mníchov dochádza na mnohých miestach, príležitostne k výraznému prekročeniu limitnej hodnoty oxidu dusičitého (NO<sub>2</sub>) v objeme 40 µg/m<sup>3</sup> stanovenej v súlade s článkom 13 ods. 1 druhým pododsekom v spojení s prílohou XI časťou B smernice 2008/50, ktorá sa vzťahuje na priemerované obdobie kalendárneho roka. Podľa informácií pochádzajúcich od Slobodného štátu Bavorsko (povinný v konaní o výkon rozhodnutia), ktoré sa vzťahujú len na 511 kilometrov cestných komunikácií v rámci Mníchova, bola limitná hodnota 40 µg/m<sup>3</sup> v roku 2015 prekročená na úseku 123 kilometrov. Na úseku 16 kilometrov presiahla koncentrácia oxidu dusičitého hodnotu 60 µg/m<sup>3</sup>. Do tohto

úseku patrí aj miesto LandshuterAllee, v ktorom bola v roku 2016 nameraná ročná priemerná hodnota NO<sub>2</sub> v objeme 80 µg/m<sup>3</sup> a v roku 2017 predbežná ročná priemerná hodnota NO<sub>2</sub> v objeme 78 µg/m<sup>3</sup>. Podľa údajov, ktoré zverejnil povinný v konaní o výkon rozhodnutia, dosahovala ročná priemerná hodnota NO<sub>2</sub> objem v rozmedzí viac ako 50 a 60 µg/m<sup>3</sup>; na úseku 80 kilometrov cestných komunikácií dosiahla koncentrácia oxidu dusičitého v ročnom priemere hodnoty, ktoré sa pohybovali od 40 µg/m<sup>3</sup> až do 50 µg/m<sup>3</sup>.

- 2 Oprávnený v konaní o výkon rozhodnutia sa podľa nemeckej právnej úpravy predkladania žalôb združeniami na ochranu životného prostredia považuje za oprávnenú mimovládnu organizáciu.
- 3 Na základe žaloby oprávneného v konaní o výkon rozhodnutia vydal Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov, Nemecko) 9. októbra 2012 proti povinnému v konaní o výkon rozhodnutia rozsudok, ktorého výrok v relevantnej časti pre toto konanie, znie: „Žalovaný je povinný zmeniť plán kvality ovzdušia tak, aby zahŕňal také vhodné opatrenia, aby sa čo najrýchlejšie dosiahlo splnenie limitnej hodnoty emisií NO<sub>2</sub> zisťovanej za kalendárny rok vo výške 40 µg/m<sup>3</sup> ... na území mesta Mníchov.“
- 4 Povinný v konaní o výkon rozhodnutia vzal svoje odvolanie namierené proti tomuto rozsudku 8. apríla 2014 späť, a preto rozsudok z 9. októbra 2012 nadobudol právoplatnosť.
- 5 Na návrh oprávneného v konaní o výkon rozhodnutia Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) v uznesení z 21. júna 2016 povinnému v konaní o výkon rozhodnutia pohrozil uložením pokuty vo výške 10 000 eur, ak si svoje povinnosti vyplývajúce z rozsudku z 9. októbra 2012 nesplní v lehote jedného roka od doručenia tohto uznesenia.
- 6 Na základe sťažnosti povinného v konaní o výkon rozhodnutia formuloval vnútroštátny súd toto rozhodnutie v bode II výroku jeho uznesenia z 27. februára 2017 takto:
- 7 „1. ...  
2. Žalovanému hrozí uloženie pokuty vo výške 4 000 eur, ak najneskôr do 31. augusta 2017 nezabezpečí účasť verejnosti na príprave ďalšej zmeny plánu kvality ovzdušia pre Mníchov, hlavné mesto spolkovej krajiny... takým spôsobom, že v úradnom vestníku [zodpovedného orgánu] uverejní oznámenie vyhovujúce požiadavkám § 47 ods. 5a druhej vety Bundesimmissionsschutzgesetz (spolkový zákon o ochrane pred emisiami, ďalej len „BImSchG“), z ktorého vyplynie, že do tejto zmeny sa majú zahrnúť dopravné zákazy pre vozidlá s vznetovým motorom, ktoré sa budú týkať konkrétne vymenovaných ulíc (ich úsekov) v oblasti [Mníchova, hlavného mesta spolkovej krajiny], informácie o prípadných zvažovaných časových a vecných obmedzeniach takýchto dopravných zákazov, spolu s príslušným odôvodnením, a zároveň z neho vyplynie, pre ktoré cestné komunikácie (ich úseky) v oblasti [Mníchova, hlavného mesta spolkovej krajiny],

na ktorých boli podľa najnovších informácií, ktoré má žalovaný k dispozícii, prekročené limitné hodnoty emisií upravené v § 3 ods. 2 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes Immissionsschutzgesetzes (39. vykonávacie spolkové nariadenie k zákonu o ochrane pred emisiami), sa má upustiť od prijatia takehoto dopravného zákazu spolu s príslušným odôvodnením.

