

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. října 2011 *

Ve spojených věcech C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podané rozhodnutími Conseil d'État (Belgie) ze dne 27. března 2009 a 31. března 2009, došlými Soudnímu dvoru dne 6. dubna 2009, 9. dubna 2009 a 10. dubna 2009, v řízeních

Antoine Boxus,

Willy Roua (C-128/09),

Guido Durllet a další (C-129/09),

Paul Fastrez,

Henriette Fastrez (C-130/09),

* Jednací jazyk: francouzština.

Philippe Daras (C-131/09),

**Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport
BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09),**

Bernard Page (C-134/09),

Léon L'Hoir,

Nadine Dartois (C-135/09)

proti

Région wallonne,

za přítomnosti:

Société régionale wallonne du transport (SRWT) (C-128/09 a C-129/09),

Infrabel SA (C-130/09 a C-131/09),

Société wallonne des aéroports (SOWAER) (C-135/09),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (zpravodaj), předsedové senátů, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadžev, C. Toader a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: R. Șereș, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. června 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za A. Boxuse, W. Roua, jakož i G. Durlleta a další A. Kettels, Rechtsanwältin,

- za P. a H. Fastrezovy T. Vandenputem, avocat,

- za Association des riverains a habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), B. Pageho a L. L'Hoira, jakož i za N. Dartois A. Lebrunem, avocat,

- za belgickou vládu T. Maternem, jako zmocněncem, ve spolupráci s F. Haumontem, avocat,

- za řeckou vládu G. Karipsiadisem, jako zmocněncem,

- za italskou vládu G. Palmieri jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Fiengem, avvocato dello Stato,

- za Evropskou komisi O. Beynet a J.-B. Laignelotem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 19. května 2011,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 6 a 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla uzavřena dne 25. června 1998

a schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, dále jen „Aarhuská úmluva“), jakož i článků 1, 5 až 8 a 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (Úř. věst. L 156, s 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466, dále jen „směrnice 85/337“).

- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů probíhajících mezi obyvateli žijícími v blízkosti letišť Liège-Bierset a Charleroi – Brusel jih, jakož i železniční trati Brusel – Charleroi ve valonském regionu, jejichž předmětem jsou povolení stavebních prací týkajících se těchto zařízení.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Podle čl. 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy se definice pojmu „orgán veřejné správy“ „nevztahuje na orgány nebo instituce jednající v [...] zákonodárné funkci“.

4 Článek 6 Aarhuské úmluvy stanoví:

„1. Každá strana bude

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

2. Dotčená veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována, buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o:

- a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;

- b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;
- c) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;
- d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:
 - i) zahájení procedury rozhodování,
 - ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení,
 - iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání,
 - iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti,
 - v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů,
 - vi) sdělení, jaké informace o životním prostředí vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné,

a e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice.

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odstavcem 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

[...]

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 zákonost 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 čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

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

Unijní právo

- 6 Podle čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 je pojem „záměr“ definován jako „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl“ nebo „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin;“. Pojem „povolení“ je definován jako „rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru“.

7 Článek 1 odst. 5 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy [zvláštními vnitrostátními zákony], protože cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, se dosahuje prostřednictvím zákonodárného procesu.“

8 Článek 2 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. [...]“

9 Článek 5 odst. 4 této směrnice uvádí:

„Členské státy, je-li to nezbytné, zajistí, aby orgány vlastnící příslušné informace [...] poskytly tyto informace oznamovateli.“

10 Podle článku 10a směrnice 85/337:

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

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

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

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

Vnitrostátní právo

- ¹¹ Články 6, 7, 9 a 14 nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008 o některých povoleních, u nichž existují naléhavé důvody obecného zájmu (*Moniteur belge* ze dne 25. července 2008, s. 38900) stanoví:

„Článek 6: Schvaluje se následující povolení, u něhož byly prokázány naléhavé důvody obecného zájmu:

- pokud jde o úkony a práce vybudování infrastruktury a hal regionálních letišť, ministerská vyhláška ze dne 13. září 2006 o povolení v oblasti územního plánování [...] pro prodloužení hlavní přistávací a vzletové dráhy letiště Liège-Bierset

Článek 7: Schvaluje se následující povolení, u něhož byly prokázány naléhavé důvody obecného zájmu:

- pokud jde o úkony a práce územního plánování infrastruktury a hal regionálních letišť, povolení v oblasti územního plánování ze dne 16. září 2003 vydané pověřeným úředníkem generálního ředitelství pro územní plánování, bydlení a majetek v Charleroi společnosti SA SOWAER k provedení prací za účelem překlenutí říčního toku Tintia a změny reliéfu v severovýchodní části letištní zóny v Charleroi.

