



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 5. června 2018¹

Věc C-167/17

**Volkmar Klohn
proti
An Bord Pleanála
další účastníci:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Posouzení vlivu – Přístup k přezkumnému řízení – Požadavek, že přezkumné řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné – Pojem „ne nepřiměřeně nákladný“ – Obecné právní zásady – Časová působnost – Přímý účinek – *Res judicata* – Důsledky pro rozhodnutí o přiznání náhrady nákladů řízení, které se stalo konečným“

I. Úvod

1. Dne 24. června 2004 požádal pan Volkmar Klohn o povolení napadnout rozhodnutí An Bord Pleanála (Odvolací orgán pro územní plánování, dále jen „Rada“) u irských soudů, kterým bylo vydáno stavební povolení k výstavbě kontrolní stanice pro uhynulá zvířata v blízkosti jeho farmy. Dne 31. července 2007 mu bylo uděleno povolení k tomu, aby mohl podat opravný prostředek k soudu. Jeho návrh však byl následně meritorně zamítnut v dubnu 2008 a v květnu roku 2008 bylo vydáno usnesení, kterým mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení. V červnu roku 2010 vydal soudní úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, rozhodnutí, ve kterém vyčíslil tyto náklady na částku přibližně 86 000 eur.

2. Volkmar Klohn napadl rozhodnutí soudního úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, z důvodu, že nebylo v souladu s požadavkem obsaženým ve směrnici 2003/35/ES², aby přezkumné řízení nebylo „nepřiměřeně nákladné“ (dále jen „pravidlo NPE“). Rozhodnutí úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, bylo potvrzeno High Court (Vrchní soud, Irsko). Volkmar Klohn proti tomu podal odvolání k Nejvyššímu soudu, který je v projednávané věci předkládajícím soudem.

3. V tomto kontextu se předkládající soud táže, zda: a) je pravidlo NPE použitelné *ratione temporis*; b) je pravidlo NPE přímo použitelné, nebo je zde v souvislosti s ním povinnost konformního výkladu; a c) má úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, nebo vnitrostátní soud přezkoumávající jeho rozhodnutí povinnost použít pravidlo NPE bez ohledu na to, že se usnesení o náhradě nákladů řízení stalo konečným.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Aarhuská úmluva

4. Článek 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) nazvaný „Přístup k právní ochraně“ stanoví, že:

„1. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

[...]

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. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

[...]“

B. Předpisy unijního práva

1. Směrnice 85/337 a 2003/35

5. Podle směrnice 85/337/EHS³ o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice o EIA“) musí být veřejné a soukromé záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, posouzeny z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Směrnice o EIA také stanoví požadavky na účast veřejnosti a na projednání v rozhodovacích procesech týkajících se povolování takových záměrů.

6. Po podpisu Aarhuské úmluvy Evropskou unií (tehdy Společenstvím) byla směrnice o EIA změněna směrnicí 2003/35, která do směrnice o EIA vložila článek 10a. Toto ustanovení stanoví:

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří: [...] měli možnost dosáhnout přezkoumání [...] a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici [...]

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

K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.“

3 – Směrnice Rady 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).

7. Článek 6 odst. 1 směrnice 2003/35, nadepsaný „Provedení“, stanoví že, lhůta pro provedení směrnice je do 25. června 2005.

C. Irské právo

8. Podle nařízení 99, pravidla č. 1 Jednacího řádu vyšších soudů se o náhradě nákladů řízení rozhoduje podle výsledku sporu. Žalobce, který neměl ve sporu úspěch, musí kromě vlastních nákladů nahradit také náklady řízení druhé strany. Toto je obecné pravidlo, avšak soud má možnost se od tohoto pravidla odchýlit, pokud to odůvodňují zvláštní okolnosti případu.

9. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 16. července 2009 ve věci Komise v. Irsko⁴ rozhodl, že Irsko neprovedlo do vnitrostátního práva pravidlo, podle kterého by řízení neměla být nepřiměřeně nákladná, jak je stanoveno v článku 10a směrnice o EIA (ve znění pozdějších předpisů). Na základě tohoto rozsudku vložilo Irsko do svého Planning and Development Act 2000 (zákon o územním plánování), ve znění pozdějších předpisů, článek 50B, takže v oblasti působnosti tohoto zákona je každá strana povinna nést své náklady, přičemž se soudci mohou od těchto pravidel odchýlit v případech mimořádného významu.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

10. Okolnosti projednávané věci sahají zpět do roku 2004 a týkají se udělení stavebního povolení na výstavbu kontrolní stanice pro uhynulá zvířata, určenou pro krávy z celého Irska, v Achonry, hrabství Sligo (Irsko), jako součást reakce na bovinní spongiformní encefalopatii. Volkmar Klohn, který je navrhovatelem v původním řízení, je vlastníkem farmy nacházející se v blízkosti navrhovaného umístění zařízení.

11. Žádostí ze dne 24. června 2004 se V. Klohn domáhal povolení k napadení stavebního povolení vydaného Radou. Z podání navrhovatele mám za to, že žádost o přezkum byla založena na nezajištění možnosti účasti veřejnosti na rozhodovací činnosti a na skutečnosti, že posouzení vlivu na životní prostředí bylo provedeno až po dokončení samotné výstavby zařízení.

12. Povolení k podání návrhu na zahájení řízení bylo V. Klohnovi uděleno dne 31. července 2007. V průběhu ústního slyšení před Soudním dvorem bylo potvrzeno, že průtahy v délce tří let při rozhodování o žádosti o toto povolení nebylo způsobeno činností nebo nečinností některého z účastníků řízení, ale zřejmě souviselo s pracovní zátěží vnitrostátního soudu projednávajícího tuto žádost.

13. Rozsudkem ze dne 23. dubna 2008 High Court (Vrchní soud) zamítl žalobu V. Klohna.

14. Dne 6. května 2008 High Court (Vrchní soud) vydal rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, ve kterém uplatnil obecné pravidlo, podle kterého se o náhradě nákladů řízení rozhoduje podle výsledku sporu. Na základě tohoto pravidla byl odpůrce i vedlejší účastník původního řízení (společnost, která postavila ono zařízení) oprávněn požadovat náklady řízení od V. Klohna jakožto neúspěšného účastníka soudního řízení.

15. Náklady řízení byly přiznány jen ve vztahu k samotnému návrhu na soudní přezkum, a nikoliv ve vztahu k žádosti o povolení soudního přezkumu. Předkládající soud poukazuje na to, že vzhledem k tomu, že V. Klohnovi bylo uděleno povolení dne 31. července 2007, náklady vznikly až po uplynutí lhůty pro provedení směrnice 2003/35, kterou byl do směrnice o EIA vložen čl. 10a (pravidlo NPE).

4 – C-427/07, EU:C:2009:457, body 92 až 94.

16. Mám za to, že rozhodnutí o nákladech řízení neobsahovalo údaj o výši nákladů, jejichž zaplacení by mohlo být V. Klohnovi uloženo. K tomuto V. Klohn uvádí, že při podání žádosti o povolení a samotném soudním přezkumu mu vznikly náklady ve výši přibližně 32 000 eur.

17. Po vydání rozhodnutí o nákladech řízení byl výpočet účelně vynaložených výdajů předložen úředníkovi High Court (Vrchní soud), který vyměřuje výši nákladů řízení. Volkmar Klohn před úředníkem, který vyměřuje výši nákladů řízení, uvedl, že z hlediska nákladů řízení by úroveň stanovených nákladů neměla být „nepřiměřeně nákladná [vysoká]“ v souladu s čl. 3 odst. 8 a čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a článkem 10a směrnice o EIA.

18. Úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, vydal rozhodnutí o nákladech řízení v červnu roku 2010. Rada původně požadovala přibližně 98 000 eur. Úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, stanovil náklady řízení, které se mají zaplatit Radě, ve výši přibližně 86 000 eur.

19. Následně se V. Klohn domáhal u High Court (Vrchní soud) přezkumu rozhodnutí úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení. Tento soud rozhodnutí úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, potvrdil. Proti rozsudku High Court (Vrchní soud) podal V. Klohn odvolání k Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko).

20. V zájmu jasnosti je možné shrnout časový přehled hlavních událostí v dané věci takto:

- 25. června 2003: vyhlášení a vstup směrnice 2003/35 v platnost⁵;
- 30. dubna 2004: rozhodnutí Rady;
- 24. června 2004: zahájení řízení (žádost o povolení napadnout udělení stavebního povolení);
- 25. června 2005: uplynutí lhůty pro provedení směrnice;
- 31. července 2007: udělení povolení;
- 23. dubna 2008: rozhodnutí ve věci;
- 6. května 2008: vydání rozhodnutí ukládajícího V. Klohnovi povinnost uhradit náklady řízení;
- 24. června 2010: rozhodnutí úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, o výši nákladů řízení;
- 11. května 2011: zamítnutí odvolání proti rozhodnutí úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení.

21. Vzhledem k tomu, že uvedený soud má pochybnosti o správném výkladu unijního práva, rozhodl Supreme Court (Nejvyšší soud) přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující tři otázky k rozhodnutí:

„1) Lze ustanovení článku 10a [směrnice 85/337], které hovoří o ‚ne nepřiměřeně nákladném‘ řízení, uplatnit v takovém případě, jako je projednávaný případ, v němž bylo napadeno povolení stavebního projektu vydané před uplynutím lhůty k provedení [směrnice 2003/35] a v němž bylo před tímto datem zároveň zahájeno řízení, kterým bylo příslušné povolení napadeno? V případě kladné odpovědi, lze ustanovení [směrnice 85/337], které hovoří o ‚ne nepřiměřeně nákladném‘ řízení, případně uplatnit na všechny náklady vzniklé v tomto řízení, nebo pouze na ty náklady řízení, které vznikly po uplynutí lhůty pro provedení?

