STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 15. července 2010[1]

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Nejvyššího soudu Slovenské republiky se týká účinku čl. 9 odst. 3 Úmluvy OSN/EHK o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)[2]; zejména pak toho, zda má tento článek přímý účinek nebo má být vykládán tak, že má přímý účinek v rámci právního řádu členského státu.

2. Projednávaná věc nastoluje důležité otázky týkající se rozdělení pravomoci vykládat ustanovení smíšených dohod mezi vnitrostátní soudy jednotlivých členských států a Soudní dvůr.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Aarhuská úmluva byla uzavřena dne 25. června 1998 a vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Ke dni 22. listopadu 2009 měla Aarhuská úmluva 44 smluvních stran včetně Slovenské republiky (která k této úmluvě přistoupila dne 5. prosince 2005) a Evropské unie („EU“) (která přistoupila dne 17. února 2005).

Aarhuská úmluva

3. V preambuli Aarhuské úmluvy se uznává, že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací. Mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

4. Článek 3 Aarhuské úmluvy obsahuje její obecná ustanovení. Konkrétně čl. 3 odst. 1 stanoví, že: „Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených

opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy."

5. Článek 6 obsahuje řadu ustanovení, která upravují účast veřejnosti na rozhodovacím procesu. Jeho relevantní ustanovení zní:

„1. Každá strana bude

a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

b) uplatňovat ustanovení tohoto článku – v souladu se svým vnitrostátním právem – také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením."

6. Článek 9 je nazván „Přístup k právní ochraně". Jeho relevantní ustanovení zní:

„2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem, nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, aniž je tím dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly

vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.[…]“

7. Článek 19 obsahuje ustanovení upravující ratifikaci. Článek 19 odst. 5 stanoví, že: „Ve svých ratifikačních listinách, listinách o přijetí, schválení nebo přístupu organizace regionální hospodářské spolupráce uvedené v článku 17[3] učiní prohlášení o rozsahu svých pravomocí týkajících se záležitostí, jež se řídí touto úmluvou. Tyto organizace také budou informovat depozitáře o jakékoli podstatné změně v rozsahu jejich pravomocí.“

3 — Článek 17 definuje ‚organizace regionální hospodářské integrace‘ jako organizace ‚tvořené svrchovanými členskými státy Evropské hospodářské komise, na něž jejich členské státy přenesly pravomoc nad záležitostmi upravovanými touto úmluvou, včetně pravomoci vstupovat do smluvních svazků v těchto záležitostech‘. Evropská unie požadavky této definice splňuje.

Právo EU[4]

Smlouva o ES

8. V rozhodnou dobu upravoval politiku Společenství v oblasti životního prostředí článek 174 ES[5]. Tento článek stanoví, že přijatá politika má přispívat k sledování určitých cílů, konkrétně zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, uvážlivého a racionálního využívání přírodních zdrojů a podpoře opatření na mezinárodní úrovni, určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí. Článek 175 odst. 1 ES[6] stanoví, že „Rada postupem podle článku 251 [ES] po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodne, jakou činnost bude Společenství vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 174 [ES].“

9. První věta prvního pododstavce čl. 300 odst. 2 ES a první pododstavec čl. 300 odst. 3 ES stanoví procesní požadavky v případě uzavření dohod mezi Společenstvím

4 — Jelikož byla tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána před nabytím platnosti Lisabonské smlouvy a i všechny skutkové okolnosti nastaly před tímto datem, budu odkazovat na právo a strukturu EU, které existovaly před tímto okamžikem. Nicméně vzhledem k tomu, že otázky nastolené v projednávané věci mají trvalý význam budu tam, kde to bude vhodné, rovněž odkazovat na současné právo Evropské unie jako na „právo EU“.

5 — Nyní článek 191 SFEU.

6 — Nyní článek 192 SFEU.

a jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, které jsou podle čl. 300 odst. 7 ES závazné pro orgány Společenství i pro členské státy [7].

[…]

Začlenění Aarhuské úmluvy do práva Společenství

10. Před schválením Aarhuské úmluvy byla opatření nutná pro začlenění čl. 9 odst. 2 této úmluvy do práva Společenství přijata směrnicí 2003/35 [8].

(9) Ustanovení čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti článku 6 úmluvy.

Směrnice 2003/35

11. Relevantní jsou následující body odůvodnění:

„(5) Dne 25. června 1998 Společenství podepsalo [Aarhuskou úmluvu]. Aby mohla být tato úmluva Společenstvím ratifikována, právní předpisy Společenství s ní musí být náležitě uvedeny v soulad.

(10) Pro některé směrnice z oblasti životního prostředí, které po členských státech požadují, aby vytvářely plány a programy týkající se životního prostředí, avšak neobsahují dostatečná ustanovení o účasti veřejnosti, by měla být stanovena účast veřejnosti v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, zejména s jejím článkem 7. Jiné právní předpisy Společenství z této oblasti již účast veřejnosti při přípravě plánů a programů stanovují a do budoucna budou požadavky na účast veřejnosti podle Aarhuské úmluvy začleňovány do příslušných právních předpisů od počátku.

7 — Ustanovení článku 300 byla nahrazena článkem 218 SFEU.

8 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. 2003 L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

(11) Směrnice Rady 85/337/EHS [9] a směrnice Rady 96/61/ES [10] by měly být pozměněny, aby byly plně v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, zejména s jejím článkem 6 a čl. 9 odst. 2 a 4.

(12) Jelikož cíle navrhovaného opatření, totiž přispět k plnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto z důvodu rozsahu a dopadů uvedeného opatření jej může být lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. […]“

12. Za účelem začlenění požadavků čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy do práva EU tedy směrnice 2003/35 vložila do směrnice 85/337 článek 10a a do směrnice 96/61 článek 15a.

Rozhodnutí Rady 2005/370/ES

13. Dne 17. února 2005 byla Aarhuská úmluva schválena jménem Společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES [11]. Toto schválení se zakládalo na článku 175 ES, první větě prvního pododstavce čl. 300 odst. 2 ES a prvním pododstavci čl. 300 odst. 3 ES.

14. Příloha rozhodnutí Rady 2005/370 obsahuje prohlášení Evropského společenství v souladu s článkem 19 Aarhuské úmluvy [12]. Druhý odstavec prohlášení uvádí, že „platné právní nástroje plně neupravují plnění povinností vyplývajících z čl. 9 odst. 3 úmluvy, neboť se týkají správních a soudních řízení pro napadení jednání a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy jiných, než jsou orgány Evropského společenství, na něž se vztahuje čl. 2 odst. 2 písm. d) úmluvy […] Tudíž […] v okamžiku schválení úmluvy Evropským společenstvím jsou za plnění těchto povinností odpovědné členské státy a budou odpovědné i nadále, pokud a dokud Společenství při výkonu svých pravomocí podle Smlouvy o ES nepřijme právní předpisy

9 — Směrnice ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985 L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248: dále jen ‚směrnice 85/337‘ nebo ‚směrnice o PVŽP‘).

10 — Směrnice ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 1996 L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80: dále jen ‚směrnice 96/61‘ nebo ‚směrnice o IPOZ‘).

11 — Rozhodnutí ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005 L 124, s. 1: dále jen „rozhodnutí 2005/370“). Znění Aarhuské úmluvy bylo zveřejněno na straně 4 a násl. tohoto vydání Úředního věstníku.

12 — Dále jen „prohlášení“.

Společenství, kterými plnění těchto povinností upraví“.

15. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy byl začleněn do práva EU pouze částečně, a to nařízením č. 1367/2006 [13], které se však použije pouze vůči orgánům Evropské unie. Tento článek nebyl začleněn v obecnější rovině. I když Komise předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí dne 24. října 2003 [14], tento návrh nebyl přijat a nestal se součástí práva Společenství.

