ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

4. května 2006 *

Ve věci C-98/04,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 26. února 2004,

Komise Evropských společenství, zastoupená F. Simonetti a M. Shotterem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, původně zastoupenému K. Manjim, poté M. Bethellem, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Salesem a J. Mauricim, barristers, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovanému,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, J. Makarczyk (zpravodaj) a R. Schintgen, soudci,

generální advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. června 2005,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. července 2005,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nedodrželo čl. 2 odst. 1 a článek 4 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151, dále jen „směrnice 85/337"), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

Právní rámec

Právo Společenství

2 Článek 1 odst. 2 směrnice 85/337 zní takto:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

‚záměrem'

— provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,

— jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin;

‚oznamovatelem'

žadatel o povolení soukromého záměru nebo orgán veřejné moci, který dá podnět k záměru;

‚povolením'

rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru."

3 Podle čl. 2 odst. 1 téže směrnice:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů.

Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4."

4 Článek 4 zmíněné směrnice stanoví:

„1. S výhradou čl. 2 odst. 3 podléhají záměry uvedené v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

2. S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu,

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem,

zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písm. a) a b).

3. Při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot podle odstavce 2 jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III.

4. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá příslušnými orgány podle odstavce 2 byla zpřístupněna veřejnosti."

Vnitrostátní právní předpisy

5 Článek 171-A odst. 1 zákona z roku 1990 o urbanismu a územním plánování (Town and Country Planning Act 1990), ve znění zákona z roku 1991 o územním plánování a poskytování náhrad (Planning and Compensation Act 1991, dále jen „TCPA"), stanoví:

„Pro účely tohoto zákona představuje:

a) uskutečnění územního plánování bez požadovaného povolení; nebo

b) nedodržení podmínek nebo výhrad, kterým povolení podléhá,

porušení právní úpravy v oblasti územního plánování."

6 Článek 171-B TCPA stanoví:

„1. Pokud porušení právní úpravy v oblasti územního plánování spočívá v provedení stavebních prací, inženýrských prací, prací spojených s provozem dolů a jiných činností na povrchu země, pod ním nebo prostřednictvím něho, bez povolení, nemůže být přijato žádné donucující opatření po uplynutí čtyř let od doby, kdy byly zmíněné činnosti v základě ukončeny.

2. Pokud porušení právní úpravy v oblasti územního plánování spočívá ve změně použití budovy za účelem jejího použití jakožto obytného domu, nemůže být přijato žádné donucující opatření po uplynutí čtyř let od doby, kdy došlo k porušení.

3. Pokud jde o jiná porušení právní úpravy v oblasti územního plánování, nemůže být přijato žádné donucující opatření po uplynutí deseti let od doby, kdy došlo k porušení.

[...]"

7 Článek 172 odst. 1 téhož zákona povoluje místním orgánům územního plánování vydat výzvu, pokud se jim zdá, že:

„a) právní úprava v oblasti územního plánování nebyla dodržena; a

b) je vhodné s ohledem na obsah územního plánu nebo jakoukoliv jinou skutečnost vydat takovou výzvu."

8 Podle článku 174 TCPA vlastník pozemku nebo osoba, která ho zabírá, může podat odvolání proti této výzvě z důvodů uvedených ve zmíněném článku.

9 V odstavci 2 výše uvedeného ustanovení je uveden zvláště následující důvod:

„d) v době vydání výzvy nemohlo být již vydáno žádné donucující opatření za účelem ukončení porušování právní úpravy v oblasti územního plánování, které případně tyto skutečnosti představují"

10 Článek 191 TCPA zní takto:

„1. Jakákoliv osoba, která má zájem se ujistit, že:

a) její používání budovy nebo pozemku je legální;

b) činnosti, které byly provedeny na povrchu země, pod ním nebo prostřednictvím něho, jsou legální, nebo

c) že jakákoliv jiná skutečnost, jež je v rozporu s podmínkami nebo výhradami uloženými při vydání povolení, je legální,

může podat za tímto účelem žádost místnímu orgánu územního plánování, přičemž určí dotčený pozemek a popíše jeho dotčené používání, činnosti nebo skutečnost.

2. Pro účely tohoto zákona jsou zmíněná používání nebo činnosti považována za legální v současnosti i v minulosti, pokud:

a) žádné donucující opatření již nemůže být provedeno v jejich ohledu (buď protože nepředstavují územní plánování nebo nepotřebují povolení, nebo proto, že provedení donucovacích opatření je promlčeno nebo z jakéhokoliv jiného důvodu); a

b) nejsou v rozporu s požadavky výzvy, která je v této době účinná.

3. Pro účely tohoto zákona je jakákoliv skutečnost v rozporu s podmínkami nebo výhradami uloženými při vydání povolení legální, pokud:

a) lhůta k provedení donucujících opatření ve vztahu k porušení již uplynula; a

b) není v rozporu s požadavky výzvy nebo stanoviska konstatujících nedodržení podmínek, které jsou v této době účinné.

4. V případě, že je žádost podle tohoto článku podána, pokud informace sdělené místnímu orgánu územního plánování mohou přesvědčit tento orgán o legalitě používání, činností nebo jakékoliv jiné skutečnosti buď popsané v žádosti nebo odpovídající tomuto popisu, změněnému tímto orgánem nebo popisu, kterým posledně uvedený orgán nahradil popis obsažený v žádosti, zmíněný orgán vydá osvědčení potvrzující tuto legalitu; ve všech ostatních případech bude tato žádost zamítnuta.

