



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 12. září 2013¹

Věc C-530/11

**Evropská komise
proti**

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska

„Aarhuská úmluva — Směrnice 2003/35/ES — Přístup k právní ochraně — Pojem „nepřiměřeně nákladné“ soudní řízení — Provedení“

I – Úvod

1. Jak je známo, soudní řízení ve Spojeném království nejsou levnou záležitostí. Zejména procesní zastupování může vést ke vzniku značných nákladů. Vzhledem k tomu, že účastník řízení, který neměl ve věci úspěch, zpravidla nese náklady řízení účastníka řízení, který měl ve věci úspěch, je se soudním řízením, pokud jde o náklady, spojeno značné riziko.

2. Naproti tomu Aarhuská úmluva² a v případě určitých řízení směrnice 2003/35³, která ji provádí, požadují, aby soudní řízení v záležitostech životního prostředí nebyla nepřiměřeně nákladná. Význam tohoto ustanovení již Soudní dvůr na základě anglického práva v abstraktní rovině zkoumal v rozsudku ve věci Edwards⁴. Nyní je nutné konkrétně vyjasnit, zda Spojené království příslušná ustanovení správně provedlo.

3. V této souvislosti jde zejména o volné uvážení soudů, zda v určitých případech omezí riziko žalobce, že v případě neúspěchu bude povinen nést náklady řízení žalovaného. Dále je nutné vyjasnit, zda je s unijním právem slučitelné, že soudy při výkonu této pravomoci současně omezí riziko žalovaného – zpravidla správního orgánu – že bude muset nést náklady řízení žalobce. A sporným konečně je, zda v příslušných řízeních lze poskytnutí předběžné právní ochrany podmínit tím, aby se navrhovatel zavázal nahradit škody vzniklé v důsledku předběžné právní ochrany, pokud nebude mít úspěch v hlavním řízení. Úvodem bude nutné se zabývat otázkou, do jaké míry je možné, aby byla směrnice provedena prostřednictvím judikatury.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4).

3 — 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. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

4 — Rozsudek ze dne 11. dubna 2013 (C-260/11).

II – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

4. Příslušná úprava nákladů soudních řízení v oblasti životního prostředí je obsažena v Aarhuské úmluvě, kterou podepsalo tehdejší Evropské společenství dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko)⁵.

5. Článek 6 Úmluvy stanoví pro povolení specifických činností účast veřejnosti.

6. Článek 9 Úmluvy upravuje přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí. V projednávané věci se jedná o postup podle odstavce 2:

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

[...]

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 [...] této úmluvy.“

7. Odstavec 4 hovoří mimo jiné o nákladech řízení:

„(4) Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. [...]“

B – Unijní právo

8. V rámci provádění ustanovení o přístupu k právní ochraně uvedených v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vložil čl. 3 bod 7 směrnice 2003/35 do směrnice EIA⁶ článek 10a a článek 4 bod 4 směrnice 2003/35 vložil do směrnice IPPC⁷ článek 15a. Odstavec 5 těchto předpisů obsahuje ustanovení týkající se nákladů řízení, jež má totožné znění:

„Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

C – Právo Spojeného království

9. Podle pravidla 44.3 odst. 2 Civil Procedure Rules (občanský soudní řád) pro Anglii a Wales se náklady řízení účastníka řízení, který měl ve věci úspěch, v zásadě uloží účastníkovi řízení, který neměl ve věci úspěch. Soud nicméně může po přihlédnutí k okolnostem případu rozhodnout i jinak. Pravidlo 44.3 odst. 3 dovoluje mimo jiné přijímat usnesení, která odpovědnost za náklady řízení jiného účastníka řízení omezují na určitou částku. Ve Skotsku a Severním Irsku existuje podobný právní stav.

5 — Přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1).

6 — 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), kodifikovaná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

7 — Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80) kodifikovaná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 24, s. 8) a nahrazená směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, s. 17).

10. Pravidlo 25 Civil Procedure Rules se týká předběžné právní ochrany. K tomuto ustanovení existují tzv. Practice Directions (praktické pokyny), které v oddíle 5.1 stanoví, že každé předběžné opatření musí obsahovat dobrovolný závazek navrhovatele vůči soudu, že protistraně poskytne náhradu škody, kterou soud uzná za nezbytnou. Kromě toho je soud podle oddílu 5.1 A povinen posoudit, zda bude takovýto závazek požadovat i stran škod, které na základě předběžného opatření vzniknou třetím osobám. Soud nicméně poskytnutí takového závazku vyžadovat nemusí. Zatímco v Severním Irsku existují podobná pravidla, ve Skotsku žádné takovéto závazky týkající se náhrady škody neexistují.

11. V návaznosti na rozsudek ve věci Edwards⁸ Spojené království tato pravidla s ohledem na Aarhuskou úmluvu, jakož i s ohledem na čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35 doplnilo, tyto změny však z časových důvodů nejsou předmětem tohoto řízení.

III – Postup před zahájením soudního řízení a návrhová žádání

12. Na základě stížnosti požádala Komise dne 23. října 2007 Spojené království o vyjádření k tomu, zda splnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35.

13. Navzdory odpovědím Spojeného království ze dne 20. prosince 2007 a 5. září 2008 zaslala Komise dne 22. března 2010 tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko, ve kterém zastávala názor, že Spojené království uvedená ustanovení náležitým způsobem ani neprovedlo, ani je správně neuplatňuje. Komise vyzvala Spojené království, aby do 22. května 2010 přijalo opatření nezbytná k dosažení souladu s uvedeným stanoviskem.

14. I po odpovědi Spojeného království ze dne 19. července 2010 trvala Komise na svém názoru a dne 18. října 2011 podala projednávanou žalobu. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- 1) určil, že Spojené království tím, že v plném rozsahu neprovedlo a správně neuplatňuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice;
- 2) uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

15. Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

- 1) určil, že Spojené království neporušilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35;
- 2) uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

16. Usnesením ze dne 4. května 2012 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánskému království a Irsku na podporu návrhových žádání Spojeného království.

17. Účastníci řízení podali písemná vyjádření a jejich řeči byly s výjimkou Dánska vyloučeny na jednání konaném dne 11. července 2013.

8 — Citovaný v poznámce pod čarou 4.

IV – Právní posouzení

18. Komise svoji žalobu sice opírá o čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, jako smysluplnější se mi však zdá uvádět v rámci diskuse o žalobních důvodech normy, které byly těmito ustanoveními zavedeny, totiž článek 10a směrnice EIA a článek 15a směrnice IPPC. Podle totožného znění odstavce 5 obou ustanovení nesmí být podle obou směrnic v nich stanovené postupy přezkumu povolení nepřiměřeně nákladné. Tím se, pokud jde o postup přezkoumání stanovený v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, provádí čl. 9 odst. 4 této Úmluvy.