16. Konečně, ve světle skutkových okolností, které vedly k řízení před vnitrostátním soudem, je třeba uvést, že medvěd hnědý (*ursus arctos*) je uveden v příloze II směrnice o stanovištích [15] jako jeden z druhů živočichů v zájmu Společenství, jejichž ochrana vyžaduje vyznačení zvláštních území ochrany, a v příloze IV jako jeden z druhů živočichů v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu.

13 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006 L 264, s. 13).

14 — COM(2003) 624 v konečném znění.

15 — Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992 L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102: dále jen „směrnice o stanovištích“).

Vnitrostátní právo

17. Usnesením č. 1840 ze dne 23. září 2005 Národní rada Slovenské republiky vyslovila souhlas s přistoupením k Aarhuské úmluvě. Úmluva vstoupila ve Slovenské republice v platnost dne 5. března 2006.

18. Správní řízení je ve Slovenské republice upraveno zejména zákonem č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (zákon o správním řízení; dále jen „správní řád“). Ustanovení § 14 tohoto řádu umožňuje, aby byla účastníkem správního řízení i osoba, která tvrdí, že jsou tímto řízením přímo dotčena její práva a právem chráněné zájmy.

19. Do 30. listopadu 2007 přiznávala ustanovení § 83 odst. 3 druhé věty zákona č. 543/2002 postavení „účastníků řízení“ sdružením, jejichž cílem byla ochrana životního prostředí. Toto postavení měla sdružení, která ve stanovené lhůtě písemně oznámila svoji účast v řízení. Podle odstavce 6 tohoto paragrafu mohla tato sdružení požádat, aby byla informována o zahájení jakéhokoliv řízení, ve kterém by mohly být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Podle odstavce 7 byly orgány veřejné správy povinny informovat sdružení v tomto směru. Taková sdružení tak měla možnost v souladu s § 250 odst. 2 občanského soudního řádu napadnout před soudy jakékoliv přijaté rozhodnutí.

20. Zákon č 543/2002 byl však změněn zákonem č. 554/2007, a to s účinností od 1. prosince 2007. Důsledkem této změny z hlediska projednávané věci bylo, že environmentální sdružení (jakým je žalobce v řízení před předkládajícím soudem) jsou nyní označena jako „zúčastněné osoby" a ne jako „účastníci řízení". Jak slovenská vláda uvedla na jednání, změna postavení těchto sdružení jim v podstatě brání v tom, aby mohla sama podat návrh na zahájení řízení s cílem přezkoumat legalitu rozhodnutí. Místo toho musí požádat státního zástupce, aby jednal jejich jménem.

22. Počátkem roku 2008 bylo LZ informováno o několika probíhajících správních řízeních vedených na návrh zejména různých mysliveckých sdružení. Dne 21. dubna 2008 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým vyhovělo žádosti mysliveckého sdružení o povolení výjimky z podmínek ochrany medvěda hnědého. V průběhu tohoto řízení i v následných řízeních LZ oznámilo ministerstvu, že si přeje zúčastnit se tohoto řízení a domáhalo se přiznání postavení účastníka správního řízení na základě ustanovení § 14 správního řádu. LZ konkrétně tvrdilo, že v dotčeném řízení jsou přímo dotčena jeho práva a právem chráněné zájmy vyplývající z Aarhuské úmluvy. LZ mělo rovněž za to, že tato úmluva má přímý účinek.

Skutkové okolnosti a předběžné otázky

21. Žalobce před vnitrostátním soudem, Lesoochranárske zoskupenie VLK (dále jen „LZ"), je občanským sdružením zabývajícím se ochranou životního prostředí. LZ požádalo žalované, Ministerstvo životního prostředí Slovenské republiky (dále jen „ministerstvo"), aby jej informovalo o zahájení jakéhokoliv správního rozhodovacího řízení, ve kterém by mohla být potenciálně dotčena ochrana přírody a životního prostředí nebo které se týká udělování výjimek z ochrany určitých druhů nebo území.

23. Ve svém rozhodnutí ze dne 26. června 2008 (dále jen „napadené rozhodnutí") ministerstvo potvrdilo své rozhodnutí ze dne 21. dubna 2008. Dále uvedlo, že LZ nemá postavení účastníka řízení. LZ tedy nemohlo podat rozklad proti rozhodnutí ze dne 21. dubna 2008. Krom toho mělo ministerstvo za to, že Aarhuská úmluva je mezinárodní smlouvou, která k tomu, aby mohla být účinná, musí být recipována do vnitrostátního práva. Podle jeho názoru je adresátem čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy Slovenská republika a tato ustanovení neobsahují jednoznačně koncipované základní právo ani svobodu, které by mohly orgány veřejné správy přímo použít

ve smyslu teorie „self-executing“ používané v mezinárodním právu veřejném.

24. LZ podalo proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Bratislavě. Tento soud přezkoumal napadené rozhodnutí a také správní řízení, které mu předcházelo, a žalobu podanou LZ zamítl.

25. Krajský soud v Bratislavě konstatoval, že logický ani gramatický výklad čl. 9 odst. 2 a 3 nepřiznává žalobci právo účastnit se správního nebo soudního řízení v postavení účastníka těchto řízení. Naopak, Aarhuská úmluva ukládá svým smluvním státům přijmout – během nespecifikovaného období – vnitrostátní právní předpisy, na základě kterých by bylo dotčené veřejnosti umožněno zúčastnit se přezkumu rozhodnutí o činnostech stanovených jejím článkem 6 před soudem nebo jinými orgány veřejné správy.

26. LZ podalo odvolání k Nejvyššímu soudu, který přerušil řízení, jež projednával, a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Lze článku 9 Aarhuské úmluvy, zejména jeho odstavci 3, s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou, tzn. že narušuje klasickou koncepci aktivní legitimace tím, že přiznává postavení účastníka řízení i veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti, přiznat přímý účinek (‚self-executing efect‘) mezinárodní smlouvy za okolností, kdy Evropská unie ode dne, kdy dne 17. února 2005 přistoupila k této mezinárodní smlouvě, nevydala do dnešního dne předpis Společenství, který by prováděl uvedenou smlouvu do práva Společenství?

2. Lze článku 9 Aarhuské úmluvy, a zejména jeho odstavci 3, poté co se stal součástí práva Společenství, přiznat přímou použitelnost nebo přímý účinek práva Společenství ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora?

3. Bude-li odpověď na otázku 1 nebo 2 kladná, je možné vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní smlouvou, tak, že pod pojem ‚[úkony] orgánu veřejné správy‘ je nutné zahrnout i úkon spočívající ve vydání rozhodnutí, tzn. že možnost přístupu veřejnosti k soudnímu řízení v sobě zahrnuje i právo napadnout samotné rozhodnutí správního orgánu,

jež je v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícími se životního prostředí?“

27. Písemná vyjádření předložily LZ, vlády Německa, Řecka, Francie, Polska, Finska, Švédska, Slovenské republiky a Spojeného království a Komise. Kromě řecké a švédské vlády se všechny tyto subjekty zúčastnily jednání, které se konalo dne 4. května 2010, a přednesly ústní vyjádření.

Úvodní poznámky

Přípustnost

28. První dvě otázky položené Soudnímu dvoru se týkají výkladu „článku 9, a zejména jeho odstavce 3“ Aarhuské úmluvy. Třetí otázka se týká výlučně čl. 9 odst. 3. Článek 9 je nazván „Přístup k právní ochraně“. Jeho jednotlivé odstavce upravují různé aspekty této otázky.