3. Žalovanému hrozí uloženie ďalšej donucovacej pokuty vo výške 4 000 eur, ak najneskôr do 31. decembra 2017 nepredloží verejnosti realizovateľný návrh, z ktorého vyplynie, že ďalšia zmena plánu kvality ovzdušia pre Mníchov, hlavné mesto spolkovej krajiny, bude obsahovať dopravné zákazy pre vozidlá s vznetovým motorom, ktoré sa budú týkať konkrétne vymenovaných ulíc (ich úsekov) v oblasti [Mníchova, hlavného mesta spolkovej krajiny], informácie o prípadných zvažovaných časových a vecných obmedzeniach takýchto dopravných zákazov resp. miest, a informácie o tom, ktoré cestné komunikácie (ich úseky) v okolitých oblastiach, kde podľa najnovších informácií, ktoré má žalovaný k dispozícii, došlo k prekročeniu určených limitných hodnôt emisií upravených v [v citovanom] § 3 ods. 2, sa majú vyňať z takehoto dopravného zákazu spolu s príslušným odôvodnením.“

- 8 Uvedené ustanovenie § 3 ods. 2 39. vykonávacieho nariadenia k spolkovému zákonu o ochrane pred emisiami preberá do nemeckého práva limitnú hodnotu oxidu dusičitého v objeme 40 µg/m<sup>3</sup>, ktorá je upravená v prílohe XI časti B smernice 2008/50.
- 9 Na účely odôvodnenia svojho rozhodnutia vnútroštátny súd okrem iného uvádza, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia si nesplnil svoju povinnosť vyplývajúcu z právoplatného rozsudku z 9. októbra 2012 spočívajúcu v bezodkladnom splnení ročnej priemernej limitnej hodnoty oxidu dusičitého v objeme 40 µg/m<sup>3</sup>. Aj v šiestej zmene plánu kvality ovzdušia pre Mníchov vychádzal povinný v konaní o výkon rozhodnutia z predpokladu, že dodržanie ročnej priemernej hodnoty NO<sub>2</sub> možno bez prijatia dodatočných opatrení v mieste meracej stanice „LandshuterAllee“ očakávať pravdepodobne najskôr „po“ roku 2030 a v mieste meracej stanice „Stachus“ najskôr „od“ roku 2025. Najmä s ohľadom na zistený veľký podiel emisií oxidu dusičitého pochádzajúcich z vozidiel s dieselovými motormi na prekročení limitných hodnôt, je do budúcich zmien plánu kvality ovzdušia potrebné bezpodmienečne zahrnúť dopravné zákazy pre vozidlá s dieselovými motormi.
- 10 Uznesenie z 27. februára 2017 nadobudlo právoplatnosť dňom jeho vyhlásenia.
- 11 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) medzi tým vyhlásil vo februári 2018 dve rozhodnutia, v ktorých súd najvyššieho stupňa vysvetlil, že dopravné zákazy pre vozidlá s dieselovými motormi sa v súlade s vnútroštátnym právom považujú za prípustné. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) konštatoval, že plán kvality ovzdušia, ktorý upravuje len také opatrenia, ktoré umožňujú dodržanie hodnôt oxidu dusičitého až po roku 2020, odporuje článku 23 ods. 1 druhému pododseku smernice 2008/50. Tento súd ďalej konštatoval, že

(obmedzené) dopravné zákazy sa musia prijať z dôvodov stanovených právom Únie len pre (niektoré) vozidlá s dieselovým motorom, ak sa ukáže, že ide o jediné vhodné opatrenia pre bezodkladné splnenie prekročených limitných hodnôt NO<sub>2</sub>. Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) v týchto rozhodnutiach zároveň objasnil, že dopravné zákazy týkajúce sa cestných úsekov (t. j. zákazy, ktoré sa dotýkajú iba niektorých cestných komunikácií alebo cestných úsekov) sú spojené s miernejšou intenzitou obmedzení a že v porovnaní so zónovými dopravnými zákazmi pre vozidlá s dieselovým motorom (t. j. takými obmedzeniami, ktoré sa dotýkajú rozsiahlej dopravnej siete, ktorá pozostáva z množstva hlavných a vedľajších cestných komunikácií) možno považovať za miernejší prostriedok.

- 12 Povinný v konaní o výkon rozhodnutia si splnil svoju povinnosť vyplývajúcu z bodu II.1 výroku uznesenia z 27. februára 2017. Keďže si však nespĺnil svoju povinnosť vyplývajúcu okrem iného z bodu II.2 výroku tohto rozsudku, uložil mu Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) na návrh oprávneného v konaní o výkon rozhodnutia uznesením z 26. októbra 2017 donucovaciu pokutu vo výške 4 000 eur. Povinný v konaní o výkon rozhodnutia sa proti tomuto rozsudku neodvolal a uloženie pokutu zaplatil.
- 13 Na návrh oprávneného v konaní o výkon rozhodnutia sa 21. novembra 2017 začalo pred Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) ďalšie konanie o výkon rozhodnutia, v ktorom sa opäť domáha vymoženía splnenia povinnosti uloženej povinnému v konaní o výkon rozhodnutia v bode II.2 výroku uznesenia z 27. februára 2017. V tomto právnom spore oprávnený v konaní o výkon rozhodnutia v rámci hlavného návrhu v podstate žiadal, aby sa povinnému v konaní o výkon rozhodnutia uložila povinnosť vykonať úkony uvedené v bode II.2, a to pod hrozbou donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody, ktoré sa má nariadiť voči Bayerischer Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz (Bavorský štátny minister pre životné prostredie a ochranu spotrebiteľa, Nemecko). Verwaltungsgericht München (Správny súd Mníchov) tento návrh zamietol uznesením z 29. januára 2018.
- 14 Proti tomuto rozhodnutiu podal oprávnený v konaní o výkon rozhodnutia sťažnosť. O tejto sťažnosti sa vedie konanie pred vnútroštátnym súdom. Oprávnený v konaní o výkon rozhodnutia tomuto súdu okrem iného v rámci hlavného návrhu v podstate navrhuje, aby sa povinný v konaní o výkon rozhodnutia pod hrozbou donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody, ktoré sa má nariadiť voči Bavorskému štátnemu ministrovi pre životné prostredie a ochranu spotrebiteľa, donútil vykonať úkony označené v bode II.2 výroku uznesenia z 27. februára 2017.
- 15 Povinný v konaní o výkon rozhodnutia si však svoje povinnosti, ktoré mu boli uložené v bodoch II.2 a II.3 uznesenia z 27. februára 2017 ani následne, a to do dnešného dňa, nespĺnil.