19. Komise svojí žalobou napadá jak provedení tohoto ustanovení ve třech soudních obvodech Spojeného království, konkrétně v Anglii a Walesu včetně Gibraltaru, ve Skotsku, jakož i v Severním Irsku (k tomu pod bodem B), tak jeho uplatňování (k tomu pod bodem C). Nejprve bych však krátce chtěla připomenout hlavní části rozsudku ve věci Edwards⁹, který byl mezitím vydán, a v jejich světle se věnovat určitým argumentům uvedeným účastníky řízení, které sice souvisejí s problematikou nákladů řízení, ale nepřispívají k vyjasnění jednotlivých žalobních důvodů (k tomu pod bodem A).

A – Úvodní poznámky

20. Článek 10a odst. 5 směrnice EIA a čl. 15a odst. 5 směrnice IPPC, jakož i čl. 9 odst. 4 Úmluvy zakládají povinnost *ochrany před nepřiměřeně vysokými náklady řízení*. Tato povinnost byla konkretizována rozsudkem ve věci Edwards.

21. Podle uvedeného rozsudku nesmí být osobám uvedeným v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC bráněno zahájit soudní řízení spadající do působnosti těchto článků ani pokračovat v účasti na takovém řízení z důvodu finanční zátěže, která by z toho mohla vyplývat. Musí přitom být zohledněn jak zájem osoby, která chce hájit svá práva, tak obecný zájem na ochraně životního prostředí¹⁰.

22. Soudní dvůr dále uvedl, že požadavek, aby náklady řízení nebyly nepřiměřené, se týká veškerých finančních nákladů vzniklých účastí na takových soudních řízeních. Nepřiměřenost výše nákladů je tak třeba posuzovat globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé účastníku řízení¹¹. Do těchto nákladů v zásadě patří i náklady na procesní zastupování.

23. V rozsudku ve věci Edwards bylo na rozdíl od toho, co tvrdí Dánsko, vysvětleno, že požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů soudního řízení tudíž vnitrostátní soud nemůže posuzovat odlišně v závislosti na tom, zda rozhoduje v prvním stupni, o odvolání nebo o dalším oprávněném prostředku¹². Toto zjištění nicméně nemůže být chápáno v tom smyslu, že při posuzování přípustného zatížení náklady řízení ve vyšších stupních lze již vzniklé náklady řízení ignorovat. Naopak, každý stupeň musí dbát na to, aby náklady celkově ve všech stupních nebyly nepřiměřené nebo prohibitivní.

24. Dánsko však správně uvádí, že v určitých přezkumných řízeních nemusí být profesionální procesní zastoupení nutné. Toto přichází v úvahu například tehdy, pokud se příslušné orgány řídí silně rozvinutou zásadou projednat věc z úřední povinnosti a všechny relevantní argumenty a okolnosti proto musí objasnit z úřední povinnosti. Existence takovéto možnosti však vyžaduje konkrétní posouzení s ohledem na všechny právní a praktické podmínky příslušného řízení, jakož i procesní zvyklosti.

9 — Citovaný v poznámce pod čarou 4.

10 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 35).

11 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 27 a násl.).

12 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 45).

25. V projednávané věci je nesporné, že zastoupení advokátem je před soudy Spojeného království nezbytné a může být spojeno se značnými náklady. Členský stát to vysvětluje zvláštními podmínkami kontradiktorního soudního řízení v rámci systému *common law*, který na procesního zástupce klade zvlášť vysoké požadavky.

26. Stejně jako u unijních soudů se náhrada nákladů procesního zastoupení ve Spojeném království zpravidla ukládá účastníkovi řízení, který neměl ve věci úspěch. V případě, že žalobci uvedení v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC neměli ve věci úspěch, musí zpravidla uhradit náklady řízení protistrany a nést vlastní náklady řízení. V případě, že žaloba byla úspěšná, nese naproti tomu náhradu nákladů řízení protistrana.

27. Přestože Spojené království zřejmě považuje náklady řízení, které tak vznikají, za oprávněné, může riziko, které je s náklady řízení spojeno, odradit od podání žalob, které jsou uvedeny v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC, nebo od pokračování v účasti na takovém řízení. Tato řízení proto mohou být ve smyslu těchto ustanovení nepřiměřeně nebo prohibitivně nákladná. Z toho vyplývá, že je třeba zajistit dostatečnou ochranu před nepřiměřeně vysokými náklady řízení.

28. Spojené království jmenuje různé mechanismy, které pokrývají nebo přinejmenším omezují riziko spojené s náklady řízení. Komise nemá výhrady proti těmto mechanismům jako takovým, právem je ale považuje za nedostatečné pro provedení článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC.

29. Ve Spojeném království existuje možnost právní pomoci, tento členský stát nicméně nepopírá, že ji nemohou využít sdružení¹³, a ani to, že je podmíněna tím, že dotčené osoby nemají dostatek prostředků. Vzhledem k tomu, že před prohibitivními náklady musí být chráněna i sdružení a solventní žalobci¹⁴, není tento instrument dostatečný pro zajištění ochrany před nepřiměřeně vysokými náklady řízení.

30. Spojené království dále zdůrazňuje, že riziko spojené s náklady řízení je, pokud jde o *podání* správní žaloby (judicial review), velmi omezené. Tato žaloba se prohlásí za přípustnou jen tehdy, je-li v rámci souhrnného řízení o přípustnosti konstatováno, že je přesvědčivá. Za účast na tomto řízení se přiznávají jen relativně malé náklady řízení.

31. Toto řízení o přípustnosti sice omezuje rizika spojená s náklady řízení, pokud jde o žaloby s velmi malými vyhlídkami na úspěch, neboť tyto jsou v raném stadiu odmítnuty dříve, než vedou ke vzniku dalších nákladů řízení. Aarhuská úmluva a její provedení v Unii nicméně není v první řadě zaměřena na žaloby, jejichž vyhlídky na úspěch jsou obzvláště malé¹⁵. Veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí bude podstatně lépe učiněno zadost, jestliže se ulehčí podání žalob, které jsou sice založeny na smysluplném názoru, avšak jejich úspěch je nejistý. Takováto řízení se zpravidla opírají o oprávněný zájem na ochraně životního prostředí, rizika spojená s náklady řízení jsou však z důvodu nejistého výsledku velmi závažná.

32. Spojené království konečně uvádí ještě možnost pojištění rizik spojených s náklady řízení, tzv. „After the Event Insurance“. Je však nesporné, že ani tento nástroj nepokrývá všechny případy. Je zjevné, že pojišťovny musí právě v řízeních s nejistým výsledkem, to znamená s vysokým rizikem, požadovat pojistné, které může být rovněž prohibitivní.

13 — Pokud jde o možné další nároky podle čl. 47 odst. 3 Listiny základních práv, viz moje stanovisko ze dne 18. října 2012, Edwards (C-260/11, bod 38), jakož i rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB (C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 60 a násl.).

14 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 40).

15 — Viz rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 42) a mé stanovisko v této věci (citované v poznámce pod čarou 13, bod 47).

33. Komise sice zdůrazňuje nutnost předvídatelných nákladů řízení, v projednávaném případě nicméně nemusí být rozhodnuto o tom, do jaké míry musí být náklady řízení v rané fázi řízení skutečně známy. Nástrojem v podobě ochranného usnesení o nákladech řízení totiž právo Spojeného království poskytuje prostředek, kterým je možné v rané fázi určit maximální riziko spojené s náklady řízení.

