



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 2. července 2020¹

Věc C-826/18

**LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
proti
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
vedlejší účastnice řízení:
Sebava BV**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Aarhuská úmluva – Článek 6 – Práva na účast – Postup pro účast veřejnosti – Článek 2 odst. 4 a 5 – ‚Veřejnost‘ a ‚dotčená veřejnost‘ – Osobní působnost – Článek 9 odst. 2 a 3 – Přístup k právní ochraně – Aktivní legitimace – Listina základních práv Evropské unie – Článek 47 a čl. 52 odst. 1 – Právo na účinnou právní ochranu – Směrnice 2011/92/EU – Články 6 a 11 – Směrnice 2010/75/EU – Články 24 a 25 – Podmínka předchozí účasti – Procesní autonomie“

I. Úvod

1. Podle nizozemského práva má každý právo být účastníkem postupu pro účast veřejnosti vedoucího k přijetí rozhodnutí o činnosti, jež se týká životního prostředí. Přístup k soudu za účelem napadení konečného správního rozhodnutí vydaného v rámci tohoto postupu však podléhá dvěma podmínkám, které musí být splněny současně. První podmínkou je, že daná osoba je dotčeným účastníkem, jehož zájmy jsou daným rozhodnutím bezprostředně dotčeny. Druhou podmínkou je, že se tato osoba účastnila postupu pro účast veřejnosti tím, že předložila vyjádření k návrhu rozhodnutí, ledaže by této osobě nebylo možné důvodně vytýkat, že tak neučinila.

2. Výsledkem takto koncipovaných vnitrostátních právních norem je patrně značný nesoulad v osobní působnosti obou procesních rámců: velká otevřenost ve fázi správního řízení a podstatně menší otevřenost ve fázi řízení soudního. V důsledku této skutečnosti je přirozeně možno si klást následující otázku: *co bude s těmi, kdo byli opominuti?* Co bude s osobami z řad veřejnosti, které buď nejsou bezprostředně dotčeny, nebo nepředložily v rámci postupu pro účast veřejnosti žádná vyjádření? Je těmto osobám zcela odepřen přístup k soudu zaručený na základě Aarhuské úmluvy² nebo ustanovení unijního práva?

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 v Aarhusu a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1; dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo jen „úmluva“).

II. Právní rámec

A. Aarhuská úmluva

3. Aarhuská úmluva byla podepsána v Aarhusu dne 25. června 1998 tehdeším Evropským společenstvím a následně schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES³.

4. Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy podléhá rozhodnutí o povolení činností týkajících se životního prostředí, jež jsou vyjmenovány v příloze I, postupu pro účast veřejnosti zakotvenému v čl. 6 odst. 2 až 11. Článek 9 odst. 2 úmluvy upravuje právo na přístup k právní ochraně zajišťující oprávněným osobám právo bránit se proti rozhodnutím, která byla předmětem postupu pro účast veřejnosti dle článku 6. Pro účely vymezení osobní působnosti článku 6 a čl. 9 odst. 2 používají tato ustanovení pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“. Tyto pojmy jsou definovány v čl. 2 odst. 4 a 5 úmluvy.

B. Unijní právo

5. Před přijetím rozhodnutí Rady 2005/370/ES přijalo tehdejší Evropské společenství směrnici 2003/35/ES⁴. Tato směrnice novelizovala dvě již existující směrnice za účelem řádného uvedení právní úpravy Společenství do souladu s Aarhuskou úmluvou, zejména článkem 6 a čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy⁵. Tyto směrnice byly posléze nahrazeny směrnicí 2010/75/EU⁶ a směrnicí 2011/92/EU⁷, ve znění směrnice 2014/52/EU (dále jen „směrnice 2011/92“)⁸.

6. Článek 6 Aarhuské úmluvy je proveden článkem 6 směrnice 2011/92 a článkem 24 ve spojení s přílohou IV směrnice 2010/75; čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy je proveden článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75. Pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“ se objevují i v těchto ustanoveních, přičemž pojem „veřejnost“ je definován v čl. 1 odst. 2 písm. d) směrnice 2011/92 a v čl. 3 odst. 16 směrnice 2010/75 a pojem „dotčená veřejnost“ je definován v čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice 2011/92 a v čl. 3 odst. 17 směrnice 2010/75.

C. Nizozemské právo

7. Na základě předkládacího rozhodnutí, jak bylo následně upřesněno nizozemskou vládou na jednání, dovozují, že relevantní ustanovení nizozemského práva je nutno chápat následovně.

8. Činnost, která je předmětem sporu ve věci v původním řízení, byla předmětem projednávání ve veřejném přípravném řízení dle oddílu 3.4 Algemene wet bestuursrecht (obecný správní zákon, dále jen „Awb“). Toto ustanovení představuje postup pro účast veřejnosti ve smyslu článku 6 Aarhuské úmluvy.

3 – Viz výše poznámku pod čarou 2.

4 – 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).

5 – Body 5 a 11 odůvodnění směrnice 2003/35.

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17).

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

8 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

9. Obsahem veřejného přípravného řízení ve smyslu Awb je, že v případě podání žádosti o vydání povolení musí příslušný orgán *nejprve* vydat návrh rozhodnutí, z něhož bude patrný postoj daného orgánu k dotčené žádosti. Tento návrh rozhodnutí musí být vhodným způsobem zpřístupněn *každému*, přičemž v souladu s čl. 3.12 odst. 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon s obecnými ustanoveními o právu životního prostředí, dále jen „Wabo“) se může k tomuto návrhu rozhodnutí vyjádřit *každý*.

10. Považuji za potřebné poznamenat, že nizozemská vláda na jednání výslovně potvrdila, že *každý* dle Wabo znamená doslova kterákoli fyzická nebo právnická osoba bez jakéhokoli omezení, ať již územního či jiného. V zásadě *mají* tedy podle nizozemského práva český rezident v České republice, dánský rezident v Dánsku i čínský rezident v Číně *právo účastnit se* postupu pro účast veřejnosti týkajícího se požadované činnosti ve věci v původním řízení.

11. Nizozemská vláda dále vysvětlila, že otevřením veřejného přípravného řízení každému chtěla co nejvíce posílit diskusi mezi příslušným orgánem a veřejností. Tato vláda rovněž chtěla (místním) správním orgánům ulehčit od zjišťování v každém jednotlivém případě, která osoba z řad veřejnosti by mohla být navrhovanou činností dotčena a která nikoli.

12. Nizozemská vláda má dále za to, že z čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy *de facto* vyplývá, že právo účastnit se postupu pro účast veřejnosti má *každý*, a to za podmínek stanovených v článku 6 Aarhuské úmluvy.

13. Dále platí, že po skončení postupu pro účast veřejnosti vydá správní orgán konečné rozhodnutí ohledně požadované činnosti. Možnost napadnout před soudem procesní a hmotněprávní zákonnost takového rozhodnutí je v nizozemském právu vázána na splnění *dvou kumulativních podmínek*. Tyto podmínky ve srovnání s fází správního řízení, které vedlo k přijetí daného rozhodnutí, podstatně zužují okruh žadatelů.

14. *Zaprvé* podle článku 8:1 Awb musí být žalobce „dotčeným účastníkem“ ve smyslu článku 1:2 Awb, čímž se rozumí osoba, jejíž zájmy jsou rozhodnutím přímo dotčeny. Sdružení na podporu ochrany životního prostředí jsou vždy považována za „dotčené účastníky“ dle čl. 1:2 odst. 3 Awb.

15. Podotýkám, že výraz „dotčený účastník“ se neobjevuje v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který namísto něj používá výraz „osoby z řad dotčené veřejnosti mající dostatečný zájem nebo u nichž trvá porušování práva“. Z předkládacího rozhodnutí dle mého názoru vyplývá, že výraz „dotčený účastník“ ve smyslu Awb představuje provedení tohoto výrazu obsaženého v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Osoba, která není „dotčeným účastníkem“ ve smyslu článku 1:2 Awb, tak není považována za osobu z řad „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

16. *Zadruhé* další podmínkou, která musí být splněna, je, že se „dotčený účastník“ účastnil veřejného přípravného řízení v souladu s článkem 6:13 Awb tím, že předložil svá stanoviska k předmětné činnosti, ledaže by nebylo možno mu důvodně vytýkat, že tak neučinil.

17. Podle nizozemské vlády je účelem tohoto druhého požadavku posílit efektivitu správních řízení a tím i efektivitu řízení soudních. Účast na veřejném přípravném řízení umožňuje, aby byly sporné body zjištěny již v rané fázi rozhodovacího procesu, čímž se kvalita tohoto procesu zvyšuje. Je tak možné soudnímu řízení zcela předejít, nebo alespoň zvýšit jeho efektivitu.

18. Výjimka z tohoto pravidla (kdy danému účastníkovi nelze důvodně vytýkat, že se neúčastnil) se dle upřesňujícího vyjádření nizozemské vlády použije, pokud je tato neúčast odůvodněná. Podle vnitrostátní judikatury je tomu tak například tehdy, když je oznámení návrhu rozhodnutí stíženo nějakou vadou; když se vydané rozhodnutí liší od oznámeného návrhu rozhodnutí a tento rozdíl má pro „dotčeného účastníka“ negativní důsledky; nebo když se určitá osoba z důvodu přestěhování stane „dotčeným účastníkem“ teprve po uplynutí lhůty pro předložení vyjádření k návrhu rozhodnutí.

19. A konečně, pokud jde o vztah mezi těmito dvěma podmínkami aktivní legitimace, nizozemská vláda na jednání objasnila, že účastník řízení, který se účastnil veřejného přípravného řízení dle Wabo, ale není dotčeným účastníkem ve smyslu Awb, nebude mít právo napadnout následně vydané rozhodnutí u soudu, přestože se tento účastník účastnil přípravné fáze tím, že předložil vyjádření.

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

20. V roce 2016 podala společnost Sebava BV žádost u College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Rada obecního zastupitelstva obce Echt-Susteren, Nizozemsko, dále jen „žalovaná“) o výstavbu nového vepřína pro 855 prasnic, o náhradu mladých prasnic kojícími prasnicemi ve stávajících vepřinech a výstavbu zastřešeného výběhu pro prasnice.

21. Tato žádost byla žalovanou předložena k jednotnému veřejnému přípravnému řízení ve smyslu oddílu 3.4 Awb. Předkládající soud potvrzuje, že toto řízení je postupem pro účast veřejnosti ve smyslu článku 6 Aarhuské úmluvy.

22. Žalovaná poskytla jedno vyhotovení oznámení a další příslušné dokumenty k nahlédnutí. Tyto skutečnosti byly oznámeny v *Staatscourant* (státní věstník). Žádost byla dále uveřejněna v *Gemeentebled* (obecní listy) obce žalované.

23. Dne 28. září 2017 vydala žalovaná požadované povolení a tuto skutečnost oznámila ve *Staatscourant*.

24. Proti tomuto povolení byla čtyřmi žalobkyněmi podána žaloba k předkládajícímu soudu, Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu). První žalobkyně je fyzická osoba, profesí veterinářka (dále jen „první žalobkyně“). Je rovněž členkou vedení, tajemnicí a předsedkyní rady zájmových svazů na ochranu zvířat. Zbýlými třemi žalobkyněmi jsou sdružení na ochranu životního prostředí (dále jen „tři žalující sdružení“) (společně dále jen „čtyři žalobkyně“).

25. V řízení u předkládajícího soudu všechny čtyři žalobkyně připouštějí, že proti návrhu rozhodnutí žalované nevznesly žádné námitky. Tvrdí však, že jim nelze důvodně vytýkat, že tak neučinily, neboť oznámení žalované o tomto návrhu rozhodnutí nebylo provedeno řádně. Na základě shora uvedeného čtyři žalobkyně navrhuje, aby předkládající soud zrušil napadené rozhodnutí, tak aby jim ještě bylo umožněno podat proti návrhu rozhodnutí námitky.