**Názor povinného v konaní o výkon rozhodnutia**

- 16 Povinný v konaní o výkon rozhodnutia považuje zahrnutie zákazov vjazdu do plánov kvality ovzdušia za politicky neželané a neprimerané. Je presvedčený, že (aj miernejšie) dopravné zákazy týkajúce sa cestných úsekov sú neprimerané, a preto si ich právna úprava nevyžaduje, keďže s ohľadom na zaťaženia vyplývajúce z náhradnej dopravy sú nevhodné a vzhľadom na rovnako účinné alternatívne opatrenia nie sú ani potrebné. Povinný v konaní o výkon rozhodnutia síce pristúpi k posúdeniu plánu a účasti verejnosti, ktoré od neho žiada vnútroštátny súd, ale vnútroštátny súd je presvedčený, že cieľom tohto posúdenia a účasti verejnosti bude dokázať neprimeranosť dopravných zákazov týkajúcich sa cestných úsekov pre vozidlá s dieselovým motorom. Povinný v konaní o výkon rozhodnutia sa ďalej odvoláva na právo využiť všetky prostriedky nápravy a podať odvolanie.
- 17 Toto tvrdenie však vnútroštátny súd považuje za neúčinné, pretože ani rozsudok z 9. októbra 2012 a ani uznesenie z 27. februára 2017 nemožno napadnúť opravným prostriedkom, keďže obidve rozhodnutia už nadobudli právoplatnosť. Právoplatnosť týchto rozhodnutí znamená, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia je viazaný výrokmi súdu, ktoré obsahujú, a je povinný ich splniť.

**Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 18 Ak výkonná moc (v tejto veci povinný v konaní o výkon rozhodnutia) nesplní príkaz (určitým spôsobom konať alebo zdržať sa konania), ktorý jej bol uložený právoplatným súdnym rozhodnutím, sú právomoci súdov patriacich do sústavy správneho súdnictva v takých prípadoch, o aké ide v tejto veci, podľa právneho poriadku Spolkovej republiky Nemecko obmedzené na hrozbu uloženia donucovacej pokuty, ak v rámci stanovenej lehoty nedôjde k dodatočnému splneniu požadovaného úkonu a v prípade, ak aj táto hrozba nebude úspešná, môžu súdy uložiť donucovaciu pokutu.
- 19 Povinný v konaní o výkon rozhodnutia môže aj naďalej vyjadrovať svoj názor, že dopravné zákazy pre vozidlá s dieselovým motorom týkajúce sa cestných úsekov, ktoré má okrem iného prijať podľa očakávaní vnútroštátneho súdu v rámci zmeny plánu kvality ovzdušia v Mníchove, sú neprimerané. V každom prípade je však povinný postupovať v súlade s právoplatnými rozhodnutiami.
- 20 Vnútroštátny súd je však presvedčený o tom, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia nemá takýto úmysel. Práve naopak, povinný v konaní o výkon rozhodnutia vo svojich vyjadreniach mimo súdneho konania, ako aj v samotnom súdnom konaní, ktoré sú súčasťou spisu, jasne uviedol, že si nesplní povinnosť, ktorá mu bola právoplatne uložená okrem iného v už citovanom bode II.2 predmetného uznesenia. V tomto ohľade sa vnútroštátny súd odvoláva na vládne vyjadrenie ministerského predsedu povinného v konaní o výkon rozhodnutia a na novinový článok, ako aj na písomné vyjadrenie povinného v konaní o výkon rozhodnutia predložené v tejto veci.

- 21 Takéto nesplnenie právoplatných rozhodnutí neodporuje len vnútroštátnemu právu, ale aj právu Únie.

### ***1. Porušenie zásady právneho štátu***

*Z vnútroštátneho hľadiska:*

- 22 Závazné účinky právoplatných súdnych rozhodnutí sú súčasťou požiadavky právneho štátu upravenej v Grundgesetz (Základný zákon, ďalej len „GG“). Závazný účinok právoplatných súdnych rozhodnutí navyše tvorí zásadný predpoklad pre účinnú súdnu ochranu. Správanie sa povinného v konaní o výkon rozhodnutia podľa názoru vnútroštátneho súdu odporuje požiadavkám vyplývajúcim z článku 20 ods. 3 GG a článku 19 ods. 3 prvej vety GG.