34. Komise má sice výhrady k některým výsledkům a kritériím pro uplatňování tohoto nástroje, jako takový ho však nepovažuje za nedostatečný. Kritizuje-li nejistotu, pokud jde o výši nákladů řízení, směřují její výhrady proti tomu, že právo Spojeného království dostatečně jasně a jednoznačně neupravuje ochranu před náklady řízení. Tímto problémem se budu zabývat v následující části.

B – *K provedení*

35. Komise kritizuje skutečnost, že ve Spojeném království neexistuje zákonné provedení ochrany před náklady řízení. V této souvislosti se odvolává na rozsudek týkající se právního stavu v Irsku. V tomto členském státě bylo na volné úvaze soudů, zda upustí od toho, že náhradu nákladů řízení uloží účastníku, který neměl ve věci úspěch, a rozhodnou, že náhradu nákladů vynaložených tímto účastníkem řízení uloží druhému účastníkovi. Vzhledem k tomu, že se jednalo jen o soudní praxi, Soudní dvůr to nepovažoval za provedení¹⁶.

36. Spojené království na tuto argumentaci reaguje poukazem na vnitrostátní judikaturu. Opírá se o to, že podle čl. 288 třetího pododstavce SFEU je směrnice sice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, nicméně volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům¹⁷.

37. Soudní dvůr skutečně konstatoval, že provedení unijních právních předpisů do vnitrostátního práva nevyžaduje nutně formální a doslovné převzetí jejich ustanovení do výslovného a zvláštního právního předpisu. K jejich provedení může postačovat všeobecný právní kontext, pokud tento kontext účinně zajišťuje úplné uplatnění unijních právních předpisů dostatečně jasným a přesným způsobem¹⁸.

38. Zda závazné soudní precedenty, to znamená soudní rozhodnutí, která jsou charakteristická pro právní systém *common law*, který platí ve Spojeném království, mohou být dostatečným provedením směrnice, ještě rozhodnuto nebylo. Soudní dvůr však již přesto uznal, že i při posuzování provedení musí být dosah vnitrostátních právních a správních předpisů posuzován s ohledem na výklad, který k nim dávají vnitrostátní soudy¹⁹.

39. Pro provedení směrnice nicméně nemůže postačovat, že soudy mají možnost postupovat v souladu se směrnicí a možná tak i činí. Uvážení, které může být vykonáno v souladu se směrnicí, k provedení ustanovení obsažených ve směrnici podle ustálené judikatury totiž nestačí, neboť takovou praxi lze kdykoli změnit²⁰. Právě toto bylo konstatováno v případě uvedeném Komisí: irské soudy sice disponovaly volným uvážením, které umožňovalo přiznat ochranu před náklady řízení, ale nebylo to jejich povinností. Chyběla rovněž kritéria pro určení, kdy je nutno ochranu před náklady řízení přiznat. Relevantní soudní precedenty, které by takovou povinnost zakládaly, tehdy předloženy nebyly.

16 — Rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, Sb. rozh. s. I-6277, bod 93 a násl.).

17 — Rozsudky ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, Sb. rozh. s. I-10947, bod 157), a ze dne 14. října 2010, Komise v. Rakousko (C-535/07, Sb. rozh. s. I-9483, bod 60).

18 — Rozsudky ze dne 27. dubna 1988, Komise v. Francie (252/85, Recueil, s. 2243, bod 5); ze dne 12. července 2007, Komise v. Rakousko (C-507/04, Sb. rozh. s. I-5939, bod 89), a ze dne 27. října 2011, Komise v. Polsko (C-311/10, bod 40).

19 — Rozsudky ze dne 16. prosince 1992, Katsikas a další (C-132/91, C-138/91 a C-139/91, Recueil, s. I-6577, bod 39); ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království (C-382/92, Recueil, s. I-2435, bod 36); ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie (C-129/00, Recueil, s. I-14637, bod 30), a Komise v. Irsko (citovaný v poznámce pod čarou 17, bod 166).

20 — Mé stanovisko ze dne 15. ledna 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, Sb. rozh. s. I-6277, bod 99 a citovaná judikatura).

40. Rozhodující proto je, zda relevantní vnitrostátní rozsudky skutečně dostatečně jasně a přesně, jakož i závazně zaručují plné uplatňování nezbytné ochrany před náklady řízení²¹. Jsou-li tyto podmínky splněny, mohou soudní precedenty provedení zajistit²².

41. Účastníci řízení uvádějí různá rozhodnutí vnitrostátních soudů. Komise jim sice vytýká, že se jedná o uplatňování v praxi, které je nedostatečné, na základě výše uvedených úvah jsou přesto pro provedení relevantní.

42. V této souvislosti je nejprve nutné se zabývat tím, že vydání ochranného usnesení o nákladech řízení spadá do volné úvahy soudů (k tomu níže v bodě 1), v návaznosti na to možným omezením nákladů řízení, které může žalobce uplatnit, má-li úspěch ve věci (k tomu níže v bodě 2), a závěrem předběžnou právní ochranou (k tomu níže v bodě 3).

1. K volnému uvážení při rozhodování o ochranném usnesení o nákladech řízení

43. Institut ochranného usnesení o nákladech řízení vytvořil Court of Appeal (England & Wales) v rozsudku ve věci *Corner House*²³. Soudy ve Skotsku a v Severním Irsku ho převzaly. Za mimořádných okolností může uvedené usnesení stanovit pro příslušný stupeň horní hranici nákladů řízení, které mohou být uloženy žalobci v případě, že by neměl úspěch ve věci. Toto rozhodnutí může být vydáno v každém stadiu řízení, pokud je soud přesvědčen o tom, že

- předložené problémy jsou předmětem obecného veřejného zájmu,
- veřejný zájem vyžaduje právní řešení těchto problémů,
- žalobce nemá žádný soukromý zájem na výsledku řízení,
- je s ohledem na finanční prostředky žalobce a protistran, jakož i vzhledem k očekávaným nákladům řízení čestné a spravedlivé vydat ochranné rozhodnutí o nákladech řízení a
- žalobce pravděpodobně nebude v řízení pokračovat, pokud nebude vydáno ochranné rozhodnutí o nákladech řízení.

44. Důsledkem tohoto restriktivního přístupu je, že již vydání rozhodnutí o ochraně před náklady řízení způsobuje relativně vysokou náročnost a dodatečné náklady, aniž je podpořeno objasnění otázek týkajících se životního prostředí.

45. Tento nástroj především otevírá příslušným soudům prostor pro posouzení různých podmínek vydání ochranného usnesení o nákladech řízení, a pokud se tyto potvrdí, prostor pro volné uvážení stran konkrétního ochranného usnesení o nákladech řízení, jež má být vydáno. Posledně uvedené zahrnuje jak výši přípustného rizika, pokud jde o náklady řízení, tak otázku, zda a případně v jakém rozsahu se současně omezí i riziko protistrany v rovině nákladů řízení.

