ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 4. mája 2006 *

Vo veci C-98/04,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 26. februára 2004,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: F. Simonetti a M. Shotter, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: pôvodne K. Manji, neskôr M. Bethell, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci P. Sales a J. Maurici, barristers, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanému,

* Jazyk konania: angličtina.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia J. Makarczyk (spravodajca) a R. Schintgen,

generálny advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
tajomník: K. Sztranc, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 30. júna 2005,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. júla 2005,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si tým, že nedosiahlo súlad s článkom 2 ods. 1 a článkom 4 smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 (Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151, ďalej len „smernica 85/337"), nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice.

Právny rámec

Právo Spoločenstva

2 Článok 1 ods. 2 smernice 85/337 je formulovaný takto:

„Na účely tejto smernice:

‚projekt' znamená:

— realizácia stavieb alebo iných zariadení, alebo plánov,

— iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín,

‚navrhovateľ' znamená:

žiadateľ o povolenie súkromného projektu alebo verejný orgán, ktorý je iniciátorom projektu,

‚povolenie' je:

rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt."

3 Podľa článku 2 ods. 1 tej istej smernice:

„Členské štáty prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia... všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodu, *okrem iného*, ich charakteru, veľkosti, alebo umiestnenia, budú podliehať postupu povolenia a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov.

Tieto projekty sú definované v článku 4."

4 Článok 4 uvedenej smernice stanovuje:

„1. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, projekty uvedené v prílohe I podliehajú posúdenie [posúdeniu — *neoficiálny preklad*] v súlade s článkami 5 až 10.

2. Pokiaľ článok 2 ods. 3 neustanovuje inak, členské štáty určia pre projekty uvedené v prílohe II na základe:

a) skúmania každého jednotlivého prípadu,

alebo

b) prahov alebo kritérií stanovených členskými štátmi,

či budú podliehať posúdeniu v súlade s článkami 5 až 10.

Členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať oba postupy uvedené v písm. a) a b).

3. Ak sa vykonáva skúmanie každého jednotlivého prípadu, alebo ak sú stanovené prahy alebo kritériá pre potreby článku 2 [odseku 2 — *neoficiálny preklad*], vezmú sa do úvahy príslušné výberové kritéria uvedené v prílohe III.

4. Členské štáty zabezpečia, že rozhodnutie vydané príslušnými orgánmi podľa odseku 2 bude k dispozícii verejnosti."

Vnútroštátna právna úprava

5 Článok 171-A ods. 1 zákona z roku 1990 o urbanistickom a krajinnom plánovaní (Town and Country Planning Act 1990) v znení zákona z roku 1991 o plánovaní a odškodňovaní (Planning and Compensation Act 1991, ďalej len „TCPA") stanovuje:

„Na účely tohto zákona:

a) uskutočnenie úprav bez požadovaného povolenia alebo

b) nedodržanie podmienok alebo obmedzení, ktorým povolenie podlieha,

predstavujú porušenie právnych predpisov v oblasti územného plánovania."

6 Článok 171-B TCPA stanovuje:

„1. Pokiaľ porušenie právnej úpravy v oblasti územného plánovania spočíva v nepovolenom uskutočnení stavebných, inžinierskych, baníckych alebo iných prác v zemi, na nej, nad ňou alebo pod ňou, žiadne donucovacie opatrenie nemožno prijať po ukončení obdobia štyroch rokov začínajúceho dňom, keď boli práce v podstatnej časti ukončené.

2. Pokiaľ porušenie právnej úpravy v oblasti územného plánovania spočíva v zmene užívania stavby určenej na bývanie, žiadne donucovacie opatrenie nemožno prijať po ukončení obdobia štyroch rokov začínajúceho dňom, keď došlo k porušeniu.

3. Pokiaľ ide o iné porušenie právnej úpravy v oblasti územného plánovania, žiadne donucovacie opatrenie nemožno prijať po ukončení obdobia desiatich rokov začínajúceho dňom, keď došlo k porušeniu.

...".

7 Článok 172 ods. 1 toho istého textu povoľuje miestnym orgánom územného plánovania vydať výzvu, ak nadobudnú dojem, že:

„a) bola porušená právna úprava v oblasti územného plánovania a

b) je vhodné vydať výzvu vzhľadom na podmienky územného plánu alebo akékoľvek iné vecné okolnosti."