*Z hľadiska európskeho práva a najmä práva Únie v súvislosti s požiadavkou právneho štátu a právom na účinný prostriedok nápravy:*

- 23 Keďže zásada právneho štátu patrí podľa článku 2 prvej vety ZEÚ k hodnotám, na ktorých je založená Európska únia a článok 47 Charty priznáva právo na „účinný prostriedok nápravy“ a článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ okrem toho členské štáty zaväzuje, aby prijali prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany v oblastiach upravených právom Únie, je nerešpektovanie právoplatných rozsudkov a uznesení relevantné aj z hľadiska práva Únie. Právo mimovládnych organizácií na primeraný a účinný prostriedok nápravy zakotvené v článku 9 ods. 4 prvej vete Aarhuskeho dohovoru je podľa vnútroštátneho súdu subjektívnym právom zabezpečeným právom Únie. Uplatní sa preto článok 47 ods. 1 Charty. Ak by sa aj napriek tomu článok 47 ods.1 Charty nepovažoval za uplatniteľný, nesplnenie povinností vyplývajúcich z právoplatných súdnych rozhodnutí, ktorými sa vyhovel mimovládnej organizácii v zmysle článku 9 ods. 2 druhého pododseku druhej a tretej vety Aarhuskeho dohovoru, by zasiahlo do práva oprávneného v konaní o výkon rozhodnutia, ktoré mu priamo vyplýva z článku 9 ods. 4 prvej vety Aarhuskeho dohovoru.
- 24 Vnútroštátny súd sa domnieva, že jeho názor potvrdzuje rozhodnutie ESĽP (rozsudok č. 18357/91 – Hornsby v. Grécko) a konštatovania ESĽP uvedené v tomto rozhodnutí považuje s ohľadom na článok 52 ods. 3 Charty za prenosné aj na právo Únie.

*Z hľadiska práva Únie v súvislosti s porušením smernice 2008/50 spočívajúcim v neprijatí všetkých vhodných opatrení pre dodržanie limitných hodnôt stanovených smernicou*

- 25 Postup povinného v konaní o výkon rozhodnutia odporuje požiadavke vyplývajúcej z článku 23 ods. 1 druhého pododseku prvej vety smernice 2008/50, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

- 26 Plán kvality ovzdušia, ktorý prijal povinný v konaní o výkon rozhodnutia, nie je efektívny: od 1. januára 2010 má dodržanie limitnej hodnoty stanovenej smernicou 2008/50 pre najvyššiu možnú priemernú ročnú úroveň zaťaženia oxidom dusičitým v objeme 40 µg/m<sup>3</sup>, záväznú povahu. Právo Únie už aj v minulosti stanovovalo príslušné požiadavky na kvalitu ovzdušia, ktoré však s ohľadom na medze tolerancie neboli natoľko prísne. Z dôvodu postupného zužovania medzí tolerancie, ktoré trvalo viac ako jedno desaťročie, mal povinný v konaní o výkon rozhodnutia dostatok času na to, aby prijal potrebné kroky vedúce k dodržaniu tejto limitnej hodnoty.
- 27 Od rozhodného okamihu, keď nadobudla platnosť súčasná limitná hodnota, uplynulo takmer deväť rokov, od rozsudku z 9. októbra 2012, ktorý nadobudol právoplatnosť 8. apríla 2014, uplynuli viac ako štyri roky a od nadobudnutia právoplatnosti uznesenia z 27. februára 2017 uplynulo viac ako jeden a pol roka. Z konania vyplynulo, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia sám v tejto veci zapríčinil nevhodnosť jeho plánov kvality ovzdušia pre zlepšenie zaťaženia oxidom dusičitým v oblastiach frekventovaných cestných komunikácií.
- 28 Príčinou neúčinnosti je nevhodnosť prijatých opatrení: zo siedmich znení plánu kvality ovzdušia prijatého pre mesto Mníchov, ktoré doposiaľ nadobudli právoplatnosť, obsahovali len dve, konkrétne prvá a piata zmena, po jednom jedinom opatrení, ktoré možno skutočne považovať za užitočnú, snahu, ktorá prispela k zníženiu zaťaženia oxidom dusičitým. Ide o zákaz tranzitnej prepravy nákladnými automobilmi cez mestskú oblasť, ktorý bol zahrnutý do prvej zmeny, ako aj o zníženie maximálnej povolenej rýchlosti v úseku cestnej komunikácie Landshuter Allee. Postupné zavedenie environmentálnej zóny v Mníchove, ktoré bolo oznámené v rámci druhej zmeny, slúžilo v zmysle doslovného opisu uvedeného v druhej zmene, prinajmenšom prednostne na zníženie obsahu suspendovaných častíc v ovzduší. Environmentálna zóna nemohla mať rozhodujúci prínos pre zníženie koncentrácie NO<sub>2</sub> už len z toho dôvodu, že za určitých podmienok mali do nej aj naďalej povolený vjazd aj vozidlá s dieselovým motorom. Aj sám povinný v konaní o výkon rozhodnutia pripúšťa, že staršie vozidlá s dieselovým motorom je s ohľadom na ich vysoký objem emisií NO<sub>2</sub> potrebné nahradiť vozidlami s nižšími emisiami.
- 29 Okamih splnenia limitnej hodnoty je nepredvídateľný. V tomto ohľade preskúmava vnútroštátny súd siedmu zmenu plánu kvality ovzdušia pre Mníchov. Tento dokument obsahuje okrem iného aj vyhlásenie zástupcov nemeckého automobilového priemyslu z 2. augusta 2017, že do konca roku 2018 znížia približne o 25 až 30 % emisie NO<sub>x</sub> (ktoré sa nezhodujú s emisiami oxidu dusičitého) v prípade približne 5,3 milióna osobných automobilov vybavených dieselovými motormi patriacimi do tried znečistenia Euro 5 a Euro 6, a to úpravou automobilového softvéru. Splnenie vyhlásenia však bolo od samotného začiatku, ako uvádza aj povinný v konaní o výkon rozhodnutia, podmienené jednak tým, že zodpovedný orgán v Nemecku schváli techniku dodatočnej montáže a jednak tým, že výrobcom budú tieto automobily poskytnuté. Okrem toho sa uvádza aj príslub troch nemeckých automobilových koncernov, že na vlastné náklady vyvinú snahu

o urýchlenie výmeny vozidiel s dieselovým motorom, ktoré patria do nižšej triedy škodlivín ako je norma Euro-5, za vozidlá s najmodernejšími systémami dodatočnej úpravy výfukových plynov alebo za vozidlá na elektrický pohon.