26. Pokud jde o žalobu podanou první žalobkyní, předkládající soud má za to, že by měla být prohlášena za nepřípustnou na základě článků 8:1 a 1:2 Awb. Podle předkládajícího soudu není první žalobkyně ve smyslu těchto ustanovení „dotčeným účastníkem“. Předkládající soud konstatuje, že první žalobkyně podala žalobu vlastním jménem, neboť své postavení členky vedení, tajemnice a předsedkyně různých zájmových svazů oznámila až dlouho po uplynutí lhůty k podání žaloby. Kromě toho bydlí ve značné vzdálenosti od plánovaného vepřína, a ten pro ni tedy nemá územní ani environmentální důsledky.

27. Pokud jde o žalobu podanou třemi žalujícími sdruženími, má předkládající soud za to, že jsou jakožto sdružení na ochranu životního prostředí skutečně dotčenými účastníky ve smyslu čl. 1:2 odst. 1 Awb. Proti návrhu rozhodnutí však tyto tři žalobkyně nepodaly žádné námitky. Z článku 6:13 Awb vyplývá, že dotčený účastník, jemuž lze důvodně vytýkat, že během přípravného řízení nepředložil žádné vyjádření, nemůže podat žalobu ke správnímu soudu.

28. Za těchto skutkových a právních okolností se Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu, Nizozemsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„(1) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby právo veřejnosti (public) (každého) na přístup k právní ochraně bylo v plném rozsahu vyloučeno, nejedná-li se o dotčenou veřejnost (public concerned) (dotčený účastník)?

V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku:

(2) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že z něj vyplývá, že veřejnost (public) (každý) musí mít v případě údajného porušení procesních náležitostí a práv na účast platných pro tuto veřejnost ve smyslu článku 6 této úmluvy přístup k právní ochraně?

Je přitom relevantní, že dotčená veřejnost (public concerned) (dotčený účastník) má v tomto bodě přístup k právní ochraně a mimo to může u soudu uplatnit také hmotněprávní žalobní důvody?

(3) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby přístup dotčené veřejnosti (public concerned) (dotčený účastník) k právní ochraně závisel na výkonu práv na účast ve smyslu článku 6 této úmluvy?

V případě záporné odpovědi na třetí otázku:

(4) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dotčenou veřejnost (public concerned) (dotčený účastník) vylučuje z přístupu k právní ochraně proti rozhodnutí, lze-li jí odůvodněně vytknout, že proti návrhu rozhodnutí (resp. jeho částem) nepředložila žádné námitky?

V případě záporné odpovědi na čtvrtou otázku:

(5) Je neomezeně věcí vnitrostátního soudu rozhodnout na základě okolností konkrétního případu o tom, co se rozumí pod „lze jí odůvodněně vytknout“, nebo je vnitrostátní soud povinen dbát na určité záruky poskytované unijním právem?

(6) Do jaké míry bude odpověď na třetí, čtvrtou a pátou otázku odlišná, jedná-li se o veřejnost (public) (každého), není-li tato veřejnost zároveň dotčenou veřejností (public concerned) (dotčený účastník)?“

29. Písemná vyjádření předložily dánská vláda, Irsko, nizozemská a švédská vláda a Evropská komise. Žalovaná předložila vyjádření podporující stanovisko podané nizozemskou vládou. Všechny čtyři žalobkyně v původním řízení, žalovaná, Irsko, nizozemská vláda a Evropská komise se zúčastnily jednání, které se konalo dne 30. ledna 2020.

IV. Posouzení

30. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve určím použitelná ustanovení Aarhuské úmluvy a směrnic 2010/75 a 2011/92 (A). Následně se budu zabývat slučitelností shora uvedených dvou podmínek týkajících se aktivní legitimace podle nizozemského práva, a sice podmínky, která požaduje, aby byla daná osoba „dotčeným účastníkem“ (B), a podmínky požadující předložení stanovisek v rámci postupu pro účast veřejnosti (C), s těmito právními akty.

A. Použitelné právo: Aarhuská úmluva, směrnice 2010/75 a 2011/92

31. Předkládající soud má za to, že se na věc v původním řízení použijí ustanovení týkající se účasti veřejnosti obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy, článku 6 směrnice 2011/92 a článku 24 směrnice 2010/75.

32. Tak tomu patrně skutečně je v případě Aarhuské úmluvy a směrnice 2010/75. Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy se článek 6 použije vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I. Příloha I bod 15 písm. c) zmiňuje zařízení pro intenzivní chov prasat s kapacitou větší než 750 míst pro prasnice. Podle článku 10 směrnice 2010/75 se ustanovení týkající se účasti veřejnosti uvedená v článku 24 této směrnice použijí na činnosti uvedené v příloze I. Bod 6.6 písm. c) této přílohy zmiňuje intenzivní chov prasat s prostorem pro více než 750 prasnic.

33. Naproti tomu není na první pohled zřejmé, že by činnosti dotčené v původním řízení spadaly do rámce činností upravených směrnicí 2011/92. Příloha I bod 17 písm. c) a příloha II bod 1 písm. c) směrnice 2011/92 stanoví, že se tato směrnice použije na zařízení k intenzivnímu chovu prasat s více než 900 místy pro prasnice a vodohospodářské záměry pro zemědělství. Nicméně rozhodnutí o tom, jestli „výstavba nového vepřína pro 855 prasnic, náhrada mladých prasnic kojícími prasnicemi ve stávajících vepřínech a výstavba zastřešeného výběhu pro prasnice“ spadá i do rámce tohoto či kteréhokoli jiného ustanovení směrnice 2011/92, je přirozeně v pravomoci vnitrostátního soudu, který přihlédne k podrobné technické specifikaci dané činnosti.

34. S ohledem na skutečnost, že Soudní dvůr nemá k dispozici potřebné skutkové okolnosti, na jejichž základě by mohl s konečnou platností posoudit použitelnost směrnice 2011/92, je potřeba vycházet z toho, jak uvádí předkládající soud, že i směrnice 2011/92 je ve věci v původním řízení použitelná.

35. Dále se předkládající soud v šesti předběžných otázkách položených Soudnímu dvoru výslovně dovolává pouze čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. S ohledem na předkládací rozhodnutí je však potřeba výraz „unijní právo“ použitý ve znění předběžných otázek vykládat tak, že zahrnuje odkaz na článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75. Obě tato ustanovení v podstatě odpovídají čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

36. Pokud jde o výklad těchto aktů sekundárního práva, články 6 a 11 směrnice 2011/92, jakož i články 24 a 25 směrnice 2010/75 musí být vykládány ve světle odpovídajících ustanovení článku 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce měl v úmyslu zajistit soulad unijního práva s Aarhuskou úmluvou, je nutno pro účely výkladu uvedených směrnic zohlednit znění a cíl této úmluvy⁹.

37. Tak či onak je tedy sekundární unijní právo v této oblasti s Aarhuskou úmluvou provázáno. Nejvhodnějším postupem tedy podle mne bude, pokud posoudím předběžné otázky položené vnitrostátním soudem ve světle relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy, zejména článku 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, a přihlédnu k odpovídajícím ustanovením článků 6 a 11 směrnice 2011/92 a článků 24 a 25 směrnice 2010/75 pouze tam, kde se tato ustanovení od znění Aarhuské úmluvy odchylují. Taková situace může v zásadě nastat ve dvou případech.

⁹ – Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 34).

38. Zprvč čl. 3 odst. 5 Aarhuské úmluvy stranám této úmluvy umožňuje zavádět opatření, která zakotvují práva v širším rozsahu, než jak jsou stanovena v této úmluvě. Zadruhé ve vztahu k určitému zvláštnímu ustanovení by se vskutku mohl objevit nesoulad mezi Aarhuskou úmluvou a normami sekundárního unijního práva. A předkládající soud má skutečně za to, že mezi rozsahem práv na účast přiznaných „veřejností“ oběma směrnicemi na straně jedné a Aarhuskou úmluvou na straně druhé určitý nesoulad či rozpor existuje.

B. K přístupu „veřejnosti“ k právní ochraně

39. Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které bude vhodné posoudit společně, je, zda čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, jakož i článek 11 směrnice 2011/92 nebo článek 25 směrnice 2010/75 brání úplnému vyloučení práva „veřejnosti“ na přístup k právní ochraně, pokud tato veřejnost není „dotčenou veřejností“ ve smyslu uvedené právní úpravy.

40. Tyto otázky se týkají situace první žalobkyně, fyzické osoby, kterou předkládající soud považuje za osobu z řad „veřejnosti“, nikoli však „dotčené veřejnosti“. Naproti tomu tři žalující sdružení jsou považována za „dotčené účastníky“ dle čl. 1:2 odst. 3 Awb¹⁰. Jako taková mají „dostatečný zájem“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a první a druhá předběžná otázka se jich netýkají.

41. První a druhá předběžná otázka předkládajícího soudu spočívají na předpokladu, že článek 6 Aarhuské úmluvy přiznává práva na účast široké „veřejnosti“ *bez ohledu na to*, zda jde současně i o osoby z řad „dotčené veřejnosti“. Předkládající soud tak uvádí, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se patrně vztahuje pouze na „dotčenou veřejnost“, což znamená, že první žalobkyně není na základě tohoto ustanovení aktivně legitimována. Předkládající soud se nicméně táže, zda je takový výklad udržitelný i ve světle skutečnosti, že článek 6 úmluvy přiznává několik procesních práv nejen „dotčené veřejnosti“, ale široké „veřejnosti“ jako takové. V tomto ohledu předkládající soud odkazuje na čl. 6 odst. 3, 7 a 9 úmluvy.

42. Pro účely posouzení, zda čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy brání úplnému vyloučení práva široké „veřejnosti“ na přístup k právní ochraně, je nejprve potřeba určit osobní působnost tohoto ustanovení (1). Jelikož čl. 9 odst. 2 představuje mechanismus soudního uplatnění práv na účast přiznaných v článku 6, je tedy nezbytné určit osobní působnost práv na účast stanovených v článku 6.

1. Osobní působnost čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy

43. *Znění* čl. 9 odst. 2 je poměrně jasné: toto ustanovení přiznává právo na přístup k právní ochraně pouze osobám z řad „dotčené veřejnosti“, nikoli (široké) „veřejnosti“.

44. Aarhuská úmluva obsahuje zvláštní definice obou pojmů. Podle čl. 2 odst. 4 se „veřejností“ v zásadě rozumí každý. Podle čl. 2 odst. 5 je pojem „dotčená veřejnost“ podskupinou veřejnosti. Zahrnuje pouze „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“.

45. S ohledem na *cíl* této právní úpravy je jistě smyslem ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy zajištění širokého přístupu k právní ochraně v oblasti působnosti této úmluvy¹¹. Tento cíl však lze jen stěží vytrhnout z kontextu ve snaze přepsat jasné znění čl. 9 odst. 2. *Systematika a logika* čl. 9 odst. 2 v kontextu jiných ustanovení Aarhuské úmluvy tuto tezi podporují.

10 – Viz výše body 14 a 27 tohoto stanoviska.

11 – Viz například rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58).

46. Zprvce tvůrci Aarhuské úmluvy v této úmluvě záměrně neupravili institut *actio popularis* ve vztahu k záležitostem týkajícím se životního prostředí. Jak uvedla již generální advokátka E. Sharpston¹², právě proto, že bylo při sjednávání Aarhuské úmluvy odmítnuto zavedení *actio popularis*, rozhodli se autoři Aarhuské úmluvy posílit roli nevládních organizací na ochranu životního prostředí, které jsou dle čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 vždy považovány za součást „dotčené veřejnosti“ a za subjekty, které mají dostatečný zájem¹³. Pokud by měl být nyní čl. 9 odst. 2 vykládán tak, že najednou přiznává aktivní legitimaci široké „veřejnosti“, dostaly by tato logika a tento kompromis značné trhliny.

47. Zadruhé je nutno rozlišovat mezi čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3: když tvůrci Aarhuské úmluvy chtěli umožnit přístup k soudu široké „veřejnosti“, nikoli pouze „dotčené veřejnosti“, byli schopni tak podle všeho stanovit výslovně. To je právě příklad znění čl. 9 odst. 3, který bez dalších omezujících podmínek přiznává práva osobám z řad „veřejnosti“.