8 Na základe článku 174 TCPA sa môže vlastník alebo držiteľ pozemku proti tejto výzve odvolať z dôvodov vymenovaných v tomto článku.

9 V odseku 2 uvedeného ustanovenia je okrem iných uvedený tento dôvod:

„d) v čase vydania výzvy nemohlo byť prijaté žiadne donucovacie opatrenie v súvislosti s porušením právnej úpravy v oblasti územného plánovania, spôsobeným týmito skutočnosťami".

10 Článok 191 TCPA je formulovaný takto:

„1. Každá osoba, ktorá sa chce ubezpečiť:

a) že existujúce užívanie budov alebo pozemkov je zákonné;

b) že práce, ktoré boli vykonané v zemi, na nej, nad ňou alebo pod ňou, sú zákonné, alebo

c) že akákoľvek skutočnosť, predstavujúca nedodržanie podmienok alebo obmedzení, ktorým povolenie podlieha, je zákonná,

môže na tento účel podať žiadosť miestnemu orgánu územného plánovania, v ktorej upresní, o aké pozemky ide, a opíše užívanie, práce alebo iné predmetné skutočnosti.

2. Na účely tohto zákona sa na uvedené užívania alebo práce hľadí tak, že boli a sú zákonné, ak

a) vo vzťahu k nim už nemožno prijať žiadne donucovacie opatrenie (buď z dôvodu, že neboli úpravami alebo nevyžadovali povolenie, alebo z dôvodu, že uplynula lehota na vydanie donucovacieho opatrenia, alebo z akéhokoľvek iného dôvodu) a

b) nepredstavujú porušenie žiadnej požiadavky donucovacej výzvy, ktorá je k danému dňu záväzná.

3. Na účely tohto zákona akákoľvek skutočnosť predstavujúca nedodržanie podmienok alebo obmedzení, ktorým povolenie podlieha, bola a je zákonná, ak:

a) uplynula lehota na vydanie donucovacieho opatrenia vo vzťahu k porušeniu a

b) nepredstavuje porušenie žiadnej požiadavky donucovacej výzvy alebo oznámenia o nedodržaní podmienok, ktoré sú k danému dňu záväzné.

4. Pokiaľ je na základe tohto článku podaná žiadať a miestnemu orgánu územného plánovania sú poskytnuté presvedčivé informácie o zákonnosti — v čase podania žiadosti — užívania, prác alebo iných predmetných skutočností zodpovedajúcich buď popisu v žiadosti, alebo takémuto popisu zmenenému týmto orgánom, alebo popisu, ktorým tento orgán nahradil popis uvedený v žiadosti, uvedený orgán vydá na tento účel certifikát; vo všetkých ostatných prípadoch žiadosť zamietne.

5. Certifikát podľa tohto článku:

a) označí pozemok, ktorého sa týka;

b) opíše užívanie, práce alebo iné predmetné skutočnosti [ak sa na užívanie vzťahuje niektorá z kategórií uvedených v nariadení vydanom na základe článku 55 ods. 1 písm. f), užívanie bude označené odkazom na túto kategóriu];

c) dôvody, pre ktoré sa užívanie, práce alebo iné predmetné skutočnosti považujú za zákonné, a

d) dátum podania žiadosti.

6. Zákonnosť užívania, prác alebo iných predmetných skutočností, ktorá je predmetom platného certifikátu podľa tohto článku, sa predpokladá nevyvrátiteľným spôsobom.

..."

Konanie pred podaním žaloby

11 Na Komisiu bola podaná sťažnosť proti Spojenému kráľovstvu poukazujúca na prax vydávania certifikátov o zákonnosti úprav („Lawful Development Certificates", ďalej len „certifikáty") uskutočňovanú na základe článku 191 TCPA v prípade skládky prevádzkovanej bez povolenia v oblasti spracovávania odpadov, pre ktorú bolo vydaných viacero certifikátov, a to v roku 1993 a neskôr v roku 1998 pre rozľahlejšie miesto.

12 Komisia listom z 8. februára 2001 zaslala vláde Spojeného kráľovstva žiadosť o informácie o systéme certifikátov platnom k tomuto dátumu vo vzťahu k požiadavkám smernice 85/337.

13 Vzhľadom na odpoveď poskytnutú Spojeným kráľovstvom v liste z 31. augusta 2001 Komisia usúdila, že vydávanie certifikátov možno považovať za prostriedok na obchádzanie postupov povolenia a posudzovania vplyvov na životné prostredie upravených v smernici 85/337, a 23. októbra 2001 zaslala tomuto členskému štátu výzvu.