- 30 Ďalšie opatrenia zahrnuté do návrhu siedmej zmeny spočívajú vo vytvorení fondu „udržateľnej mestskej mobility“. Toto podporné opatrenie má podľa popisu povinného v konaní o výkon rozhodnutia umožniť „vývoj individuálnych rámcových plánov pre prijímanie opatrení udržateľnej mobility bez emisií“. Ďalej sa poukazuje na „pilotný projekt rýchlych cyklistických trás“, za ktorý zodpovedajú viaceré obce resp. združenia obcí. Treba tiež spomenúť, že v rozsahu, v akom sa v tomto návrhu siedmej zmeny odkazuje na prostriedky štátnej podpory, ktoré sa už sčasti poskytli a sčasti sa majú poskytnúť v budúcnosti, povinný v konaní o výkon rozhodnutia viaže túto zmenu na schválenie rozpočtu. Okrem toho sa má preskúmať aj zmena dopravy na vlakových tratiach, ktoré vedú v oblasti Mníchova, z dieselového pohonu na iné formy pohonu.
- 31 Vnútroštátny súd s odkazom na rozhodnutia Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) z februára 2018 v tomto ohľade konštatuje, že plán kvality ovzdušia, ktorý účinnosť opatrení podmieňuje splnením požiadaviek, ktoré autor plánu (povinný v konaní o výkon rozhodnutia) nemá sám možnosť splniť a ktorých splnenie je vo všeobecnosti neisté, odporuje povinnosti vyplývajúcej z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50, stanoviť pre plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.
- 32 Všetky uvedené opatrenia alebo projekty majú spoločné, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia v rozpore s povinnosťou vyplývajúcou z článku 23 ods. 1 tretieho pododseku prvej vety smernice 2008/50 v spojení s prílohou XV časťou A bodom 8 písm. b) tejto smernice v rámci návrhu neposkytuje nijaké podrobnejšie informácie o tom, kedy možno očakávať praktický účinok jednotlivých častí návrhu a aké zníženie zaťaženia oxidom dusičitým si od nich povinný v konaní o výkon rozhodnutia sľubuje.
- 33 Skutočnosť, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia vie o tom, že ním vytvorený dojem skutočného plánu kvality ovzdušia, nedokáže v rámci predvídateľného obdobia zabezpečiť splnenie limitnej hodnoty 40 µg/m<sup>3</sup> v Mníchove, potvrdzuje to, že v návrhu siedmej zmeny sa neuvádzajú nijaké podrobnosti o tom, kedy povinný v konaní o výkon rozhodnutia predpokladá, že na základe jeho postupu sa vytvoria v Mníchove také pomery, ktoré budú zodpovedať právu Únie.
- 34 Nedochádza teda k účinnému vykonávaniu práva Únie v zmysle článku 197 ods. 1 ZFEÚ. Rovnako možno vylúčiť, že by uvedený postup zodpovedal požiadavke upravenej v článku 4 ods. 3 druhom pododseku ZEÚ, v zmysle ktorého sú členské štáty povinné prijať všetky vhodné opatrenia, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich z aktov inštitúcií Únie (v tejto veci: smernica 2008/50).

- 35 Vnútroštátny súd konštatuje: S ohľadom na odôvodnenie návrhu zákona predloženého vládou Bavorska, ktorým sa mení bavorský zákon o ochrane pred emisiami, je zrejmé, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia sa zjavne už vôbec nesnaží o splnenie limitnej hodnoty  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , ale naopak, záleží mu skôr na uvoľnení tejto limitnej hodnoty alebo na prijatí výnimiek, ktoré sa doposiaľ neuplatňovali.
- 36 V tomto odôvodnení sa uvádza: „Prekročenia limitných hodnôt emisií oxidu dusičitého v miestach so silnou premávkou s nepriaznivými podmienkami pre rozloženie škodlivín v ovzduší (cestné priepasti) budú aj naďalej dlhodobo pretrvávať. V súčasnosti predstavujú významný problém, ak nemajú byť prijaté neprimerané dopravné zákazy.“
- 37 Z uvedeného vyplýva, že povinný v konaní o výkon rozhodnutia pripúšťa, že dopravné zákazy (pre vozidlá s dieselovým motorom) sú jediným prostriedkom, ktorým možno ukončiť protiprávny stav spočívajúci v „dlhodobo“ pretrvávajúcom prekročení priemernej ročnej limitnej hodnoty oxidu dusičitého. O otázke, či sú takéto dopravné zákazy neprimerané v právnom štáte založenom na del'be právomocí s konečnou platnosťou rozhodujú sudy.