21 — Viz rozsudek ze dne 28. ledna 2010, Komise v. Irsko (C-456/08, Sb. rozh. I-859, bod 65), a moje stanovisko v této věci, bod 60 a násl.

22 — Viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ze dne 18. ledna 2007, Komise v. Spojené království (C-127/05, Sb. rozh. s. I-4619, bod 130 a násl.).

23 — Court of Appeal, *Corner House Research (R on the application of) v Secretary of State for Trade & Industry* [2005] 1 WLR 2600, body 72 a 74.

46. Ani prostoru pro posouzení, ani volnému uvážení nelze jako takovým nic vytknout. Z důvodu velkých rozdílů mezi členskými státy, pokud jde o příslušná pravidla pro přístup k právní ochraně, totiž existuje pro realizaci ochrany před náklady řízení široký prostor²⁴. Kromě toho sám Soudní dvůr uznává nezbytnost existence prostoru pro posouzení a volného uvážení v souvislosti s ochranou před náklady řízení²⁵. Vnitrostátní soudy nicméně musí být jednoznačně zavázány k tomu, že budou volné uvážení vykonávat s cílem zajistit v dotčených řízeních dostatečnou ochranu před náklady řízení²⁶.

47. Volné uvážení soudů Spojeného království v souvislosti s ochranným usnesením o nákladech řízení tyto požadavky nesplňuje. Jeho cílem je totiž určit, zda by v konkrétním případě bylo *výjimečně*²⁷ nevhodné nebo nespravedlivé řídit se obecnou zásadou, podle které ochrana před náklady řízení neexistuje. Naproti tomu obecná vazba na cíl ochrany před náklady řízení není v příslušných řízeních zřejmá.

48. Nic na tom nemění ani uvedená rozhodnutí, která byla vydána po rozsudku ve věci Corner House. Naopak, v rozsudku Morgan z roku 2009 se uvádí, že existující volné uvážení při rozhodování o nákladech řízení pravděpodobně není slučitelné s požadavkem ochrany před náklady řízení²⁸.

49. Ani z rozhodnutí ve věci Garner z roku 2010, které bylo vydáno po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, není zřejmé, že by se mezitím volné uvážení zaměřovalo na cíl ochrany před náklady řízení²⁹.

50. Kromě toho jsou kritéria uplatňovaná ve Spojeném království neslučitelná se zjištěními Soudního dvora v rozsudku Edwards.

51. Spojené království sice zastává názor, že kritéria nezbytné ochrany před náklady řízení nejsou předmětem tohoto řízení, tento názor však není přesvědčivý. Naopak, pokud jde o kritéria ochrany před náklady řízení, jedná se o podstatu výtky Komise, že povinnost ochrany před náklady řízení nebyla dostatečně provedena. Tato kritéria je proto nutno v projednávané věci přezkoumat.

52. Problémy kritérií, která jsou uplatňována ve Spojeném království, začínají zohledněním veřejného a soukromého zájmu na provedení řízení. Zohlednění těchto zájmů sice požaduje i Soudní dvůr³⁰. Spojené království však připouští, že před vydáním rozsudku ve věci Garner nebyly zohledňovány tak, jak by bylo nezbytné³¹. Vláda tím akceptuje, že před vydáním uvedeného rozsudku nebyl veřejný zájem na prosazení práva životního prostředí v řízeních podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC dostatečně uznáván a nebyl mu přikládán náležitý význam. Vzhledem k tomu, že rozsudek ve věci Garner byl vydán až po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nebylo toto porušení včas odstraněno.

24 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 30 a 37 a násl.), jakož i moje stanovisko v této věci, bod 19 a násl. a bod 45 a násl.

25 — Viz rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, zejména bod 40), jakož i moje stanovisko v této věci, zejména bod 36.

26 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, zejména body 35 a 40), jakož i moje stanovisko v této věci, zejména bod 24.

27 — Rozsudek Corner House (citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 72).

28 — Court of Appeal, Morgan & Baker v Hinton Organics (Wessex) Ltd [2009] EWCA 107 Civil Division, bod 47, ii).

29 — Court of Appeal, Garner, R (on the application of) v Elmbridge Borough Council & Ors [2010] EWCA Civ 1006, bod 50 (rozsudek ze dne 29. července 2010).

30 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, body 35 a 39).

31 — Žalobní odpověď, bod 70 s odkazem na rozsudek ve věci Garner (citovaný v poznámce pod čarou 29, bod 39), viz také bod 44 žalobní odpovědi.

53. S ochranou proti nákladům řízení je rovněž neslučitelné, že již existence soukromého zájmu na výsledku řízení brání vydání ochranného usnesení o nákladech řízení. Soudní dvůr sice vyžaduje zohlednění takového zájmu, avšak toto nemá ochranu před náklady řízení vylučovat. Naopak, i jednotlivec by měl být chráněn, pokud prosazuje vlastní práva, která pro něj vyplývají z unijního práva³².

54. Přestože rozsudek ve věci Morgan – zřejmě v *obiter dictum* – uvádí, že toto kritérium by mělo být uplatňováno flexibilně³³, je však zřejmé, že v této souvislosti existuje přinejmenším značná nejistota.

55. V rozporu s nezbytnou ochranou před náklady řízení je i to, že jako kritérium pro vyloučení ochrany má být zohledněna i solventnost žalobce, tedy chybějící důkaz o tom, že nemá dostatek prostředků. Náklady řízení naopak nesmějí ani překračovat osobní finanční možnosti dotčeného, ani nesmí být objektivně – to znamená nezávisle na jeho solventnosti – nepřiměřené³⁴. Jinými slovy: i solventní žalobci nesmějí být vystaveni nepřiměřeným nebo prohibitivním nákladovým rizikům a pro žalobce s omezenými prostředky musí být objektivně přiměřená nákladová rizika případně dále snížena.

56. Soudní dvůr konečně odmítl vyloučit ochranu před náklady řízení, pokud se dotčená osoba pravděpodobně nenechá rizikem spojeným s náklady řízení odradit³⁵. Takovéto riziko odrazení je však podle rozsudku ve věci Corner House další podmínkou pro vydání ochranného usnesení o nákladech řízení.

57. V důsledku toho Spojené království tím, že volně uvážení soudů, zda přiznají ochranu před náklady řízení, nemá vazbu na cíl ochrany před náklady řízení a kritéria, která se při něm použijí, jsou neslučitelná s čl. 3 bodem 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených článků této směrnice.

2. K vzájemnému omezení nákladů řízení

58. Komise rovněž kritizuje skutečnost, že ochranná usnesení o nákladech řízení často současně omezují nákladové riziko protistrany. Tento problém se týká všech tří soudních obvodů Spojeného království.

K přípustnosti

59. Spojené království považuje tento žalobní důvod za nepřipustný, protože nebyl vznesen v rámci postupu před zahájením soudního řízení. Komise vzájemné omezení nákladů skutečně poprvé výslovně vytkla až v odůvodněném stanovisku³⁶.