29. Článek 9 odst. 1 tak upravuje možnost dosáhnout přezkoumání postupu, pokud je žádost o informaci zamítnuta. Článek 9 odst. 2 ukládá smluvním stranám, aby v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistily, že osoby z řad dotčené veřejnosti, které splňují stanovená kritéria, boudou moci dosáhnout toho, aby byla po stránce hmotné i procesní přezkoumána zákonnost jakéhokoliv rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti podle článku 6 úmluvy [16]. Článek 9 odst. 3 stanoví každé smluvní straně dodatečnou povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria stanovená vnitrostátním právem, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti aktům nebo nečinnosti ze strany orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícími se životního prostředí. Článek 9 odst. 4 stanoví, že postupy v prvních třech odstavcích mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, a uvádí určité standardy, které takové postupy musí splňovat. Konečně, čl. 9 odst. 5 ukládá smluvním stranám, aby informovaly veřejnost o jejich právech přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zvážily zavedení vhodných podpůrných mechanismů k zajištění většího přístupu k právní ochraně.

30. Polská vláda a vláda Spojeného království ve svých vyjádřeních vznáší otázku přípustnosti. Mají za to, že se smysl položených

16 — Kategorie „rozhodnutí, akt nebo nečinnost“, které lze takto napadnout, může být vnitrostátním právem rozšířena.

otázek týká pouze čl. 9 odst. 3, a tvrdí, že Soudní dvůr by měl z tohoto důvodu prohlásit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v rozsahu, v němž se týká ostatních částí článku 9 Aarhuské úmluvy, za nepřípustnou.

31. Podle ustálené judikatury je v rámci řízení o předběžné otázce posouzení nezbytnosti rozhodnutí o předběžné otázce i relevance otázek položených Soudnímu dvoru věcí pouze předkládajícího soudu. Jestliže se tyto otázky týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Za výjimečných okolností však Soudnímu dvoru přísluší, aby za účelem ověření své vlastní pravomoci přezkoumal podmínky, za kterých se na něj vnitrostátní soud obrátil. Soudní dvůr může konkrétně odmítnout rozhodnout o otázce položené vnitrostátním soudem v rámci řízení o předběžné otázce, pokud se (mimo jiné) jedná o hypotetický problém [17].

32. Před předkládajícím soudem se LZ dovolávalo pouze čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Jakákoliv odpověď Soudního dvora v souvislosti s čl. 9 odst. 1, 4 a 5 by neměla žádný význam pro řízení před vnitrostátním soudem. Odkazy tohoto soudu na tyto ostatní části článku 9 jsou tedy hypotetické, a tudíž nepřípustné.

33. Aarhuská úmluva upravuje podle čl. 9 odst. 2 přístup k právní ochraně osobám, které chtějí napadnout jakékoliv rozhodnutí, akt nebo nečinnost podléhající ustanovením článku 6. Článek 6 se vztahuje na činnosti v příloze I úmluvy (seznam, který zahrnuje mimo jiné průmyslové projekty, tepelné zpracování kovů a nakládání s odpady) a na činnosti, které mohou mít podle vnitrostátního práva značný vliv na životní prostředí.

34. Rozsah působnosti čl. 9 odst. 2 je totožný s rozsahem působnosti směrnice o PVŽP a směrnice o IPOZ (která působí nezávisle na směrnici o PVŽP a nebrání v jejím uplatňování).

35. Z této shodnosti předmětu úpravy vyplývá, že čl. 9 odst. 2 byl zcela začleněn do práva EU. Kromě toho z bodů 10 a 11 odůvodnění směrnice 2003/35 vyplývá, že zákonodárce považoval změny zavedené touto směrnicí za dostatečné k dosažení plného začlenění tohoto ustanovení do práva EU.

17 — Viz, příklad z nedávné doby, rozsudek ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak, C-314/08, Sb. rozh. s. I-11049, body 40 a 42 a citovaná judikatura.

36. Otázka, zda má čl. 9 odst. 2 přímý účinek, za těchto okolností nevyvstává [18].

37. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na položené otázky, pouze v rozsahu, ve kterém se týkají čl. 9 odst.3.

38. Konečně, jak správně poznamenala vláda Spojeného království, ačkoli předkládající soud používá ve své otázce jak pojem „přímý účinek", tak pojem „přímá použitelnost", týkají se první dvě otázky položené Soudnímu dvoru přímého účinku čl. 9 odst. 3 [19]. Proto navrhuji, aby se první dvě otázky posuzovaly tak, že odkazují pouze na přímý účinek.

18 — Lze si položit otázku, zda řízení zahájené na návrh LZ spadá do rozsahu působnosti článku 6 (a tedy čl. 9 odst. 2) Aarhuské úmluvy. Toto řízení se týká rozhodnutí,. kterým se povoluje výjimka z podmínek ochrany medvěda hnědého jako chráněného druhu. I v případě, že by se toto řízení týkalo rozhodnutí, které může mít vliv na stanoviště medvěda hnědého, takové rozhodnutí podle mého názoru nespadá pod přílohu I směrnice o PVŽP. Směrnice o stanovištích také patrně neobsahuje žádná ustanovení, která by se týkala významného vlivu, který mohou mít konkrétní projekty na životní prostředí. O všech těchto otázkách musí ale rozhodnout vnitrostátní soud.

19 — Pojem „přímý účinek" znamená, že se jednotlivec může dovolávat ustanovení před vnitrostátním soudem, zatímco pojem „přímá použitelnost" znamená, že je dohoda „automaticky použitelná" bez toho, aby bylo nutné přijmout k jejímu provedení právní předpis na úrovni Evropské unie nebo na vnitrostátní úrovni.

39. Na vysvětlenou poznamenávám, že kritérium „přímého účinku", které je v projednávané věci relevantní, je kritériem, které se vztahuje na ustanovení mezinárodního práva a mírně se odlišuje od kritéria, které se vztahuje na „interní" ustanovení práva EU. Tomuto rozdílu se budu stručně věnovat později [20].

První otázka

40. Svojí první a druhou otázkou se předkládající soud ptá, zda lze čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přiznat přímý účinek.

41. První otázka, jak uvedlo několik zúčastněných, kteří předložili Soudnímu dvoru vyjádření, nepřímo nastoluje otázky příslušnosti a pravomoci při výkladu smíšených dohod. Komise a finská a švédská vláda se zvlášť zabývaly otázkou, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodnout o otázce, která mu byla v projednávané věci položena.

42. Tyto otázky příslušnosti a pravomoci posuzoval Soudní dvůr v dlouhé a někdy i spletité řadě judikatury, jejímž završením je

20 — Viz bod 85 níže.

nedávné rozhodnutí ve věci Merck Genéricos [21]. Navrhuji začít analýzou této judikatury.

Judikatura Soudního dvora týkající se smíšených dohod

43. Jak uvedlo několik akademiků, smíšené dohody jsou v evropském právu mimořádně sporným druhem normativního nástroje [22]. Zpočátku se Soudní dvůr zaměřil na dělbu pravomocí mezi Společenstvím a členskými státy. Ve věci ERTA Soudní dvůr přijal pravidlo, že vnější pravomoc členského státu je omezena v případě, kdy Společenství nabývá výlučnou vnější pravomoc. Společenství může nabýt takovou výlučnou pravomoc prostřednictvím interní právní úpravy [23]. Pravidlo ve věci ERTA zůstává obecným východiskem pro analýzu smíšených dohod [24].

44. Je tedy pravomoc Soudního dvora vykládat smíšené dohody omezena na ta ustanovení smíšené dohody, která spadají do pravomoci Společenství?

45. Přibližně ve stejně raném stádiu jeho judikatury se začala objevovat otázka, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžné otázce týkající se platnosti a výkladu smíšených dohod. V rozsudku Haegeman Soudní dvůr dospěl jednoznačně k závěru, že takovou pravomoc má. K tomuto závěru dospěl na základě toho, že má pravomoc ve vztahu k aktům orgánů Společenství a že mezinárodní dohody uzavřené podle nynějšího článku 300 ES spadají do této oblasti [25].