48. Zatřetí jsou čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 ovšem dvě samostatná ustanovení úmluvy. Článek 9 odst. 2 odkazuje na článek 6. Kromě toho je z celkové konstrukce článku 9 jako celku patrné, že ustanovením o soudním uplatnění práv zakotvených v článku 6 je čl. 9 odst. 2, přičemž obdobné platí ve vztahu článku 4 a čl. 9 odst. 1.

49. Článek 9 odst. 3 je mimoto uvozen prohlášením, podle kterého „Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí [...]“. Toto znění a logika konstrukce článku 9 Aarhuské úmluvy nasvědčují tomu, že *smyslem* čl. 9 odst. 3 *není upravovat* vymáhání práv na účast dle článku 6, ale jiných práv přiznaných jinými ustanoveními úmluvy (nebo vnitrostátním právem). Na rozdíl od dánské vlády a Komise se tedy nedomnívám, že čl. 9 odst. 3 upravuje právo na přístup k právní ochraně, pokud jde o práva na účast přiznaná článkem 6 úmluvy nebo rozhodnutí, která jsou výsledkem postupu podle článku 6.

50. Pokud by tomu tak skutečně bylo, jaký by pak byl vůbec smysl čl. 9 odst. 2 a podmínek nebo pravidel v něm zakotvených (nebo koneckonců v čl. 9 odst. 1), kdyby nad čímkoli a vším, na co se tato ustanovení vztahují, okamžitě převážil potenciálně bezbřehý čl. 9 odst. 3?

51. Souhrnně lze říci, že čl. 9 odst. 2 sám o sobě nepřiznává žádné právo na přístup k právní ochraně „veřejnosti“, ale pouze „dotčené veřejnosti“. Stejný závěr platí i pro článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75, které jsou ohledně této záležitosti koncipovány takřka totožně jako čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

52. Ještě je však potřeba se vypořádat se vztahem mezi čl. 9 odst. 2 a článkem 6. Ve svém znění totiž článek 6 skutečně na několika místech odkazuje na „veřejnost“, a nikoli pouze na „dotčenou veřejnost“. Touto otázkou se budu zabývat nyní.

2. Osobní působnost článku 6 Aarhuské úmluvy

53. Většina ustanovení článku 6, včetně klíčového ustanovení čl. 6 odst. 2, přiznává práva na účast pouze „dotčené veřejnosti“. Je to právě „dotčená veřejnost“, která bude vyrozuměna v rámci rozhodovacího řízení ve věcech životního prostředí o navrhované činnosti dle čl. 6 odst. 2 a bude mít následně přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování dle čl. 6 odst. 6. Navíc čl. 6 odst. 5 stanoví, že je to opět „dotčená veřejnost“, která by měl být určena případnými žadateli ještě před podáním žádosti o povolení, aby s ní tito žadatelé zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

12 – Stanoviska generální advokátky E. Sharpston ve věcech Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:421, bod 63) a Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, bod 81).

13 – V tomto smyslu viz Aarhus Convention; An Implementation Guide (Průvodce použitím Aarhuské úmluvy), druhé vydání, 2014 (dále jen „Průvodce použitím“), s. 194, a Aarhus Convention Compliance Committee (Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy, dále jen „Výbor pro dohled“), Zjištění a doporučení ze dne 16. června 2006, Belgie (ACCC/C/2005/11, bod 35).

54. Jak ovšem uvádí předkládající soud, v čl. 6 odst. 3, 7 a 9 je použit výraz „veřejnost“, nikoli pouze „dotčená veřejnost“¹⁴. To vskutku vyvolává nejasnost ohledně toho, zda článek 6 přiznává práva na účast osobám z řad široké „veřejnosti“ bez ohledu na to, zda jsou součástí „dotčené veřejnosti“, a pokud ano, zda dále čl. 9 odst. 2 navzdory výše uvedenému předběžnému závěru i tak ukládá stranám povinnost zajistit „veřejnosti“ (alespoň nějakou) aktivní legitimaci nezbytnou k vymáhání těchto práv.

a) Článek 6 odst. 3 a 9

55. Článek 6 odst. 3 ukládá orgánům veřejné správy povinnost stanovit přiměřené lhůty pro jednotlivé fáze postupu pro účast veřejnosti tak, aby „veřejnost“ byla nejprve informována a poté se účinně připravila a účastnila.

56. Podle mého názoru lze odkaz na „veřejnost“ v tomto ustanovení snadno vysvětlit povahou tohoto ustanovení. Toto ustanovení se týká fáze, v níž je potřeba komunikace navenek, kdy nemusí být možné ani přiměřeně trvat na určení „dotčené veřejnosti“. Proto je požadováno pouze to, aby byla daná informace zveřejněna. Tento výklad dále potvrzuje i skutečnost, že v čl. 6 odst. 3 je odkazováno na čl. 6 odst. 2, který se týká pouze „dotčené veřejnosti“.

57. Podobné úvahy platí i ve vztahu k čl. 6 odst. 9. Toto ustanovení orgánům veřejné správy ukládá, aby o vydání rozhodnutí byla okamžitě informována „veřejnost“ a aby bylo toto rozhodnutí zpřístupněno „veřejnosti“. Svým způsobem toto ustanovení zrcadlí ustanovení čl. 6 odst. 3, ale ve fázi výstupu: zatímco čl. 6 odst. 3 vyžaduje přiměřeně rozsáhlé šíření informací o postupu pro účast veřejnosti před jeho zahájením, čl. 6 odst. 9 požaduje totéž ve vztahu k výsledkům tohoto postupu, jakmile je skončen.

58. Není žádný důvod k utajování povolení v oblasti územního plánování. Důvodem není pouze obecný požadavek transparentnosti a otevřenosti veřejné správy. Stejně tak mohou vedle „dotčené veřejnosti“, která se účastnila rozhodovacího procesu a je orgánům veřejné správy známa v okamžiku vydávání konečného rozhodnutí, existovat i osoby z řad „dotčené veřejnosti“, které se tohoto postupu *neúčastnily*, ale navzdory této skutečnosti mohou mít zájem toto rozhodnutí, které je výsledkem uvedeného postupu, právně napadnout.

59. Otevřenost na vstupu i na výstupu, stejně jako proveditelnost postupu pro účast veřejnosti dle článku 6 tak logicky vysvětlují, proč je v čl. 6 odst. 3 a 9 použit výraz „veřejnost“.

b) Podivuhodný případ čl. 6 odst. 7

60. Článek 6 odst. 7 stanoví, že postupy pro účast veřejnosti umožní „veřejnosti“ předkládat písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

61. Nizozemská vláda má, stejně jako předkládající soud, na základě znění čl. 6 odst. 7 patrně za to, že práva na účast v postupu pro účast veřejnosti jsou přiznána široké „veřejnosti“. Dle znění tohoto ustanovení a na rozdíl od čl. 6 odst. 3 a 9 se totiž odstavec 7 tohoto článku týká samotného postupu pro účast veřejnosti. Netýká se ani přípravné fáze, ani fáze zveřejnění. Týká se vlastně přímo komunikace mezi účastníky veřejného řízení a orgánem veřejné správy ohledně navrhované činnosti.

14 – Pro úplnost uvádím, že předkládající soud rovněž zmiňuje čl. 6 odst. 8. Toto ustanovení však pouze ukládá stranám, aby zajistily, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Není mi tedy zřejmé, jak by toto ustanovení mohlo obsahovat jakákoli případná práva přiznaná „veřejnosti“.

62. Článek 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy lze podle všeho vykládat dvěma vzájemně protichůdnými způsoby.

63. *První výklad* čl. 6 odst. 7 by byl výklad navrhovaný nizozemskou vládou, přinejmenším pokud jde o jeho první krok: „veřejnost“ dle čl. 6 odst. 7 by měla zahrnovat každého. Každé fyzické nebo právnické osobě, aniž by musela mít nějaký zájem nebo být osobně dotčena, je tedy přiznáno *právo* účastnit se rozhodovacího procesu týkajícího se životního prostředí dle článku 6 Aarhuské úmluvy.

64. Nicméně z důvodů podrobně specifikovaných níže¹⁵ může jen stěží být logickým důsledkem této teze důsledek, který je rovněž zakotven v nizozemském právu a dle něhož má sice každý právo se účastnit, avšak pouze dotčeným účastníkům může být přiznáno právo napadnout výsledek této účasti u soudu. Logickým důsledkem tohoto výkladu čl. 6 odst. 7 by místo toho byl důsledek, který navrhuje Komise a který je zmíněn i v Průvodci použitím Aarhuské úmluvy¹⁶: vzhledem k tomu, že čl. 9 odst. 2 úmluvy je prostředkem uplatňování *všech práv* zakotvených v článku 6 a že se čl. 9 odst. 2 použije pouze na „dotčenou veřejnost“, by to znamenalo, že kterákoli osoba z řad „veřejnosti“, která se skutečně účastní postupu pro účast veřejnosti tím, že předkládá připomínky, získává postavení osoby z řad „dotčené veřejnosti“. Jinými slovy, podle tohoto výkladu by čl. 6 odst. 7 umožnil dané osobě být pro účely čl. 9 odst. 2 „dotčenou na základě účasti“.

65. *Druhý výklad* by spočíval v tom, že by byl čl. 6 odst. 7 úmluvy vykládán v tom smyslu, že každý („veřejnost“) má sice možnost obrátit se na orgán veřejné správy za účelem vyrozumění tohoto orgánu o své existenci a o existenci svého zájmu na rozhodovacím procesu, ale je-li čl. 6 odst. 7 vykládán v celkovém kontextu článku 6 a Aarhuské úmluvy, přiznává toto ustanovení práva na účast – tedy práva, která zakládají odpovídající povinnosti příslušných orgánů tato vyjádření zohlednit v souladu s čl. 6 odst. 8 a mohou být soudně vymahatelná dle čl. 9 odst. 2 – pouze v případě, že je daná osoba součástí „dotčené veřejnosti“.

66. Existuje celá řada důvodů, kterými se budu dále podrobně zabývat v následujících třech pododdílech, jež dle mého názoru nepřipouštějí, aby byl první výklad v jakékoli možné podobě považován za smysluplný.

c) „Globální“ právo na účast?

67. Zprv je potřeba zohlednit vnitřní logiku článku 6. Pokud by měl být čl. 6 odst. 7 vykládán v tom smyslu, že přiznává právo na účast každému, nikoli pouze „dotčené veřejnosti“, co by to znamenalo pro ostatní ustanovení téhož článku, která jsou *per se* omezena na „dotčenou veřejnost“? Jak by fungovalo jejich vzájemné působení? Jak by například mohla „veřejnost“ využít svého práva předložit připomínky nebo stanoviska k návrhu rozhodnutí podle čl. 6 odst. 7, pokud by primárně neměla právo být o tomto návrhu rozhodnutí informována, neboť toto právo je omezeno pouze na „dotčenou veřejnost“ podle čl. 6 odst. 2? A obdobně, na jakém základě by měla „veřejnost“ předkládat vyjádření k navrhované činnosti, když nemá právo na přístup ke všem informacím relevantním pro daný návrh rozhodnutí, neboť čl. 6 odst. 6 přiznává tato práva pouze „dotčené veřejnosti“?

68. Z praktického hlediska tedy musí článek 6 tvořit soudržný celek. To znamená buď nutnost rozšíření rámce „dotčené veřejnosti“ ve všech ostatních ustanoveních článku 6, což je v rozporu s jejich jednoznačným zněním, tak aby byl tento výraz ve skutečnosti vykládán jako „veřejnost“, nebo nutnost výkladového omezení čl. 6 odst. 7 takovým způsobem, že pouze „dotčená veřejnost“ má práva na účast ve smyslu uvedeném výše v bodě 65, tak aby toto ustanovení zapadlo mezi ostatní ustanovení tohoto článku.

15 – Body 81 až 85 tohoto stanoviska.

16 – Průvodce použitím, s. 153 a 195. Přestože Průvodce použitím není závazný, může být zohledněn pro účely výkladu úmluvy – viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 38).

69. Podle mého názoru tento soudržný celek, kterým by měl být článek 6, přiznává práva na účast pouze „dotčené veřejnosti“, nikoli „veřejnosti“, a to z důvodů funkčních i principiálních.