5. Pro účely tohoto článku obsahuje osvědčení následující údaje:

a) určení pozemku, kterého se týká;

b) popis dotčeného používání, činností nebo skutečnosti [pokud používání spadá do jedné z kategorií zmíněných ve vyhlášce přijaté podle čl. 55 odst. 2 písm. f), bude určeno ve vztahu ke zmíněné kategorii];

c) důvody, pro které jsou dotčené používání, činnosti nebo skutečnost považovány za legální; a

d) datum podání žádosti o vydání osvědčení.

6. Legalita používání, činnosti nebo skutečnosti, která je předmětem osvědčení vydaného podle tohoto článku, bude považována za nevyvratitelnou."

Postup před zahájením soudního řízení

11 Komisi byla předložena stížnost proti Spojenému království týkající se praxe vydávání osvědčení o legalitě územního plánování („Lawful Development Certificates", dále jen „osvědčení"), prováděné podle článku 191 TCPA, pokud jde o skládku, která je provozovaná bez povolení v oblasti nakládání s odpady a pro níž bylo vydáno několik osvědčení v roce 1993, a poté v roce 1998 na ještě rozsáhlejším místě.

12 Dopisem ze dne 8. února 2001 Komise zaslala Spojenému království žádost o informace o systému osvědčení platném v té době, pokud jde o požadavky směrnice 85/337.

13 S ohledem na skutečnosti, které uvedlo Spojené království jako odpověď v dopise ze dne 31. srpna 2001, měla Komise za to, že vydávání osvědčení může být považováno za prostředek, kterým je možno obejít požadavek povolení a posuzování vlivů na životní prostředí stanovené směrnicí 85/337 a zaslala tomuto členskému státu dne 23. října 2001 výzvu dopisem.

14 Poté Komise v odůvodněném stanovisku ze dne 19. prosince 2002 vyzvala Spojené království, aby přijalo opatření nezbytná ke splnění jeho povinností vyplývajících z výše uvedené směrnice ve lhůtě dvou měsíců ode dne obdržení zmíněného stanoviska.

15 Vzhledem k tomu, že Komise považovala za nedostatečný postoj, který přijala vláda Spojeného království ve svém dopise ze dne 3. dubna 2003, podala projednávanou žalobu.

K přípustnosti žaloby

16 Úvodem je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr může i bez návrhu zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 226 ES pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti (viz zejména rozsudky ze dne 31. března 1992, Komise v. Itálie, C-362/90, Recueil, s. I-2353, bod 8, a ze dne 27. října 2005, Komise v. Itálie, C-525/03, Sb. rozh. s. I-9405, bod 8).

17 V tomto ohledu je namístě připomenout, že odůvodněné stanovisko uvedené v článku 226 ES musí obsahovat souvislé a podrobné vylíčení důvodů, které vedly Komisi k přesvědčení, že dotčený stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy (viz zejména rozsudek ze dne 16. září 1997, Komise v. Itálie, C-279/94, Recueil, s. I-4743, body 15 a 19).

18 Odůvodněné stanovisko, a v důsledku toho i žaloba, která podle ustálené judikatury, kterou lze ilustrovat zejména rozsudkem ze dne 1. prosince 1993, Komise v. Dánsko (C-234/91, Recueil, s. I-6273, bod 16), nemůže spočívat na jiných žalobních

důvodech a odůvodnění, než jsou výtky a odůvodnění dovolávané ve zmíněném stanovisku, tak musejí uvádět výtky souvisle a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pojmout rozsah vytýkaného porušení práva Společenství, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného porušení povinnosti.

19 Je třeba přitom konstatovat, že jak ve stadiu před zahájením probíhajícího řízení, tak ve stadiu samotného řízení, Komise zaměřila svou kritiku na vydání osvědčení v rozsahu, v němž umožňuje obejít požadavek žádosti o povolení a posouzení vlivů na životní prostředí stanovené směrnicí 85/337 pro záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění.

20 Komise neuvedla výtky týkající se samotné existence promlčecí lhůty pro provedení donucovacích opatření proti územnímu plánování nebo stavbám, jež nejsou v souladu s použitelnou právní úpravou, zatímco zavedení osvědčení je svou povahou neoddělitelné od ustanovení týkajících se promlčecích pravidel. Podle ustanovení článku 191 TCPA je totiž osvědčení o legalitě vydáno zvláště, pokud žádné donucující opatření již nemůže být provedeno proti dotčeným používáním nebo činnostem, buď proto, že tato používání nebo činnosti nepředstavují územní plánování nebo nepotřebují povolení, nebo proto, že promlčecí lhůta již uplynula.

21 V důsledku toho projednávaná žaloba pro nesplnění povinnosti nesplňuje v rozsahu, v němž předkládá Soudnímu dvoru pouze jeden aspekt právního systému složeného ze dvou neoddělitelných částí, výše připomenuté požadavky souvislosti a přesnosti.

22 Tento závěr je třeba přijmout tím spíše, že argumenty dovolávané vládou Spojeného království za účelem zpochybnění nesplnění povinnosti jsou založeny především na režimu promlčení, který Komise nezahrnula do předmětu sporu, a který tudíž nemohl být předmětem důkladného projednání mezi účastníky řízení.

23 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba musí být odmítnuta jako nepřípustná.

K nákladům řízení

24 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Spojené království náhradu nákladů řízení od Komise požadovalo a žaloba podaná Komisí byla prohlášena za nepřípustnou, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se odmítá jako nepřípustná.

2) Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.