## **2. Porušenie ochranných povinností štátu**

- 38 Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že v dôsledku dlhodobých prekročení limitných hodnôt  $\text{NO}_2$  v Mníchove dochádza k trvalej ujme na ľudských životoch a ľudskom zdraví.
- 39 Pre nesplnenie povinnosti stanovenej zákonom a súdnym rozhodnutím prijať kroky vedúce k zníženiu záťaže oxidu dusičitého v ovzduší na prípustnú mieru zodpovedajúcu norme, musí nezanedbateľné množstvo občanov Mníchova aj naďalej nedôvodne dlho znášať ujmu na dĺžke života, kvalite života a zdraví, ktorá vyplýva z dlhodobého vystavenia takýmto podmienkam práve vtedy, keď sa maximálne prípustná koncentrácia čiastočne prekročí vo veľkom rozsahu a tento protiprávny stav pretrváva desaťročia. Z environmentálnych epidemiologických štúdií vyplynulo, že so stúpajúcou koncentráciou  $\text{NO}_2$  vo vonkajšom ovzduší sa spája nárast celkovej úmrtnosti, úmrtí na srdcovo-cievne ochorenia, hospitalizácií a ošetrovni na pohotovosti z dôvodu respiračných ochorení a astmy, ako aj nárast počtu hospitalizácií z dôvodu chronického zápalu priedušiek. Ďalšie štúdie poukazujú na to, že pri zvýšení koncentrácie  $\text{NO}_2$  o  $16 \mu\text{g}/\text{m}^3$  stúpa celková úmrtnosť o 17 %, úmrtnosť na srdcovo-pľúcne ochorenia o 50 %, a úmrtnosť na kardiovaskulárne ochorenia o 55 %. Tieto údaje o rizikách pre zdravie a život, ktoré súvisia s nedovolenou vysokou mierou expozície oxidu dusičitému, možno vyvodit' aj zo správy svetovej zdravotnej organizácie z roku 2013.
- 40 S ohľadom na škodlivé účinky príliš vysokej koncentrácie oxidu dusičitého na život a zdravie dotknutých osôb, porušujú verejní činitelia, ktorí neprijmú všetky potrebné opatrenia na to, aby zabránili dlhodobému vzniku ďalšej ujmy, svoje verejnoprávne povinnosti spočívajúce v uprednostnení ochrany a podpory

„ľudského života“ a „ľudského zdravia“ pred majetkovými hodnotami. Vo vnútroštátnom práve možno túto povinnosť odvodiť z článku 2 ods. 2 GG, ESLP túto povinnosť štátov prijať potrebné opatrenia na ochranu života osôb, nad ktorými vykonávajú svoje zvrchované právomoci, odvodzuje z článku 2 ods. 1 prvej vety EDLP. Vnútroštátny súd vychádza z predpokladu, že podľa článku 52 ods. 3 Charty nemá ochrana poskytovaná článkom 2 ods. 1 a článkom 3 ods. 1 Charty užšiu pôsobnosť.

### **3. Zásadný význam tohto konania**

- 41 Takýto význam podľa vnútroštátneho súdu spočíva v cielenom nesplnení právoplatných súdnych rozhodnutí výkonnou mocou, ktoré tento súd zistil, a ktoré považuje za neprijateľné.

### **4. Náprava prostredníctvom donucujúcich opatrení: chýbajúci odstrašujúci účinok ďalších hroziacich pokút a rozhodnutí o uložení pokuty**

- 42 Ak sa výkonná moc rozhodne nesplniť určité súdne rozhodnutia, a takýto prejav adresuje jednak národnému zhromaždeniu a jednak verejnosti tak jednoznačne a neobľomne, ako v prejednávanom prípade, je podľa presvedčenia vnútroštátneho súdu vylúčené, že by hrozba uloženia pokuty alebo rozhodnutia o výške ďalších a vyšších pokút, na tomto správaní čokoľvek zmenila. Zaplatenie pokút sa totiž pre povinného v konaní o výkon rozhodnutia nespája s majetkovou ujmom. Zaplatenie predmetnej pokuty totiž vedie len k tomu, že sa výdavok vo výške sumy určenej súdnym rozhodnutím zaúčtuje do konkrétnej individuálnej položky štátneho rozpočtu a tú istú sumu zaúčtuje účtovný orgán povinného v konaní o výkon rozhodnutia ako príjem.

### **5. Uplatnenie procesných ustanovení civilného konania týkajúcich sa výkonu rozhodnutia nie je z ústavnoprávnych dôvodov možné**

- 43 Nemecké právo pozná okrem pokuty aj iné donucujúce prostriedky, okrem iného aj nariadenie väzby ako náhradu pokuty alebo ako samostatný donucujúci prostriedok. Ustanovenia civilného konania o výkon rozhodnutia sa do istej miery môžu analogicky uplatniť aj v nemeckom správnom vykonávacom konaní. Ustanovenie § 888 ZPO vo svojom odseku 1 prvej vete stanovuje: „Ak nemôže konať tretia osoba a ak splnenie povinnosti závisí výlučne od vôle povinného, je prvostupňový súd konajúci vo veci povinný rozhodnúť, že vykonanie úkonu sa od povinnej osoby vymôže uložením donucovacej pokuty a v prípade, ak je nevyhnutelná, nariadením donucovacej väzby.“
- 44 Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd) v jednom rozhodnutí z roku 1999 poukázal na požiadavku „výkladu a uplatňovaní ustanovení o nútenom výkone rozhodnutí takým spôsobom, aby sa zabezpečila úplná účinná ochrana práv jednotlivca voči správnym orgánom“.