46. Otázka omezení pravomoci nejdříve nebyla přímo řešena [26]. Až později v rozsudku

21 — Rozsudek ze dne 11. září 2007, C-431/05, Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos, Sb. rozh. s. I-7001. Generální advokát Ruíz-Jarabo Colomer ve svém stanovisku předneseném v této věci uvedl podrobný přehled relevantní judikatury. Avšak vzhledem k tomu, že tato otázka byla v projednávaném řízení opětovně otevřena, vrátím se k judikatuře, kterou se zabýval.

22 — Viz pro celkový přehled úvodní kapitola v Heliskoski, J.: Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States (Kluwer Law International, Haag, 2001).

23 — Rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada (ERTA), 22/70, Recueil, s. 263, body 17 až 19.

24 — Viz například rozhodnutí 1/78 ze dne 14. listopadu 1978 o návrhu Úmluvy Mezinárodní agentury pro atomovou energii o fyzické ochraně jaderných materiálů, zařízení a přepravy (Recueil, s. 2151, body 31 až 35), ale dále také posudek 1/94 ze dne 15. listopadu 1994, Recueil, s. I-5267, bod 77. Pravidlo ve věci ERTA je také uvedeno v protokolu 25 Lisabonské smlouvy, který se zabývá čl. 2 odst. 2 SFEU, co se týče sdílené pravomoci.

25 — Rozsudek ze dne 30. dubna 1974, Haegeman v. Belgie, 181/73, Recueil, s. 449, body 4 až 6.

26 — Viz, například, rozsudek ze dne 24. listopadu 1977, Razanatsimba, 65/77, Recueil, s. 2229.

Demirel [27] Soudní dvůr posuzoval, zda má pravomoc vykládat ustanovení Dohody o přidružení EHS – Turecko. Rozhodl, že takovou pravomoc má na základě toho, že závazky týkající se volného pohybu posuzované v uvedené věci spadají do pravomoci Společenství [28]. Poté Soudní dvůr po určitou dobu uplatňoval široký přístup ke své pravomoci vykládat taková ustanovení [29].

47. V roce 1996 se ale přístup Soudního dvora změnil rozsudkem Hermès [30], který se týkal výkladu ustanovení dohody TRIPS. V tomto řízení, jehož předmětem byla otázka, zda vnitrostátní předběžné opatření bylo „prozatímním opatřením" ve smyslu článku 50 dohody TRIPS, byla zpochybněna pravomoc Soudního dvora na základě toho, že neexistovalo žádné rozhodnutí Společenství vykonávat nevýlučné pravomoci v rámci smíšené dohody [31].

48. Soudní dvůr rozhodl, že má pravomoc vykládat předmětný článek na základě toho, že nařízení (ES) č. 40/94 [32], které se týkalo článku 50 dohody TRIPS (a bylo jím ovlivněno), bylo v době podepsání této dohody již účinné. Vzhledem k tomu, že tato situace spadala pod vnitrostátní právo a právo Společenství, Soudní dvůr měl pravomoc především na základě toho, že musel zabránit budoucím výkladovým odchylkám, které by vznikly, pokud by tato záležitost byla ponechána na vnitrostátních soudech [33]. Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru zejména na základě rozsudků Giloy [34] a Leur-Bloem [35] (obě věci se týkaly

27 — Rozsudek ze dne 30. září 1987, Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd, 12/86, Recueil, s. 3719.

28 — Body 6 až 12 rozsudku. Jak ale uvádí Eeckhout, v rozsudku Demirel Soudní dvůr uvedl, že otázka, zda má pravomoc vykládat ustanovení, které obsahuje závazek pouze členského státu, nebyla vznesena. Spíše se omezil na potvrzení existence spojitosti mezi pravomocí Společenství a svou pravomocí (External Relations of the European Union, Oxford University Press, 2004, s. 236).

29 — Toto rozhodnutí bylo základem dlouhé řady judikatury týkající se Dohody o přidružení EHS-Turecko, počínaje rozsudky ze dne 20. září 1990, Sevince, C-192/89, Recueil, s. I-3461, a ze dne 16. prosince 1992, Kus v. Landeshauptstadt Wiesbaden, C-237/91, Recueil, s. I-6781.

30 — Rozsudek ze dne 16. června 1998, C-53/96, Recueil, s. I-3603.

31 — V bodu 52 svého stanoviska ve věci Merck Genéricos zopakoval generální advokát Ruíz-Jarabo Colomer Eeckhoutovu poznámku (cit. d., s. 237), že ve věci Hermès se projevila nevhodnost použití pravomoci Společenství jako kritéria pravomoci Soudního dvora, jelikož pravomoc Soudního dvora je rukojmím složitosti pravomoci Společenství. S tímto názorem se rovněž ztotožňuji.

32 — Nařízení Rady (ES) č. 40/94 ze dne 20. prosince 1993 o ochranné známce Společenství (Úř. věst. 1994 L 11, s. 1; Zvl. vyd. 17/01, s. 146).

33 — Body 22 až 33 rozsudku. Tato pasáž byla vykládána široce v tom smyslu, že přiznává výkladovou pravomoc v oblastech společné pravomoci Společenství a členských států, a to autory jako je Dashwood (viz například „Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements" v O'Keeffe, a Bavasso (eds) Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley (Kluwer Law International, Haag, 2000, s. 173)) Heliskoski ale kritizuje tento široký výklad v Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, (op. cit., s. 59 až 60). Rozsudek ve věci Merck Genéricos je zřejmě završením širokého přístupu, i když myšlenka zabránění budoucím výkladovým odchylkám je nadále platným odůvodněním řešení dosaženého v uvedené věci.

34 — Rozsudek ze dne 17. července 1997, C-130/95, Recueil, s. I-4291.

35 — Rozsudek ze dne 17. července 1997, C-28/95, Recueil, s. I-4161.

jednotného výkladu práva Společenství a vnitrostátního práva bez dodatečné komplikace v podobě sdílené pravomoci v rámci smíšené dohody).

49. Soudní dvůr potvrdil tento přístup o několik roků později ve věci Dior [36], která se také týkala výkladu článku 50 dohody TRIPS. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozšířil svoji výkladovou pravomoc týkající se článku 50 na jiná práva duševního vlastnictví. Pro projednávanou věc má však větší význam bod 49 rozsudku, ve kterém Soudní dvůr rozlišoval mezi ochrannými známkami a průmyslovými vzory na základě toho, že v oblasti ochranných známek existuje právní úprava Společenství, zatímco v oblasti průmyslových vzorů taková úprava není. Soudní dvůr uvedl, že ustanovení dohody TRIPS týkající se ochranných známek přímý účinek nemají (i když vnitrostátní soudy mají povinnost souladného výkladu), avšak v případě průmyslových vzorů právo Společenství přímý účinek nevyžaduje ani nezakazuje [37].

50. Rozsudky ve věcech Hermès a Dior ponechaly velké množství nezodpovězených otázek. Například spojitost mezi pravomocí Společenství a pravomocí Soudního dvora ani důvody, na základě kterých Soudní dvůr rozhodl o rozsahu své pravomoci v této oblasti, nebyly v těchto rozsudcích zcela objasněny [38].

51. K objasnění těchto otázek bohužel nepřispěl ani rozsudek ve věci Schieving-Nijstad, ve kterém Soudní dvůr rozlišoval mezi pravomocí vykládat ustanovení a oprávněním určovat procesní pravidla týkající se žalob založených na tomto ustanovení [39]. Rozsudky Étang de Berre a Mox Plant [40], které byly vydány v rámci přímých žalob podle článku 226 ES, a nikoli v rámci žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 234 ES, převzaly dřívější analýzu. V těchto věcech Soudní dvůr do velké míry přešel otázku své pravomoci, přičemž pouze konstatoval, že smíšené dohody mají stejné postavení jako

36 — Rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Dior a další, C-300/98 a C-392/98, Recueil, s. I-11307.