14 Neskôr Komisia odôvodneným stanoviskom z 19. decembra 2002 vyzvala Spojené kráľovstvo, aby prijalo opatrenia potrebné na splnenie povinností vyplývajúcich z citovanej smernice v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

15 Keďže Komisia usúdila, že postoj, ktorý zaujala vláda Spojeného kráľovstva v liste z 3. apríla 2003, je nepostačujúci, podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

O prípustnosti žaloby

16 Na úvod treba zdôrazniť, že Súdny dvor môže aj bez návrhu skúmať, či sú splnené podmienky podania žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 226 ES (pozri najmä rozsudky z 31. marca 1992, Komisia/Taliansko,C-362/90, Zb. s. I-2353, bod 8, a z 27. októbra 2005, Komisia/Taliansko, C-525/03, Zb. s. I-9405, bod 8).

17 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že odôvodnené stanovisko upravené v článku 226 ES musí obsahovať súdržný a podrobný výklad dôvodov, ktoré by viedli Komisiu k presvedčeniu, že dotknutý členský štát si nesplnil niektorú z povinností, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy (pozri najmä rozsudok zo 16. septembra 1997, Komisia/Taliansko, C-279/94, Zb. s. I-4743, body 15 a 19).

18 Odôvodnené stanovisko, a teda aj žaloba, ktorá podľa ustálenej judikatúry, ilustrovanej okrem iného rozsudkom z 1. decembra 1993, Komisia/Dánsko (C-234/91, Zb. s. I-6273, bod 16), nemôže spočívať na iných dôvodoch ako tých,

ktoré sú uvedené v tomto stanovisku, tak musia uviesť výhrady presným a súdržným spôsobom, aby umožnili členskému štátu a Súdnemu dvoru správne pochopiť rozsah vytýkaného porušenia práva Spoločenstva, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby mohol uvedený štát vhodne uplatniť svoje dôvody obrany a aby mohol Súdny dvor preveriť existenciu namietaného nesplnenia povinnosti.

19 Je však potrebné konštatovať, že Komisia tak v konaní pred podaním žaloby, ako aj v konaní pred Súdnym dvorom upriamila svoju kritiku na vydávanie certifikátov umožňujúce obchádzať postupy povolenia a posudzovania vplyvov na životné prostredie upravené v smernici 85/337 pre projekty, ktoré pravdepodobne budú mať podstatný vplyv na životné prostredie z dôvodov, okrem iného, ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia.

20 Komisia neuplatnila výhrady týkajúce sa samotnej existencie premlčacích lehôt na vykonanie donucovacích opatrení vo vzťahu k úpravám alebo stavbám, ktoré nie sú v súlade s uplatniteľnou právnou úpravou, hoci zavedenie certifikátov je svojou povahou neoddeliteľné od ustanovení stanovujúcich takéto premlčacie pravidlá. Na základe ustanovení článku 191 TCPA sa totiž certifikát o zákonnosti vydáva okrem iného vtedy, ak už nemožno prijať žiadne donucovacie opatrenie vo vzťahu k dotknutému užívaniu alebo prácam, a to buď z dôvodu, že neboli úpravami alebo nevyžadovali povolenie, alebo z dôvodu, že došlo k premlčaniu lehoty.

21 Preto táto žaloba o nesplnenie povinnosti vzhľadom na to, že predkladá Súdnemu dvoru len jeden aspekt právneho mechanizmu zloženého z dvoch neoddeliteľných častí, nezodpovedá požiadavkám súdržnosti a presnosti pripomenutým vyššie.

22 K tomuto záveru je potrebné dospieť o to viac, že tvrdenia, ktoré uvádza vláda Spojeného kráľovstva na popretie nesplnenia povinnosti, sú založené hlavne na systéme premlčania, ktorý Komisia nezahrnula do predmetu sporu a o ktorom preto účastníci konania nemohli viesť hĺbkovú diskusiu.

23 Z predchádzajúceho vyplýva, že žalobu treba odmietnuť ako neprípustnú.

O trovách

24 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Spojené kráľovstvo navrhlo zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a žaloba Komisie bola vyhlásená za neprípustnú, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Žaloba sa odmieta ako neprípustná.**

2. **Komisia Európskych spoločenstiev je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy