



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

6. července 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Článek 12 – Systém přísné ochrany určitých živočišných druhů – Článek 16 – Výjimka – Podmínky udělení takové výjimky – Právo na účast veřejnosti“

Ve věci C-166/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím High Court (Vrchní soud, Irsko) ze dne 14. ledna 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 25. února 2022, v řízení

Hellfire Massy Residents Association

proti

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ireland,

Attorney General,

za přítomnosti:

South Dublin County Council,

An Taisce – The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení: M. L. Arastey Sahún, předsedkyně senátu, F. Biltgen a J. Passer (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Hellfire Massy Residents Association: B. Harrington, solicitor, J. Devlin, SC, a J. Kenny, BL,
- za An Bord Pleanála: R. Minch, SC, L. Mullett, solicitor, B. Foley, SC, a S. Hughes, BL,
- za Minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland a Attorney General: M. Browne, J. Brennan a A. Joyce, jako zmocněnci, ve spolupráci s: E. Barrington a T. Flynn, SC,
- za Save Our Bride Otters a An Taisce – The National Trust for Ireland: F. Logue, solicitor,
- za polskou vládu: B. Majczyna, jako zmocněnec,
- za Evropskou komisi: G. Gattinara a C. Hermes, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 12 a 16 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) a čl. 6 odst. 1 až 9 a čl. 9 odst. 2 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 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Hellfire Massy Residents Association na jedné straně a An Bord Pleanála (orgán územního plánování, Irsko), Minister For Housing, Local Government and Heritage (ministr pro bydlení, místní samosprávu a národní dědictví, Irsko), Ireland (Irsko) a Attorney General (nejvyšší státní zástupce, Irsko) (dále jen společně „irské orgány“) na straně druhé ve věci platnosti stavebního povolení vydaného orgánem územního plánování a platnosti ustanovení, kterými jsou články 12 a 16 směrnice 92/43 provedeny do irského práva.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Článek 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy stanoví:

„Každá strana bude

- a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;
- b) uplatňovat ustanovení tohoto článku – v souladu se svým vnitrostátním právem – také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;
- c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo, neuplatňovat ustanovení tohoto článku na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu, pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě ovlivnit.“

4 Odstavce 2 až 9 tohoto článku 6 upravují podrobnosti účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu.

5 Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy stanoví:

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

- a) mající dostatečný zájem, nebo
- b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

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

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

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“

Unijní právo

Směrnice 92/43

6 Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43 stanoví:

„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu

a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“

7 Článek 12 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje:

- a) veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování jedinců těchto druhů v přírodě;
- b) úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace;
- c) úmyslné ničení nebo sběr jejich vajec z volné přírody;
- d) poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.

2. U těchto druhů členské státy zakáží držení a chov, dopravu a prodej nebo výměnu a nabízení za účelem prodeje nebo výměny jedinců odebraných z volné přírody s výjimkou jedinců, kteří byli z přírody legálně odebráni ještě před prováděním této směrnice.

3. Zákazy uvedené v odst. 1 písm. a) a písm. b) a odstavci 2 platí pro všechna životní stadia živočichů, na něž se vztahuje tento článek.

4. Členské státy zřídí systém sledování nahodilého odchytu a usmrcování druhů živočichů uvedených v příloze IV a). Na základě shromážděných údajů uskuteční členské státy další výzkum nebo přijmou ochranná opatření, aby zajistily, že nahodilý odchyt a usmrcování nebudou mít na příslušný druh významný negativní dopad.“

8 Článek 16 uvedené směrnice stanoví:

„1. Neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení a za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce [výjimce] ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b):

- a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;
- b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku;
- c) v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujících veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;
- d) pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin;

- e) aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolily odebrání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.
2. Členské státy předloží Komisi každé dva roky zprávu o odchylkách [výjimkách] podle odstavce 1 v úpravě stanovené výborem [zřízeným podle článku 20]. Komise vydá své stanovisko k těmto odchylkám [výjimkám] nejdéle do 12 měsíců po obdržení zprávy a uvědomí o něm výbor.
3. Zpráva musí uvést:
- a) druhy, které jsou předmětem odchylek [výjimek], a důvod odchylky [výjimky] včetně povahy rizika, s případným odkazem na odmítnuté alternativy a použité vědecké údaje;
- b) prostředky, zařízení nebo metody povolené pro odchyt nebo usmrcování druhů živočichů a důvody pro jejich použití;
- c) kdy a kde se takové odchylky [výjimky] povolují;
- d) orgány oprávněné vyhlásit a kontrolovat, zda byly stanovené podmínky dodrženy, a rozhodovat o tom, jaké prostředky, zařízení nebo metody mohou být použity, v rámci jakých omezení a kterými institucemi a osoby byly pověřeny realizací opatření;
- e) použitá kontrolní opatření a získané výsledky.“

Směrnice 2011/92/EU

- 9 Bod 2 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1) (dále jen „směrnice 2011/92“), uvádí:

„Podle článku 191 Smlouvy o fungování Evropské unie je politika [Evropské unie] v oblasti životního prostředí založena na zásadách obezřetnosti a prevence a na zásadách, že škody na životním prostředí mají být přednostně napravovány přímo u zdroje a že za vzniklé škody by měl platit znečišťovatel. Měly by se vzít co nejdříve v úvahu vlivy všech technických plánovacích a rozhodovacích procesů na životní prostředí.“

- 10 Článek 1 odst. 2 směrnice 2011/92 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) ‚záměrem‘:
- provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,
 - jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin;

[...]

c) ‚povolením‘ rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru;

[...]“

11 Článek 2 odst. 1 až 3 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.

2. Posuzování vlivů na životní prostředí může být zahrnuto do povolovacích řízení již existujících v členských státech, nebo pokud taková řízení neexistují, do jiných řízení nebo do řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice.

3. V případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a směrnicí [92/43] nebo směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES [ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7)], členské státy případně zajistí koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky uvedených právních předpisů Unie.

V případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně touto směrnicí a jinými právními předpisy Unie, než jsou směrnice uvedené v prvním pododstavci, mohou členské státy stanovit koordinované nebo společné postupy.

[...]“

12 Článek 3 odst. 1 směrnice 2011/92 stanoví:

„Posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určí, popíše a posoudí v každém jednotlivém případě přímé a nepřímé významné vlivy záměru na tyto faktory:

a) obyvatelstvo a lidské zdraví;

b) biologickou rozmanitost, se zvláštním zřetelem na druhy a přírodní stanoviště chráněné podle směrnice [92/43] a směrnice [2009/147];

c) půdu, vodu, ovzduší a klima;

d) hmotný majetek, kulturní dědictví a krajinu;

e) vzájemné působení mezi faktory uvedenými v písmenech a) až d).“

13 Článek 8a směrnice 2011/92 zní:

„1. Rozhodnutí, jímž se uděluje povolení, obsahuje alespoň tyto informace:

a) odůvodněný závěr podle čl. 1 odst. 2 písm. g) bodu iv);

b) veškeré environmentální podmínky připojené k rozhodnutí a popis prvků záměru nebo zamýšlených opatření k vyloučení, prevenci nebo snížení a pokud možno vyrovnání významných negativních vlivů na životní prostředí, jakož případně i popis opatření pro monitorování.

[...]

4. V souladu s požadavky uvedenými v odst. 1 písm. b) členské státy zajistí, aby oznamovatel provedl prvky záměru nebo [zamýšlených] opatření, které mají za cíl vyloučení, prevenci, snížení a pokud možno vyrovnání významných negativních vlivů na životní prostředí, a stanoví postupy pro monitorování významných negativních vlivů na životní prostředí.

Parametry, které mají být sledovány, a délka trvání monitorování musí být přiměřené povaze, umístění a rozsahu záměru a významnosti jeho vlivů na životní prostředí.

S cílem zabránit duplikaci monitorování mohou být, pokud je to vhodné, použita stávající opatření pro monitorování, která vyplývají z jiných právních předpisů Unie než z této směrnice a z vnitrostátních právních předpisů.

[...]“

Irské právo

14 Článek 51 European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 [vyhláška z roku 2011 přijatá v rámci Evropských společenství (ptačí a přírodní stanoviště) (dále jen „vyhláška z roku 2011“)] stanoví:

„(1) Ministr [pro umění, kulturní dědictví a gaelsky hovořící oblasti] přijme nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany druhů živočichů uvedených v první části první přílohy.

(2) Bez ohledu na jakékoli zákonné či jiné povolení, které orgán veřejné moci udělil osobě nebo jehož je tato osoba držitelem, není-li uděleno v souladu s výjimkou udělenou ministrem na základě článku 54, se osoba, která ve vztahu k druhům uvedeným v první části první přílohy

- (a) úmyslně odchytí nebo usmrtí jakéhokoli jedince těchto druhů ve volné přírodě,
- (b) úmyslně vyruší tyto druhy, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace,
- (c) úmyslně sbírá nebo ničí vejce těchto druhů ve volné přírodě,
- (d) poškodí nebo zničí místo rozmnožování nebo místo odpočinku takového živočicha, nebo
- (e) drží a chová, přepravuje, prodává, vyměňuje, nabízí za účelem prodeje nebo výměny jakéhokoli jedince těchto druhů odebraného z volné přírody s výjimkou jedinců, kteří byli odebráni legálně ve smyslu čl. 12 odst. 2 směrnice [92/43],
dopouští protiprávního činu.

(3) Zákazy uvedené v odstavci 2 platí pro všechna životní stadia biologického cyklu živočichů, na která se vztahuje tato vyhláška.

(4) Ministr zřídí systém sledování nahodilého odchytu a usmrcování živočišných druhů uvedených v první části první přílohy a na základě shromážděných údajů uskuteční další výzkum nebo přijme ochranná opatření, aby zajistil, že nahodilý odchyt a usmrcování nebudou mít na příslušné druhy významný negativní dopad.“

15 Článek 54 vyhlášky z roku 2011 stanoví:

„(1) Každá osoba může požádat ministra – nebo ministra či ministry vlády odpovědné za druhy ryb uvedené v druhé části první přílohy – o povolení odchýlit se od dodržování požadavků uvedených v článcích 51, 52 a 53.

(2) Neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení a za podmínky, že populace druhů uvedených ve směrnici [92/43] přetrvávají navzdory udělené výjimce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, může ministr – nebo ministr či ministři vlády odpovědní za druhy ryb uvedené ve čtvrté příloze – povolit takovou výjimku jedné nebo několika osobám, pokud je to

- (a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť,
- (b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku,
- (c) v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí,
- (d) pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací těchto druhů nebo vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin, nebo
- (e) učiněno s cílem povolit za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru odebrání nebo držení určitých jedinců druhů uvedených v první příloze v rozsahu stanoveném touto vyhláškou.

(3) Výjimka udělená podle odstavce 2 podléhá podmínkám, omezením nebo požadavkům, které ministr považuje za vhodné.

(4) Každá podmínka, omezení nebo požadavek, kterým podléhá výjimka udělená podle odstavce 2, musí být v této výjimce uvedena.

(5) Aniž jsou dotčeny podmínky, omezení nebo požadavky, které jsou v této výjimce uvedeny, podléhá výjimka udělená podle tohoto článku ustanovením odstavců 2 až 5 článku 14 Protection of Animals (Amendment) Act 1965 [zákon z roku 1965 o ochraně živočichů (novela)].

(6) Ministr předkládá každé dva roky Evropské komisi zprávu o výjimkách uvedených v odstavci 2, a to podle vzoru stanoveného Evropskou komisí.

- (7) Zpráva uvedená v odstavci 6 musí uvádět:
- (a) druhy, které jsou předmětem výjimek, a důvod výjimky včetně povahy rizika, s případným odkazem na odmítnuté alternativy a použité vědecké údaje,
 - (b) prostředky, zařízení nebo metody povolené pro odchyt nebo usmrcování druhů živočichů a důvody pro jejich použití,
 - (c) kdy a kde se takové výjimky povolují,
 - (d) orgány oprávněné vyhlásit a kontrolovat, zda byly stanovené podmínky dodrženy, a rozhodovat o tom, jaké prostředky, zařízení nebo metody mohou být použity, v rámci jakých omezení a kterými institucemi a osoby byly pověřeny realizací opatření, a
 - (e) použitá kontrolní opatření a získané výsledky.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Rozhodnutím ze dne 25. června 2020 orgán územního plánování udělil South Dublin County Council (Rada hrabství Jižní Dublin, Irsko) povolení pro projekt sestávající ze dvou budov zahrnujících návštěvnické centrum na kopci Montpelier Hill v hrabství Dublin, stezky v korunách stromů/lávky pro pěší přes regionální silnici, přeměny jehličnatého lesa na listnatý les a konzervačních prací na stávajících stavbách.
- 17 V tomto rozhodnutí je uvedeno, že orgán územního plánování provedl odpovídající posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 a dospěl k závěru, že neexistuje negativní dopad na evropské lokality.
- 18 Podle uvedeného rozhodnutí orgán územního plánování provedl rovněž posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2011/92 a dospěl k závěru, že pokud budou dodrženy podmínky uvedené v tomtéž rozhodnutí, jsou vlivy navrhované výstavby na životní prostředí přijatelné.
- 19 Rozsudkem ze dne 2. července 2021 předkládající soud zamítl žalobu, kterou žalobkyně v původním řízení podala proti rozhodnutí ze dne 25. června 2020, s výjimkou žalobního důvodu, jímž byla ve vztahu k situaci následující po přijetí tohoto rozhodnutí napadnuta platnost článků 51 a 54 vyhlášky z roku 2011.
- 20 V uvedeném žalobním důvodu žalobkyně v původním řízení v podstatě tvrdí, že systém přísné ochrany podle článku 12 směrnice 92/43, jak byl proveden do irského práva, je neplatný, neboť zaprvé do postupu vydávání povolení nezahrnuje mechanismus výjimky stanovený v článku 16 této směrnice a zadruhé nestanoví náležitou účast veřejnosti, a porušuje tak Aarhuskou úmluvu.
- 21 Orgán územního plánování a irské orgány zpochybňují opodstatněnost uvedeného žalobního důvodu. Kromě toho nesouhlasí s tím, že se žalobkyně v původním řízení může dovolávat Aarhuské úmluvy, jelikož tuto úmluvu výslovně neuvedla ve svých procesních písemnostech, a může tvrdit případnou budoucí škodu na přísně chráněných druzích.

22 Za těchto podmínek se High Court (Vrchní soud, Irsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Mají obecné zásady unijního práva vyplývající z přednosti unijního právního řádu za následek, že vnitrostátní procesní norma, podle níž se musí žalobce, který podal návrh na soudní přezkum, výslovně dovolávat relevantních právních předpisů, nemůže bránit tomu, aby žalobce, který napadá slučitelnost vnitrostátního práva s konkrétními [ustanoveními] unijního práva, vznesl i námitku vycházející z právních zásad nebo nástrojů, o kterých je třeba mít za to, že jsou ze své podstaty relevantní pro výklad těchto ustanovení unijního práva, jako je zásada, podle níž musí být unijní právo v oblasti životního prostředí vykládáno ve spojení s [Aarhuskou úmluvou] jakožto nedílnou součástí unijního právního řádu?
- 2) Mají články 12 anebo 16 směrnice [92/43], samostatně anebo ve spojení s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, anebo ve spojení se zásadou, že členské státy musí přijmout veškerá konkrétní opatření nezbytná pro účinné provedení směrnice, za následek, že vnitrostátní procesní normy, podle níž žalobce nesmí vznést ‚hypotetickou otázku‘ a ‚musí být skutečně nebo fakticky dotčen‘, aby mohl napadnout neslučitelnost vnitrostátního práva s ustanovením práva unijního, se nelze dovolávat vůči námitce vznesené žalobcem, jenž se dovolává práva na účast veřejnosti v souvislosti se správním rozhodnutím a poté chce napadnout platnost ustanovení vnitrostátního práva z hlediska unijního práva v očekávání budoucí škody na životním prostředí vzniklé v důsledku údajné nedostatečnosti vnitrostátního práva, pokud existuje přiměřená možnost, že taková budoucí škoda vznikne, zejména z toho důvodu, že dotčená výstavba byla povolena v oblasti, která je stanovištěm přísně chráněného druhu, anebo z toho důvodu, že při uplatnění obezřetného přístupu existuje možnost, že na základě šetření provedených po vydání povolení bude nutné požádat o udělení výjimky podle článku 16 [této] směrnice?
- 3) Mají články 12 anebo 16 směrnice [92/43], samostatně anebo ve spojení s čl. 6 odst. 1 až 9 anebo čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, anebo ve spojení se zásadou, že členské státy musí přijmout veškerá konkrétní opatření nezbytná pro účinné provedení [této] směrnice, za následek, že systém povolování výjimek stanovený ve vnitrostátním právu za účelem provedení článku 16 [uvedené] směrnice nemůže existovat paralelně se systémem vydávání územního povolení a nezávisle na něm, ale musí být součástí integrovaného procesu schvalování, který zahrnuje rozhodnutí příslušného orgánu (na rozdíl od *ad hoc* posouzení provedeného samotným oznamovatelem na základě obecného ustanovení trestního práva) o tom, zda je namístě žádat o povolení výjimky z důvodu okolností zjištěných po vydání územního povolení, anebo zahrnuje rozhodnutí příslušného orgánu o tom, jaké šetření je nutno provést v rámci posuzování otázky, zda je třeba o takovou výjimku požádat?
- 4) Mají články 12 anebo 16 směrnice [92/43], samostatně anebo ve spojení s čl. 6 odst. 1 až 9 anebo čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy za následek, že pokud jde o výstavbu, v jejímž případě bylo vydání povolení podrobena odpovídajícímu posouzení podle čl. 6 odst. 3 směrnice [92/43], a za situace, kdy lze po vydání povolení požádat o výjimku podle článku 16 směrnice [92/43], je požadován postup účasti veřejnosti podle článku 6 Aarhuské úmluvy?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 23 Irské orgány a polská vláda tvrdí, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná v podstatě z toho důvodu, že se týká právních otázek, které vycházejí z hypotetického scénáře.
- 24 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Týkají-li se tedy položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout [rozsudek ze dne 21. března 2023, Mercedes-Benz Group (Odpovědnost výrobců vozidel vybavených odpojovacími zařízeními), C-100/21, EU:C:2023:229, bod 52 a citovaná judikatura].
- 25 Z toho plyne, že se k otázkám týkajícím se unijního práva váže domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [rozsudek ze dne 21. března 2023, Mercedes-Benz Group (Odpovědnost výrobců vozidel vybavených odpojovacími zařízeními), C-100/21, EU:C:2023:229, bod 53 a citovaná judikatura].
- 26 V projednávaném případě je třeba uvést, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla Soudnímu dvoru předložena v rámci žaloby znějící zejména na zrušení rozhodnutí ze dne 25. června 2020 a na prohlášení neplatnosti článků 51 a 54 vyhlášky z roku 2011.
- 27 Z této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, a zejména z rozsudku předkládajícího soudu ze dne 2. července 2021 přitom vyplývá, že i když uvedený soud již zamítl žalobní důvod znějící na zrušení rozhodnutí ze dne 25. června 2020 a v tomto ohledu rovněž zamítl žalobní důvod vycházející z neplatnosti článků 51 a 54 vyhlášky z roku 2011, pokud jde o vliv případné neplatnosti těchto ustanovení na legalitu postupu přijímání tohoto rozhodnutí, musí uvedený soud o tomto žalobním důvodu rozhodnout ještě v rozsahu, v němž se týká situace následující po přijetí uvedeného rozhodnutí.
- 28 Za těchto podmínek musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce považována za přípustnou.

K předběžným otázkám

K třetí a čtvrté otázce

- 29 Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat před první a druhou otázkou, je, zda články 12 a 16 směrnice 92/43 musí být vykládány v tom smyslu, že vyžadují, aby vnitrostátní právní úprava, jejímž cílem je provést tato ustanovení směrnice 92/43 do vnitrostátního práva, upravila zaprvé povolovací postup, který zahrnuje rozhodnutí příslušného

orgánu o tom, zda je třeba na základě skutečností zjištěných po vydání povolení pro daný projekt požádat o výjimku podle článku 16 této směrnice, anebo zda jsou za tímto účelem požadována šetření, a zadruhé účast veřejnosti na tomto postupu povolení výjimky.

- 30 V tomto ohledu postačí uvést, že články 12 a 16 směrnice 92/43, které se netýkají pouze činností prováděných v rámci záměrů ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2011/92, ale jakékoli lidské činnosti, nevyžadují zahrnutí postupu povolení výjimky podle článku 16 směrnice 92/43 do postupů pro povolení takových záměrů, ani stanovení účasti veřejnosti na takovém postupu povolení výjimky.
- 31 Směrnice 92/43 a ostatně ani směrnice 2011/92 totiž nestanoví žádnou povinnost v tomto smyslu.
- 32 Je pravda, že čl. 2 odst. 2 směrnice 2011/92 se zabývá otázkou integrace postupů. Toto ustanovení však pouze stanoví možnost zahrnout posuzování vlivů na životní prostředí do povolovacích řízení již existujících v členských státech, nebo pokud taková řízení neexistují, do jiných řízení nebo do řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice. Kromě toho čl. 2 odst. 3 uvedené směrnice pouze vyžaduje, aby členské státy „případně zajist[ily] koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky uvedených právních předpisů Unie“, v případě záměrů, u nichž je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána současně směrnicí 2011/92 a směrnicí 92/43 anebo směrnicí 2009/147.
- 33 Stejně tak čl. 8a odst. 1 písm. b) směrnice 2011/92 sice vyžaduje, aby rozhodnutí, jímž se uděluje povolení, obsahovalo „případně i popis opatření pro monitorování“, jako jsou opatření, která ve věci v původním řízení patrně byla – jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru – stanovena rozhodnutím ze dne 25. června 2020, toto ustanovení se však výslovně netýká postupu pro povolení výjimky podle článku 16 směrnice 92/43.
- 34 V rámci sporu v původním řízení tedy nelze Irsku vytýkat, že nepřijalo úplný právní rámec, neboť články 51 a 54 vyhlášky z roku 2011 doslovně přebírají zásadní části obsahu článků 12 a 16 této směrnice.
- 35 Články 12 a 16 směrnice 92/43, a tudíž články 51 a 54 vyhlášky z roku 2011, které provádějí první uvedená ustanovení do vnitrostátního práva, musí však být vykládány a uplatňovány v souladu s požadavky plynoucími z ostatních aktů Unie a mezinárodních úmluv, jimiž je Unie vázána, zejména s požadavky, které plynou ze směrnice 2011/92 a z Aarhuské úmluvy, jak jsou vykládány judikaturou Soudního dvora.
- 36 Z této judikatury přitom vyplývá, že ve zvláštním případě, kdy zaprvé uskutečnění záměru podléhajícího dvojí povinnosti (posouzení a povolení) stanovené v čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/92 předpokládá, že oznamovatel požádá o výjimku z opatření na ochranu živočišných a rostlinných druhů stanovených ustanoveními vnitrostátního práva, která zajišťují provedení článků 12 a 13 směrnice 92/43, a tuto i získá, a kdy zadruhé členský stát svěří pravomoc povolit takovou výjimku jinému orgánu, než kterému svěřil pravomoc tento záměr povolit, tato případná výjimka musí být nutně přijata před povolením uvedeného záměru. V opačném případě by totiž toto povolení bylo vydáno na neúplném základě, a nesplňovalo by tedy platné požadavky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. února 2022, Namur-Est Environnement, C-463/20, EU:C:2022:121, body 52 a 59 a citovaná judikatura).

- 37 Jak nicméně vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, a zejména z rozsudku předkládajícího soudu ze dne 2. července 2021, předkládající soud, který je jako jediný příslušný ke zjištění a posouzení skutkového stavu ve sporu v původním řízení již rozhodl, že v okamžiku přijetí rozhodnutí ze dne 25. června 2020 nebyla prokázána nutnost získat výjimku podle článku 54 vyhlášky z roku 2011. Z toho plyne, že situace uvedená v předchozím bodě, tedy situace, kdy je získání takové výjimky požadováno před udělením povolení, v projednávaném případě nenastala.
- 38 Je třeba dodat, že směrnice 2011/92, jejímž cílem je podle bodu 2 jejího odůvodnění vzít co nejdříve v úvahu vlivy všech technických plánovacích a rozhodovacích procesů na životní prostředí v souladu se zásadami obezřetnosti a prevence, zásadou, že škody na životním prostředí mají být přednostně napravovány přímo u zdroje a zásadou, že za vzniklé škody by měl platit znečišťovatel, podle svého čl. 3 odst. 1 písm. b) vyžaduje, aby posuzování vlivů na životní prostředí vhodným způsobem určilo, popsalo a posoudilo v každém jednotlivém případě přímé a nepřímé významné vlivy záměru na biologickou rozmanitost, se zvláštním zřetelem na druhy a přírodní stanoviště chráněné podle směrnice 92/43 a směrnice 2009/147.
- 39 Na základě výsledku posouzení vlivů na životní prostředí, které musí být úplné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. února 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, bod 58 a citovaná judikatura), tudíž musí být možné určit, zda ke dni tohoto posouzení může mít dotýčný projekt účinky zakázané článkem 12 směrnice 92/43.
- 40 Taková vnitrostátní právní úprava, jako je vyhláška z roku 2011, podle které jsou deliktem jednání, jež musí členské státy podle článku 12 směrnice 92/43 zakázat, se jak z obecného hlediska, tak v konkrétním kontextu povolení projektu spadajícího do působnosti směrnice 2011/92 sama o sobě nejeví jako právní úprava, která by mohla ohrozit užitečný účinek tohoto článku 12 nebo být v rozporu se zásadami uvedenými v bodě 38 tohoto rozsudku.
- 41 Konečně je třeba uvést, že spor v původním řízení se netýká výjimky podle článku 54 vyhlášky z roku 2011. Proto není třeba určit, zda a za jakých podmínek vyplývá pro osoby z řad dotčené veřejnosti z ustanovení Aarhuské úmluvy právo účastnit se správního řízení týkajícího se takové výjimky.
- 42 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí a čtvrtou otázku odpovědět, že články 12 a 16 směrnice 92/43 musí být vykládány v tom smyslu, že na vnitrostátní právní úpravu, jejímž cílem je provést tato ustanovení do vnitrostátního práva, nelze nahlížet tak, že je v rozporu s touto směrnicí z důvodu, že neupravuje zaprvé povolovací postup, který zahrnuje rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda je třeba na základě skutečností zjištěných po vydání povolení pro daný projekt požádat o výjimku podle článku 16 uvedené směrnice nebo zda jsou za tímto účelem požadována šetření, a zadruhé účast veřejnosti na tomto postupu povolení výjimky.

K první a druhé otázce

- 43 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním normám, které se týkají soudního přezkumu legality aktu a podle nichž je žalobce povinen výslovně uvést právní ustanovení, jejichž porušení namítá, a nemůže vznést „hypotetickou otázku“, ale „musí být skutečně nebo fakticky dotčen“, aby mohl napadnout soulad vnitrostátní právní úpravy s unijním právem.

- 44 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že tyto otázky byly položeny proto, že irské orgány v rámci sporu v původním řízení uplatňovaly vnitrostátní procesní normy za účelem zpochybnění přípustnosti argumentace žalobkyně v původním řízení, z níž vychází třetí a čtvrtá otázka.
- 45 Za těchto podmínek a s ohledem na odpověď na tyto otázky není podle všeho nezbytné na první a druhou otázku odpovědět.

K nákladům řízení

- 46 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (sedmý senát) rozhodl takto:

Články 12 a 16 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

musí být vykládány v tom smyslu, že

na vnitrostátní právní úpravu, jejímž cílem je provést tato ustanovení do vnitrostátního práva, nelze nahlížet tak, že je v rozporu s touto směrnicí z důvodu, že neupravuje zaprvé povolovací postup, který zahrnuje rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda je třeba na základě skutečností zjištěných po vydání povolení pro daný projekt požádat o výjimku podle článku 16 uvedené směrnice nebo zda jsou za tímto účelem požadována šetření, a zadruhé účast veřejnosti na tomto postupu povolení výjimky.

Podpisy