37 — Tento přístup kritizoval pro jeho nejasnost generální advokát Jacobs v bodě 40 svého stanoviska ve věci Shieving-Nijstad a další, C-89/99, Recueil, s. I-5851. Eeckhout se s touto kritikou ztotožňuje a klade si otázku, „zda současný [v roce 2004] malström týkající se soudní pravomoci a právního účinku přispívá k účinnému a funkčnímu provádění a uplatňování práva WTO na soudní úrovni“ (op. cit., s. 243).

38 — Eeckhout uvádí čtyři možná odůvodnění pravomoci Soudního dvora: rozsah závazků Společenství; vztah k harmonizovanému právu Společenství; přístup k žádostem vnitrostátních soudů o rozhodnutí o předběžných otázkách a povinnost spolupráce. Poté, co byl vydán rozsudek Dior, se z mnoha stran ozývaly žádosti o jasnější odůvodnění: viz například Koutrakos, P. „The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure“ (2002) 7 EFA, s. 25 a Heliskoski, J. „The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements“ (2000) 69 Nordic Journal of International Law, s. 395.

39 — Body 30 a 38 rozsudku. Eeckhout zvlášť kritizuje toto rozlišení, přičemž uvádí, že oprávnění určovat procesní pravidla je otázkou právního účinku ustanovení a že výklad právního účinku ustanovení je nedílnou součástí výkladu tohoto ustanovení.

40 — Rozsudky ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie, C-239/03, Sb. rozh. s. I-9325 (dále jen „rozsudek Étang de Berre“), a ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, Sb. rozh. s. I-4635 (dále jen „rozsudek Mox Plant“).

dohody uzavřené výlučně Společenstvím, pokud jde o jejich ustanovení, která náležejí do pravomoci Společenství [41].

52. Před vydáním rozsudku ve věci Merck Genéricos [42] tedy bylo složité identifikovat oblasti, ve kterých měl Soudní dvůr pravomoc ve vztahu ke smíšené dohodě. Tato skutečnost je zřejmá z některých vyjádření v projednávané věci, zejména z vyjádření finské a švédské vlády, které se zabývaly otázkou pravomoci Soudního dvora v rámci svých vyjádření týkajících se hmotněprávního výkladu předmětného ustanovení.

53. Za těchto okolností byl jednoznačný rozsudek ve věci Merck Genéricos závanem čerstvého vzduchu. Samotná věc se sice týkala výkladu článku 33 dohody TRIPS, ale nastolila stejnou otázku, jakou se v projednávané věci zabývá Soudní dvůr: který soud může nejlépe určit, zda konkrétní ustanovení smíšené dohody má nebo by mohlo mít přímý účinek?

54. Soudní dvůr jednoznačně konstatoval, že pravomoc přiznat přímý účinek ustanovení závisí na tom, zda toto ustanovení patří do oblasti, ve které existuje právní úprava Společenství. Pokud tomu tak je, použije se právo Společenství (jak jej vykládá Soudní dvůr); pokud tomu tak není, není od právního řádu členského státu vyžadováno ani mu není zakázáno, aby přiznal jednotlivcům právo přímo se dovolávat předmětného pravidla. Krom toho Soudní dvůr uvedl, že přezkum dělby pravomoci mezi Společenství a jeho členské státy vyžaduje jednotnou odpověď na úrovni Společenství, kterou může poskytnout pouze Soudní dvůr, a že tedy má pravomoc provést takový přezkum [43].

55. Navzdory poměrně lakonickému odůvodnění podle mého názoru Soudní dvůr v rozsudku Merck Genéricos rozsekl gordický uzel a poskytl jasnou odpověď na otázku, zda má Soudní dvůr pravomoc rozhodnout, který soud může nejlépe určit, zda má konkrétní ustanovení přímý účinek. Soudní dvůr rozhodl, že takovou pravomoc má.

56. Souhlasím se závěrem, ke kterému dospěl Soudní dvůr v rozsudku Merck Genéricos. Výhoda tohoto rozsudku spočívá v tom, že velmi prakticky přistupuje k otázce, která často vyvstává v politicky citlivém kontextu. Jak uvedli někteří autoři, smíšená dohoda je

41 — Rozsudek Étang de Berre, bod 25. Soudní dvůr se stručně zabýval otázkou vymezení rozsahu pravomoci Společenství, přičemž uvedl, že neexistence právní úpravy Společenství týkající se konkrétního environmentálního problému v dané oblasti (ochrana životního prostředí), která byla obecně upravená právnímu předpisy Společenství, nijak nezpochybňuje existenci pravomoci Společenství (body 27 až 31).

42 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 21.

43 — Body 33 až 38.

sama o osobě výtvorem pragmatických sil – prostředkem k vyřešení problémů vyvolaných potřebou mezinárodních dohod ve vícevrstvém systému [44].

57. Následující analýza do velké míry vychází z rozsudku Merck Genéricos. Doplním pouze některé podrobnosti, které podle mého názoru mohou být pro Soudní dvůr užitečné.

Pravomoc vykládat smíšenou dohodu

58. Článek 300 odst. 7 ES stanoví, že dohody uzavřené na jeho základě jsou závazné pro orgány Společenství i pro členské státy. Aarhuská úmluva byla právě takovou dohodou. Její ustanovení jsou nyní nedílnou součástí právního systému Společenství [45]. Smíšené dohody uzavřené Společenstvím, jeho členskými státy a třetími státy mají v právním řádu Společenství stejné postavení jako dohody uzavřené výlučně Společenstvím, pokud jde o jejich ustanovení, která náležejí do pravomoci Společenství [46].

59. Věc Merck Genéricos – stejně jako projednávaná věc – se týkala smíšené dohody, ve které nebylo upraveno rozdělení povinností mezi Společenství a členské státy ve vztahu k ostatním smluvním stranám. Soudní dvůr rozhodl, že má pravomoc – a může ve skutečnosti nejlépe přezkoumat otázku rozdělení pravomoci mezi Společenství a jeho členské státy – vymezit závazky, které Společenství touto dohodou převzalo [47].

60. S tímto postojem souhlasím. Podle mého názoru je jasné, že Soudní dvůr je jediným orgánem, který je schopen provést takové posouzení [48]. Uměle zakázat Soudnímu dvoru,

44 — Viz, zejména, De Baere, G. Constitutional Principles of EU External Relations (Oxford University Press, 2008), s. 264.

45 — Viz rozsudek Mox Plant, body 82 a 84 a citovaná judikatura. Jedná se o dlouhodobě ustálenou judikaturu: viz rozsudek Demirel, bod 6 a citovaná judikatura.

46 — Rozsudek Étang de Berre, bod 25 a citovaná judikatura. Týká se to nejenom ustanovení, která spadají do výlučné pravomoci Společenství, ale i ustanovení spadajících do smíšené pravomoci. Může být možná užitečné uvažovat tak, že Společenství nabývá výlučnou vnější pravomoc na základě výkonu latentní pravomoci. Generální advokát Cosmas v bodu 43 svého stanoviska ve věci Dior rozlišoval mezi potenciální a skutečnou pravomocí Společenství, přičemž uvedl, že potenciální pravomoc se změní na skutečnou pravomoc, když Společenství přijme právní předpisy v konkrétní oblasti. K této analýze se vrací i Eeckhout (cit. d., s. 271) a já se s ní ztotožňuji jako se způsobem pojmového vyjádření tohoto problému.

47 — Body 31 až 33 rozsudku.