[...]

Článek 9: Schvaluje se následující povolení, u něhož byly prokázány naléhavé důvody obecného zájmu:

- pokud jde o úkony a práce územního plánování infrastruktury a hal regionálních letišť, ministerská vyhláška ze dne 27. července 2005 o povolení v oblasti životního prostředí pro SA SOWAER k provozu letiště Charleroi – Brusel jih.

[...]

Článek 14: Schvaluje se následující povolení, u něhož byly prokázány naléhavé důvody obecného zájmu:

- pokud jde o síť RER, jakož i příslušenství, přístup a dopravní spojení, které se k této síti vztahují, ministerská vyhláška ze dne 9. února 2006, kterou se vydává pro SNCB povolení k výstavbě a provozu třetí a čtvrté koleje na trati Infrabel 124 Brusel – Charleroi v obcích Waterloo, Braine-l'Alleud a Nivelles.“

- ¹² Ze spisu v podstatě vyplývá, že Conseil d'État má pravomoc rozhodovat o žalobách na neplatnost směřujících proti správním aktům a nařízením správních orgánů, jakož i proti správním aktům zákonodárných shromáždění nebo jejich orgánů.
- ¹³ Naproti tomu nemůže rozhodovat o žalobách podaných proti aktům legislativní povahy.
- ¹⁴ Stavební povolení a povolení k pracím přitom tím, že byla schválena nařízením valonského parlamentu, získala sílu zákona. Conseil d'État tak ztratil pravomoc rozhodovat o žalobách na neplatnost směřujících proti těmto schváleným aktům, které již mohou být napadeny pouze u Cour constitutionnelle, před níž však mohou být uplatněny pouze některé důvody.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

- 15 Conseil d'État bylo předloženo šest žalob, jimiž obyvatelé žijící v blízkosti letišť Liège-Bierset a Charleroi – Brusel jih zpochybnili několik povolení přijatých příslušnými správními orgány, jejichž předmětem je provedení stavebních prací a provoz zařízení týkající se těchto letišť a jejich dopravních spojení.
- 16 Zatímco byly tyto žaloby projednávány uvedeným soudem, nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008, které je zákonem přijatým valonským parlamentem a ověřeným a vyhlášeným vládou valonského regionu, tato povolení „schválilo“, tj. potvrdilo je s ohledem na „naléhavé důvody obecného zájmu“.
- 17 Toto nařízení je předmětem několika ústavních stížností směřujících k jeho zrušení, které byly podány ke Cour constitutionnelle.
- 18 V řízení probíhajícím před předkládajícím soudem žalobci uvedli, že jelikož napadené správní akty nahradil akt legislativní povahy, jenž může být zpochybněn pouze u Cour constitutionnelle, přijetím uvedeného nařízení ze dne 17. července 2008 byla Conseil d'État odňata pravomoc rozhodnout o žalobách a žalobci ztratili zájem na zrušení těchto aktů. Kromě toho ústavní stížnost směřující ke zrušení tohoto nařízení podaná ke Cour constitutionnelle není v souladu s článkem 9 Aarhuské úmluvy a článkem 10a směrnice 85/337, jelikož Cour constitutionnelle vykonává pouze omezenou kontrolu ústavnosti zákonů, včetně otázky porušení základních práv, a nikoli meritorní přezkum v plném rozsahu ohledně dodržení všech ustanovení vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a použitelných procesních pravidel.