60. Námitka Spojeného království vychází z toho, že výzva dopisem zaslaná Komisí dotyčného členskému státu a dále odůvodněné stanovisko vydané uvedeným orgánem vymezují předmět sporu, který již nemůže být následně rozšířen. Možnost dotčeného členského státu předložit vyjádření totiž představuje základní záruku a dodržování této záruky je podstatnou procesní náležitostí řízení o nesplnění povinnosti členským státem. V důsledku toho musí být odůvodněné stanovisko a žaloba Komise založeny na stejných vytýkaných skutečnostech, jaké byly vytýkány ve výzvě dopisem, kterou se zahajuje postup před zahájením soudního řízení³⁷.

32 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 33).

33 — Citováno v poznámce pod čarou 28, bod 35 a násl..

34 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 40).

35 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 43).

36 — Strana 12 (s. 111 příloh k žalobě).

37 — Rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 55); ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (C-358/01, Recueil, s. I-13145, bod 27), a ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Španělsko (C-186/06, Sb. rozh. s. I-12093, bod 15).

61. Tento požadavek nicméně nemůže vést až k vyžadování dokonalé shody mezi skutečnostmi vytýkanými ve výzvě dopisem, výrokem odůvodněného stanoviska a žalobními návrhy, pokud předmět řízení nebyl rozšířen nebo změněn³⁸.

62. Zejména výzva dopisem nemůže podléhat stejně přísným požadavkům na přesnost jako odůvodněné stanovisko, neboť tato výzva může spočívat pouze v prvním stručném shrnutí vytýkaných skutečností. Nic proto Komisi nebrání, aby v odůvodněném stanovisku upřesnila vytýkané skutečnosti, které již obecněji uplatnila ve výzvě dopisem³⁹.

63. Tak je tomu i v projednávané věci. Komise právem uvádí, že náklady na vlastní zastoupení jsou rovněž součástí nákladů řízení, jejichž výši mají členské státy omezit⁴⁰. Vytýkaná skutečnost, že toto riziko spojené s náklady řízení není dostatečně omezeno, proto byla součástí výtky, že ve Spojeném království celkově není riziko spojené s náklady řízení dostatečně omezeno.

64. Tento závěr potvrzuje odpověď Spojeného království na výzvu dopisem, tedy první dopis tohoto členského státu v rámci postupu před zahájením soudního řízení. V něm se totiž uvádějí podmíněné dohody o nákladech s vlastním advokátem, které stanoví odměnu jen v případě, že žaloba bude úspěšná, jako prostředek omezení rizik spojených s náklady řízení⁴¹. Argument Komise v odůvodněném stanovisku, že ochranná usnesení o nákladech řízení představují oslabení tohoto prostředku, protože omezují částku nákladů řízení, kterou může žalobce požadovat v případě úspěchu ve věci, je tedy v konečném důsledku jen protiargument k vyvrácení tohoto názoru. Tento bod se tím současně stal součástí předmětu řízení.

65. Tento argument je tedy přípustný a je nutné se jím zabývat.

K opodstatněnosti

66. Komise kritizuje, že ochranná usnesení o nákladech řízení jsou částečně koncipována recipročně v tom smyslu, že kromě rizika žalobce, že v případě neúspěchu ve věci bude muset nést náklady řízení protistrany, omezují i riziko protistrany, že v případě, že žaloba bude úspěšná, bude muset nést náklady řízení žalobce.

67. *Jednostranné* ochranné usnesení o nákladech řízení, které riziko odpovědnosti za náklady řízení protistrany omezuje pouze ve prospěch žalobce, může do velké míry přispět k prevenci nepřiměřených, resp. prohibitivních nákladů soudního řízení. Nicméně již náklady na *vlastní* zastupování mohou osobám uvedeným v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC zabránit v tom, aby zahájily soudní řízení nebo v něm pokračovaly ve smyslu uvedených článků.

68. Pokud jde o náklady vlastního zastoupení, jak Spojené království, tak Irsko proto zmiňují možnost procesních zástupců vzdát se odměny. Taková možnost však může riziko spojené s náklady řízení snížit jen ve výjimečných případech, protože procesní zástupce zpravidla musí dosahovat příjmů. Pokud by se v řízeních podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC obecně požadovalo bezplatné zastupování žalobce, představovalo by to zničení hospodářského základu pro nezbytnou specializaci advokátů na tyto oblasti.

38 — Rozsudky Komise v. Německo (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 56); ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 28), a ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko (C-147/03, Sb. rozh. s. I-5969, bod 24).

39 — Rozsudky Komise v. Německo (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 54); ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (citovaný v poznámce pod čarou 37, bod 29), a ze dne 7. dubna 2011, Komise v. Portugalsko (C-20/09, Sb. rozh. s. I-2637, bod 20).

40 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 27 a násl.).

41 — Vyjádření ze dne 20. prosince 2007, bod 31 (s. 83 příloh k žalobě).

69. Šanci dosáhnout nezbytných příjmů v případě finančně slabých žalobců, kteří nedosáhli na právní pomoc, otevírají odměny závislé na úspěšnosti. V Anglii a Walesu, jakož i ve Skotsku mohou být tyto odměny sjednány formou podmíněných dohod o odměně tím způsobem, že procesní zástupce žalobce dostane odměnu jen tehdy, pokud bude žaloba úspěšná. V obou systémech musí protistrana, která neměla úspěch ve věci, zpravidla nést náklady řízení, které by vznikly, pokud by tato dohoda neexistovala. V Anglii a Walesu se jí kromě toho uloží dodatečná odměna za úspěch určená pro procesního zástupce žalobce, zatímco ve Skotsku by tuto odměnu nesl žalobce. V Severním Irsku tento institut odměny závislé na úspěšnosti neexistuje. Odměny závislé na úspěšnosti sice rovněž nejsou bezproblémové, zejména pokud jsou spojeny s příplatkem, který jde nad rámec běžné odměny⁴², přesto jsou podle argumentace Spojeného království v mnoha případech, na které se vztahuje článek 10a směrnice EIA a článek 15a směrnice IPPC, zřejmě nezbytné, aby byla v první řadě umožněna nezbytná ochrana před náklady řízení.

70. Vzájemné ochranné usnesení o nákladech řízení nicméně omezuje ty náklady řízení, které nese protistrana, je-li žaloba úspěšná. V případě takového omezení musí žalující strana velmi pravděpodobně nést část nákladů svého vlastního zastoupení. V případě podmíněných dohod o odměně je dohoda závislá na úspěšnosti, kterou by musela nést protistrana, která neměla ve věci úspěch, co do výše omezena. Buď se procesní zástupci spokojí s touto omezenou odměnou, nebo žalobce musí v případě, že bude jeho žaloba úspěšná, dorovnat rozdíl na vlastní náklady. I takové dodatečné náklady mohou mít prohibitivní účinek. Z toho vyplývá, že vzájemné ochranné usnesení o nákladech řízení ohrožuje cíl ochrany před náklady řízení.

71. Při hodnocení vzájemných ochranných usnesení o nákladech řízení je však nutno rozlišovat mezi soukromými a veřejnými účastníky řízení.

72. V případě soukromých účastníků řízení může být vzájemné omezení nákladů řízení za určitých okolností odůvodněno procesní rovností zbraní, která je součástí základního práva na spravedlivý proces⁴³, které je v čl. 9 odst. 4 Úmluvy výslovně uvedeno jako hlavní zásada řízení. O této rovnosti zbraní je možno pochybovat⁴⁴, je-li jeden účastník řízení z velké části zbaven rizika, že ponese náklady řízení protistrany, zatímco druhý účastník řízení musí vždy nést větší část vlastních nákladů a v případě, že nebude mít ve věci úspěch, náklady řízení v plné výši. Je dokonce možné si představit, že takovéto nerovné rozdělení rizika spojeného s náklady řízení může ovlivnit vývoj procesní strategie. Účastník řízení, který je z velké části chráněn před riziky spojenými s náklady řízení, by totiž mohl být v pokušení neúměrně rozšiřovat předmět sporu, aby zvýšil náklady řízení protistrany, a tím i její ochotu uzavřít smír.

73. Komise však právem zdůrazňuje, že se v projednávané věci jedná jen o žaloby podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC. Z jejich podstaty vyplývá, že směřují proti rozhodnutím správních orgánů, kterým je buď povolení záměru po provedení posouzení vlivů na životní prostředí, nebo integrované povolení určitých průmyslových činností.

74. V řízení proti státním orgánům od počátku neexistuje skutečná rovnováha, protože tyto zpravidla disponují daleko rozsáhlejšími zdroji než osoby uvedené v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC. Jednostranné ochranné usnesení o nákladech řízení představuje v této souvislosti jen první krok k nastolení rovnosti zbraní.

42 — Viz v souvislosti s možným omezením svobody tisku prostřednictvím přemrštěných odměn závislých na úspěšnosti rozsudek ESLP ze dne 18. ledna 2011, MGN v. Spojené království (stížnost č. 39401/04, § 192 a násl.).

43 — Rozsudek ze dne 26. června 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305, body 29 až 31).

44 — Viz rozsudek ESLP ze dne 6. dubna 2006, *Stankiewicz v. Polsko* (stížnost č. 46917/99, § 60 a násl.), v souvislosti s osvobozením státního zastupitelství od soudních poplatků.

75. V řízeních tohoto druhu kromě toho jde v konečném důsledku o společný zájem obou účastníků řízení, kterým je ochrana práva. Správní orgán, který neměl v soudním řízení úspěch, protože jeho napadené rozhodnutí je protiprávní, si stran nákladů řízení nezaslouží ochranu, která by byla srovnatelná s ochranou žalobce. Tento orgán totiž porušením práva řízení zapříčinil.

76. A konečně veřejnému zájmu na ochraně práva přísluší podle Aarhuské úmluvy velká váha⁴⁵. Tento zájem brání přinejmenším v řízeních podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC omezení takového nástroje, jakým je odměna závislá na úspěšnosti, který může přispět k zamezení nepřiměřených nákladů na vlastní zastupování.

77. Tento cíl Aarhuské úmluvy kromě toho vyvrací tvrzení Spojeného království o omezených zdrojích příslušných orgánů. Na jednu stranu je pravda, že orgány nemohou prostředky, které již použily na soudní řízení, použít na plnění svých hlavních úkolů. Na druhou stranu s tím úmluva počítá. Je to i smysluplné, protože soudní vynutitelnost práva životního prostředí, resp. riziko napadení před soudem, nutí orgány k tomu, aby při uplatňování tohoto práva jednaly zvlášť svědomitě.

78. To však nevylučuje jakoukoli ochranu před náklady řízení pro správní orgány. Neexistuje žádný důvod pro to, aby byly zatíženy odměnou pro zástupce protistrany, která závisí na úspěšnosti a která výrazně převyšuje obvyklé odměny, které nejsou závislé na úspěšnosti. „Asymetrické“ vzájemné ochranné usnesení o nákladech řízení, které sice omezuje riziko obou účastníků spojené s náklady řízení, přesto ale ponechává prostor pro přiměřenou odměnu závislou na úspěšnosti, proto i v řízeních vedených proti správním orgánům nemůže být v zájmu procesní rovnosti zbraní bez dalšího vyloučeno.

79. Nesmí ale vést k tomu, že finančně silnější správní orgány dostanou pobídku k tomu, aby neúměrným rozšiřováním předmětu sporu zvýšily vlastní náklady žalobce natolik, že výrazně překročí hranice nahraditelných nákladů řízení⁴⁶. Jaký rozsah má ve smyslu uvedeného přiměřená odměna závislá na úspěšnosti, lze rozhodnout jen v kontextu konkrétního případu.

80. Spojené království tedy tím, že soudy v řízeních podle čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 mohou přijmout vzájemnou ochranu před náklady řízení, která zabrání, že v případě úspěchu žaloby budou protistraně uloženy náklady přiměřené, na úspěšnosti závislé odměny za zastupování osob a sdružení, které jsou uvedeny v těchto ustanoveních, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených článků této směrnice.

3. K předběžné právní ochraně

81. Komise konečně kritizuje skutečnost, že předběžná právní ochrana v Anglii a Walesu, včetně Gibraltarů, jakož i v Severním Irsku se zpravidla poskytuje jen tehdy, pokud se žadatel zaváže nahradit škody, které z daného opatření vyplývají.

82. Ze spisu jednoznačně nevyplývá, co tato povinnost nahradit škodu zahrnuje. Vycházím z toho, že se nejedná o škody, které byly způsobeny zaviněným protiprávním jednáním. K tomu by nebyla nutná žádná zvláštní povinnost nahradit škodu, protože zde by se použila již obecná právní úprava deliktů.

45 — Viz moje stanovisko ve věci Edwards (citované výše v poznámce pod čarou 13, bod 40 a násl.).

46 — Popis řízení R (Birch) v Barnsley MBC v bodě 26 repliky Komise takovouto strategií naznačuje.

83. Vycházím spíše z toho, že se tato povinnost uplatní tehdy, pokud se nárok chráněný předběžným opatřením ukáže v následujícím řízení jako neopodstatněný. V tomto případě má navrhovatel patrně nahradit škody, které byly způsobeny předběžným opatřením⁴⁷. V řízeních, která jsou předmětem projednávané věci, tedy existuje riziko povinnosti nést náklady způsobené zpožděním předmětných záměrů.

84. Mezi účastníky řízení je nejprve sporné to, zda se na toto riziko vůbec vztahuje ochrana před náklady řízení podle čl. 10a odst. 5 směrnice EIA a čl. 15a odst. 5 směrnice IPPC. Podle znění totiž nemá být nepřiměřeně drahé jen řízení. Povinnost nahradit škody způsobené zpožděním z důvodu předběžné právní ochrany ale při úzkém výkladu k nákladům řízení nepatří.

85. Soudní dvůr již nicméně rozhodl, že záruka účinnosti práva na přezkum podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC vyžaduje, aby měli příslušníci dotčené veřejnosti právo požádat o vydání předběžných opatření⁴⁸. Rovněž dokument „Aarhuská úmluva, příručka k provedení“, vydaný Evropskou hospodářskou komisí Organizace spojených národů (EHK OSN) v roce 2000, řadí předběžnou právní ochranu k soudním nařízením⁴⁹, která jsou v čl. 9 odst. 4 Úmluvy uvedena jako součást přezkumných postupů⁵⁰.

86. Dále je nutno připomenout, že se požadavek, aby řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, týká veškerých finančních nákladů vzniklých účastí na soudních řízeních. Nepřiměřenost výše nákladů je tak třeba posuzovat globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé účastníkovi řízení⁵¹. Soudní dvůr kromě toho konstatoval, že osobám uvedeným v článku 10a směrnice EIA a v článku 15a směrnice IPPC nesmí být bráněno zahájit soudní řízení spadající do působnosti těchto článků ani pokračovat v účasti na takovém řízení z důvodu finanční zátěže, která by z toho mohla vyplývat⁵².

87. Vzhledem k tomu, že takovýto návrhem je i žádost o předběžnou právní ochranu a že případné nároky na náhradu škody by zvyšovaly z toho vyplývající finanční náklady, musí se ochrana před náklady řízení vztahovat i na ně. V opačném případě by zřejmě podání tohoto návrhu zabránilo riziko nutnosti poskytnout náhradu škody.

88. Spojené království sice Komisi oponuje, že pokud jde o záměry, jichž se týká článek 10a směrnice EIA a článek 15a směrnice IPPC, většinou se během probíhajícího soudního řízení v jejich realizaci nepokračuje ani tehdy, nebylo-li požádáno o předběžnou právní ochranu. Nákladné práce často nejsou prováděny, pokud existuje možnost, že bude povolení zrušeno.

89. Tento argument relativizuje praktický význam výtky Komise, nicméně v případech, kdy je předběžná právní ochrana nezbytná, jí neubírá na významu.

90. Spojené království dále uvádí, že ve veřejnoprávních řízeních uplatňovaly soudy své volné uvážení zpravidla v tom smyslu, že možnosti zavázat se k náhradě škody nebylo využito. I v této souvislosti však platí, že pouhá možnost volného uvážení v souladu s povinností chránit před náklady řízení pro provedení čl. 10a odst. 5 směrnice EIA a čl. 15a odst. 5 směrnice IPPC není dostatečná.

47 — V německém občanském právu procesním zakládá takovýto nárok na náhradu škody § 945 Zivilprozessordnung (občanský soudní řád). Nicméně podle rozsudku Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) ze dne 23. září 1980 (VI ZR 165/78, *Neue Juristische Wochenschrift* 1981, 349) jej nelze uplatnit na újmy vedlejších účastníků v soudním řízení správním.

48 — Rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Křižan a další (C-416/10, bod 109).

49 — Německé znění Úmluvy, které podle článku 22 Úmluvy není autentickým zněním, hovoří v této souvislosti zavádějícím způsobem o „předběžné právní ochraně“. Autentická znění v anglickém a francouzském jazyku používají pojmy „injunctive relief“, resp. „redressement par injonction“.

50 — Strana 133 anglického znění a strana 170 francouzského znění (obě přístupná na <http://www.unece.org/index.php?id=21437>). Podle rozsudku ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, bod 27), je sice možné k příručce přihlídnout, závazná však není.

51 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 27 a násl.).

52 — Rozsudek Edwards (citovaný v poznámce pod čarou 4, bod 35).

91. Větší význam má argument Spojeného království, že povinnost náhrady škody je slučitelná se zásadou efektivity, to znamená, že uplatnění práv vyplývajících z unijního práva ani nadměrně neztěžuje, ani ho nečiní prakticky nemožným.

92. Tento argument se opírá o správnou úvahu, že členské státy s výhradou, že musí dodržet zásady rovnocennosti a efektivity, disponují při provedení článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC určitým prostorem pro uvážení⁵³. Ani zásada účinné právní ochrany ve smyslu čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv⁵⁴, která je blízká zásadě efektivity, tento prostor nezpochybňuje.

93. Nelze tedy vyloučit, že členské státy v zásadě mohou v souvislosti s opatřeními předběžné právní ochrany stanovit povinnost náhrady škody, která se týká i uplatnění práv vyplývajících z unijního práva. Toto platí zejména v řízeních mezi soukromými subjekty, protože takovéto opatření nutně zasahuje do práv protistrany.

94. Spojené království v této souvislosti správně uvádí ochranu vlastnictví adresáta napadeného povolení.

95. Je nutné poznamenat, že povolení napadnutelné před soudem ještě nezakládá žádná vlastnická práva⁵⁵. Nejprve se totiž jedná jen o vyhlídku možnosti povolení využít. Pouhé vyhlídky však žádnou ochranu na základě vlastnického práva nepožívají⁵⁶, a to v každém případě tehdy, je-li jejich uskutečnění sporné⁵⁷. I přesto však břemena vyplývající ze soudního řízení mohou omezit vykonávání určitých vlastnických práv⁵⁸, například tím, že se zabrání využití vlastnictví nemovitého majetku k realizaci záměru.

96. Ochrana životního prostředí však může odůvodnit omezení výkonu vlastnického práva⁵⁹. Toto platí i pro předběžná opatření k zajištění *status quo* během soudního přezkumu environmentálních povolení. Omezení vlastnického práva a jiných svobod totiž spočívá především v tom, že záměry, o jejichž realizaci jde, vyžadují z důvodů ochrany životního prostředí povolení. Je-li ale požadavek mít povolení oprávněný, vztahuje se toto odůvodnění v zásadě i na to, aby se pomocí předběžné právní ochrany zabránilo – během soudního přezkumu povolení – praktickému předjímání ve věci samé.

97. Podobné úvahy ostatně zřejmě představují základ soudní praxe, kterou uvádí Spojené království, podle níž ve veřejnoprávních řízeních zpravidla nebývá využito možnosti zavázat se k náhradě škody.

98. Pokud jde o řízení podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC, nabývají tyto úvahy dodatečný význam, protože obecný zájem na prosazení práva životního prostředí v nich získává *zvláštního* uznání. Žalobci v těchto řízeních si proto zaslouží ochranu před nepřiměřenými a prohibitivními náklady, která jde nad rámec ochrany vyplývající ze zásady efektivity a práva na účinnou právní ochranu⁶⁰.

53 — Viz rozsudek Križan a další (citovaný v poznámce pod čarou 48, bod 106).

54 — Rozsudky DEB (citovaný v poznámce pod čarou 13, bod 28 a násl.) a ze dne 27. června 2013, Agrokonstulting (C-93/12, bod 59 a násl.).

55 — Viz moje stanovisko ze dne 19. dubna 2012, Križan a další (C-416/10, bod 181).

56 — Viz rozsudky ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise (4/73, Recueil, s. 491, bod 14), a ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 79 a násl.), jakož i rozsudek ESLP ze dne 29. listopadu 1991, Pine Valley Developments Ltd a další v. Irsko (stížnost č. 12742/87, § 51).