48 — Ve věci Dior ale generální advokát Cosmas důrazně argumentoval proti tomu, aby měl Soudní dvůr pravomoc *vykládat všechna ustanovení* smíšené dohody; zejména uvedl, že by to znamenalo zásah do pravomocí vnitrostátních orgánů a že institucionální úloha Soudního dvora nezahrnuje převzetí legislativní iniciativy s cílem harmonizovat vnitrostátní právní předpisy (viz body 42 a 48).

aby učinil byť jen předběžný krok ve výkladu právní úpravy jako celku s cílem umožnit všem stranám smíšené dohody, aby věděly jaké jsou jejich povinnosti a hmotněprávní výkladové pravomoci, by podle mého názoru nebylo správné. Takový přístup by znamenal nejenom zbytečné počítání andělů na špičce jehly, ale dával by těmto andělům do ruky planoucí meč.

Který soud může nejlépe určit, zda má čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přímý účinek?

63. Kritériem, které Soudní dvůr použil v rozsudku Merck Genéricos, aby rozhodl o této otázce [49], je, zda Společenství přijalo právní úpravu v konkrétní oblasti, do které spadá posuzované ustanovení.

61. Opačný přístup by měl navíc za následek rozdělení při provádění samotné právní úpravy. To by znamenalo zvýšení právní nejistoty pro Společenství, členské státy, třetí země a subjekty, které by se případně domáhaly svých práv v soudním řízení. V důsledku takového postupu by bylo navíc možné, že by Společenství mohlo čelit obviněním, že neplní své povinnosti jakožto smluvní strana.

64. Toto kritérium odráží rozlišení, k němuž se Soudní dvůr přiklonil ve věci ERTA [50], což znamená, že to, zda ustanovení spadá do výlučné pravomoci Společenství, či nikoli závisí na okolnosti, zda byla v této oblasti přijata dostatečně zevrubná vnitrostátní právní úprava. Toto kritérium také zachovává jeden s pozitivních aspektů rozsudku Hermès, kterým je zabránění budoucím výkladovým odchylkám v případech týkajících se práva Společenství, ve kterých se vyžaduje jednotný výklad.

62. Z těchto důvodů považuji za vhodné použít analýzu, kterou Soudní dvůr uplatnil ve věci Merck Genéricos, podle které má Soudní dvůr přinejmenším dostatečnou pravomoc, aby rozhodl, který soud – Soudní dvůr nebo příslušný soud členského státu – může nejlépe určit, zda má konkrétní ustanovení přímý účinek.

65. Je čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ustanovením, které spadá do oblasti, ve které Společenství přijalo právní úpravu?

49 — Jakož i o související otázce ve vztahu k samotnému ustanovení, zda je přiznání přímého účinku ustanovení smíšené dohody v rozporu s právem Společenství.

50 — Pro účely provedení *ex post* rozdělení pravomocí ve smíšené dohodě.

66. Tady se dostává do popředí jeden z problémů rozsudku Merck Genéricos. Tento rozsudek neobsahuje žádné vodítko, pokud jde o míru výkonu pravomocí Společenství, která by byla „dostatečně významná", aby bylo možné mít za to, že Společenství přijalo právní úpravu v konkrétní „oblasti".

69. Podle mého názoru není tato skutečnost relevantní.

Lze přihlédnout k „související" právní úpravě?

70. Pokud by se mělo přihlédnout k takové „související" právní úpravě, výklad čl. 9 odst. 3 by byl nejednotný. Závisel by na konkrétních skutkových okolnostech věci, o které rozhodoval soud vykládající toto ustanovení. Například v projednávané věci by pravomoc Soudního dvora nebo vnitrostátního soudu vykládat Aarhuskou úmluvu závisela na tom, zda byl druh, kterého se týkala žádost o udělení loveckého povolení, uveden na zvláštním seznamu ve směrnici o stanovištích. V takovém postupu je příliš vysoká míra nahodilosti a je příliš subjektivní na to, aby mohl být dostatečným základem pro určení pravomoci.

67. „Související" právní úpravou mám na mysli právní úpravu, která se týká předmětu správního rozhodnutí (např. daného chráněného druhu), avšak přímo neupravuje přístup k právní ochraně v souvislosti se samotným rozhodnutím. Soud jednoznačně bude chtít zohlednit tuto právní úpravu v konečném stádiu rozhodování, z čehož však plyne otázka: Má existence takové právní úpravy význam i pokud jde o přístup ke spravedlnosti podle Aarhuské úmluvy?

71. Samozřejmě mnoho „souvisejících" právních předpisů může v konkrétním případě omezovat volné uvážení vnitrostátního soudu nezávisle na významu čl. 9 odst. 3. V tomto řízení by se tedy bylo možné důvodně odvolávat na směrnici o stanovištích, ve které je medvěd hnědý zapsán na seznamu chráněných druhů [51]. Tato směrnice přímo nesouvisí s otázkami položenými Soudnímu dvoru

68. Odvolání, které je předmětem řízení před předkládajícím soudem, se týká medvěda hnědého. Proto byla vznesena otázka, zda je skutečnost, že je medvěd hnědý uveden na seznamu druhů chráněných směrnicí o stanovištích, relevantní pro účely určení, zda čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy patří do oblasti spadající do působnosti práva Společenství.

51 — Viz bod 16 výše.

a nemá význam pro posouzení, zda je možné čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přiznat přímý účinek. Slovenská republika má nicméně povinnost zabezpečit účinné začlenění této směrnice o stanovištích [52].

Vymezení „oblasti“

72. Jak úzce je třeba vymezit oblast, ve které musí být přijata právní úprava Společenství? Do úvahy přichází několik možností – od širokého abstraktního pojmu („právní úprava ovlivňující životní prostředí“) [53], přes definici, která odpovídá předmětu Aarhuské úmluvy nebo její části („přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí“) [54], až po posouzení, zda byl předmět konkrétního posuzovaného ustanovení upraven právním předpisem provádějícím toto ustanovení do práva EU.

73. Rozdělení pravomocí ve smíšené dohodě je jednak ovlivněno pragmatizmem a jednak podléhá vývoji. Smíšené dohody jsou někdy legislativními kompromisy vytvořenými na základě politické potřeby dosáhnout dohody. Proto je podle mého názoru logické, že Soudní dvůr by měl vymezit „oblast“ týkající se provedení konkrétního ustanovení pragmaticky, s přihlédnutím jak k samotné mezinárodní úmluvě, tak i k tomu, zda byly přijaty právní předpisy EU k začlenění konkrétního posuzovaného ustanovení do práva EU ve vztahu k členským státům.

74. Článek 9 odst. 3 ukládá smluvním stranám Aarhuské úmluvy zvláštní soubor povinností. Ačkoli tento článek spadá pod širokou oblast „práva životního prostředí“ (které bylo předmětem mnohých legislativních iniciativ na úrovni Společenství), povinnosti, které ukládá, jsou dostatečně odlišné od povinností uvedených v ostatních částech článku 9 (jak zdůraznila Rada v prohlášení) na to, aby byl

52 — Ačkoli například samotná směrnice o stanovištích neupravuje *locus standi* účastníka řízení, který chce zpochybnit správní řízení, předkládající soud by mohl mít povinnost ve věci, kterou projednává, z úřední moci rozhodnout, že hmotněprávní rozhodnutí odporuje závazkům Slovenské republiky vyplývajícím z práva EU. Podpůrně by mohl mít povinnost poskytnout přístup k soudu podle čl. 3 odst. 1 písm. b) a článků 12 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. 2004, L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357), pokud byly škody na chráněných druzích (medvědovi hnědém) způsobené „pracovní činností“ ve smyslu č. 2 odst. 7 této směrnice a pokud dotčené osoby měly „dostatečný zájem“ podle slovenského práva jak uvádí čl. 12 odst. 1 třetí pododstavec.

53 — Jak vyplývá z bodu 28 rozsudku Étang de Berre, i když, jak již bylo uvedeno, tato věc se týkala pravomoci Soudního dvora v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti.