- 19 V této souvislosti se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a předložit Cour constitutionnelle několik předběžných otázek týkajících se ústavnosti nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008 a Soudnímu dvoru následující otázky, které se částečně překrývají s otázkami položenými Cour constitutionnelle a jsou ve všech věcech, které byly předkládajícímu soudu předloženy, totožné:

- „1) Může být [čl. 1 odst. 5] směrnice 85/337 [...] vykládán v tom smyslu, že vylučuje ze své působnosti takový zákon – jako je nařízení [valonského parlamentu] ze dne 17. července 2008 [...] – který pouze uvádí, že ‚existují naléhavé důvody obecného zájmu‘ pro vydání povolení v oblasti územního plánování, v oblasti životního prostředí a kombinovaných povolení na činnosti a práce, které jsou v tomto předpisu stanoveny, a který ‚schvaluje‘ povolení, u nichž je uvedeno, že ‚existují naléhavé důvody obecného zájmu‘?

- 2) Brání články 1, 5, 6, 7, 8 a 10a směrnice 85/337 [...] právnímu režimu, v němž je oprávnění uskutečnit záměr, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, vydáno zákonem, proti němuž není možné podat opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému na základě zákona za účelem zpochybnění hmotněprávní nebo procesní legality rozhodnutí, kterým se povoluje uskutečnění záměru?

- 3) Musí být článek 9 Aarhuské úmluvy [...] vykládán v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost stanovit možnost podání opravného prostředku k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému na základě zákona, který umožní zpochybnit hmotněprávní nebo procesní legalitu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na která se vztahují ustanovení článku 6, jak z hlediska hmotněprávních, tak procesních pravidel stanovených pro povolení záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí?

- 4) Musí být článek 10a směrnice 85/337 [...] vykládán ve světle Aarhuské úmluvy v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost stanovit možnost podání opravného prostředku k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému na základě zákona, který umožní zpochybnit hmotněprávní nebo procesní legalitu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti jak z hlediska hmotněprávních, tak procesních pravidel stanovených pro povolení záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí“
- ²⁰ Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 19. května 2009 byly věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- ²¹ Belgická vláda uvádí, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou nepřijatelné. Tvrdí, že tyto žádosti neobsahují dostatečný popis skutkového a právního rámce a důvody, které vedly předkládající soud k tomu, aby položil Soudnímu dvoru otázky, a že položené otázky jsou kromě toho hypotetické.
- ²² V tomto ohledu je třeba připomenout, že je věcí vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a který jako jediný zná přímo skutkové okolnosti věci a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho

rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudek ze dne 15. prosince 1995, *Bosman*, C-415/93, *Recueil*, s. I-4921, bod 59).

- 23 Z ustálené judikatury Soudního dvora však vyplývá, že potřeba dospět k výkladu unijního práva, který bude užitečný pro vnitrostátního soudce, vyžaduje, aby tento soudce vymezil skutkový a právní rámec, ze kterého vychází otázky, které pokládá, nebo aby alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na kterých jsou tyto otázky založeny (viz zejména rozsudek ze dne 26. ledna 1993, *Telemarsicabruzzo* a další, C-320/90 až C-322/90, *Recueil*, s. I-393, bod 6).
- 24 V tomto ohledu informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích nemají pouze umožnit Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným, možnost předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Je na Soudním dvoru, aby zajistil, že tato možnost bude zachována, s ohledem na to, že na základě uvedeného ustanovení jsou zúčastněným oznamována pouze předkládací rozhodnutí společně s překladem do úředního jazyka nebo úředních jazyků každého členského státu (viz rozsudek ze dne 1. dubna 1982, *Holdijk* a další, 141/81 až 143/81, *Recueil*, s. 1299, bod 6).
- 25 V projednávaném případě a na rozdíl od tvrzení belgické vlády skutkový a právní rámec, jak je popsán v předkládacím rozhodnutí, poskytuje důvody, které vedly předkládající soud k tomu, aby předložil Soudnímu dvoru předběžné otázky, jakož i skutečnosti, které umožňují vládám členských států a ostatním zúčastněným předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora a Soudnímu dvoru poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď.