- 45 Z toho vyplýva: „V prípade, ak vzhľadom na predchádzajúce skúsenosti, na základe vyjadrení alebo z dôvodu opakovane neúspešných hrozieb uloženia pokuty, možno jednoznačne dospieť k záveru, že orgán pod tlakom pokuty neustúpi, vyžaduje si požiadavka účinnej právnej ochrany, aby sa v súlade s § 167 VwGO ‚analogicky‘ uplatnili prípustné civilné procesné ustanovenia a prijali iné prísnejšie donucovacie opatrenia, prostredníctvom ktorých sa orgán donúti k tomu, aby postupoval v súlade so zákonom... Posúdenie, ktoré prísnejšie donucovacie prostriedky upravené v § 885 až § 896 ZPO... v akom poradí a v akej podobe sa v prípade potreby použijú pri výkone rozhodnutia... patrí do pôsobnosti... posúdenia správnych súdov...“.
- 46 V prejednávacom prípade prichádza do úvahy iba uplatnenie § 888 ZPO.
- 47 Nariadeniu donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody voči verejnoprávnym činiteľom pôsobiacim u povinného, ako prísnejšiemu vykonávaciemu opatreniu, v konaní o výkon rozhodnutia, súdmi patriacimi do sústavy správneho súdnictva však v súčasnosti bráni skutočnosť, že § 888 ZPO nespĺňa požiadavky, ktoré kladie Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd) (v zásadnom rozhodnutí z roku 1970) na predpisy, na základe ktorých možno pristúpiť k odňatiu slobody. Podľa výkladu Ústavy Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd), ktorý je pre vnútroštátny súd záväzný, s výnimkou odporujúcich požiadaviek vyplývajúcich z práva Únie, „je z hľadiska základného zákona v oblasti odňatia slobody potrebné prihliadať na obzvlášť formálnu právnu úpravu zásady právneho štátu“.
- 48 Ak by na základe § 888 ZPO došlo k nariadeniu donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody voči verejným činiteľom pôsobiacim u povinného v konaní o výkon rozhodnutia, nešlo by síce o analogické uplatnenie týchto ustanovení, pretože na tento účel by sa neuplatnili na životné skutkové okolnosti, ktoré nie sú zahrnuté do znenia tohto ustanovenia. Opomenula by sa však požiadavka, ktorú vyslovil Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd) (v rozhodnutí z roku 1970), v zmysle ktorej sa vôľa zákonodarcu v okamihu prijatia právneho predpisu, ktorý slúži ako právny základ odňatia slobody, musí vzťahovať aj na všetky ciele, ktoré sa majú v súčasnosti jej použitím dosiahnuť. V prípade štátnych verejných činiteľov s ohľadom na históriu legislatívneho procesu predchádzajúceho prijatiu tejto normy nejde o takýto prípad.
- 49 Keďže vzhľadom na uvedené skutočnosti nemožno voči verejným činiteľom nariadiť donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody, aj naďalej platí, že právoplatné uznesenie z 27. februára 2017 je v skutočnosti nevyhnutné.

### **6. Nezohľadnenie ústavnoprávnej prekážky z dôvodov práva Únie?**

- 50 Od okolnosti, že podľa nemeckého ústavného práva nemožno rozhodnúť o odňatiu slobody v tom prípade, ak takéto opatrenie síce patrí do pôsobnosti znenia zákonného ustanovenia, avšak táto norma podľa predstáv, ktorými sa zákonodarca riadil pri jej prijímaní, nemala odôvodniť konkrétny sporný zásah, môžu

vnútroštátne súdy odhliadnuť vtedy, ak by nariadenie donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody v prípade skutkových okolností, o aké ide v spornom prípade, bolo odôvodnené požiadavkami vyplývajúcimi z práva Únie.

- 51 Vnútroštátne súdy sú totiž podľa judikatúry Súdneho dvora (rozsudok z 20. decembra 2017, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 56 a nasl.) v prípade, ak v rámci svojej právomoci uplatňujú právo Únie, povinné zabezpečiť plný účinok týchto predpisov, pričom v prípade potreby z vlastnej iniciatívy neuplatnia akékoľvek odporujúce ustanovenie vnútroštátneho práva bez toho, aby museli žiadať jeho predchádzajúce zrušenie zákonodarnou cestou alebo akýmkoľvek iným ústavným postupom alebo naň čakať.
- 52 Ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z článku 13 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50a ak nepožiadal o predĺženie lehoty v súlade s článkom 22 tejto smernice (s príslušným návrhom Spolkovej republiky Nemecko vyjadřila Európska komisia svoj nesúhlas v článku 1 bode 3 svojho rozhodnutia z 20. februára 2013 – C(2013) 900 final – v súvislosti s aglomeráciou mesta Mníchov okrem iného pokiaľ ide o ročnú limitnú hodnotu NO<sub>2</sub> v objeme 40 µg/m<sup>3</sup>), prislúcha v zmysle rozsudku Súdneho dvora z 19. novembra 2014 (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 58) príslušným vnútroštátnym súdom, „aby prijali voči vnútroštátnym orgánom potrebné opatrenie, akým je uloženie povinnosti, aby daný orgán vypracoval plán vyžadovaný touto smernicou za podmienok v nej stanovených.“
- 53 Prostredníctvom tohto rozsudku sa však neobjasnilo, či sa nariadenie donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody voči verejným činiteľom výkonnej moci považuje za potrebné opatrenie, ak vnútroštátne právo s ohľadom na svoje znenie poskytuje dostatočný právny základ (v tejto veci: § 888 ZPO), avšak toto ustanovenie ani v minulosti a ani v súčasnosti nemá za cieľ priznať súdom právomoc rozhodnúť o nariadení donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody voči verejným činiteľom. Túto otázku je potrebné objasniť o to viac, že aj článok 6 Charty, ktorý sa nelíši od článku 2 ods. 2 druhej vety GG, priznáva jednotlivcovi právo na slobodu, pričom obmedzenie tohto práva si podľa článku 52 ods. 1 prvej vety Charty, ktorý sa opäť nelíši od článku 2 ods. 2 tretej vety a článku 104 ods. 1 prvej vety GG, vyžaduje zákonný dôvod.
- 54 Požiadavky, ktoré musí spĺňať zákon, ktorý splnomocňuje na odňatie slobody, aby ho bolo možné uplatňovať aj s ohľadom na kritériá stanovené článkom 52 ods. 1 Charty, spresnil Súdny dvor v rozsudku z 15. marca 2017 (C-528/15, EU:C:2017:213, bod 37 a nasl.) s odkazom na rozsudok ESĽP z 21. októbra 2013 (č. 42750/09 – del Rio Prada v. Španielsko).
- 55 Podľa vnútroštátneho súdu nie je jasné, či by nariadenie väzby voči verejným činiteľom výkonnej moci vychádzajúce z § 888 ZPO, ktorého cieľom je zabezpečiť splnenie právoplatných súdnych rozhodnutí, bolo v súlade najmä s požiadavkou „predvídateľnosti“ opatrenia odňatia slobody. Na druhej strane