70. Z hlediska *funkčnosti* si lze jen obtížně představit, jak by postupy a práva, které byly koncipovány a vytvořeny pro určité společenství, u něhož lze důvodně předpokládat, že bude navrhovanou činností dotčeno, fungovaly ve vztahu ke komukoli a ke všem.

71. Pro začátek lze poukázat na účinné poskytování informací o navrhované činnosti dle čl. 6 odst. 3 a 2: pokud nemá být tato komunikace zamýšlena tak, aby se dotčené informace dostaly jen veřejnosti, o níž lze rozumně předpokládat, že jimi bude dotčena, ale – v rozporu se zněním uvedených ustanovení – široké veřejnosti bez jakéhokoli územního, environmentálního nebo zájmového omezení, neměla by být každá navrhovaná činnost oznamována celému světu? Musí být v takovém případě oznámení o každém větším chlívě (v Nizozemsku) zveřejněno například ve Financial Times nebo v The Economist či jakémkoli jiném sdělovacím prostředku se skutečně celosvětovým dosahem?

72. Je tedy poměrně zřejmé, že výraz „veřejnost“ užívaný v různých ustanoveních článku 6 musí být vykládán v rozumných mezích toho, co je cílem celého tohoto procesu: poskytnout veřejnosti, u níž lze předpokládat, že bude danou záležitostí dotčena, rozumnou možnost se o rozhodování o navrhovaných činnostech brzy a předem dozvědět a dozvědět se i tom, jakým způsobem se mohou osoby z řad této veřejnosti účastnit¹⁷.

73. Na tuto funkčnost navazuje *principiální* otázka: jaké zájmy, neřkuli práva, by nějaký Čech, Dán nebo Číňan¹⁸, kteří všichni bydlí stovky nebo i tisíce kilometrů daleko od navrhované činnosti, měli na výstavbě nového vepřína pro 855 prasnic v Echt-Susterenu v jihovýchodním Nizozemsku?

74. Je pravda, že Aarhuská úmluva v preambuli připomíná právo každého žít v prostředí příznivém pro jeho zdraví. Stejně tak bezpochyby existuje řada teorií o tom, proč jsou práva životního prostředí zvláštními a kolektivními právy, u nichž musí být zaručeno, že budou moci být vykonávána zvláštním způsobem. I samotná Aarhuská úmluva v několika obecných ustanoveních v článku 3, jakož i v jiných zvláštních ustanoveních, podporuje co nejrozsáhlejší účast veřejnosti, stejně jako přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

75. Nicméně i v případě, že připustíme vše shora uvedené, a ačkoli je můj názor možná tradiční a pozitivistický, stále nejsem schopen specifikovat, jaké zájmy by tito Češi, Dánové nebo Číňané měli ve věci, jako je věc projednávaná v původním řízení, pokud jde o konkrétní činnost v oblasti životního prostředí navrhovanou ve věci v původním řízení. Především však nejsem schopen žádná taková vymahatelná práva dovodit z ustanovení Aarhuské úmluvy. Celková logika i kontext Aarhuské úmluvy brání tomu, aby byla tato úmluva vykládána tak, že *opravňuje* k veřejné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí podle článku 6 *každého*.

76. Mnohem smysluplnější výklad čl. 6 odst. 7, posuzujeme-li toto ustanovení samo o sobě, je tedy takový, že se má toto ustanovení řídit stejnou logikou jako zbytek uvedeného článku. Aby mohly orgány veřejné správy určit „dotčenou veřejnost“ v rámci daného postupu pro účast veřejnosti, měly by osobám z řad široké „veřejnosti“ umožnit, aby se samy obrátily na tyto orgány a objasnily svůj zájem a postavení v daném rozhodovacím procesu. V tomto kontextu umožňuje čl. 6 odst. 7 široké

17 – Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2019, Flausch a další (C-280/18, EU:C:2019:928, bod 32 a násl.), v němž Soudní dvůr konstatoval, že účinnost poskytování informací je potřeba posuzovat ve vztahu k „dotčené veřejnosti“, nikoli ve vztahu k široké „veřejnosti“. Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Flausch a další (C-280/18, EU:C:2019:449, bod 62).

18 – Zůstanu-li u příkladů osob uvedených v bodě 10 výše, které by na základě potvrzení nizozemské vlády měly *právo* účastnit se postupu pro účast veřejnosti podle nizozemského práva.

„veřejnosti“ předkládat orgánům veřejné správy vyjádření. To však neznamená, že by tato široká veřejnost měla nějaká práva ve vztahu ke skutečné účasti na tomto postupu, či orgány veřejné správy nějaké tomu odpovídající povinnosti. Aby „veřejnost“ takové právo měla, musí se jednat o „veřejnost dotčenou“.

77. Pro úplnost dodávám, že zprávy vydávané Výborem pro dohled, jichž se dovolává předkládající soud, dle mého názoru nepodporují žádný odlišný výklad. Je pravda, že Výbor pro dohled konstatoval, že jistá strana této úmluvy nesplnila povinnost zaručit práva předvídaná v čl. 6 odst. 7 v plném rozsahu, když právo předkládat připomínky omezila na osoby z řad „dotčené veřejnosti“. Důvodem však bylo též to, že tyto připomínky měly být „odůvodněnými návrhy“ v tom smyslu, že měly obsahovat odůvodněnou argumentaci, přičemž tato povinnost byla ve vztahu ke (správnímu) postupu pro účast veřejnosti skutečně poněkud tíživá¹⁹. Stejně tak čl. 6 odst. 8 Aarhuské úmluvy ukládá orgánům veřejné správy povinnost pro účely svého rozhodnutí „náležitě vyhodnotit všechny doručené připomínky“²⁰. Tato zjištění se však ve skutečnosti netýkají oblasti působnosti čl. 6 odst. 7 ve vztahu k „veřejnosti“ a definice této veřejnosti v celkovém kontextu článku 6 Aarhuské úmluvy.

78. A ještě poslední, byť skutečně podružná poznámka – zde navrhovaný výklad Aarhuské úmluvy rovněž zajišťuje výklad, který je souladný a soudržný se směrnicemi 2011/92 a 2010/75. Podotýkám, že směrnice 2011/92 a 2010/75 přiznávají práva na účast „veřejnosti“ pouze v *rozsahu*, v jakém je tato „veřejnost“ „dotčenou veřejností“. Zatímco je tedy v těchto směrnicích právo na poskytnutí informace o návrhu rozhodnutí přiznáno široké „veřejnosti“²¹, právo předkládat připomínky, společně se všemi ostatními právy na účast, je přiznáno pouze „dotčené veřejnosti“²².

79. Přístup uvedených směrnic a logická rozlišování v nich obsažená, které v podstatě odrážejí výklad čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy zastávaný unijním normotvůrcem, jsou konsistentní. Každý („veřejnost“) má sice právo být informován o návrhu rozhodnutí, ale pouze „dotčená veřejnost“, tedy veřejnost, která je skutečně dotčena nebo může být dotčena či má na dané záležitosti zájem, má právo se daného řízení aktivně účastnit.

80. A konečně, ačkoli unijní normotvorba obecně, a některá ustanovení unijního práva konkrétně, jsou někdy shledána v rozporu s některými ustanoveními Aarhuské úmluvy²³, v projednávané věci tomu tak zjevně není. Právě naopak, dle mého názoru unijní normotvůrce poměrně racionálně zhodnotil a provedl své mezinárodněprávní závazky, přičemž nedošlo k tomu, že by jím stanovený standard byl nižší než minimální požadavky stanovené v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Na rozdíl od předkládajícího soudu se tedy nedomnívám, že by mezi oblastí působnosti směrnic a Aarhuskou úmluvou existoval v tomto ohledu jakýkoli nesoulad nebo rozpor.

d) Práva na účast stanovená v článku 6 jako leges imperfectae?

81. Je nicméně potřeba uvést, že v předmětných nizozemských pravidlech je jemný rozdíl. Nizozemská vláda na jednu stranu uvádí, že výraz „veřejnost“ dle tohoto ustanovení by měl zahrnovat každého. Jak rovněž dokládá vnitrostátní provedení této povinnosti, *každý má* tedy *právo* podávat vyjádření a účastnit se postupu pro účast veřejnosti dle článku 6. Pouze „dotčení účastníci“, ve smyslu „dotčená veřejnost“, však mají přístup k soudu.

19 – Výbor pro dohled, Zjištění a doporučení ze dne 4. dubna 2008, Litva (ACCC/C/2006/16, bod 80).

20 – Výbor pro dohled, Zjištění a doporučení ze dne 8. února 2011, Španělsko (ACCC/C/2008/24, body 99-100).

21 – Článek 6 odst. 2 směrnice 2011/92 a čl. 24 odst. 1 směrnice 2010/75 ve spojení s přílohou IV bodem 1.

22 – Pokud jde o právo podat vyjádření, viz čl. 6 odst. 4 směrnice 2011/92 a čl. 24 odst. 1 směrnice 2010/75 ve spojení s přílohou IV body 3 a 5. Pokud jde o všechna ostatní práva na účast, viz čl. 6 odst. 3 a 5 až 7 směrnice 2011/92 a čl. 24 odst. 1 směrnice 2010/75 ve spojení s přílohou IV bodem 3.

23 – Viz například Výbor pro dohled, Zjištění a doporučení ze dne 17. března 2017 ACCC/C/2008/32 (část II) týkající se zajištění souladu ze strany Evropské unie, kde Výbor pro dohled konstatoval, že unijní právo nezajišťuje dostatečný správní nebo soudní přezkum aktů nelegislativní povahy týkajících se životního prostředí podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

82. Uplatnění tohoto přístupu ve vztahu k výkladu relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy by mělo za následek, že čl. 6 odst. 7, nebo dokonce článek 6 jako celek by přiznával právo účastnit se rozhodování, které se týká životního prostředí, každému. Avšak pouze osoby, na které se vztahuje čl. 9 odst. 2 jakožto na „dotčenou veřejnost“, by pak měly přístup k právní ochraně. Kromě toho by skutečná účast podle článku 6 neměla vliv na působnost čl. 9 odst. 2: „veřejnost“ ve smyslu čl. 6 odst. 7 by nikdy nemohla dosáhnout postavení „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2, i kdyby se plně účastnila rozhodovacího procesu týkajícího se životního prostředí.

83. Podotýkám, že čl. 9 odst. 2 výslovně upravuje hmotněprávní a procesní zákonnost rozhodnutí, která podléhají postupu pro účast veřejnosti dle článku 6, že čl. 9 odst. 2 se vztahuje pouze na „dotčenou veřejnost“ a že čl. 9 odst. 3 neupravuje zákonnost rozhodnutí podléhajících postupu dle článku 6²⁴. Jinými slovy, závěr, že článek 6 přiznává práva na účast široké „veřejnosti“, by vedl k tomu, že by úmluva zakládala práva na účast „veřejnosti“, avšak v článku 9 úmluvy by nebyl zakotven odpovídající mechanismus vymáhání těchto práv.

84. V důsledku toho by pak podle Aarhuské úmluvy existovaly dvě kategorie účastníků rozhodovacího řízení v záležitostech životního prostředí vedeného před správním orgánem. Účastníci, kteří mají vymahatelná práva, a účastníci, kteří je nemají. Osoby ve druhé uvedené kategorii by měly právo předkládat stanoviska a zapojovat se. Z praktického hlediska by však neexistoval žádný mechanismus vymáhání těchto práv. Pochopitelně je nutno vycházet z předpokladu, že všechny správní orgány ve všech členských státech se chovají tak, že jim nelze vytýkat žádná pochybení. Ovšem za předpokladu, že jeden nebo více správních orgánů tomuto ideálu občas nedostojí, by neexistoval vůbec žádný nástroj, který by bránil tomu, aby správní orgán, který tak svatý není, zahodil cokoli, co dostane od „veřejnosti“, jež však není „dotčenou veřejností“, přímo do koše.

85. Takové pojetí považuji za neudržitelné a v tomto rozsahu se kloním ke stanovisku Komise²⁵. Podle Aarhuské úmluvy, a především podle unijního práva obecně²⁶, či koneckonců podle jakéhokoli právního řádu, který se právním řádem vůbec může nazývat, platí, že *existence práva je závislá na existenci prostředku nápravy*. Pokud neexistuje žádná možnost vynucení odpovídající povinnosti druhé strany, v tomto případě orgánu veřejné správy, pak zde z podstaty věci neexistuje žádné právo. Lze to považovat za dar, laskavost, či dokonce milodar, nikoli však právo. Pokud tedy unijní právo, resp. mezinárodní úmluva, jejíž smluvní stranou je Evropská unie, jež tuto úmluvu přijímá za svou a interně ji v rámci unijního právního řádu vymáhá, zakotvuje určité právo, musí existovat možnost přístupu k soudu za účelem vymožení tohoto práva, ať již prostřednictvím dané právní úpravy, nebo pokud tato varianta nepřichází v úvahu, na základě článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)²⁷.

e) Pouze „procesní“ zákonnost nebo dotčení v důsledku účasti?

86. Lze říci, že přinejmenším teoreticky mohou mezi uvedenými dvěma póly existovat ještě další varianty, pokud jde o rozsah tohoto přístupu k soudu.

24 – Viz výše body 48 až 50 tohoto stanoviska.

25 – Viz výše bod 64 tohoto stanoviska.

26 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 38 a 39); ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 335); a ze dne 18. března 2010, Alassini a další (C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 61).

27 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 45 až 47 a citovaná judikatura) a ze dne 27. září 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, body 57 a 58 a citovaná judikatura).

87. Zaprvé, co kdyby byl přijat názor, že široká „veřejnost“ dle čl. 6 odst. 7 má přístup k soudu pouze v rozsahu, v jakém se účastnila rozhodovacího řízení ve věcech životního prostředí? Platilo by, že tyto osoby mají zajištěno dodržování svých osobních práv na účast pouze v rozsahu, v jakém je uplatnily, nesmí však napadat celé výsledné rozhodnutí? Nebo co kdyby jim bylo případně dovoleno napadat pouze *procesní*, nikoli *hmotněprávní* zákonnost rozhodnutí vyplývajících z postupu dle článku 6?

88. Takové hypotézy nacházejí ve znění a systematice Aarhuské úmluvy ještě menší oporu. Jejich důsledkem by bylo faktické vytvoření třetí kategorie osob vedle kategorií „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“, a to kategorie „polo-dotčená veřejnost“ (resp. „procesně dotčená veřejnost“).

89. Navíc se nedomnívám, že takovéto varianty nacházející se mezi shora zmíněnými dvěma póly jsou ve skutečnosti možné. V prvním případě by rozsah soudního přezkumu „à la carte“ zcela závisel na osobní volbě žadatele učiněné ve fázi správního řízení²⁸. Druhý případ vychází z hypotetického (a v praxi jen obtížně proveditelného) rozlišování mezi procesní a hmotněprávní zákonností rozhodnutí podléhajících postupu dle článku 6²⁹. Především je však opětovně nutno zdůraznit, že v čl. 9 odst. 2 žádné takové rozlišování obsaženo není. Článek 9 odst. 2 totiž ani nepožaduje aktivní legitimaci pro účastníka, který se dovolává pouze procesní vady, pokud je zjištěno, že napadené rozhodnutí by bez této vady nebylo odlišné³⁰.

90. Zadruhé, pokud by měl být čl. 6 odst. 7 vykládán v tom smyslu, že každý, kdo se ve skutečnosti účastní postupu pro účast veřejnosti, se stává „dotčenou veřejností“, musel by být takový požadavek uplatňován všemi smluvními státy při vymezování toho, co představuje dostatečný zájem nebo porušování práva dle čl. 9 odst. 2 ve vztahu k „dotčené veřejnosti“, s výjimkou nevládních organizací. Jinými slovy, smluvní státy by byly nuceny pracovat s kritériem „dotčení v důsledku účasti“ dle čl. 9 odst. 2.

91. Taková možnost však přípustná není. Článek 9 odst. 2 ponechává smluvním stranám široký prostor pro uvážení při vymezování toho, co představuje dostatečný zájem nebo porušování práva „dotčené veřejnosti“ s výjimkou nevládních organizací³¹. Navíc by institut „dotčení v důsledku účasti“ zpochybnil samotný základ podmínek aktivní legitimace stanovených v čl. 9 odst. 2. Za předpokladu, že by účast dle čl. 6 odst. 7 byla dovolena každému, přičemž by každý měl získat aktivní legitimaci dle čl. 9 odst. 2 již tím, že se účastní postupu pro účast veřejnosti, pak by se čl. 9 odst. 2 v zásadě použil na *každého* a stala by se z něj *actio popularis*. Opět je na tomto místě nutno zdůraznit, že takové řešení tvůrci Aarhuské úmluvy výslovně odmítli³².

f) Mezitímní závěry

92. Ačkoli je mou snahou plně respektovat ducha Aarhuské úmluvy a její úsilí o otevření rozhodovacího procesu a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, nemohu se jednoduše ztotožnit s myšlenkou, že na základě znění čl. 6 odst. 7 vyňatého z kontextu tohoto článku jako celku musí být práva veřejnosti na účast zakotvená v celém článku 6 přiznána každému. Tento závěr není založen pouze na samotném ustanovení článku 6, ale rovněž, jak bylo předestřeno

28 – Rozsah soudního přezkumu by se mohl rovněž dostat do rozporu s dřívější judikaturou Soudního dvora týkající se záležitosti projednávané v rozsudku ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, body 75 až 82), v němž Soudní dvůr uvedl, že omezení rozsahu soudního přezkumu na důvody předložené již ve fázi správního řízení je neslučitelné s nejširším možným přístupem k soudnímu přezkumu v záležitostech týkajících se životního prostředí.

29 – K obecné obtížnosti rozdělení a jasného rozlišování mezi žalobními důvody v rámci jediné žaloby podané v záležitosti životního prostředí, obdobně viz mé stanovisko ve věci North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, body 74 až 91).

30 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, body 49 až 51).

31 – Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 38).

32 – Viz výše bod 46 tohoto stanoviska.

v předchozích pododdílech tohoto stanoviska, na oněch poněkud sporných důsledcích, které by takové rozšíření mělo na ostatní ustanovení Aarhuské úmluvy – zejména na následnou otázku přístupu k soudu. Chvályhodný cíl spočívající v širší možnosti přístupu v záležitostech týkajících se životního prostředí nesmí být odtržen od celkové logiky dané právní úpravy a jejích mezí.

93. Ve světle všech shora uvedených skutečností docházím k závěru, že čl. 6 odst. 7 Aarhuské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že obsahuje práva na účast osob z řad „veřejnosti“ pouze v rozsahu, v němž jsou tyto osoby součástí „dotčené veřejnosti“, a že se obdobně i ustanovení čl. 9 odst. 2 vztahuje pouze na „dotčenou veřejnost“. Článek 9 odst. 2 tedy nebrání vyloučení práva široké „veřejnosti“ na přístup k právní ochraně, není-li tato „veřejnost“ současně považována za „dotčenou veřejnost“.

3. Širší práva přiznaná na základě vnitrostátního práva

94. Co by tento závěr znamenal pro první žalobkyni, byl-li by nahlížen *pouze* ve světle Aarhuské úmluvy a směrnic 2010/75 a 2011/92? První žalobkyně je fyzická osoba, povoláním veterinářka. Uvádí, že z důvodu svého povolání a přísahy, kterou složila v okamžiku, kdy získala oprávnění je vykonávat, se jí životní pohoda zvířat osobně dotýká. To však nepředstavuje žádné dotčení zájmu dle vnitrostátního práva, na základě kterého by získala postavení dotčené strany.

95. Dle shora nastíněného výkladu Aarhuské úmluvy je první žalobkyně osobou z řad „veřejnosti“, nikoli však „dotčené veřejnosti“. Nemá žádné právo účastnit se rozhodovacího řízení ve věcech životního prostředí podle článku 6 Aarhuské úmluvy. Navíc zjevně není „dotčenou veřejností“ dle vnitrostátního práva pro účely čl. 9 odst. 2. S ohledem na skutečnost, že první žalobkyně nemá žádná práva na účast dle článku 6, není smluvní strana povinna přiznat jí jakákoli práva přístupu k soudu dle čl. 9 odst. 2. Smyslem čl. 9 odst. 3 není úprava jednání nebo opomenutí, které jsou již předmětem úpravy v čl. 9 odst. 2. Článek 9 odst. 3 tak rovněž nezakládá žádnou další povinnost. Směrnice 2010/75 a 2011/92 na těchto závěrech nic nemění.

a) Právo na přístup, které „veřejnosti“ přiznává vnitrostátní právo

96. Posouzení projednávané věci však na tomto místě nekončí. Připomínám, že podle nizozemského práva právo „veřejnosti“ účastnit se rozhodovacího procesu přiznané vnitrostátním právem Nizozemska překračuje rámec působnosti čl. 6 odst. 7 úmluvy, tak jak je výše předmětem výkladu. Podle čl. 3.12 odst. 5 Wabo má právo účastnit se rozhodování *každý* bez rozlišování mezi „dotčenou veřejností“ a „veřejností“. Chápu to tedy tak, že vnitrostátní právo přiznává každé fyzické i právnické osobě právo plně se účastnit postupu pro účast veřejnosti³³.

97. Tím se projednávaná věc dále komplikuje. Brání čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75, popřípadě jiná ustanovení unijního práva vyloučení práva „veřejnosti“ na přístup k právní ochraně, pokud jde o zákonnost rozhodnutí podléhajících postupu zakotvenému v článku 6, v případech, kdy byla této skupině osob taková širší práva na účast výslovně přiznána *vnitrostátním právem*?

98. Podle čl. 3 odst. 5 Aarhuské úmluvy mohou strany zavádět do svého vnitrostátního práva příznivější ustanovení, než požaduje úmluva, například širší účast veřejnosti na rozhodování dle článku 6. Možnost zakotvení více práv ve vnitrostátním právu se rovněž odráží v řadě zvláštních ustanovení úmluvy.

33 – Jak je uvedeno výše v bodech 9 a 10 tohoto stanoviska.

99. Vzhledem k výkladu článku 6 Aarhuské úmluvy podanému v předchozím oddíle, podle něhož jsou členské státy povinny zaručit plnou účast veřejnosti pouze „dotčené veřejnosti“, nikoli široké „veřejnosti“, lze patrně říci, že Nizozemsko zakotvilo širší práva účasti veřejnosti, než jsou práva požadovaná úmluvou. Tento členský stát tak ovšem učinil pouze ve vztahu k účasti veřejnosti dle článku 6, nikoli ve vztahu k jakýmkoli následným právům na přístup k právní ochraně dle čl. 9 odst. 2.

b) Širší práva a oblast působnosti Listiny

100. Jak má být taková situace posuzována podle unijního práva? A konkrétně, spadají taková „příznivější“ vnitrostátní ustanovení „do oblasti působnosti unijního práva“ pro účely použitelnosti Listiny? Je tedy naprosto nezbytné, aby byl přístup k soudu na základě čl. 47 odst. 1 Listiny přiznán osobám z řad široké „veřejnosti“, aby se mohly soudní cestou domáhat širších práv na účast, která jim přiznává vnitrostátní právo, avšak v oblasti působnosti unijní právní úpravy?

101. Odpověď na tyto otázky vyžaduje dvoustupňové posouzení. Zprv, pokud členský stát v určité konkrétní záležitosti překračuje meze toho, co je nezbytné, a činí opatření, která nejsou výslovně předepsána unijním právem, jedná v oblasti působnosti unijního práva, a tedy „uplatňuje právo Unie“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny? Zadrhé, je poté použitelný čl. 47 odst. 1 Listiny, neboť jsou ohroženy „práva a svobody zaručené právem Unie“?

102. Zprv hypotéza, že dotčená „příznivější“ vnitrostátní ustanovení spadají do oblasti působnosti Listiny dle jejího čl. 51 odst. 1, by byla v souladu s přístupem k této otázce, který v praxi vskutku spíše převládá. Ačkoli dané zvláštní vnitrostátní právní normy nejsou (*stricto sensu*) požadovány unijním právem, budou tyto normy spadat do oblasti působnosti unijního práva, pokud provádějí širší a abstraktněji koncipovaná ustanovení unijního práva³⁴.

103. Stejně závěry by patrně bylo možno *a fortiori* učinit ve vztahu k právní úpravě, která jasně předvídá možnost členských států překročit rámec toho, co je nezbytně nutné, a *de facto* začleňuje ona přiznaná širší práva a účast do celkového rámce dané úpravy, jako je tomu například v čl. 3 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 nebo 3 Aarhuské úmluvy.

104. Pokud by tomu tak skutečně bylo, použila by se i výše nastíněná logika³⁵ týkající se práv zaručených v rámci Aarhuské úmluvy: pokud je určité právo přiznáno, byť nikoli unijním právem, ale členským státem v oblasti působnosti unijního práva a v souladu s výslovným zmocněním k přiznání tohoto práva, musí existovat prostředek nápravy v případě porušení tohoto práva.

105. Tím spíše by toto pravidlo muselo platit v případě tak základní záruky, jakou je právo na účinnou právní ochranu a přístup k soudu dle odstavce 1 článku 47 Listiny. Tento odstavec totiž přiznává jednotlivcům právo uplatnitelné jako takové³⁶. Jak objasňuje novější judikatura Soudního dvora, článek 47 Listiny nepředstavuje jen nějakou, takříkajíc třešničku na dortu, nýbrž je ztělesněním samotného jádra a podstaty jakéhokoli systému ovládaného zásadou právního státu³⁷.

34 – Tak například již v rozsudku ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), byly vnitrostátní normy týkající se uložení daňové přírázky v následném zdaňovacím období jakožto sankce za nepravdivá daňová přiznání podaná v předchozích zdaňovacích obdobích považovány za „uplatňování práva Unie“, konkrétně povinnosti členských států zajistit „správné uložení a výběr daně a předcházení daňovým únikům“. Viz též například rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 64 až 69), nebo ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 48).

35 – Viz výše bod 85 tohoto stanoviska a citovaná judikatura.

36 – Viz například nedávný rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56 a citovaná judikatura).

37 – Viz například rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 120 a 167 a citovaná judikatura).

106. V nedávném rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ve věci TSN a AKT však Soudní dvůr konstatoval, že členský stát neuplatňuje právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, když přijímá vnitrostátní ustanovení spadající do pravomoci ponechané členským státům na základě ustanovení práva Unie, podle kterého není směrnici dotčeno právo členských států uplatňovat příznivější ustanovení³⁸.

107. Po vydání tohoto rozsudku patrně záleží na mikroanalýze každého jednotlivého ustanovení: „Pokud ustanovení unijního práva v dané oblasti neupravují určitý aspekt a neukládají členským státům v souvislosti s danou situací žádnou povinnost, vnitrostátní právní úprava, kterou přijme členský stát ohledně tohoto aspektu, nepatří do působnosti Listiny a předmětnou situaci nelze posuzovat z hlediska jejích ustanovení [...]“³⁹.

108. Se zněním rozhodnutí ve věci TSN a AKT se nemohu ztotožnit natolik, abych navzdory vskutku ustálené judikatuře Soudního dvora konstatoval, že by se projednávané věci náhle a poněkud neočekávaně přelévaly do oblasti působnosti unijního práva a naopak, a Listina tedy byla posuzována na úrovni každého jednotlivého ustanovení sekundárního práva⁴⁰. Nahlíženo touto logikou by se řada věcí projednávaných v minulosti, kde nebylo žádné zvláštní ustanovení unijního práva upravující dotčenou konkrétní oblast, přesto bylo ale konstatováno, že tyto spadají do oblasti působnosti unijního práva, a tedy působnosti Listiny, náhle ocitla mimo oblast působnosti Listiny⁴¹. Toto řešení se rovněž odlišuje od jiných, novějších linií judikatury, kde Listina a její záruky zůstaly použitelné, ačkoli bylo připuštěno, že žádné konkrétní ustanovení sekundárního práva nezaručuje žádné takové zvláštní právo, které by bránilo legislativnímu řešení přijatému v rámci vnitrostátního práva⁴².

109. Chápu nicméně funkční logiku rozhodnutí ve věci TSN a AKT. Soudní dvůr dospěl ke konstatování uvedenému v bodě 107 tohoto stanoviska teprve poté, co posoudil úroveň harmonizace v dané oblasti, povahu pravomoci Unie, a zejména poté, co formuloval výhradu, podle níž „příznivější opatření“ upravená vnitrostátním právem nesmí narušit soudržné působení unijního práva v dotčené oblasti⁴³.

110. Podle mého názoru není za těchto okolností rozhodující otázkou použitelnosti Listiny (a oblast působnosti unijního práva), ale určení *zvláštního práva*, které by bylo *příznáno unijním právem* a které by následně aktivovalo ochranu podle čl. 47 odst. 1 Listiny.

111. Zadruhé a vzhledem k výše uvedenému, byť možná nelze striktně trvat na skutečnosti, že všechny aspekty účasti přiznané „veřejnosti“ jsou zcela mimo oblast působnosti unijního práva, stále platí, že v rámci unijního práva není „veřejnosti“ zaručeno žádné právo na účast, které by mohlo být vymáháno na základě čl. 47 odst. 1 Listiny. Unijní právo tedy skutečně nebrání vyloučení práva na přístup k právní ochraně u osob z řad „veřejnosti“, které nejsou součástí „dotčené veřejnosti“. To však není

38 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019 (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, zejména body 49 až 51).

39 – Tamtéž, bod 53.

40 – Přičemž to vše se děje značně neintuitivním způsobem: čím konkrétnější a specifitější diskuse o podstatě, tím spíše se daná věc najednou ocitne zcela „mimo oblast působnosti“ unijního práva, ačkoli jak lze předpokládat, všechny související a strukturální abstraktní otázky v této oblasti působnosti i nadále zůstávají. V praxi to povede k tomu, že všechny diskuse o meritě věci se budou odehrávat ve fázi zjišťování příslušnosti, přičemž zdoluhavé a podrobné posuzování merita věci se následně najednou stane otázkou nepříslušnosti/nepřípustnosti až na samém konci argumentace.

41 – V jejímž rámci bylo možné, aby abstraktní výrazy jako „správný výběr daně“ nebo „unijní finanční prostředky“ nastolily prakticky jakoukoli otázku vymáhání DPH nebo problematiku podvodů v souvislosti s finančními zdroji Unie v oblasti působnosti unijního práva. Pokud však toto byly ty správné logické úvahy (a úroveň abstrakce), pak i předmět projednávaný ve věci TSN a AKT bez jakýchkoli pochybností spadl do oblasti působnosti unijního práva, neboť „dovolená za kalendářní rok“ je na této úrovni abstrakce nepochybně zakotvena jak v primárním, tak v sekundárním unijním právu. Ještě k problematice dosahu této „logiky uplatňování“ ve vztahu k oblasti působnosti Listiny viz mé stanovisko ve věci Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, body 26 až 56).

42 – Viz například rozsudek ze dne 13. června 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, body 66 až 74).

43 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019 (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, body 47 až 51).

důvod, proč by Listina či unijní právo *neměly být použitelné* v projednávaném případě, důvodem je spíše to, že v první řadě platí, že unijní právo žádné takové právo na účast „veřejnosti“ nepřiznává. Není-li unijním právem přiznáno *žádné právo* ani svoboda, neexistuje žádné odpovídající právo na přístup k soudu podle čl. 47 odst. 1 Listiny za účelem vymáhání neexistujícího práva.

112. V minulosti jsem již ostatně uvedl, že klíčovou analýzou v takových věcech není nutně *oblast působnosti* Listiny, ale spíše určení *práva* vyplývajícího ze *zvláštního ustanovení* unijního práva⁴⁴. Není-li žádné takové zvláštní právo, pak i v případě, který bude při tradičním, velkorysejším výkladu oblasti působnosti unijního práva do oblasti působnosti unijního práva spadat, nebude unijní právo danou záležitostí nijak nebo jen velmi omezeně ovlivňovat, neboť tento prostor právní úpravy je ponechán v oblasti sdílené pravomoci členským státům. V takovém případě Soudní dvůr najednou nepozbude své pravomoci, nýbrž konstatuje, že unijní právo dotčenému vnitrostátnímu právu nebrání.

113. Ze všech těchto důvodů bych shora uvedené shrnul tak, že odpověď na otázku slučitelnosti vyloučení osob z řad „veřejnosti“, které nejsou součástí „dotčené veřejnosti“, z přístupu k právní ochraně v situaci, kdy byla těmto osobám z řad veřejnosti přiznána *práva na účast podle vnitrostátního práva*, by měla být následující.

114. Zaprvé plnohodnotná práva na účast stanovená v článku 6 Aarhuské úmluvy jsou zaručena pouze „dotčené veřejnosti“. „Veřejnosti“ žádné takové právo dle tohoto ustanovení ani *a fortiori* jakéhokoli jiného ustanovení unijního práva, včetně směrnic 2011/92 a 2010/75, zaručeno není.

115. Zadruhé, i pokud by taková situace nespádala mimo oblast působnosti unijního práva, a tedy použitelnosti Listiny, nic to nemění na skutečnosti, že v takové situaci unijní právo žádné právo nepřiznává a nezaručuje. Vymáhání práv stanovených vnitrostátním právem je záležitostí vnitrostátních záruk (základních práv). Unijní právo takovému vyloučení nebrání, neboť rozšíření na širokou „veřejnost“ vůbec nevyžaduje. Je úlohou vnitrostátního práva, aby v takových situacích chránilo přiznaná práva na vnitrostátní úrovni.

116. Je třeba učinit ještě poslední poznámku. Tento výsledek je slučitelný nejen s logikou komplexního právního řádu a vícevrstvého systému ochrany základních práv, jakým je Evropská unie, ale též s obecnými cíli Aarhuské úmluvy. Podporu a prosazování účasti veřejnosti v záležitostech životního prostředí lze provádět různými způsoby. Jedním z těchto způsobů může být snad i určitý „vícerychlostní“ systém účasti veřejnosti: pro účely podpory účasti bude v určité fázi přiznáno více, než požaduje Aarhuská úmluva, v následujících fázích tomu tak ale už být nemusí.

117. Trvat v takové situaci na poněkud absolutistickém přístupu ve stylu „všechno nebo nic“, tedy je-li v určité fázi poskytnuta nějaká mimořádná výhoda⁴⁵, musí být poskytnuto i všechno ostatní, by bylo v konečném důsledku z hlediska cílů sledovaných Aarhuskou úmluvou kontraproduktivní. Žádný dobrý skutek totiž nezůstane nepotrestán. Cynismus stranou, je dosti pravděpodobné, že pokud by byla ve vztahu k nepovinné mimořádné výhodě postulována takováto volba typu „všechno nebo nic“, pak by patrně přirozenou reakcí řady smluvních států byla volba „nic navíc“. To je však jen stěžejní výsledek, o jaký by měl rozumný výklad rozsahu (právně vymahatelných) povinností vyplývajících z právní úpravy, jejímž smyslem a cílem je podporovat účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí, usilovat.

44 – Viz mé stanovisko ve věci El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, body 74 až 83), jakož i, pokud se jedná o úroveň analýzy dotčeného práva, mé stanovisko ve věci Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, body 70 až 80).

45 – Zatímco důvody, proč je toto mimořádné zvýhodnění poskytnuto v této konkrétní fázi, jak je nastíněno výše v bodě 11 tohoto stanoviska, dávají z hlediska právní úpravy dané problematiky smysl.

c) *Závěry*

118. S ohledem na veškeré výše uvedené skutečnosti bych se klonil k závěru, že článek 6 Aarhuské úmluvy, jakož i článek 6 směrnice 2011/92 a článek 24 směrnice 2010/75 je potřeba vykládat v tom smyslu, že přiznávají úplná práva na účast pouze „dotčené veřejnosti“ ve smyslu těchto právních aktů, nikoli však široké „veřejnosti“.

119. Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, článek 11 směrnice 2011/92, článek 25 směrnice 2010/75, a koneckonců ani článek 47 Listiny nebrání vyloučení osob z řad „veřejnosti“, které nejsou součástí „dotčené veřejnosti“, z přístupu k soudu.

C. Podmínka předchozí účasti

120. Ve třetí až šesté otázce, které je potřeba posuzovat společně, se předkládající soud táže, zda čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nebo článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 brání takové podmínce vnitrostátního práva, jako je podmínka stanovená v článku 6:13 Awb, která podmiňuje přístup osob z řad „dotčené veřejnosti“ k právní ochraně předchozím předložením vyjádření v rámci postupu pro účast veřejnosti, ledaže je jejich nepředložení odůvodněné. Pro případ, že by Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl záporně, se předkládající soud dále táže, zda tatáž ustanovení brání pravidlu vnitrostátního práva, podle kterého může vnitrostátní soud prohlásit za přípustnou žalobu podanou osobami z řad „dotčené veřejnosti“ pouze ve vztahu k těm částem rozhodnutí, proti nimž již byly námitky vzneseny v průběhu přípravné fáze. A konečně, šestou předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda je potřeba na tyto otázky odpovědět odlišně, jde-li o „veřejnost“.

121. Z důvodů, které uvedu v tomto oddílu, se domnívám, že podmínka předchozí účasti ve správním řízení je skutečně neslučitelná s přístupem k právní ochraně přiznaným „dotčené veřejnosti“ přímo čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Při použití logiky a přístupu nastíněných v předchozím oddíle však tento závěr neplatí pro širokou „veřejnost“.

1. Podmínka předchozí účasti použitelná na „dotčenou veřejnost“

122. Není nikterak překvapující, že znění čl. 9 odst. 2 nehovoří o žádné podmínce předchozí účasti. Stejně jako předkládající soud a nizozemská vláda jsem dospěl k závěru, že otázku položenou Soudnímu dvoru je třeba odlišit od situace upravené čl. 9 odst. 2 třetím pododstavcem úmluvy. Toto ustanovení se týká vyčerpání řízení o *správním přezkumu* před zahájením řízení o soudním přezkumu, pokud je takový požadavek zakotven ve vnitrostátním právu. Toto ustanovení se však zjevně týká *správního* přezkumu, typicky druhoinstančního správního rozhodnutí. Netýká se přístupu k soudu⁴⁶.

123. Dále nizozemská vláda poukazuje na skutečnost, že čl. 9 odst. 2 ukládá smluvním stranám úmluvy povinnost zajistit, aby měly osoby z řad dotčené veřejnosti přístup k právní ochraně, „v rámci své vnitrostátní právní úpravy“. Z tohoto odkazu na rámec vnitrostátní právní úpravy nizozemská vláda dovozuje, že stanovení podmínek aktivní legitimace, jako je podmínka dotčená v původním řízení, je ponecháno na volném uvážení členských států.

124. S touto tezí v obecných rysech souhlasím, ovšem s jednou poměrně významnou výhradou: samozřejmě že členským státům přísluší stanovit podrobné podmínky týkající se aktivní legitimace, aniž by však bylo odejmuto to, co již bylo přiznáno samotným čl. 9 odst. 2.

46 – V některých případech, zejména pokud se jedná o smíšené rozhodovací orgány, lze diskutovat o tom, zda je tento případ přezkumu ještě „správní“, nebo již „soudní“. To však zjevně není problém, který by se týkal projednávané věci.

125. Při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti jsou členské státy nadány procesní autonomií při úpravě procesních podmínek soudních řízení zmíněných v čl. 9 odst. 2⁴⁷. Při výkonu procesní autonomie však prostor členských států pro uvážení nepodléhá jen (tradiční) povinnosti dodržet zásady rovnocennosti a efektivity. Ve zvláštním kontextu Aarhuské úmluvy je tento prostor dále omezen cílem čl. 9 odst. 2, tedy snahou poskytnout „dotčené veřejnosti“ široký přístup k právní ochraně v oblasti působnosti této úmluvy⁴⁸.

126. Komise má za to, že čl. 9 odst. 2 brání podmínce předchozí účasti. Tento výklad zakládá na cíli čl. 9 odst. 2, jak byl vyložen v rozsudcích Komise v. Německo⁴⁹ a Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (dále jen „Djurgården“)⁵⁰. Naproti tomu, nizozemská vláda a Irsko vyvozují z této judikatury opačný závěr a v tomto smyslu se dovolávají rozsudku ve věci Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (dále jen „Protect Natur“)⁵¹. Je proto nezbytné zahájit o této záležitosti diskusi a provést podrobnou analýzu uvedené judikatury.

a) Djurgården, Komise v. Německo a Protect Natur

127. Ve věci Djurgården byla podána žádost o povolení pro záměr, který může mít významný vliv na životní prostředí. Podle švédského práva bylo řízení týkající se postupu pro účast veřejnosti vedeno zvláštním soudem specializovaným na oblast životního prostředí. S ohledem na tuto skutečnost položil Högsta domstolen (Nejvyšší soud, Švédsko) Soudnímu dvoru otázku, zda na základě článku 11 směrnice 2011/92 lze mít za to, že právo na přezkumné řízení již bylo vyčerpáno v řízení, které vedlo k vydání dotčeného rozhodnutí, když bylo toto řízení vedeno soudem, nebo zda má „dotčená veřejnost“ ještě právo napadnout dotčené rozhodnutí u soudu.

128. Soudní dvůr odpověděl, že osoby z řad dotčené veřejnosti musí mít možnost dosáhnout přezkoumání rozhodnutí bez ohledu na to, jakou roli mohly mít v projednávání uvedené žádosti díky své účasti v řízení před uvedeným soudem a možnosti uplatnit při té příležitosti své stanovisko⁵². Soudní dvůr založil tento závěr na dvou důvodech: zaprvé výkon práva na soudní přezkum ve smyslu článku 11 směrnice 2011/92 je nezávislý na tom, zda je orgán, který přijal napadené rozhodnutí, správní nebo soudní povahy. Zadruhé účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených ve směrnici 2011/92 je „odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku“⁵³.

129. Řízení ve věci Komise v. Německo se týkalo mimo jiné procesního pravidla německého práva, které omezovalo důvody, jež mohou být uplatňovány na podporu žaloby proti správnímu rozhodnutí spadajícímu do oblasti působnosti článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75, na námitky, které již byly vzneseny během správního řízení⁵⁴.

47 – Viz rozsudky ze dne 27. června 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, bod 35), a ze dne 18. října 2011, Boxus a další (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 52).

48 – Rozsudky ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58), a ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

49 – Rozsudek ze dne 15. října 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 – Rozsudek ze dne 15. října 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 – Rozsudek ze dne 15. října 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631, bod 39).

53 – Tamtéž, bod 38.

54 – Rozsudek ze dne 15. října 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. Soudní dvůr rozhodl, že toto pravidlo je v rozporu s článkem 11 směrnice 2011/92 a článkem 25 směrnice 2010/75. Soudní dvůr zdůraznil, že toto ustanovení neomezuje důvody, které lze uplatnit na podporu takové žaloby dle těchto ustanovení, a připomněl jejich cíl, kterým je zaručit v oblasti ochrany životního prostředí široký přístup k právní ochraně⁵⁵. Pokud jde o dotčená vnitrostátní ustanovení, Soudní dvůr konstatoval, že tato ustanovení stanoví zvláštní podmínky, které omezují soudní přezkum a nejsou uvedeny ani v článku 11 směrnice 2011/92, ani v článku 25 směrnice 2010/75⁵⁶.

131. V odpověď na argumentaci předestřenou německou a rakouskou vládou Soudní dvůr dodal, že takové omezení nemůže být odůvodněno odkazem na efektivitu správních řízení. Německá a rakouská vláda v zásadě tvrdily, že na základě článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 spadá stanovení podrobných procesních pravidel upravujících opatření zmíněná v uvedených ustanoveních do rámce procesní autonomie členských států⁵⁷.

132. Soudní dvůr nicméně tuto argumentaci odmítl, když uvedl, že „[a]čkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh [správního] řízení, [...] samotným cílem článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu“⁵⁸. Soudní dvůr doplnil, že vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřípustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení⁵⁹.

133. Konečně rozhodnutí ve věci *Protect Natur*⁶⁰ se týkalo normy rakouského práva, která v sobě zahrnovala podmínku předchozí účasti. V dané věci dotčená procesní norma konkrétně stanovila organizacím na ochranu životního prostředí lhůtu, přičemž takové organizace ztratily postavení účastníka správního řízení, a tudíž nemohly podat k soudu prostředek právní nápravy proti rozhodnutí, jež bylo vydáno v tomto řízení, neuplatnily-li své námitky ve lhůtách stanovených ve správním řízení. Je však potřeba podotknout, že daná věc se týkala slučitelnosti této normy s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve vztahu k veřejným řízením upraveným směrnicí 2000/60/ES⁶¹, nikoli čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a veřejných řízení dle článku 6 této úmluvy.

134. Soudní dvůr konstatoval, že zakotvení dotčené vnitrostátní právní úpravy spadá do procesní autonomie členských států. Při formulaci tohoto závěru vycházel Soudní dvůr ze znění čl. 9 odst. 3, který výslovně stanoví, že na přezkumná řízení, která jsou předmětem tohoto ustanovení, se mohou vztahovat „kritéria“, která jsou stanovena ve vnitrostátním právu. Podle Soudního dvora z toho vyplývá, že členské státy mohou v zásadě v rámci prostoru pro uvážení, jenž je jim v tomto ohledu ponechán, stanovit pravidla procesního práva týkající se podmínek, jež musí být splněny k tomu, aby mohly být takové prostředky právní nápravy použity⁶². Slučitelnost takové úpravy proto závisí na tom, zda je v souladu s právem na účinnou právní ochranu zakotveným v článku 47 Listiny, které odpovídá zásadě efektivity, jakož i podmínkami stanovenými pro omezení tohoto práva, které jsou specifikovány v čl. 52 odst. 1 Listiny⁶³.

55 – Tamtéž, body 76 a 77.

56 – Tamtéž, bod 78.

57 – Tamtéž, body 71 až 74.

58 – Tamtéž, bod 80.

59 – Tamtéž, bod 81.

60 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).

62 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, *Protect Nature* (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 86).

63 – Tamtéž, body 87 a 90.

135. Stejně jako Komise a předkládající soud se domnívám, že zjištění Soudního dvora v rozsudku vydaném ve věci *Protect Natur* není použitelné v kontextu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Článek 9 odst. 3 se od čl. 9 odst. 2 liší v několika ohledech. Článek 9 odst. 3 má širší osobní působnost a vztahuje se na širší kategorii jednání a rozhodnutí než čl. 9 odst. 2. Především pak čl. 9 odst. 3 přiznává stranám úmluvy větší flexibilitu, pokud jde o podmínky aktivní legitimace, když stranám výslovně dovoluje stanovit „kritéria“ ve vnitrostátním právu. Tato skutečnost byla ostatně základem odůvodnění rozhodnutí Soudního dvora.

136. Pokud jde o zbylé dva rozsudky, *Djurgården* a *Komise v. Německo*, domnívám se, že ani tato judikatura neposkytuje žádnou konkrétní odpověď na problém řešený v projednávané věci. Musím však připustit, že celkové směřování této linie judikatury je poměrně jasné. Z této judikatury vyvozují tři závěry, které jsou pro projednávanou věc skutečně relevantní.

137. Zaprvé podle Soudního dvora jsou správní rozhodování v záležitostech životního prostředí a jeho (případný) následný soudní přezkum dvěma odlišnými řízeními. Jistěže platí, že obě řízení sdílejí stejný předmět, měla by však zůstat oddělena. Zadruhé čl. 9 odst. 2 přiznává dotčené veřejnosti nezávislé, samostatné právo na přístup k soudu ve věcech životního prostředí. Soudní dvůr připouští určitou spojitost s postupem pro účast veřejnosti, nikoli však podmíněnost. Zatřetí vnitrostátní podmínky, které lze rozumně stanovit při provádění čl. 9 odst. 2, a které tedy stanoví kritéria pro přístup k soudu, nemohou samotný přístup k soudu obsahově vyprázdnit.

b) Podmínka předchozí účasti a odůvodněná neúčast: co je pravidlo a co výjimka

138. Podle mého názoru je podmínka v nizozemském právu, podle které aktivní legitimace v řízení u soudu dle čl. 9 odst. 2 vyžaduje, aby se „dotčená veřejnost“ účastnila rovněž postupu pro účast veřejnosti podle článku 6, s čl. 9 odst. 2 neslučitelná. Jednoduše řečeno, takováto vnitrostátní právní norma nenápadně vytváří další podmínku aktivní legitimace, která není ve znění čl. 9 odst. 2 obsažena, ani není s duchem tohoto ustanovení slučitelná.