57 — Rozsudek ESLP ze dne 11. ledna 2007, Anheuser-Busch Inc. v. Portugalsko (stížnost č. 73049/01, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2007-I, § 64 a násl.).

58 — Rozsudek Križan a další (citovaný v poznámce pod čarou 48, bod 112).

59 — Rozsudek Križan a další (citovaný v poznámce pod čarou 48, bod 114).

60 — Viz moje stanovisko ve věci Edwards (citované v poznámce pod čarou 13, bod 39 a násl.).

99. Tento závěr není zpochybněn ani rozsudkem ve věci Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest⁶¹, který uvádí Spojené království. Soudní dvůr v tomto rozsudku požadoval záruku pro případ, že předběžná právní ochrana vyvolá finanční rizika pro Unii. Toto rozhodnutí však není přenositelné na řízení podle článku 10a směrnice EIA a článku 15a směrnice IPPC.

100. Cílem uvedené žaloby totiž nebylo prosazení práva životního prostředí ve veřejném zájmu, nýbrž byla zaměřena výlučně v soukromém zájmu žalobce proti odvodu, který měl zaplatit tehdejšímu Společenství. Kromě toho uvedené poskytnutí záruky mělo v první řadě zajistit sporný nárok na odvod, a nikoli nahradit případné škody vyplývající ze zpoždění vyvolaného předběžnou právní ochranou. Posledně uvedené škody byly naopak zřejmě kryty pravidelně splatnými úroky z prodlení.

101. Není přesto vyloučeno, aby se proti využívání předběžné právní ochrany, kterým dochází ke zneužití práva, postupovalo. Zabránění nebo sankcionování zneužití nicméně nevyžaduje, aby poskytnutí předběžné právní ochrany bylo podmínováno závazkem nahradit škodu. V takovýchto případech by naopak postačovalo předběžnou právní ochranu odmítnout nebo v případě dodatečného zjištění zneužití přiznat obvyklé nároky na náhradu škody.

102. Spojené království tedy tím, že soudy v Anglii a Walesu, včetně Gibraltaru, jakož i v Severním Irsku mohou nezbytná opatření předběžné právní ochrany v řízeních podle čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 podmínit závazkem nahradit škodu, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedených článků této směrnice.

C – K uplatňování

103. Kromě neprovedení čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 Komise napadá i to, jak jsou tato ustanovení uplatňována soudy Spojeného království.

104. Tento žalobní důvod se nemůže zaměřovat na to, že Komise některým konkrétním rozhodnutím soudů vytýká porušení čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35. Komise totiž o příslušných případech neuvádí dostatek informací k tomu, aby bylo možné posoudit, zda opravdu došlo k porušení těchto ustanovení.

105. Komisi by nicméně bylo možné chápat v tom smyslu, že tímto žalobním důvodem kritizuje do určité míry ustálenou a obecnou praxi⁶² soudů Spojeného království. K tomu by musela poskytnout dostatek indicií svědčících o tom, že se ve Spojeném království vytvořila opakovaná a trvající praxe⁶³.

106. Na první pohled se zjištění nedostatečného provedení čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 prostřednictvím judikatury zdá být indicií toho, že soudy Spojeného království uvedená ustanovení ustálenou praxí porušují.

107. Tento závěr však není správný. Uvedená zjištění jsou založena na tom, že judikatura nezbytnou ochranu před náklady řízení dostatečně jasně a určitě nezaručuje. Podmínkou ustálené praxe by naopak bylo, že rozhodnutí i v konečném důsledku porušují požadavek ochrany před náklady řízení.

61 — Rozsudek ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, bod 32).

62 — Viz rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Německo (C-387/99, Recueil, s. I-3751, bod 42); ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, Sb. rozh. s. I-3331, bod 28), a ze dne 5. března 2009, Komise v. Španělsko (C-88/07, Sb. rozh. s. I-1353, bod 54).

63 — Rozsudek Komise v. Irsko (citovaný v poznámce pod čarou 62, bod 47).

108. Toto Komise neprokázala. Uvádí sice množství konkrétních soudních rozhodnutí, ale toto tvrzení dokazuje především to, že tato rozhodnutí ještě nepředstavují dostatečné provedení ochrany před náklady řízení ve smyslu čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 ve Spojeném království. Jak bylo vysvětleno výše, hlavní problém přitom spočívá ve volném uvážení soudů stran rozhodujících otázek a v nejistotě týkající se rizika spojeného s náklady řízení, která z toho vyplývá.

109. Komise se naproti tomu nesnaží různými rozhodnutími prokázat určitou ustálenou praxi, která by byla neslučitelná s určitými požadavky ochrany před náklady řízení.

110. Ke snaze o uvedený důkaz se Komise nejvíce přibližuje, když čtyřem uvedeným rozsudkům vytýká, že žalobcům byly soudy Spojeného království uloženy určité náklady řízení⁶⁴.

111. Toto tvrzení však nepostačuje k prokázání ustálené praxe soudů Spojeného království, podle které se žalobcům uvedeným v čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 ukládají nepřiměřené a prohibitivní náklady řízení.

112. Čtyři rozhodnutí ze dvou soudních obvodů Spojeného království k prokázání ustálené praxe nestačí. Komise navíc ani tato řízení nepopisuje dostatečně přesně, aby bylo možné určit, zda příslušné uložené náklady řízení byly skutečně příliš vysoké.

113. Pokud Komise chtěla výtka nedostatečného uplatňování čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 napadnout ustálenou a obecnou praxi soudů ve Spojeném království, bylo by nutno tento žalobní důvod zamítnout.

114. Vycházím nicméně z toho, že tento žalobní důvod směřuje jen proti nedostatečnému provedení čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 prostřednictvím soudních precedentů⁶⁵. Samostatné zamítnutí proto není nutné.

V – K nákladům řízení

115. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království bylo ve svých důvodech z převážné části neúspěšné, je důvodné mu uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Irská republika a Dánské království, jež vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení.

VI – Závěry

116. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

- 1) Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 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, tím, že

64 — Bod 122 a násl. žaloby.

65 — Viz výše bod 41.

- volné uvážení soudů, zda přiznají ochranu před náklady řízení, nemá vazbu na cíl ochrany před náklady řízení a kritéria, která se při něm použijí, jsou neslučitelná s uvedenými ustanoveními,
 - soudy v řízeních podle uvedených ustanovení mohou přijmout vzájemnou ochranu před náklady řízení, která zabrání, že v případě úspěchu žaloby budou protistraně uloženy náklady přiměřené, na úspěšnosti závislé odměny za zastupování osob a sdružení, které jsou uvedeny ve výše uvedených ustanoveních, a
 - soudy v Anglii a Walesu, včetně Gibraltaru, jakož i v Severním Irsku mohou nezbytná opatření předběžné právní ochrany v řízeních podle výše uvedených článků podmínit závazkem nahradit škodu.
- 2) Spojenému království se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Evropskou komisí. Dánské království a Irsko ponesou vlastní náklady řízení.