54 — Tak tomu patrně bylo ve věci Dior: viz bod 32 stanoviska generálního advokáta Cosmase. Generální advokát ale v bodu 33 zřejmě naznačuje, že kritériem by mělo být, zda Společenství „vykonalo svoji potenciální pravomoc“ v této oblasti. Generální advokát v této souvislosti také v bodu 35 navrhl, aby Soudní dvůr přezkoumal, zda „výkladem nebo uplatňováním předmětného článku bylo ovlivněno některé ustanovení práva Společenství“.

Soudní dvůr povinen přezkoumat, zda Společenství přijalo právní úpravu v konkrétní oblasti upravené čl. 9 odst. 3.

Přijalo Společenství právní úpravu v oblasti, na kterou se vztahuje čl. 9 odst. 3?

75. Jak uvádí polská a finská vláda, Společenství zatím nepřijalo právní úpravu v konkrétní oblasti, do které spadá čl. 9 odst. 3.

76. Ačkoli směrnice 2003/35 upravuje čl. 9 odst. 2, ustanovení čl. 9 odst. 3 prozatím není součástí práva EU [55]. Článek 9 odst. 3 byl proveden do práva EU pouze ve vztahu k orgánům EU, a to nařízením č. 1367/2006. Podle mého názoru lze v tomto případě uplatnit variaci zásady obecného práva *inclusio unius est exclusio alterius.* Existence nařízení, kterým se uplatňuje čl. 9 odst. 3 na orgány, tak zvýrazňuje skutečnost, že neexistuje opatření EU, kterým by byly obdobné povinnosti začleněny do vnitrostátních právních řádů členských států [56]. Návrh směrnice předložený Komisí, aby se povinnosti čl. 9 odst. 3 uplatnily i ve vztahu k členským státům, nebyl přijat. Povinnosti zakotvené v čl. 9 odst. 3 doposud nebyly provedeny do vnitrostátního práva prostřednictvím práva EU.

77. Podle mého názoru návrh směrnice, kterou se měl provést čl. 9 odst. 3 a který byl neúspěšný, má mimořádný význam. Nemyslím si, že Soudní dvůr by měl odhlédnout od skutečnosti, že příslušná právní úprava Společenství neexistuje a přiznat si pravomoc rozhodnout, zda má čl. 9 odst. 3 přímý účinek, či nikoli. Pokud by tak Soudní dvůr učinil, dostal by se do pozice zákonodárce. Zákonodárce ale

55 — V této souvislosti lze odlišit zjevně široký přístup použitý v rozsudku Ětang de Berre. Jak uvádí polská vláda, v uvedené věci Soudní dvůr odmítl námitky týkající se jeho pravomoci na základě toho, že již byla přijata obecná právní úprava – chyběla pouze právní úprava, která by upravovala konkrétní problém, o kterém rozhodoval Soudní dvůr. V projednávané věci je čl. 9 odst. 3 nezávislým ustanovením: jako takový není součástí části článku 9 (čl. 9 odst. 2), která již byla začleněna do práva EU.

56 — Viz rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 1. června 2008, Azores, T-37/04, Sb. rozh. s. II-103, bod 93, ve kterém Soud prvního stupně rozhodl, že právní účinek nařízení č. 1367/2006 je omezen na orgány Společenství.

rozhodl, že v této oblasti prozatím nebude jednat.

78. V prohlášení se dále uvádí, že Společenství mělo za to, že „[povinnosti vyplývající] z čl. 9 odst. 3 úmluvy, neboť se týkají správních a soudních řízení pro napadení jednání a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné správy jiných, než jsou orgány Evropského společenství“ spadají mimo pravomoc členských států; a že členské státy byly a jsou nadále odpovědny za plnění těchto povinností, dokud Společenství nezačne v této oblasti jednat. Skutečnost, že tak neučinilo, má podle mého názoru rozhodující význam [57].

79. Pokud jde o základní povinnosti, o které se v projednávané věci jedná, mám za to, že čl. 9 odst. 3 nepatří do oblasti spadající do působnosti práva Společenství.

80. Proto je na vnitrostátních soudech členských států, aby určily, zda má být čl. 9 odst. 3 vykládán tak, že má přímý účinek v rámci právního řádu konkrétního členského státu. Právo EU takový výklad nevyžaduje a ani mu nebrání. Vnitrostátní soud tedy může tomuto ustanovení přiznat přímý účinek za podmínek stanovených vnitrostátním právem; ale právo EU mu takovou povinnost neukládá. Pokud čl. 9 odst. 3 ukládá členskému státu povinnosti, členský stát je povinen plnit tyto povinnosti na základě mezinárodního práva.

Závěr

81. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl, že je na vnitrostátních soudech, aby určily, zda má čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přímý účinek v právním řádu jejich členského státu v situaci, kdy Evropská unie přistoupila k této mezinárodní smlouvě dne 17. února 2005, ale do dnešního dne nepřijala právní úpravu za účelem začlenění tohoto konkrétního ustanovení předmětné úmluvy do práva Evropské unie, pokud jde o povinnosti, které ukládá členským státům (narozdíl od povinností, které ukládá orgánům Evropské unie).

82. V případě, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mým závěrem týkajícím se první otázky, je třeba posoudit otázky 2 a 3.

57 — Tímto se skutkové okolnosti projednávané věci dále odlišují od skutkových okolností ve věci Étang de Berre.

Druhá otázka

83. Má čl. 9 odst. 3 přímý účinek?

84. Pokud Soudní dvůr dospěje k závěru, že na tuto otázku je třeba odpovědět, navrhuji, aby rozhodl, že čl. 9 odst. 3 nemá přímý účinek.

85. Přímý účinek (případně nazvaný jinak) ustanovení mezinárodní dohody, která je závazná pro EU, mohou smluvní strany stanovit v samotné dohodě. V opačném případě přísluší soudům těchto smluvních stran, aby posoudily, zda má toto ustanovení přímý účinek. Soudní dvůr proto rozhodl, že ustanovení mezinárodní dohody uzavřené Společenstvími se třetí zemí má přímý účinek, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu této dohody obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu [58].

86. Článek 9 odst. 3 stanoví, že „navíc – aniž je tím dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“.

87. Podle mého názoru čl. 9 odst. 3 neobsahuje dostatečně jasné a přesné povinnosti na to, aby se jimi přímo a bez dalšího objasnění nebo upřesnění řídilo právní postavení jednotlivců.

88. LZ správně uvádí, že osoby z řad veřejnosti mají mít podle čl. 9 odst. 3 právo na přístup ke správním nebo soudním řízením. Toto právo jim ale přísluší pouze v případě, že splní kritéria stanovená ve vnitrostátním právu [59]. Samotný čl. 9 odst. 3 ani ostatní ustanovení Aarhuské úmluvy neposkytují vodítko, pokud jde o to, jaká by tato kritéria mohla nebo měla být. Jak správně uvádí německá vláda, z *travaux préparatoires* k Aarhuské úmluvě

58 — Viz například rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Asda Stores, C-372/06, Sb. rozh. s. I-11223, bod 82 a citovaná judikatura. Viz rovněž rozsudek Demirel, uvedený v poznámce pod čarou 27, bod 14; a rozsudek ze dne 3. června 2008, Intertanko, C-308/06, Sb. rozh. s. I-4057, bod 39. Mírně odlišné formulace jsou použity v rozsudku Dior, bod 42, a ve stanovisku generálního advokáta Poiarese Madura ve věci P FIAMM, C-120/06, Sb. rozh. s. I-6513, kde v bodu 26 kritizuje použití pojmu „přímý účinek“ jako pojmu, který se vztahuje na dvě odlišné právní normy.

59 — Zda LZ skutečně tato kritéria splňuje, je samozřejmě záležitostí vnitrostátního soudu.

vyplývá, že záměrem jejich tvůrců bylo ponechat tuto definici na smluvních stranách [60].