139. Plně sice uznávám pravomoc členských států stanovit pravidla pro podrobnou specifikaci kritérií pro použití čl. 9 odst. 2, není ale kritérium jako kritérium. Kritérium předchozí účasti míří na samotnou podstatu toho, co má být nezávislé a přímo zaručeno na základě čl. 9 odst. 2: je-li někdo osobou z řad „dotčené veřejnosti“ a má „dostatečný zájem“ nebo u něj „trvá porušování práva“, měl by mu být přístup k soudu přiznán. Naproti tomu požadavek, „aby se tato osoba účastnila předchozího postupu pro účast veřejnosti“, není již ze své povahy podmínkou, kterou by bylo možno rozumně zařadit ať již pod písmeno a), nebo pod písmeno b) čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Prakticky se spíše jedná o vložení nového písmene c) do tohoto ustanovení.

140. Taková podmínka je totiž v rozporu se závěry vyvozenými z judikatury uvedené v předchozím oddíle. Zavedením takového pravidla se správní a soudní fáze *de facto* spojují v jedno: přístup k soudnímu řízení je podmíněn účastí v řízení správním. Kromě toho povaha a dopad těchto kritérií nejsou pouhou procesní specifikací čl. 9 odst. 2, ale ve skutečnosti začínají spíše osekávat to, co je v čl. 9 odst. 2 nezávisle zaručeno.

141. Tento závěr se stane ještě zřejmější, vezmeme-li v úvahu praktické důsledky působení takového pravidla na dva druhy „dotčené veřejnosti“: nevládní organizace na straně jedné a další osoby, zejména osoby fyzické, na straně druhé.

142. Na jednu stranu, pokud jde o nevládní organizace, z čl. 9 odst. 2 vyplývá, že nevládní organizace, která splňuje požadavky čl. 2 odst. 5, tedy podmínku uznání dle vnitrostátního práva jako nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, a tudíž spadající do kategorie „dotčené veřejnosti“, je považována za splňující podmínku existence dostatečného zájmu nebo trvajících porušování práva. Jakmile tedy nevládní organizace splní podmínku příslušnosti k „dotčené veřejnosti“,

je jim automaticky přiznána aktivní legitimace dle čl. 9 odst. 2⁶⁴. Tento závěr dále potvrzuje i zjištění Soudního dvora, že ekvivalentní ustanovení čl. 11 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 2011/92 má ve vztahu k nevládním organizacím spadajícím do kategorie „dotčené veřejnosti“ přímý účinek, což znamená, že toto ustanovení stanoví přesné pravidlo, které nepodléhá žádným jiným podmínkám⁶⁵.

143. S přihlédnutím ke shora uvedenému i k cíli spočívajícímu v zajištění širokého přístupu k přezkumu pak podmínka předchozí účasti v přípravné fázi oslabuje automatickou aktivní legitimaci, kterou čl. 9 odst. 2 přiznává nevládním organizacím spadajícím do kategorie „dotčené veřejnosti“. Taková podmínka vyžaduje, aby se všechny nevládní organizace účastnily prakticky všech veřejných řízení ve smyslu článku 6 Aarhuské úmluvy v Nizozemsku, aby bylo zaručeno jejich právo napadnout následně před soudem rozhodnutí, která byla v těchto řízeních vydána. Podmínka předchozí účasti je tak v rozporu se samotným cílem spočívajícím v přiznání přednostních práv aktivní legitimace nevládním organizacím spadajícím do kategorie „dotčené veřejnosti“⁶⁶.

144. Na druhou stranu podobné problémy vznikají i ve vztahu k jiným osobám z řad „dotčené veřejnosti“, byť z poněkud jiného důvodu. V případě této kategorie osob vskutku čl. 9 odst. 2 ponechává stranám značný prostor pro uvážení při vymezování toho, co představuje dostatečný zájem nebo porušování práva⁶⁷. Nicméně i v případě této kategorie osob podmínka předchozí účasti značně překračuje, pokud jde o její dopad, rámec toho, co by bylo možné rozumně zahrnout do provádění těchto institutů na vnitrostátní úrovni.

145. Shora uvedené lze demonstrovat na příkladu fyzické osoby, která vlastní dům vedle místa výstavby plánovaného vepřína. Je jistě důvodné předpokládat, že taková osoba bude touto plánovanou činností v oblasti životního prostředí dotčena při jakémkoli vnitrostátním provedení pojmů „dostatečného zájmu“ nebo „porušování práva“ a měla by mít přístup k soudu, bude-li chtít povolení napadnout dle čl. 9 odst. 2. Je ovšem nutné, má-li ji být tento postup umožněn, aby se tato osoba vždy účastnila i postupu pro účast veřejnosti i v případě, že s touto činností, tak jak byla původně navržena, neměla žádný problém, a neviděla tedy žádný důvod, proč by tak měla učinit? Nebo co když tato osoba žádné připomínky nepodala, neboť její stanovisko již bylo předestřeno jinými osobami, které se rozhodovacího procesu účastnily? Co když se části „dotčené veřejnosti“ o návrhu rozhodnutí dozvěděly až po uplynutí lhůty stanovené pro podání připomínek?

146. Platí obdobně jako v případě nevládní organizace, že by i všechny ostatní osoby z řad „dotčené veřejnosti“ měly být povinny se formálně přihlásit v rámci postupu pro účast veřejnosti, nebo se jej dokonce účastnit, přestože se v této fázi nedomnívají, že by měly jakoukoli užitečnou připomínku? Měli by být nuceny takový úkon učinit jednoduše z důvodu procesní opatrnosti, aby si zachovaly právo na přístup k soudu, které je mimochodem přiznáno nezávisle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy⁶⁸?

147. V tomto ohledu předkládající soud zmínil výjimky z povinnosti předchozí účasti, které nizozemská vláda dále vysvětlila na jednání a jež jsou zakotveny v nizozemském právu: podmínka předchozí účasti se neuplatní, pokud je nepředložení vyjádření „dotčenou veřejností“ odůvodněné⁶⁹.

64 – V témže smyslu viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, body 42 až 44 a 57), jakož i Průvodce použitím, s. 195.

65 – Rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, body 55 až 57).

66 – V témže smyslu viz Výbor pro dohled, Zjištění a doporučení ze dne 29. června 2012, Česká republika (ACCC/C/2010/50, bod 78).

67 – Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 38).

68 – Viz též Průvodce použitím na s. 195, kde se uvádí, že pokud jde o osoby z řad „dotčené veřejnosti“, které nejsou nevládními organizacemi, „podmínka, dle níž by byl přístup na základě [čl. 9 odst. 2] přiznán pouze osobám, které se účastní rozhodování, by mohla jednoduše být příliš restriktivní“.

69 – Nastíněno výše v bodě 18 tohoto stanoviska.

148. Existence těchto výjimek nepochybně dotčený problém zmírňuje. Neřeší však ve skutečnosti onen strukturální problém spočívající v tom, že přístup k soudu v oblasti životního prostředí, který je ve formě nároku přiznán čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, je vázán na podmínku, která ze své podstaty významně překračuje pouhé provedení tohoto ustanovení. Navíc ještě přidává aspekt uvážení a (ne)předvídatelnosti: u kterých věcí lze předpokládat, že to budou právě ty případy, v nichž bude výjimka přiznána? Nizozemská vláda na jednání potvrdila, že určení případů, které představují „odůvodněnou neúčast“ na postupu pro účast veřejnosti, vychází plně z (z povahy věci kazuistické) judikatury a že vláda sama může uvést jen několik málo demonstrativních příkladů situací, kdy se dotčená výjimka patrně uplatní.

149. To vše jen ještě více obnažuje skutečnou povahu celkového problému a následky uplatnění pravidla předchozí účasti: jednoduše převrací logiku, na níž je čl. 9 odst. 2 vystavěn. Jak již Soudní dvůr připustil, pro ty, kdo splňují kritéria stanovená v tomto ustanovení, je přístup pravidlem, z něhož lze rozumně stanovit určité výjimky⁷⁰. Podle nizozemského práva platí, že pro osoby, které se neúčastnily postupu pro účast veřejnosti, je neexistence tohoto přístupu pravidlem, bez ohledu na to, zda splní všechna kritéria dle čl. 9 odst. 2, přičemž z tohoto pravidla mohou být připuštěny určité výjimky. Taková konstrukce je neslučitelná s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, ledaže by tyto výjimky byly v praxi pojímány tak široce, že by ve skutečnosti dané pravidlo převracely⁷¹.

150. Z toho tedy dovozují, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, článek 11 směrnice 2011/92 a článek 25 směrnice 2010/75 brání podmínce, která stanoví, že „dotčená veřejnost“ bude mít přístup k přezkumnému řízení před soudem ve smyslu těchto právních aktů jedině v případě předchozí účasti „dotčené veřejnosti“ na postupu pro účast veřejnosti.

151. S ohledem na tento závěr není potřeba samostatně posuzovat čtvrtou otázku položenou předkládajícím soudem. Mimoto a v každém případě je vzhledem ke skutečnosti, že žádná ze čtyř žalobkyň nepodala v postupu pro účast veřejnosti žádné stanovisko, poněkud nejasné, jak by vůbec mohly být dotčeny vnitrostátním pravidlem, podle kterého může vnitrostátní soud prohlásit žalobu za přípustnou pouze proti těm *částem rozhodnutí*, proti nimž byly v průběhu přípravné fáze vzneseny námitky. V kontextu projednávané věci je tedy tento rozměr čtvrté předběžné otázky patrně zcela hypotetický.

152. Závěrem uvádím, s ohledem na výše uvedený návrh odpovědi na druhou otázku položenou vnitrostátním soudem, že stejná logika, jaká byla popsána výše, se použije i na šestou předběžnou otázku. Práva široké „veřejnosti“, která nespadá do kategorie „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2, mají být předmětem úpravy vnitrostátního práva. Unijní právo tedy nebrání tomu, aby byla podmínka předchozí účasti vnitrostátním právem stanovena pouze ve vztahu k „veřejnosti“.

V. Závěry

153. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„(1) Článek 6 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (dále jen „Aarhuská úmluva“), článek 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých

70 – Viz zejména rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, body 80 až 81), jehož rozbor je uveden výše v bodech 129 až 132.

71 – Samozřejmě připouštím, že některé z výjimek jmenovaných nizozemskou vládou na jednání zacházejí poměrně daleko. Pokud by tomu tak ale v soudní praxi skutečně bylo, a ponechme stranou otázku předvídatelnosti, jaký smysl (pak) má, že takové pravidlo vůbec existuje?

záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU, jakož i článek 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) přiznávají úplná práva na účast pouze „dotčené veřejnosti“ ve smyslu těchto právních aktů, nikoli široké „veřejnosti“.

- (2) Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, článek 11 směrnice 2011/92, článek 25 směrnice 2010/75 ani článek 47 Listiny základních práv Evropské unie nebrání vyloučení ‚veřejnosti‘, která nespadá do kategorie ‚dotčené veřejnosti‘ ve smyslu těchto právních aktů, z přístupu k soudu.
- (3) Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, článek 11 směrnice 2011/92 i článek 25 směrnice 2010/75 brání takové podmínce vnitrostátního práva, která právo ‚dotčené veřejnosti‘ na přístup k právní ochraně ve smyslu těchto právních aktů podmiňuje předchozí účastí na postupech podle článku 6 Aarhuské úmluvy, článku 6 směrnice 2011/92 a článku 24 směrnice 2010/75.“