⁵ – Článek 7 směrnice 2003/35 stanoví její vstup v platnost na den jejího vyhlášení v Úředním věstníku.

- 2) Je vnitrostátní soud, který disponuje prostorem pro uvážení při uložení náhrady nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, pokud příslušný členský stát nepřijal žádné zvláštní opatření pro účely provedení článku 10a [směrnice 85/337], povinen při rozhodování o nákladech řízení, na něž se vztahuje toto ustanovení, zajistit, aby přijetí jakéhokoli rozhodnutí nemělo za následek „nepřiměřeně nákladné“ řízení, a to buď z důvodu, že příslušná ustanovení mají přímý účinek, anebo z důvodu, že je soud dotyčného členského státu povinen vykládat vnitrostátní procesní právo způsobem, který v co nejvyšší možné míře naplňuje cíle článku 10a?
- 3) Pokud je rozhodnutí o náhradě nákladů řízení bez výhrad a v důsledku nepodání odvolání by se z hlediska vnitrostátního práva považovalo za konečné a rozhodující, vyžaduje unijní právo, aby buď:
- a) úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení a který je v souladu s vnitrostátním právem pověřen úlohou vyčíslit výši přiměřených nákladů řízení, které vznikly účastníkovi řízení, který měl ve věci úspěch; nebo
 - b) soud, od něhož se požaduje přezkum rozhodnutí tohoto úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení,
- měl nicméně povinnost se odchýlit od jinak platných opatření vnitrostátního práva a určit výši náhrady nákladů řízení způsobem, který zajistí, že takto uložená náhrada nákladů řízení neučiní řízení nepřiměřeně nákladným?“

22. Písemná vyjádření byla předložena V. Klohnem, Radou, Irskem a Evropskou komisí. Tyto zúčastněné strany rovněž přednesly svá ústní vyjádření na jednání konaném dne 22. února 2018.

IV. Posouzení

A. Úvod

23. Řízení ohledně povolení soudního přezkumu rozhodnutí Rady bylo zahájeno v červnu roku 2004, tj. rok před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2003/35 v červnu roku 2005. Povolení napadnout rozhodnutí bylo však uděleno o několik let později v červenci roku 2007. Rozhodnutí ve věci samé bylo vydáno v dubnu roku 2008. NPE pravidlo nebylo po celou tuto dobu provedeno do vnitrostátního práva. Značná část vnitrostátního soudního řízení však proběhla po uplynutí lhůty pro provedení směrnice.

24. Na první pohled se tudíž může jevit, že v projednávaném případě se jedná o „klasický případ v unijním právu“, kdy došlo k opožděnému provedení směrnice. Avšak povaha dotčeného pravidla a časová posloupnost v původní věci činí tuto záležitost složitější, což vedlo předkládající soud k tomu, aby položil otázku a) ohledně toho, zda je třeba chápat pravidlo NPE jako ustanovení s přímým účinkem nebo jako zdroj pro konformní výklad (otázka č. 2), b) ohledně jeho časové působnosti (otázka č. 1) a c) kým a jak má být uplatňováno (otázka č. 3)?

25. Podle mého názoru má pravidlo NPE, respektive pátý pododstavec článku 10a směrnice o EIA, který toto pravidlo obsahuje, přímý účinek (oddíl B) a může být uplatněno ve vztahu k nákladům řízení, které vznikly od začátku první samostatné fáze řízení po uplynutí lhůty k provedení směrnice 2003/35 (oddíl C). Jak a kým má být konkrétně uplatněno v příslušném vnitrostátním řízení je, i když s určitými omezeními, věcí vnitrostátního práva (oddíl D).

B. Druhá otázka: konformní výklad a přímý účinek pravidla NPE

26. Druhou otázkou se předkládající soud táže, zda má pravidlo NPE přímý účinek, nebo zda se ve vztahu k němu uplatní povinnost „konformního výkladu“.

27. Pro úplnost je třeba uznat, že Komise rovněž tvrdila, že by NPE pravidlo mohlo představovat konkrétní vyjádření obecné zásady unijního práva. V mém stanovisku ve věci North East Pylon Pressure Campaign (dále jen „NEPPC“) jsem uvedl, že pravidlo NPE je ve směrnici skutečně konkrétním vyjádřením obecné zásady⁶. Ve svém nedávném rozsudku ve věci NEPPC Soudní dvůr také konstatoval, že zásada efektivity a účinné soudní ochrany obecně vyžadují, aby řízení nebyla nepřiměřeně nákladná⁷.

28. Těmto konstatováním je však nutné rozumět tak, že pravidlo NPE je potřeba vykládat v jeho širším legislativním a ústavněprávním kontextu, a nikoliv jako pravidlo zakládající obecnou samostatnou zásadu unijního (environmentálního) práva, která by byla uplatňována nezávisle na jejím legislativním kontextu. Pokud taková obecná zásada skutečně existuje, bude muset být vyjádřena na legislativní úrovni, aby mohla být uplatněna na konkrétní případy⁸.

29. V projednávané věci byla zásada, že řízení o přezkumu nesmí být nepřiměřeně nákladné, konkrétně vyjádřena v pátém pododstavci článku 10a směrnice o EIA. Na účinky tohoto konkrétního ustanovení se nyní zaměřím.

1. Konformní výklad

30. Obecná povinnost konformního výkladu jednoznačně vyplývá z ustálené judikatury⁹, podle které je tato povinnost „inherentní systému Smlouvy v tom, že umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost práva Společenství“¹⁰.

31. Tato povinnost byla také výslovně potvrzena ve vztahu k Aarhuské úmluvě¹¹. Nevidím důvod, proč by se neměla vztahovat na pravidlo NPE. Toto ostatně nezpochyboval ani žádný ze zúčastněných¹². Kromě toho předkládající soud uvedl ve své žádosti, že vnitrostátní právo je možné vyložit v souladu s pravidlem NPE.

32. Co však přesně „konformní výklad“ znamená v praxi v této konkrétní věci je jinou otázkou, ke které se dostanu níže¹³.

2. Přímý účinek

33. Zatímco na existenci povinnosti konformního výkladu se v zásadě shodly všechny zúčastněné strany, pouze návrhatel tvrdil, že pravidlo NPE má přímý účinek.

6 – C-470/16, EU:C:2017:781, bod 33.

7 – Rozsudek ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), body 55 až 58).

8 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, body 18 a 19), na rozdíl od rozsudku ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, bod 76).

9 – Rozsudky ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, EU:C:1984:153, bod 26), a ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, body 111 až 119). Viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 24), a ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 109).

10 – Rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 114).

11 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, body 50 až 52).

12 – I když jsem prozatím ponechal stranou konkrétnější otázky časové působnosti této povinnosti a určení orgánů a institucí, které jsou příslušné k jejímu uplatnění, alespoň v zásadě se tímto zabývám v odpovědi na otázky předkládajícího soudu 1 a 3.

13 – Viz níže body 72 až 75.

34. Mělo by v tomto kontextu záležet na taxonomii? Jak nedávno konstatoval Soudní dvůr, uplatnění těchto dvou pojmů může v určitých okolnostech vést k podobnému výsledku¹⁴. Ve skutečnosti navíc z praktického hlediska neexistuje jasná hranice mezi konformním výkladem (nepřímým účinkem) a přímým účinkem, ačkoliv jsou označeny jako dvě různé kategorie. Ve skutečnosti se jeví, že je zde určité propojení mezi těmito dvěma pojmy. Konkrétně to bude jen otázkou subjektivního pohledu (nebo spíše vlastního přesvědčení), zda vnitrostátní soudce ještě „se vší silou vykládá“ vnitrostátní pravidlo za účelem zajištění jeho souladu s ustanovením unijního práva, nebo zda na danou věc přímo aplikuje ustanovení unijního práva.

35. Nicméně přímý účinek a konformní výklad byly Soudním dvorem zakotveny jako dvě odlišné kategorie: jejich dopady na spor na vnitrostátní úrovni a konkrétně na práva a povinnosti jednotlivých stran se budou lišit¹⁵. To je také důvod, proč mám za to, že předkládající soud vznáší tuto otázku, protože to, zda má článek 10a pátý pododstavec směrnice o EIA, který obsahuje pravidlo NPE, přímý účinek, bude mít význam z hlediska posouzení věci na vnitrostátní úrovni.

a) Podmínky pro přímý účinek

36. Zda má ustanovení přímý účinek, či nikoliv musí být zkoumáno z hlediska povahy, systematiky a znění dotčeného ustanovení¹⁶.

37. Ustanovení bude mít přímý účinek vždy, když z hlediska svého obsahu bude dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, aby bylo možné se ho dovolávat vůči vnitrostátnímu opatření, které není v souladu, nebo jestliže ustanovení definují práva, která jednotlivci mohou uplatňovat vůči státu¹⁷. Tak tomu může být například tehdy, jestliže je zákaz formulován obecně a nejednoznačným způsobem¹⁸.

38. Je třeba se zabývat nejprve pěti obecnými úvahami vyplývajícími z judikatury, než se zaměřím na pravidlo NPE.

39. Zprvce, z judikatury je zřejmé, že pojmy „jasný a přesný“ jsou poměrně pružné pojmy. Ustanovení může být „jasné a přesné“, i když obsahuje nedefinované – nebo dokonce i vágní – výrazy nebo neurčité právní pojmy. Klasickým příkladem je konstatování Soudního dvora v roce 1960 ve věcech Van Gend & Loos¹⁹ a Salgoil²⁰, že zákaz cel a kvantitativních omezení a „opatření s rovnocenným účinkem“ jako cla a kvantitativní omezení byl dostatečně jasný a přesný k tomu, aby měl přímý účinek. Soudní dvůr se poslední půlstoletí zabýval výkladem pojmu „opatření s rovnocenným účinkem“²¹.

14 – Rozsudek ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185, body 52 a 58).

15 – Podrobně rozvedeno níže v bodech 67 až 75.

16 – Viz například rozsudek ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, bod 12).

17 – Rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, bod 25), a ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 56 a 57).

18 – Rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 60).

19 – Rozsudek ze dne 5. února 1963 (26/62, EU:C:1963:1).

20 – Rozsudek ze dne 19. prosince 1968 (C-38/68, EU:C:1968:54).

21 – Věci Van Gend & Loos a Salgoil se týkaly cel a kvantitativních omezení v úzkém slova smyslu. Až později přišla potřeba provést výklad druhého pojmu „opatření s rovnocenným účinkem“. Viz například rozsudky ze dne 1. července 1969, Komise v. Itálie (24/68, EU:C:1969:29); ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); ze dne 5. února 1976, Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), a ze dne 24. listopadu 1982, Komise v. Irsko (249/81, EU:C:1982:402).

40. Zadruhé, Soudní dvůr má tendenci učinit závěr, že bez ohledu na použití vágních a neurčitých pojmů ustanovení má přímý účinek, jestliže toto ustanovení obsahuje určitý *zákaz*. V případě, kdy je na ustanovení spoléháno jako na pramen samostatného práva, jehož rozsah musí být určen, je použití vágních pojmů obecně vždy problematictější²². Tak například ve věci *Carbonari* a další²³ měli studenti medicíny právo na „přiměřenou odměnu“ na základě příslušné směrnice. Zatímco však povinnost poskytnout odměnu byla přesná, nebyla zde žádná definice pojmu „přiměřená“ ani žádná metoda pro určení odměny. Toto ustanovení proto nemělo přímý účinek.

41. Zatřetí, existence přímého účinku či jeho neexistence je posuzována na úrovni jednotlivých právních aktů, jako jsou články legislativních opatření, nebo i jen jejich části. Při takovém posuzování samozřejmě záleží na systematicke a interní logice dotčeného legislativního opatření. To však nebrání tomu, aby konkrétní ustanovení mělo přímý účinek, i přestože ostatní (nebo dokonce většina ostatních) ustanovení legislativního opatření ho nemají.

42. Začtvrté při určování, zda má pravidlo přímý účinek v dané věci, není cílem Soudního dvora zdůvodnit, že všechna ustanovení mají přímý účinek a jsou doslovně použitelná. Namísto toho postupuje extrahováním, což znamená, že se snaží určit, zda konkrétní, uplatnitelné pravidlo chování může být extrahováno z (pravděpodobně delšího a složitějšího) ustanovení unijního práva. Soudní dvůr například shledal, že zásada stejné odměny za stejnou práci²⁴ (neboli v podstatě zákaz diskriminace mezi muži a ženami v odměňování²⁵) má přímý účinek na základě článku 119 Smlouvy o EHS (nyní článek 157 SFEU), který sám o sobě ukládal členským státům poněkud širší povinnost²⁶.

43. Zapáté kritérium „bezpodmínečnosti“ přímého účinku implikuje, že unijní ustanovení nevyžaduje přijetí jakýchkoliv dalších opatření ze strany orgánů Unie nebo členských států. Kromě toho z judikatury vyplývá, že členské státy by neměly mít diskreční pravomoc²⁷ ohledně provádění z jejich strany nebo mít možnost dovolávat se jejího nevyžití²⁸.

44. Avšak bez ohledu na existenci diskreční pravomoci na straně členského státu, podmínky pro přímý účinek mohou být stále naplněny. Tomu tak bude zejména v případě, kdy *bude možné soudně přezkoumat*²⁹ otázku, zda vnitrostátní orgány překročily svoje diskreční pravomoci.

22 – V tomto smyslu nauka rozlišuje mezi pojmy „invocabilité d'exclusion“ (doslova dovolávat se za účelem vyloučení – to znamená, že unijní ustanovení je dostatečně jasné na to, aby *zabránilo* uplatnění rozporných vnitrostátních pravidel) a „invocabilité de substitution“ (doslova dovolávat se nahrazení (unijním pravidlem) – to znamená, právo unijního právní úpravy je dostatečně dobře formulováno, aby *nahradilo* stávající vnitrostátní pravidlo. Viz Prechal, S. „Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?“ *European Business Law Review*, sv. 17, 2006, s. 304. V rámci tohoto teoretického rámce se jedná o „invocabilité d'exclusion“ tehdy, když unijní právo *zakazuje* určité jednání a je užíváno tak, aby se nepoužilo vnitrostátní právo. V takových případech se hranice přímého účinku jeví být nižší. V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta G. Légera ve věci *Linster* (C-287/98, EU:C:2000:3 bod 57).

23 – Rozsudek ze dne 25. února 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

24 – Rozsudek ze dne 8. dubna 1976, *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, body 30 až 37).

25 – Rozsudek ze dne 8. dubna 1976, *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, bod 39).

26 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta A. Trabucchioho ve věci *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:39, závěry). Nejprve se zabýval neurčitými pojmy v daném ustanovení pro potřebu provedení ve vnitrostátní právní úpravě. Bylo poznamenáno, že dotčené ustanovení je jasné adresováno členským státům. Generální advokát však dospěl k závěru, že v rámci tohoto širšího ustanovení existuje užší akt. Identifikoval tento akt jako „odměnu v úzkém smyslu tohoto slova a s prací, která není pouze podobná, ale je stejná“, a konstatoval, že je přímo aplikovatelný.

27 – Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, bod 6).

28 – Rozsudek ze dne 19. ledna 1982, *Becker* (8/81, EU:C:1982:7, body 28 až 30).

29 – Rozsudek ze dne 4. prosince 1974, *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, body 7 a 13). Viz také rozsudky ze dne 24. října 1996, *Kraaijeveld* a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59); ze dne 15. dubna 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 64), a ze dne 21. března 2013, *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, body 29 a 31).

45. V zásadě tomu tak bude, jestliže bude možné určit „minimální záruku“, „minimální práva“, nebo „minimální ochranu“³⁰ a soudní přezkum bude moci ověřit, zda byla taková minimální hranice členským státem respektována³¹. Soudní dvůr tak například ve věci Faccini Dori konstatoval, že ustanovení bylo bezpodmínečné a dostatečně přesné, protože relevantní pojmy mohly být definovány a bylo jasné, jaké právo obsahovalo. Členské státy měly určitou diskreční pravomoc z hlediska určení lhůty a podmínek práva na zrušení stanoveného dotčenou směrnicí v dané věci. Nemělo to však vliv na jeho přesnou a bezpodmínečnou povahu, protože to neznemožňovalo určení minimálních práv, která bylo možné uplatňovat³².

46. Jednoduše řečeno, při určování, zda má ustanovení ukládající zákaz přímý účinek, je základní otázkou, zda je pravidlo vymahatelné u soudu. Poskytuje minimální záruky, které mohou být v praxi aplikovány dotčeným vnitrostátním orgánem, případně i přes určitý stupeň volného uvážení ze strany členských států? Je zde jasné pravidlo chování, které je možné extrahovat z ustanovení a uplatnit v konkrétní věci?

b) Použití v projednávané věci

47. S ohledem na výše uvedené podmínky, jak jsou vykládány v judikatuře Soudního dvora, mám za to, že článek 10a pátý pododstavec směrnice o EIA obsahující pravidlo NPE má skutečně přímý účinek.

48. Pravidlo, že přezkumné řízení, které spadá do oblasti působnosti směrnice o EIA, nesmí být nepřiměřeně nákladné, je jednoznačně soudně vynutitelné, přinejmenším v okamžiku, kdy příslušný vnitrostátní orgán rozhoduje o nákladech těchto řízení. Poskytuje minimální záruky: navrhovateli není možné bránit v podání návrhu na zahájení řízení z důvodu nákladů řízení a, *a fortiori*, ani by neměl být zruinován jako přímý důsledek takového kroku.

49. Pravidlo NPE obsahuje jasný, přesný a bezpodmínečný *zákaz*. Je pravda, že pojem „nepřiměřeně“ musí být vykládán a aplikován v konkrétním kontextu každé věci. Dle mého názoru to však nebrání pravidlu NPE v tom, aby bylo *jasné a přesné*. Obecně bez ohledu na to, kolik bylo případně zveřejněno pokynů a vydáno rozhodnutí, která vykládají pojem „nepřiměřeně nákladný“, například tím, že uvádějí určitá rozpětí, částky, nebo orientační hodnoty, bude si pravidlo *vždy* žádat určitou míru výkladu v jednotlivých věcech, včetně zohlednění konkrétního kontextu věci: *kdo* se domáhá *přesně čeho*³³? Jinak řečeno, na individuální úrovni bude vždy určitá míra nejistoty, ale to neznamená, že existuje i nejistota na obecné úrovni ohledně toho, co to pravidlo vyžaduje.

50. Toto tvrzení může být ilustrováno například na věci Salzburger Flughafen³⁴, kde byl požadavek na provedení posouzení vlivu na životní prostředí vztahující se na projekty, které měly „významný vliv“ na životní prostředí, považován za požadavek mající přímý účinek. A bylo tomu tak bez ohledu na jasnou potřebu provést posouzení „významného vlivu“ případ od případu³⁵.

30 – Viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 19); ze dne 14. července 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17), a ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 35).

31 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 37): „tato diskreční pravomoc, kterou může členský stát využít při provádění tohoto ustanovení do vnitrostátního práva, *nebrání soudnímu přezkumu* toho, zda ji vnitrostátní orgány překročily“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska).

32 – Rozsudek ze dne 14. července 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, bod 17). Viz také Skouris, V., „*Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*“ *European Business Law Review* 17, 2006, s. 242, kde je bezpodmínečnost popsána jako ta ustanovení, která neponechávají členským státům žádný prostor pro uvážení, pokud jde o to zda, kdy a jak vykonávat legislativní činnost.

33 – Toto je navíc jasné z rozsudku Soudního dvora ve věci Edwards. V tomto rozsudku se Soudní dvůr nesnažil stanovit absolutní částku pro pojem „ne nepřiměřeně nákladný“ a také vyloučil přístup založený na „běžných“ navrhovatelích. Namísto toho poukázal na (příkladný) seznam nejvhodnějších prvků, které mají být zohledněny při uplatňování tohoto pravidla – viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, body 40 až 43).

34 – Rozsudek ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 – Pokud jde o pojem „pracovní podmínky“ viz rovněž například rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 105 až 134).

51. Ve vztahu k *bezpodmínečné* povaze pravidla NPE je zřejmé, že nepřiměřenost není podřízena žádným podmínkám. Je pravda, že členské státy mají určitý prostor pro uvážení ve vztahu ke konkrétní povaze přezkumných řízení určených k napadnutí rozhodnutí, která podléhají ustanovením směrnice o EIA. Nicméně odhlédneme-li od časové působnosti, o které bude pojednáno níže v souvislosti s první otázkou, žádný z účastníků řízení ve skutečnosti nezpochybňuje skutečnost, že soudní přezkumné řízení ve věci v původním řízení *představuje* takové přezkumné řízení, na které se toto pravidlo vztahuje³⁶

52. Jinými slovy, v takové situaci, jako je situace v projednávané věci, která jednoznačně spadá do oblasti, na kterou by se musela vztahovat řádně provedená směrnice o EIA, ve znění směrnice 2003/35, není dána žádná podmíněnost.

53. Je ale také pravda, že členské státy disponují širokým prostorem pro uvážení ohledně způsobu uplatňování pravidla NPE. Existuje mnoho forem a metod, které členské státy mohou zvolit, jako například stanovit, že mezi účastníky musí být sjednány dohody; vytvořit mechanismus stanovující horní hranice nebo zavedení maximálních limitů pro rozhodnutí o přiznání náhrady nákladů; ochranná rozhodnutí o nákladech řízení; snížení soudních poplatků; zavedení omezení u odměn advokáta; legislativně zavést povinnost státu vytvořit systém právní pomoci. Taková opatření mohou být vhodná v různých fázích – před zahájením řízení, po zahájení řízení, průběžně během řízení, nebo jakmile řízení se skončí.

54. To však opět nebrání tomu, aby pravidlo NPE mělo přímý účinek. Neexistuje žádný prostor pro uvážení, pokud jde o „minimální záruky“ předpokládané pravidlem NPE. Jinak řečeno, jakýkoliv prostor pro uvážení může existovat pouze ve vztahu k tomu „jak“, avšak nikoliv k tomu „co“³⁷.

55. Mám tedy za to, že článek 10a pátý pododstavec směrnice o EIA obsahující pravidlo NPE má přímý účinek na základě této definice Soudního dvora a použití tohoto pojmu v rámci judikatury. Soudní dvůr nicméně již dříve konstatoval, že ustanovení Aarhuské úmluvy odpovídající článku 10a této směrnice nemá přímý účinek, což je věc, kterou se budou zabývat v následující části.

c) Judikatura o přímém účinku čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy

56. Soudní dvůr nikdy dříve nezkoumal otázku, zda má článek 10a pátý pododstavec směrnice o EIA přímý účinek.

57. Ve věci *Ordre des Barreaux Francophone*³⁸, na kterou se nedávno odkazovalo v rozsudku NEPPC³⁹, Soudní dvůr konstatoval, že příslušné ustanovení v Aarhuské úmluvě (čl. 9 odst. 4) nebylo přímo účinné.

58. Nemyslím si však, že tyto úvahy lze bez dalšího přenést na článek 10a směrnice o EIA.

36 – V kontextu projednávané věci to jasně kontrastuje s rozsudkem ze dne 28. července 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (C-543/14, EU:C:2016:605, bod 50), který je probíraný níže v bodech 57 až 65.

37 – Podle mého názoru toto jednoznačně odlišuje projednávanou věc od té posuzované v rozsudku irského Vrchního soudu ve věci *Friends of the Curragh Environment Ltd. v. An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, citovaném Irskem, ve kterém bylo konstatováno, že článek 10a neměl přímý účinek. Rozumím tomu tak, že v dané věci se navrhovatel skutečně domáhal v časně fázi řízení ve věci vydání usnesení o nákladech řízení, podle kterého by nemusel platit žalovanému žádné náklady řízení. Souhlasím se závěrečným rozhodnutím, že pravidlo NPE nemá přímý účinek v *tom smyslu, že by zaručovalo použití konkrétního procesního prostředku*, aby bylo zajištěno, že náklady řízení nejsou nepřiměřeně nákladné. Jinými slovy, existoval značný prostor pro uvážení, pokud jde o to „jak“.

38 – Rozsudek ze dne 28. července 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 – Rozsudek ze dne 15. března 2018, *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy* (C-470/16, ECLI:EU:C:2018:185, bod 52), ve kterém neexistence přímého účinku článku 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy vycházela z věci *Ordre des barreaux francophones* jako precedentu neexistence přímého účinku, ač tento bod nebyl dále rozvíjen.

59. Věc *Ordre des Barreaux Francophones* byla věc, která se týkala zrušení osvobození od DPH u služeb poskytovaných advokáty v Belgii. Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie), zabývající se otázkou platnosti vnitrostátního práva rušícího osvobození, položil Soudnímu dvoru řadu otázek, přičemž se dovolával řady různých právních nástrojů a ustanovení. Podstatou byla otázka, zda následné účinné zvýšení odměny advokáta v Belgii (o 21 % – zákonnou sazbu DPH ze služeb poskytovaných advokáty v Belgii) by ohrozilo právo na účinnou právní ochranu a konkrétně právo na pomoc advokáta. Jednou z mnoha otázek, které položil předkládající soud, bylo, zda je směrnice 2006/112⁴⁰ slučitelná s čl. 9 odst. 4 a odst. 5 Aarhuské úmluvy.

60. V této souvislosti Soudní dvůr stručně konstatoval, že čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy se použije pouze na řízení, na které odkazuje čl. 9 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 této úmluvy. Vzhledem k tomu, že posledně uvedená ustanovení nemají sama o sobě přímý účinek, nemůže ho mít ani ustanovení čl. 9 odst. 4, jelikož na ně odkazuje. Soudní dvůr tak dospěl k závěru, že čl. 9 odst. 4 *nelze uplatnit za účelem napadení platnosti* směrnice 2006/112⁴¹.

61. Je zřejmé, že věc *Ordre des barreaux francophones* se týkala Aarhuské úmluvy, a nikoliv směrnice o EIA. Položená právní otázka se týkala napadení platnosti aktu sekundárního unijního práva a byla položena ve velmi odlišném skutkovém a právním kontextu. Existuje proto několik důvodů, proč je daný případ odlišný.

62. Zprvce žalobce ve věci *Ordre des barreaux francophones* se domáhal *soudního přezkumu směrnice o DPH* kromě jiných ustanovení také ve světle pravidla NPE v Aarhuské úmluvě. Tato věc měla tedy mnohem širší záběr s řadou vznesených argumentů zaměřených na napadení obecného účtování DPH u právních služeb, a to bez zvláštního ohledu na existenci a druh řízení. Aarhuská úmluva byla pouze jedním z těchto argumentů. Projednávaná věc se naopak týká uplatnění pravidla NPE proti konkrétnímu rozhodnutí o nákladech řízení, a to v rámci řízení o napadení identifikovaného (údajného) porušení ustanovení o účasti veřejnosti ve směrnici o EIA. Také souvisí, poměrně významně, nikoliv s přímým účinkem mezinárodní smlouvy⁴², ale s ustanovením sekundárního unijního práva.

63. Zadruhé v projednávané věci je zřejmé, že pravidlo NPE by se v zásadě⁴³ uplatnilo na konkrétní řízení, o které jde v projednávané věci. Toto je odlišné od věci *Ordre des barreaux francophones*, ve které byla podána žaloba v *obecné rovině*, protože existovaly obavy z možného zvýšení nákladů soudního řízení. Bylo proto rozhodující, že ostatní části článku 9 (tedy odst. 1 až 3 uvedeného článku) Aarhuské úmluvy postrádaly jasnost a přesnost v tom smyslu, že neurčovaly úplný okruh řízení, na které se uplatnilo pravidlo NPE. V kontextu projednávané věci a ani ve vztahu ke směrnici o EIA takový nedostatek přesnosti není.

64. Zatřetí jediným argumentem ve věci *Ordre des barreaux francophones* pro neexistenci přímého účinku čl. 9 odst. 4 je skutečnost, že odkazuje na čl. 9 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 Aarhuské úmluvy, které samy o sobě přímý účinek nemají⁴⁴. Ostatní pododstavce článku 10a směrnice o EIA jsou však formulovány jednodušeji a jasněji. Ještě důležitější je, že odkaz ztrácí důležitost v takové věci, jako je předmětné soudní přezkumné řízení, ve které opět nepanuje žádná nejistota o tom, zda se pravidlo NPE uplatní. Jinými slovy, ve vztahu ke klíčovým aspektům odůvodnění Soudního dvora v rozsudku ve věci *Ordre des barreaux francophones* je článek 10a směrnice o EIA strukturován a formulován odlišně od článku 9 Aarhuské úmluvy.

40 – Směrnice Rady ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. 2006, L 347, s. 1).

41 – Rozsudek ze dne 28. července 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (C-543/14, EU:C:2016:605, body 50 a 53 až 54).

42 – Viz rozsudky ze dne 5. února 1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); ze dne 30. září 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400), a ze dne 11. května 2000, *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 – Opět bez ohledu na časovou působnost.

44 – Rozsudek ze dne 28. července 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (C-543/14, EU:C:2016:605, bod 50).

65. Podle mého názoru je možné a je potřebné věc *Ordre des barreaux francophones* odlišit od projednávané věci.

3. *Všechny cesty vedou do Říma (avšak některé jsou hrbolatější než ostatní)*

66. Jak jsem poznamenal výše⁴⁵, všichni zúčastnění se shodnou, že zde existuje ve vztahu k pravidlu NPE povinnost konformního výkladu. Já také souhlasím s tím, že taková povinnost zde existuje. Předkládající soud potvrdil, že konformní výklad je možný.

67. Bylo by možné tvrdit, že vzhledem k tomu, že stejného výsledku jako prostřednictvím přímého účinku by bylo možné dosáhnout také prostřednictvím konformního výkladu, výše provedená analýza přímého účinku na pravidlo NPE nebyla ve skutečnosti nutná.

68. Nedomnívám se, že by to byl přijatelný závěr, a to jak z principu, tak z praktického hlediska.

69. Z hlediska *principiálního* by bylo, dle mého názoru, poněkud nekonzistentní tvrdit, že pravidlo NPE *není* dostatečně jasné a přesné, aby mohlo mít přímý účinek v konkrétní věci, a zároveň tvrdit, že pravidlo NPE *je* dostatečně jasné a přesné na to, aby měli vnitrostátní soudci *povinnost* ho prostřednictvím konformního výkladu aplikovat v konkrétních věcech.

70. Přímý účinek pravidla NPE zahrnuje uplatnění ustanovení k „ořezání“ nákladů tak, že se zabrání vnitrostátním soudům, aby je přiznaly za hranici „nepřiměřeně nákladného“, přičemž se však samozřejmě budou řídit ostatními obecně platnými vnitrostátními pravidly o nákladech řízení. Konformní výklad od vnitrostátních soudů vyžaduje, aby „poskládaly dohromady“ části vnitrostátního práva a zároveň našly způsob, jak stlačit náklady řízení pod hranici „nepřiměřeně nákladného“. Jinými slovy, v obou případech jsou požadavky na jasnost a přesnost k určení hranice „nepřiměřeně nákladného“ stejné.

71. Jasnost a přesnost zde buď je, nebo není; při zmínce o „přímém účinku“ nijak kouzelně nezmizí. Domnívám se, že by bylo zavádějící navozovat zde dojem, že se u přímého účinku a konformního výkladu uplatňují různé standardy „jasnosti a přesnosti“.

72. V kontextu projednávané věci povede učiněná volba k největším rozdílům na *praktické* úrovni.

73. Zaprvé konformní výklad má své meze v tom směru, že tento přístup nelze použít k dosažení výsledku „*contra legem*“⁴⁶. Co je „*intra*“, co je „*preater*“ a co je již „*contra legem*“ nevyhnutelně záleží na soudcově subjektivním, interpretačním posouzení toho, zda je určitý výsledek dosažitelný, a to na základě celkového vyhodnocení vnitrostátního práva. Naopak v případě, že ustanovení směrnice má přímý účinek, „zařezává“ se přesněji do vnitrostátního právního řádu. Na základní úrovni je toto pravidlo samostatné, identifikovatelné a předvídatelné, a to v tom smyslu, že není závislé na interpretační dobré vůli a představitosti a flexibilitě každého jednotlivého vnitrostátního právního systému nebo jeho jednotlivého orgánu.

45 – Viz výše, bod 31.

46 – Viz například rozsudek ze dne 4. července 2006, *Adeneler a další* (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 110).

74. Zadruhé, přímého účinku směrnice je možné se dovolávat vůči státu, ale nikoliv proti jednotlivcům⁴⁷ (jako je vedlejší účastnice původního řízení). Na rozdíl od tohoto v samotné zásadě konformního výkladu taková omezení nejsou. Konformní výklad se použije i v rámci soudního řízení mezi dvěma jednotlivci⁴⁸. Je otázkou, zda v konkrétních věcech by obecné právní zásady jako legitimní očekávání mohly zabránit dopadu nepříznivých důsledků na třetí osoby⁴⁹, byť je podle všeho obecně uznáváno, že konformní výklad může zhoršit právní postavení jednotlivců⁵⁰.

75. Zatřetí, jestliže by byl přímý účinek vyloučen, potom by se situace ve vztahu k odpovědnosti státu stala složitější a nejasnější. V případech, kdy se jedná o nedostatečné provedení [do vnitrostátního práva] a přímý účinek není možný, jsou poškození nuceni domáhat se nápravy prostřednictvím žalob na náhradu škody vůči státu. To z podstaty znamená zvýšení počtu soudních řízení. Určení „dostatečně závažného porušení“ unijního práva navíc bude obecně složitější v případě, kdy porušené pravidlo nebylo dostatečně jasné a přesné na to, aby mělo přímý účinek⁵¹.

4. Závěr

76. Podle mého názoru je pravidlo NPE dostatečně jasné a přesné, aby vnitrostátní soudce mohl v konkrétním případě určit, že výsledek je „nepřiměřeně nákladný“. Toto pravidlo je také bezpodmínečné. Navrhují proto Soudnímu dvoru, aby druhá otázka předkládajícího soudu byla zodpovězena takto:

„Požadavek obsažený v pátém pododstavci článku 10a směrnice o EIA, aby řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, má přímý účinek. Vnitrostátní soud, jenž disponuje prostorem pro uvážení, pokud jde o přiznání nároku na náhradu nákladů řízení proti neúspěšnému účastníku řízení, je povinen v případě neexistence zvláštních opatření přijatých za účelem provedení tohoto ustanovení při přijímání rozhodnutí ohledně náhrady nákladů řízení, na které se toto ustanovení vztahuje, zajistit, aby žádné takové rozhodnutí neučinilo řízení ‚nepřiměřeně nákladným‘.“

C. První otázka: časová působnost pravidla NPE

77. Může se vlastně v této věci V. Klohn dovolávat⁵² pravidla NPE, jestliže byla jeho žaloba podána před uplynutím lhůty pro provedení tohoto pravidla? Jestliže se ho dovolávat může, vztahuje se to jen na náklady vzniklé *po* datu provedení, nebo také „retroaktivně“ na náklady vzniklé *před* uplynutím této lhůty? Toto jsou otázky, které jsou základem první otázky předkládajícího soudu.

78. V projednávané věci bylo soudní řízení zahájeno před uplynutím lhůty pro provedení, ale pokračovalo a vedlo ke vzniku nákladů ještě dlouhou dobu po tomto datu.

47 – Rozsudky ze dne 12. července 1990, Foster a další (C-188/89, EU:C:1990:313, body 18 až 20), a ze dne 10. října 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, body 22 až 29).

48 – Rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584). Vycházím z toho, že vnitrostátní soud použije buď jedno, nebo druhé řešení, ale ne obě najednou ve stejné věci. Jinými slovy, na jedné straně nepotvrdí přímý účinek pravidla NPE proti členskému státu, aby na druhé straně odmítl jeho horizontální uplatnění vůči jinému jednotlivci v řízení, jestliže mu ve skutečnosti uloží přesně tu samou povinnost prostřednictvím konformního výkladu.

49 – Viz rozsudek ze dne 26. září 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, bod 42), který se však jeví být omezen na oblast trestního práva a založení trestní odpovědnosti v důsledku konformního výkladu. Viz např. rozsudek ze dne 5. července 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, bod 45). Viz rovněž stanovisko generální advokátky J.Kokott ve výše uvedené věci Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, zejména bod 65), jasně potvrzující, že „*Nepřímé* uplatnění práva Společenství, tj. prostřednictvím ustanovení vnitrostátního práva, k tíži jednotlivce je přípustné“.

50 – Viz také níže, bod 104 tohoto stanoviska.

51 – Rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56).

52 – Zde vědomě používám neutrální pojem „dovolávat se“. První otázka se výlučně týká časové působnosti. Konkrétní způsob, kterým je toto pravidlo uplatňováno (přímý účinek, nebo konformní výklad), je posuzován v odpovědi na druhou otázku.

79. V rozsahu, v jakém se první otázka předkládajícího soudu týká nákladů vzniklých *před* uplynutím lhůty pro provedení, je dle mého názoru spíše hypotetická. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jasně vyplývá, že předmětem jsou pouze náklady, jež vznikly během nalézací fáze řízení, která započala nejdříve dne 31. července 2007, a to poté, co bylo uděleno povolení, a tudíž *po* uplynutí lhůty pro provedení [směrnice] do vnitrostátního práva: dne 25. června 2005.

80. Domnívám se, že je možné se dovolávat pravidla NPE ve vztahu k relevantním nákladům řízení v této věci, tj. nákladům, které vznikly Radě v průběhu *nalézací* fáze původního řízení.

81. Začnu nejprve posouzením, zda lze pravidlo NPE klasifikovat jako hmotněprávní nebo procesní (1). Poté se budu věnovat alternativním přístupům k časovému aspektu (2), a to před použitím judikatury na projednávanou věc (3).

1. Význam toho, zda je pravidlo NPE hmotněprávní, nebo procesní

82. Podle ustálené judikatury Soudního dvora „jsou procesní pravidla obecně považována za použitelná na všechny spory probíhající v době, kdy vstupují v platnost“, kdežto hmotněprávní pravidla jsou „obvykle vykládána tak, že se vztahují na situace vzniklé před jejich vstupem v platnost pouze tehdy, pokud jasně vyplývá z jejich znění, cíle nebo struktury, že jim musí být přiznán takový účinek“⁵³. Hmotněprávní pravidla se v zásadě vztahují pouze na situace, které nastaly po jejich vstupu v platnost nebo na budoucí účinky situací, které již vznikly⁵⁴.

83. Pravidlo NPE nelze přesně zařadit ani do „procesní“, ani do „hmotněprávní“ kategorie.

84. Na jedné straně je pravda, že ustanovení týkající se nákladů řízení se často nacházejí ve vnitrostátních zákonících nebo (občanském) soudním řádu. Kromě toho lze část judikatury Soudního dvora vykládat tak, že pravidla o nákladech řízení jsou procesní. Ve věci Altrip Soudní dvůr implicitně rozlišoval mezi hmotněprávními pravidly, jako je například požadavek na provedení posouzení vlivu, a procesními pravidly, jako je právo na soudní přezkum⁵⁵. Ve věci Edwards se vycházelo z toho, že pravidlo NPE bylo bezprostředně použitelné, což implikovalo, ale výslovně nepotvrzovalo, jeho procesní povahu⁵⁶. Ve věci Saldanha a Data Delecta Soudní dvůr výslovně kvalifikoval pravidla o složení jistoty na náklady řízení jako procesní⁵⁷.

85. Na druhou stranu nepovažuji za udržitelné, aby bylo pravidlo NPE považováno za zcela a jasně procesní povahy. Obecně jsou náklady řízení často považovány za část výroku rozsudku a obvykle odpovídají výsledku řízení (tj. rozhodnutí ve věci samé). Soudní dvůr ve věci Altrip skutečně poukazuje na rozdělení na procesní a hmotněprávní, ale nijak nepředjímá, do které z těchto kategorií by mělo pravidlo o nákladech řízení, jako je pravidlo NPE, spadat. Z věci Edwards to jednoduše není zřejmé. Soudní dvůr časovou působnost výslovně vůbec neřešil. Tato otázka jednoduše nebyla vznesena. Ve věcech Data Delecta a Saldanha se posuzovala pouze *jistota* na náklady řízení, a nikoliv přímo přiznání nároku na náhradu nákladů řízení⁵⁸.

53 – Rozsudky ze dne 12. listopadu 1981, Meridionale Industria Salumi a další (212/80 až 217/80, EU:C:1981:270, bod 9); ze dne 6. července 1993, CT Control (Rotterdam) a JCT Benelux v. Komise (C-121/91 a C-122/91, EU:C:1993:285, bod 22), a ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 47).

54 – Rozsudky ze dne 6. července 2010, Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, bod 66), a ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 32). Viz rovněž rozsudky ze dne 10. července 1986 Licata v. Hospodářský a sociální výbor (270/84 R, EU:C:1986:304, bod 31), a ze dne 29. ledna 2002, Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, bod 50).

55 – Rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 – Rozsudky ze dne 26. září 1996, Data Delecta a Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, bod 15), a ze dne 2. října 1997, Saldanha a MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, body 16 až 17).

58 – Jistota na náklady řízení by tedy v zásadě propadla pouze v případě, že by strana, která tuto jistotu složila, neměla ve věci úspěch. Předmětem těchto věcí byla spíše otázka diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k požadavku na složení jistoty na náklady řízení.

86. Ještě důležitější je, že z detailnějšího rozboru této judikatury podle mého názoru vyplývá, že je zde řada jemných rozdílů⁵⁹. Namísto dvou zcela uzavřených „procesních“ a „hmotněprávních“ kategorií je základní přístup založený na určitém odstupňování: všechna nová pravidla unijního práva jsou bezprostředně použitelná, ale poté se pozornost obrací k omezením při používání těchto nových pravidel v jednotlivých případech. Taková omezení, konkrétně ve formě nabytých práv nebo legitimních očekávání, budou mnohem přísnější tam, kde zjevně existují hmotněprávní pravidla o zákazu zpětné účinnosti v podobě nového opětovného posouzení dřívějších skutečností a skončených právních vztahů. Naopak omezení budou mnohem menší či dokonce žádná v případě čistě procesních pravidel. Co je důležité v tomto kontextu, je stabilita a předvídatelnost práva a očekávání ve vztahu ke konkrétnímu druhu dotčeného pravidla.

87. Ohledně této věci se písemná vyjádření a diskuse na jednání zaměřovala méně na přísnou kategorizaci pravidla NPE a více na jeho možné retroaktivní účinky a očekávání stran na začátku a v průběhu řízení.

88. V tomto ohledu Rada zdůraznila, že „pravidla účasti“, včetně případných nákladů na vedení sporu, by se neměla měnit během hry. Strany si určují svoji strategii *na začátku* nejen na základě svého právního posouzení věci a své šance na vítězství, ale také na základě míry rizika z hlediska hrazení nákladů řízení.

89. Tento argument má určité opodstatnění. Ale má i svá omezení. Zejména ve složitých věcech, jako je tato, nemají strany přesnou představu o celkových nákladech hned od začátku. Čím déle řízení trvá, tím méně předvídatelné je. Rozsudky soudů prvního stupně mohou vést k odvoláním, k dalším odvoláním ohledně právních otázek, k ústavním stížnostem a také, v několika málo případech, k žádostem o rozhodnutí o předběžné otázce předkládaným Soudnímu dvoru. Je zcela nesporné, že každý žalobce jednající rozumně bude pravděpodobně (znovu) posuzovat riziko spojené s náklady řízení v každé z těchto fází, a zvažovat, zda pokračovat v řízení. Kromě toho soudci mají obecně určitou míru volného uvážení (někdy i značně velký prostor pro volné uvážení) při konečném posouzení věci a přiznání nároku na náhradu nákladů.

90. Nesouhlasím dále s Radou, že veřejné subjekty a jednotlivci jako účastníci řízení jsou ve stejném postavení ve vztahu k očekávání ohledně nákladů řízení. I když členský stát bude samozřejmě posuzovat náklady a výhody spojené s pokračováním ve sporu, nehrozí mu, že by se v důsledku jednotlivého soudního sporu dostal do úpadku. Tak tomu však není u většiny účastníků řízení, kteří jsou jednotlivci.

91. S ohledem na výše uvedené nemám za to, že otázka časové působnosti pravidla NPE může být jednoduše vyřešena tím, že rozhodne o tom, do které kategorie, ať už procesní, nebo hmotněprávní, toto pravidlo nejpravděpodobněji spadá.

2. Alternativní přístupy k časové působnosti

92. Pokud přijmeme argument uvedený výše, že očekávání týkající se nákladů řízení jsou určována na začátku řízení, dospějeme k závěru, že pravidla týkající se nákladů řízení platná v té době a na jejichž základě byly vystaveny procesní strategie, by měla platit po celou dobu. Strany by tak vstupovaly do určitého „tunelu nákladů řízení“, ve kterém zůstanou v průběhu všech jednotlivých fází řízení, např. povolení soudního přezkumu, soudní přezkum, napadení rozsudku prvostupňového soudu, rozsudku soudu druhého stupně, žádosti o předložení věci jiným soudům, spory ohledně nákladů řízení atd. Takto v zásadě vnímám postoj Rady a Irska.

59 – Obecně k časové působnosti unijního práva v nových členských státech u případů probíhajících i po dni přistoupení viz moje stanovisko ve věci Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:619, body 27 až 44).

93. Podle mého názoru je takový přístup značně problematický. Umožnilo by to, že v některých situacích by řízení trvala potenciálně ještě desetiletí po lhůtě k provedení pravidla NPE.

94. Alternativní přístup spočívá v tom, že by pravidlo NPE bylo okamžitě použitelné na všechna rozhodnutí o nákladech řízení přijatá po uplynutí lhůty pro jeho provedení. To by mohlo být provedeno pravděpodobně buď na základě okamžitého použití procesního pravidla, nebo použitím hmotněprávního pravidla na „budoucí účinky“ předchozí změny v právních předpisech.

95. Podle mého názoru je takové řešení také do jisté míry problematické. Jak jsem poznamenal výše, nesouhlasím s tvrzením, že očekávání ohledně nákladů řízení se vytváří jednou provždy a pro všechny případy již na samém začátku řízení. Na druhé straně nelze popřít, že jistá očekávání zde existují. Pokud bychom vzali extrémní příklad, tak jestliže by směrnice zavedla nové pravidlo pro náklady řízení 1. ledna 2018, potom pokud by k tomu nebyly žádné zvláštní důvody, se jeví být obtížně odůvodnitelné, proč by se měla v rozhodnutí o nákladech řízení, které by bylo přijato dne 2. ledna 2018, použít nová pravidla NPE v řízení, které probíhalo několik let před tímto datem. I když tomu tak není v této věci, je dobře možné, že takový přístup by znamenal použití nových pravidel na náklady, které vznikly zcela před lhůtou k provedení (případně i před přijetím samotné směrnice).

96. Je nutné najít střední cestu. Je potřeba zvážit dvě možnosti.

97. Zaprvé, pravidlo NPE by mělo být použitelné na všechny náklady řízení vzniklé po uplynutí lhůty pro provedení, i přestože taková řízení byla zahájena před tímto datem. Tímto způsobem by se náklady každého jednotlivého řízení musely rozdělit na ty, které vznikly (byly fakturovány nebo skutečně vynaloženy) před uplynutím lhůty k provedení, a na ty, které vznikly po této lhůtě.

98. Zadruhé, pravidlo NPE by se považovalo za použitelné od začátku první nové „fáze“ řízení následující po uplynutí lhůty k provedení. Tím mám na mysli okamžik, kdy je přijato rozhodnutí orgánem projednávajícím daný spor (v tomto případě soudní orgán), kterým a) je věc ukončena v dané stadiu, například rozsudek odvolacího soudu ve věci samé, nebo b) umožňuje pokračování v řízení, například rozhodnutí o přípustnosti, nebo podle mého chápání řízení u irských soudů rozhodnutí o povolení zahájit soudní přezkumné řízení.

99. Tato druhá možnost je založena na skutečnosti, že v takových klíčových bodech řízení budou strany náležitě posuzovat otázku nákladů řízení a pozitiva a negativa dalšího pokračování ve sporu. Přestože tomu tak určitě nebude vždy, jeví se to jako rozumný předpoklad a v praxi fungující a předvídatelný přístup.

100. Podle mého názoru by druhá možnost měla být Soudním dvorem upřednostněna z řady důvodů. Ačkoliv je první možnost určitě více předvídatelná v tom smyslu, že stanoví jasnější konkrétní datum pro použití pravidla NPE, ne nutně všechny vnitrostátní řády budou upravovat náklady řízení s takovým stupněm podrobnosti. Další praktické aspekty, jako jsou pevně stanovené poplatky (za určitelné úkony nebo části řízení), které nejsou svázány s určitým datem, rovněž vyvolávají otázky týkající se praktičnosti první možnosti. Druhá možnost navíc dává větší váhu očekávání stran na začátku řízení. To je obzvláště důležité v případech, kdy by se pravidlo NPE uplatnilo ve vztahu k jednotlivcům (tak by tomu typicky bylo v případě, kdy by se například jednotlivec, kterému bylo uděleno stavební povolení, účastnil řízení, ve kterém bylo toto povolení napadeno).

101. Další podrobnější a detailnější postupy, založené například na individuálním posouzení skutečných očekávání stran v konkrétních řízeních, by podle mého názoru byly podstatně složitější a umožňovaly by podstatně méně předvídatelnosti než výše uvedené dvě možnosti.

3. Použití v projednávané věci

102. S výhradou konečného posouzení, které je na předkládajícím soudu, by druhá možnost posuzovaná výše – použití pravidla NPE od zahájení první části řízení po uplynutí lhůty k provedení – znamenala, že pravidlo NPE by mělo být použitelné od okamžiku, kdy byl V. Klohnovi povolen soudní přezkum. Vztahovalo by se na celé nalézací řízení a na rozhodnutí ve věci samé.

103. Je však možné dodat, že vzhledem k tomu, že náklady řízení nebyly přiznány ve vztahu k předcházejícím fázím řízení, tak první možnost by v dané věci zjevně také vedla ke stejnému praktickému důsledku.

104. Konečně mám za to, že jsou posuzovány pouze náklady Rady, která je veřejnoprávním subjektem a je s ní zacházeno jako se součástí členského státu⁶⁰. Nejde tedy o to, že by se V. Klohn dovolával pravidla NPE ve vztahu k jednotlivcům (v tomto případě vedlejšímu účastníkovi, společnosti provádějící výstavbu zařízení). Nebudu se proto tímto dále podrobně zabývat. Je nicméně vhodné připomenout⁶¹, že v rozsahu, v jakém je pravidlo NPE považováno za pravidlo mající přímý účinek, není možné daný přímý účinek použít vůči jednotlivci. Naproti tomu povinnost konformního výkladu se vztahuje i na vztahy mezi jednotlivci a mohla by potenciálně vést k tomu, že další jednotlivci by museli nést náklady řízení⁶². To představuje další důvod pro podporu výše uvedené druhé možnosti, která lépe respektuje taková očekávání stran⁶³. Kromě toho, jak již bylo uvedeno výše v bodě 74 v kontextu druhé otázky, odlišný dopad na jednotlivce je dalším důvodem k rozlišení mezi přímým účinkem a konformním výkladem.

105. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první otázku předkládajícího soudu takto:

„V případech, jako je případ projednávaný před předkládajícím soudem, může být požadavek obsažený v pátém pododstavci článku 10a směrnice o EIA, že řízení nesmí být ‚nepřiměřeně nákladné‘, uplatněn ve vztahu k nákladům, které vznikly od začátku prvního samostatného stadia řízení po uplynutí lhůty pro provedení směrnice, tj. po přijetí takového rozhodnutí soudního orgánu, který věc projednává, kterým se buď a) takové stadium končí, nebo b) umožňuje pokračování v řízení.“

D. Třetí předběžná otázka

106. Třetí otázkou se předkládající soud táže, zda bez ohledu na skutečnost, že V. Klohn nenapadl rozhodnutí ukládající mu uhradit náklady řízení (a které tak nabylo právní moci), úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, nebo soud přezkoumávající jeho rozhodnutí, má povinnost uplatnit pravidlo NPE na konečnou výši nákladů řízení, které byly V. Klohnovi uloženy zaplatit.

107. S výhradou toho, že konečné posouzení provede předkládající soud, se domnívám, že buď úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, nebo soud přezkoumávající jeho rozhodnutí má povinnost uplatnit pravidlo NPE (buď jako pravidlo mající přímý účinek, nebo prostřednictvím konformního výkladu, a to v souladu s rozhodnutím Soudního dvora týkajícím se druhé otázky).

108. V tomto ohledu nejprve začnu tím, že uvedu postřehy ke skutkovému stavu a vnitrostátnímu právu, jak byly prezentovány zúčastněnými stranami (1). Následně odpovím na třetí otázku předkládajícího soudu (2).

60 – Ve smyslu judikatury citované výše v poznámce pod čarou 47.

61 – Viz výše bod 74 tohoto stanoviska.

62 – Také jednoduše tím, že se každému účastníkovi, včetně vedlejšímu účastníkovi, uloží povinnost nést vlastní náklady řízení bez ohledu na věcný výsledek sporu před přijetím nějakého takového jasného pravidla ve vnitrostátním právním řádu.

63 – Nevylučuji, že v takovém případě skutečně vnitrostátní soudy mají za to, že legitimní čekávání brání tomu, aby konformním výkladem, ve světle neprovedeného pravidla NPE, byly uloženy finanční povinnosti jednotlivcům jakožto účastníkům řízení.

1. Skutkové okolnosti a vnitrostátní právo

109. Mám za to, že rozhodnutí ukládající V. Klohnovi povinnost uhradit náklady řízení se stalo konečným.

110. Judikatura Soudního dvora zdůrazňuje význam zásady překážky věci rozsouzené z důvodu stability práva a právních vztahů, jakož i z důvodu řádného výkonu spravedlnosti, takže soudní rozhodnutí, jež se stala konečná po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků nebo po uplynutí lhůt stanovených pro tyto opravné prostředky, již není možné dále zpochybňovat⁶⁴. Unijní právo by vyžadovalo, aby vnitrostátní soud nepoužil vnitrostátní procesní pravidla přiznávající soudnímu rozhodnutí konečnou povahu, pouze za velmi výjimečných okolností⁶⁵.

111. V projednávané věci podle všeho neexistují takové výjimečné okolnosti. Je však potřeba se zde zaměřit na několik různých prvků.

112. Zaprvé, ačkoliv je rozhodnutí, které ukládá V. Klohnovi povinnost uhradit náklady řízení, konečné, pochopil jsem, že toto rozhodnutí nestanovilo žádnou přesnou výši nákladů řízení, které by měly být přiznány. Co se jeví být konečným, je soudní rozhodnutí, které stanoví, že náklady odpovídají výsledku řízení. Naproti tomu otázka výše nákladů řízení je podle všeho zcela otevřená; v současné době je výše zpochybňována v probíhajícím řízení u vnitrostátního soudu.

113. Zadržet, pokud by V. Klohn chtěl napadnout rozhodnutí, kterým mu bylo uloženo uhradit náklady řízení, musel by si k tomu zajistit povolení. Navíc by takové povolení bylo uděleno pouze tehdy, kdyby V. Klohn mohl prokázat existenci „mimořádného veřejného zájmu“ na odvolání. Tyto aspekty vnitrostátního práva byly potvrzeny Irskem na jednání.

114. Zatřetí V. Klohn na jednání potvrdil, aniž by to některá z ostatních zúčastněných stran zpochybnila, že mu nebyla známa jeho možná nebo pravděpodobná odpovědnost za náklady řízení předtím, než bylo vydáno rozhodnutí úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, nebo alespoň návrh tohoto rozhodnutí, který byl k dispozici *rok po* rozhodnutí o přiznání nákladů řízení. V tomto ohledu V. Klohn uvedl, že náklady Rady uložené mu k úhradě tímto rozhodnutím byly přibližně třikrát vyšší než náklady, které v řízení vznikly jemu. Jeví se, že vedlejší účastník náhradu svých nákladů nepožadoval.

115. Začtvrté V. Klohn uvedl, že v době vydání soudního rozhodnutí ukládajícího povinnost uhradit náklady řízení byl přesvědčen, že bude pravidlo NPE použito úředníkem, který vyměřuje výši nákladů řízení. Volkmar Klohn citoval vnitrostátní precedent, který byl vydán několik měsíců před vydáním rozhodnutí o nákladech řízení, o kterém se domnívá, že podporuje jeho tvrzení⁶⁶. Tento argument je zpochybňován zejména Irskem, které tvrdí, že z judikatury Supreme Court (Nejvyšší soud) je „zcela jasné“, že úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, takové pravomoci nemá⁶⁷.

64 – Viz například rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, bod 38 a citovaná judikatura).

65 – Rozsudky ze dne 13. ledna 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, bod 28), a ze dne 18. července 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, bod 63). Srov. s tím, co lze považovat za obecný přístup v rozsudcích ze dne 1. června 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, body 46 a 47), a ze dne 16. března 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, bod 21).

66 – Rozsudek ze dne 21. listopadu 2007 Irish High Court (Vrchní soud Irsko), Kavanagh (HC IEHC (2007) 389 – záznam č. 2007/1269 P).

67 – Soudní rozhodnutí ukládající V. Klohnovi (2008) povinnost uhradit náklady řízení navíc předchází rozsudku ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C 427/07, EU:C:2009:457), ve kterém Soudní dvůr konstatoval, že Irsko nesplnilo svou povinnost provést pravidlo NPE. (Proti)právnost vnitrostátních pravidel o nákladech řízení se jeví být důležitým prvkem, který nebyl potvrzen až do uplynutí lhůty pro napadení rozhodnutí o nákladech řízení.

116. Zapáté rozumím tomu tak, že úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, má určité pravomoci snížit přiznané náklady řízení ve srovnání s náklady řízení, které byly požadovány. Předkládající soud skutečně potvrdil, že Rada původně požadovala na nákladech řízení přibližně 98 000 eur, avšak bylo jí přiznáno pouze přibližně 86 000 eur. Mám za to, že důvodem pro toto snížení nákladů řízení byla v zásadě přiměřenost právních poplatků, a že úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, se domnívá, že jeho oprávnění snížit náhradu nákladu řízení se nevztahuje na snížení z toho důvodu, že jsou náklady řízení nepřiměřeně nákladné.

2. Použití v projednávané věci

117. Je úkolem předkládajícího soudu, aby s konečnou platností posoudil skutkové okolnosti a vnitrostátní právní předpisy ve věci v původním řízení. S tímto na paměti uvádím dále povinnosti vyplývající z unijních právních předpisů a způsob, jak mohou být uplatňovány, a to na základě toho, jak jsem porozuměl skutkovým okolnostem a vnitrostátnímu právu, jak bylo prezentováno výše.

118. Směrnice o EIA neurčuje soud nebo jiný orgán, který má pravomoc zajišťovat uplatnění pravidla NPE. Tak jako u jiných předpisů podobné povahy, je to proto v první řadě záležitostí vnitrostátního práva⁶⁸. Nicméně tato svoboda volby způsobů a prostředků určených k zajištění provedení pravidla NPE nemá žádný dopad na povinnost uloženou členskému státu přijmout veškerá nezbytná opatření k zajištění plné účinnosti pravidla NPE v souladu s cílem, který sleduje⁶⁹.

119. Povinnost členského státu dosáhnout výsledku sledovaného pravidlem NPE a jeho povinnost podle čl. 4 odst. 3 SFEU přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění plnění tohoto závazku, jsou uloženy všem soudním orgánům členského státu⁷⁰, a vztahuje se i na všechny vnitrostátní orgány, včetně *a fortiori* těch připojených k nebo součástí vnitrostátních soudů⁷¹.

120. Jinými slovy, zásady přednosti a přímého účinku unijního práva, jakož i povinnost konformního výkladu jsou závazné pro všechny orgány členských států, *jak soudní, tak správní*. V tomto rámci je skutečně věcí vnitrostátních právních předpisů, který konkrétní subjekt je v konečném důsledku pověřen zajištěním dodržování těchto povinností, *dokud tak někdo skutečně činí*. Není úkolem Soudního dvora rozhodovat o vnitřní dělbě pravomocí členského státu v tomto ohledu nebo o ústavněprávní klasifikaci takových vnitrostátních orgánů, jako je úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení.

121. Obecně lze říci následující.

122. S výhradou omezení časové působnosti uvedených výše musí mít jednotlivec, jako je V. Kohn, možnost uplatnit pravidlo NPE před vnitrostátními soudy a vnitrostátními orgány. Tyto vnitrostátní soudy a orgány mají povinnost zajistit působení přímého účinku tohoto pravidla⁷², nebo kdyby Soudní dvůr konstatoval, že pravidlo NPE nemá přímý účinek, mají tyto soudní orgány povinnost v každém případě vykládat vnitrostátní právo v souladu s pravidlem NPE „v rámci své jurisdikce“⁷³ a vnitrostátní orgány „v rámci svých pravomocí“⁷⁴.

68 – Viz například rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 39).

69 – Rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 40).

70 – Rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 98).

71 – Rozsudek ze dne 22. června 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, body 30 až 33).

72 – Rozsudek ze dne 22. června 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, bod 31).

73 – Rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 99).

74 – Rozsudky ze dne 12. června 1990, Německo v. Komise (C-8/88, EU:C:1990:241, bod 13); ze dne 13. ledna 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, bod 20), a ze dne 12. února 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, bod 34).

123. Otázkou však i nadále zůstává, zda snížení přiznaných nákladů řízení tak, aby bylo dodrženo pravidlo NPE, představuje záležitost spadající do oblasti „pravomoci“ (nebo „jurisdikce“) úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, nebo vnitrostátního soudu, který přezkoumává jeho rozhodnutí. To je klíčovým aspektem třetí otázky předkládajícího soudu.

124. V tomto ohledu mám za to, že pokud judikatura Soudního dvora odkazuje na vnitrostátní správní orgány uplatňující přednost a přímý účinek unijního práva, jakož i konformní výklad „v rámci svých pravomocí“, je třeba toto vykládat v tom smyslu, že vnitrostátní orgány tak musí činit, když jsou nadány potřebnou mocí (ve smyslu *obecného druhu pravomoci*), aniž by muselo existovat výslovného povolení k využití této existující moci pro konkrétní účel vyžadovaný unijním právem. Přímý účinek a zásada přednosti, podle mého názoru, však nemůže být posunuta až tak daleko, aby poskytovala správním orgánům zcela nový druh pravomoci, než jakou by měly podle vnitrostátního práva, potenciálně v rozporu s dělbou moci.

125. Pochopil jsem z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, že úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, má oprávnění do určité míry snížit náklady řízení. Má zřejmě určitý obecný druh pravomoci, který mu umožňuje změnit výši nákladů řízení, které mají být přiznány. Zda oprávnění úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení, je možné vykládat tak, že se vztahuje i na případy, jako je projednávaný případ, je v konečném důsledku otázkou vnitrostátního práva, již musí posoudit předkládající soud.

126. V každém případě, pokud předkládající soud dospěje k závěru, že úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, *nemá* tuto pravomoc, pak ji musí mít soud přezkoumávající jeho rozhodnutí.

127. Podle ustálené judikatury jsou to totiž vnitrostátní soudy, kterým *zejména* přísluší poskytovat právní ochranu, která pro jednotlivce vyplývá z ustanovení unijního práva, a zaručovat plný účinek těchto ustanovení⁷⁵. Při neexistenci unijní právní úpravy v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která procesním subjektům plynou z unijního práva⁷⁶.

128. Tato pravidla zejména nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity). Nedodržení této povinnosti na úrovni EU může vést k porušení zásady účinné soudní ochrany⁷⁷.

129. Podle mého názoru by bylo v rozporu se zásadou efektivity konstatovat, že ani úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení, ani vnitrostátní soud příslušný k přezkoumání jeho rozhodnutí, nemají pravomoc uplatňovat pravidlo NPE v případě, jako je projednávaný případ.

130. Při učinění tohoto závěru jsem vzal v úvahu různé skutečnosti uvedené v předchozí části, z nichž je podle mého názoru jedna rozhodující, a to skutečnost, že rozhodnutí týkající se výše bylo přijato dlouho *po* uplynutí lhůty pro napadení rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení V. Klohnovi. Z toho by vyplývalo, že V. Klohn při rozhodování, zda napadnout rozhodnutí o přiznání nákladů řízení, prostě neměl přístup k tomu, co se jeví být klíčovou informací: kolik mu může být uloženo k zaplacení? V tomto ohledu připomínám, že velká část argumentace Rady v tomto případě je

75 – Rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 111).

76 – Rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), ze dne 16. prosince 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, bod 13); ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 12); ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 39); ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 28), a ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 44).

77 – Rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 46 a 48).

založena na předpokladu, že rozhodnutí podat žalobu zahrnuje *informovanou analýzu nákladů a přínosů*, což vede k podloženým očekáváním. Proto je potom poněkud ironické tvrdit, že strana, která spor prohrála, by měla být povinna učinit rozhodnutí o tom, zda napadnout rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, aniž by věděla, jaká částka by po ní mohla být požadována.

131. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby byla třetí otázka předkládajícího soudu zodpovězena následovně:

„V takové věci, o jakou se jedná před předkládajícím soudem, kdy rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je bez výhrad a při neexistenci žádného opravného prostředku je třeba ho považovat za konečné a nezvratné podle vnitrostátního práva, a před uplynutím lhůty k podání opravného prostředku proti tomuto rozhodnutí nebyly náklady řízení vyčísleny, unijní právo vyžaduje, aby buď:

- úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení a který je v souladu s vnitrostátním právem pověřen úkolem vyčíslit výši přiměřených nákladů řízení, které vznikly účastníku řízení, který měl ve věci úspěch; nebo
- soud, od něhož se požaduje přezkum rozhodnutí tohoto úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení

měl povinnost uplatnit přímo účinné pravidlo, které vyplývá z pátého pododstavce článku 10a směrnice o EIA, podle něhož řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

V. Závěry

132. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky předložené Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko) odpověděl takto:

„1) V případech, jako je ten, který je před předkládajícím soudem, požadavek obsažený v pátém pododstavci článku 10a Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003), že řízení nesmí být ‚nepřiměřeně nákladné‘, může být uplatněn ve vztahu k nákladům, které vznikly od začátku prvního samostatného stadia řízení po uplynutí lhůty pro provedení směrnice, tj. po přijetí takového rozhodnutí soudního orgánu, který věc projednává, kterým se buď a) takové stadium končí, nebo b) umožňuje pokračování v řízení.

2) Požadavek obsažený v pátém pododstavci článku 10a směrnice 85/337, že řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné, má přímý účinek. Vnitrostátní soud, jenž disponuje prostorem pro uvážení, pokud jde o uložení povinnosti náhrady nákladů řízení neúspěšnému účastníku řízení, je povinen, v případě neexistence zvláštních opatření přijatých za účelem provedení tohoto ustanovení, při přijímání rozhodnutí ohledně náhrady nákladů řízení, na které se toto ustanovení vztahuje, zajistit, aby žádné takové rozhodnutí nečinilo řízení ‚nepřiměřeně nákladné‘.

3) V takové věci, o jakou se jedná před předkládajícím soudem, kde rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je bez výhrad a při neexistenci žádného opravného prostředku je třeba ho považovat za konečné a nezvratné podle vnitrostátního práva; a před uplynutím lhůty k podání opravného prostředku proti tomuto rozhodnutí nebyly náklady řízení vyčísleny, unijní právo vyžaduje, aby buď:

- úředník, který vyměřuje výši nákladů řízení a který je v souladu s vnitrostátním právem pověřen úkolem vyčíslit výši přiměřených nákladů řízení, které vznikly účastníku řízení, který měl ve věci úspěch; nebo

- soud, od něhož se požaduje přezkum rozhodnutí tohoto úředníka, který vyměřuje výši nákladů řízení

měl povinnost použít přímo účinné pravidlo, které vyplývá z pátého pododstavce článku 10a 85/337, podle něhož řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné.“