89. Bez těchto výslovných omezení by byl potenciální rozsah čl. 9 odst. 3 velmi široký. Přiznat přímý účinek čl. 9. odst. 3, tedy zbavit členské státy možnosti stanovit kritéria jeho uplatňování, by znamenalo zavést *actio popularis* soudním příkazem, a nikoli legislativním postupem. Skutečnost, že návrh směrnice nebyl přijat, svědčí o tom, že v tomto konkrétním kontextu, by byl takový přístup nežádoucí.

90. LZ na jednání uvedlo, že Soudní dvůr konstatoval, že požadavek, aby kritéria stanovily členské státy, nutně neznamená vyloučení přímého účinku. Rozsudky, ze kterých LZ vycházelo – tedy rozsudky Deutscher Handballbund [61] a Simutenkov [62] – lze nicméně odlišit na základě toho, že posuzovanými kritérii, která měly stanovit členské státy, byla v těchto věcech vcelku omezená procesní kritéria, a nikoli široce koncipovaná kritéria hmotněprávní.

91. Konečně, jak správně uvádí Komise, přiznání přímého účinku čl. 9 odst. 3 tak, aby (v případě, že neexistují kritéria stanovující něco jiného) se ho mohla dovolávat jakákoliv osoba z řad veřejnosti, by způsobilo značnou právní nejistotu pro subjekty, jejichž akty nebo opomenutí mohou být předmětem správního nebo soudního řízení. Těmito subjekty mohou být jak soukromé osoby, tak i orgány veřejné správy. Podle mého názoru je to další důvod pro závěr, že čl. 9 odst. 3 nemá přímý účinek.

92. Dodám pouze, že skutečnost, že konkrétní ustanovení mezinárodní dohody nemá přímý účinek, neznamená, že vnitrostátní soudy smluvní strany nejsou povinny k tomuto ustanovení přihlížet [63].

60 — *Travaux préparatoires* jsou k dispozici na ECE/MP.PP/2005/3/Add.3 8 June 2005; www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm. Z článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále jen „Vídeňská úmluva“) vyplývá, že snahou mezinárodního práva je vykládat ustanovení smlouvy podle jejich přirozeného a obvyklého významu. Jak článek 32 Vídeňské úmluvy, tak i obecné zásady mezinárodního práva ale připouštějí možnost odkázat na *travaux préparatoires* smlouvy při určení významu pojmu, pokud by výklad založený na obvyklém významu ustanovení ve světle jejího předmětu a účelu neumožnil určit jednoznačný význam tohoto pojmu. Viz Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. vydání, Manchester University Press, 1984, s. 141 a násl.

61 — Rozsudek ze dne 8. května 2003, Deutscher Handballbund, C-438/00, Recueil, s. I-4135, bod 29.

62 — Rozsudek ze dne 12. dubna 2005, Simutenkov, C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579, body 24 a 25.

63 — Viz, obdobně, bod 80 stanoviska generálního advokáta Cosmase ve věci Dior, uvedený výše v poznámce pod čarou 36.

93. Proto navrhuji, aby v případě, že Soudní dvůr dospěje k závěru, že je třeba odpovědět na druhou položenou otázku, rozhodl, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek v právu EU.

jeho vnitrostátního práva znám význam klíčových pojmů v kontextu práva EU, Soudní dvůr se může rozhodnout, že odpoví na třetí položenou otázku.

Třetí otázka

96. Složitost tohoto případu zdá se vyplývá z jazykové zvláštnosti ve slovenském znění Aarhuské úmluvy. Pojem „akt" – který se běžně používá k označení správního jednání ve slovenském právu – je použit v článku 6 a na jiných místech článku 9, avšak nikoli v čl. 9 odst. 3. V tomto ustanovení je místo toho použit pojem „úkon". Nejvyšší soud Slovenské republiky proto dospěl k závěru, že pojem „jednání, akty nebo nečinnosti" z čl. 9 odst. 3 má být vykládán tak, že nezahrnuje individuální rozhodnutí správních orgánů.

94. Svojí třetí otázkou se předkládající soud ptá, zda pojem „úkon orgánu veřejné správy" v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zahrnuje rozhodnutí vydané správním orgánem.

95. Je zřejmé, že Soudní dvůr má pravomoc vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, pokud jde o povinnosti, které tento článek ukládá orgánům EU na základě nařízení č. 1367/2006. Pokud bude třeba – v souladu s odůvodněním uvedeným v rozsudcích Dzodzi [64] a Leur Bloem [65] – aby byl vnitrostátnímu soudu při uplatňování tohoto ustanovení v kontextu

97. Z jiných jazykových verzí ale vyplývá, že „akt" je jednoduše generickým označením pozitivních jednání správního orgánu a že slouží jako protiklad pojmu „opomenutí", který označuje vše, co tento orgán údajně měl vykonat, ale nevykonal [66].

64 — Rozsudek ze dne 18. října 1990, Dzodzi v. Belgie, C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763.

65 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 35.

66 — Například v anglické verzi se uvádí „act or omission" ve francouzské „les actes ou omissions" a německé „vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen".

98. Skutečnost, že se znění čl. 9 odst. 3 odlišuje od znění čl. 9 odst. 2 (ve kterém se mluví o „[jakýchkoliv rozhodnutích, aktech nebo nečinnosti]“) podle mého názoru neznamená, že by se měl nutně vykládat tak, že vylučuje formální rozhodnutí nebo že vylučuje akty a nečinnost uvedené v čl. 9 odst. 2. Jestliže by byl takový výklad záměrem zákonodárce, použil by podle mého názoru například formulaci „kromě těch, které jsou uvedeny v čl. 9 odst. 2“.

99. Ve prospěch výkladu pojmu „akty“ v čl. 9 odst. 3 tak, že zahrnuje rozhodnutí, svědčí slova „aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2“. Článek 9 odst. 3 je doplňujícím ustanovením. Nemělo by se vykládat restriktivně tak, že by byla z jeho působnosti uměle vyloučena rozhodnutí, která mohou být předmětem postupů podle čl. 9 odst. 1 nebo čl. 9 odst. 2.

100. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí otázku tak, že čl. 9 odst. 3 je třeba vykládat v tom smyslu, že zahrnuje v rámci pojmu „úkon orgánu veřejné správy“ úkon spočívající ve vydání rozhodnutí. Právo přístupu veřejnosti k soudnímu přezkumu zahrnuje v rámci omezení povolených čl. 9 odst. 3 i právo napadnout rozhodnutí správního orgánu, jež je údajně v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva členského státu týkajícími se životního prostředí.

Závěry

101. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Nejvyšším soudem Slovenské republiky tak, že:

„1. Položené otázky jsou nepřípustné kromě otázek, které se vztahují k čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

2. Je na vnitrostátních soudech, aby určily, zda má čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přímý účinek v právním řádu jejich členského státu v situaci, kdy Evropská unie přistoupila k této mezinárodní smlouvě dne 17. února 2005, ale do dnešního dne nepřijala právní úpravu za účelem začlenění tohoto konkrétního ustanovení předmětné úmluvy do práva Evropské unie, pokud jde o povinnosti, které ukládá členským státům.

3. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy je třeba vykládat tak, že zahrnuje v rámci pojmu ‚úkon orgánu veřejné správy' úkon spočívající ve vydání rozhodnutí. Právo přístupu veřejnosti k soudnímu přezkumu zahrnuje v rámci omezení povolených čl. 9 odst. 3 i právo napadnout rozhodnutí správního orgánu, jež je údajně v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva členského státu týkajícími se životního prostředí."

Pro případ, že Soudní dvůr dospěje k závěru, že má pravomoc rozhodnout o přímém účinku čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy:

4. „Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek v právu EU."