možno podľa názoru vnútroštátneho súdu okolnosť, že verejní činitelia, v prípade ktorých možno zvažovať väzbu, doposiaľ nemuseli počítať s takýmto opatrením, odôvodniť tým, že o nariadení väzby sa rozhodne až po tom, čo sa verejnému činiteľovi, ktorý má byť vzatý do väzby, najskôr pohrozilo týmto donucovacím prostriedkom a tento si svoje povinnosti vyplývajúce z vykonateľných rozhodnutí nesplnil ani v rámci primeranej lehoty, ktorú je potrebné spojiť s takouto hrozbou.

### **7. Osoby, voči ktorým možno nariadiť donucovacie opatrenie spočívajúce v obmedzení slobody**

- 56 Týmito osobami môžu byť: právnické osoby, teda aj povinný v konaní o výkon rozhodnutia alebo jeho orgány. Ak by z tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplynulo, že v prejednávanom prípade možno rozhodnúť o nariadení donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody, posudzovanie výberu, ktoré bude potrebné vykonať, sa bude v každom prípade týkať verejných činiteľov zodpovedného orgánu, ktorí boli príslušní pre uplatňovanie bavorského zákona o ochrane pred emisiami (ďalej len „zodpovedný orgán“) a boli povinní prijať sporný plán kvality ovzdušia.
- 57 Treba však zohľadniť tú skutočnosť, že odpor voči začleneniu dopravných zákazov pre vozidlá s dieselovým motorom do plánu kvality ovzdušia v Mníchove, je vyjadrením politickej vôle vlády Bavorska, a zodpovedný orgán podlieha usmerneniam ministerstva, ktoré mu je v rámci danej oblasti nadriadené, a ktorým je v tomto konaní Ministerstvo Bavorska pre životné prostredie a ochranu spotrebiteľa.
- 58 Právo ministerstva vydávať usmernenia a záväznosť týchto usmernení pre zodpovedný orgán vedú k tomu, že verejní činitelia Ministerstva Bavorska pre životné prostredie a ochranu spotrebiteľa, predovšetkým zodpovedný štátny minister pre životné prostredie a ochranu spotrebiteľa, by tiež mohli patriť do okruhu tých osôb, ktoré by sa mohli považovať za osoby zodpovedné za porušenia zistené v rámci konania o výkon rozhodnutia.
- 59 Za zodpovednú osobu by bolo možné považovať napokon aj bavorského ministerského predsedu. O takýto prípad by šlo vtedy, ak by odpor povinného v konaní o výkon rozhodnutia zahrnúť dopravné zákazy pre vozidlá s dieselovým motorom do zmeny plánu kvality ovzdušia pre Mníchov, vyplýval z právomoci tohto verejného činiteľa podľa smernice.

### **8. Zachovanie zásady proporcionality**

- 60 Nariadenie donucovacieho opatrenia spočívajúceho v obmedzení slobody s cieľom prinútiť povinného v konaní o výkon rozhodnutia, aby splnil právoplatné súdne rozhodnutia týkajúce sa plánu kvality ovzdušia rešpektujúceho požiadavky práva Únie, by neodporovalo požiadavke proporcionality.

- 61 S ohľadom na vysokú hodnotu, ktorá sa musí priznať právnym záujmom na „ľudskom živote“ a „ľudskom zdraví“, ako aj záujmu na ochrane právneho štátu a účinnosti súdnej právnej ochrany pred štátnou mocou, nemožno považovať časovo obmedzený zásah do osobnej slobody pohybu verejných činiteľov, ktorí sú členmi vlády Bavorska, za neprimeraný. Rovnaký záver platí aj s ohľadom na potrebu, aby sa aj na území Bavorska zabezpečilo uplatňovanie právnych predpisov Únie a splnenie povinnosti členského štátu prevziať smernice Európskej únie na základe potrebných opatrení (pozri článok 4 ods. 3 druhý pododsek ZEÚ).

### ***9. Prosba o rozhodnutie v skrátrenom konaní***

- 62 Vnútroštátny súd sa na rozdiel od návrhu oprávneného v konaní o výkon rozhodnutia rozhodol nepredložiť návrh na prejednanie veci v skrátrenom konaní podľa článku 105 ods. 1 rokovacieho poriadku, avšak prosí o prednostné prejednanie tejto veci v súlade s článkom 53 ods. 3 rokovacieho poriadku. Vnútroštátny súd sa domnieva, že takýto postup by bol výhodným kompromisom medzi nespornou požiadavkou rýchlosti, ktorá je zároveň vecou všeobecného záujmu a súvisiacou požiadavkou riadneho objasnenia skutkových a právnych okolností.

PRACOVNÝ DOKUMENT