- 26 Uvedený skutkový a právní rámec je totiž dostačující k tomu, aby objasnil otázky položené předkládajícím soudem, které se týkají slučitelnosti aktu legislativní povahy, jehož přijetím je předkládajícímu soudu odňata pravomoc rozhodnout o sporech, které mu byly předloženy, s právem na přístup k právní ochraně, které zaručuje jak Aarhuská úmluva, tak směrnice 85/337.
- 27 V každém případě obsah vyjádření předložených Soudnímu dvoru v rámci projednávaných věcí prokazuje dostatek informací o skutkovém a právním kontextu, což účastníkům původního řízení a dalším zúčastněným umožňuje účinně zaujmout stanovisko k položeným otázkám.
- 28 Okolnost, že přijetím nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008 byla podle vnitrostátního práva odňata předkládajícímu soudu pravomoc rozhodnout o správních aktech dotčených v původním řízení, nemá kromě toho na rozdíl od tvrzení belgické vlády za následek, že by se předběžné otázky staly hypotetickými. Předmětem těchto otázek je totiž předem určit, zda uvedeným nařízením mohla být – s ohledem na ustanovení uvedená v Aarhuské úmluvě a unijním právu – odňata Conseil d'État pravomoc rozhodnout o věcech v původním řízení.
- 29 Co se konečně týče argumentu vycházejícího z toho, že předkládající soud nevysvětluje, z jakých důvodů nevyčkal před předložením otázek Soudnímu dvoru, než Cour constitutionnelle rozhodne o dalších otázkách, které mu předložil v rámci týchž věcí, postačí připomenout, že jak je uvedeno v bodě 25 tohoto rozsudku, v předkládacích rozhodnutích jsou uvedeny důvody, které vedly předkládající soud k tomu, aby se obrátil na Soudní dvůr.

- 30 Belgická vláda podpůrně uvádí další námitky nepřípustnosti, které vycházejí z toho, že smysl a rozsah ustanovení, jejichž výklad je požadován, je zcela jednoznačný, že některé otázky nejsou relevantní a že se konečně Soudní dvůr již k rozsahu působnosti čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337 vyjádřil.
- 31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je povinen, vyvstane-li před ním otázka unijního práva, dostát své povinnosti obrátit se na Soudní dvůr, ledaže konstatoval, že vyvstálá otázka není relevantní, že k dotčenému unijnímu ustanovení byl již výklad Soudním dvorem podán nebo že řádné uplatnění unijního práva je natolik zřejmé, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost (viz zejména rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 21).
- 32 Z ustálené judikatury však vyplývá, že vnitrostátní soudy mají nadále v každém případě možnost se obrátit na Soudní dvůr, pokud to považují za vhodné (viz zejména výše uvedený rozsudek Cilfit a další, bod 15), aniž by okolnost, že ustanovení, jejichž výklad je požadován, již byla předmětem výkladu Soudního dvora nebo že lze vycházet z toho, že o nich nelze rozumně pochybovat, vedla k tomu, že by Soudní dvůr neměl pravomoc rozhodnout o takové otázce (viz zejména v tomto smyslu rozsudek ze dne 2. dubna 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Recueil, s. I-2437, bod 31).
- 33 Konečně se s ohledem na předkládací rozhodnutí nejeví, že předložené otázky nejsou relevantní pro výsledek sporů, které byly předloženy předkládajícímu soudu. Jak již bylo uvedeno v bodě 28 rozsudku v projednávané věci, předmětem těchto otázek je předem určit, zda nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008 mohlo vést s ohledem na uvedená ustanovení Aarhuské úmluvy a unijního práva k tomu, že Conseil d'État byla odňata pravomoc rozhodnout o věcech v původním řízení.

34 Z toho vyplývá, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou přípustné.

K první otázce

35 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337 musí být vykládán v tom smyslu, že takový zákon, jako je nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008, který „schvaluje“ povolení v oblasti územního plánování, životního prostředí nebo povolení na provedení stavebních prací, která byla předtím udělena správním orgánem, pro něž se uvádí, že „byly prokázány naléhavé důvody obecného zájmu“, a tím jim přiznává sílu zákona, je vyloučen z působnosti této směrnice.

36 Z tohoto ustanovení vyplývá, že pokud je dosaženo cílů směrnice 85/337 prostřednictvím zákonodárního procesu, včetně cíle poskytovat informace, tato směrnice se na dotčený záměr nepoužije (viz rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 51).

37 Toto ustanovení stanoví dvě podmínky, za nichž je záměr vyloučen z působnosti směrnice 85/337. První podmínka vyžaduje, aby jednotlivé části záměru byly přijaty zvláštním vnitrostátním zákonem. Podle druhé podmínky musí být cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, dosaženo prostřednictvím zákonodárního procesu (viz rozsudek ze dne 16. září 1999, WWF a další, C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 57).

38 První podmínka nejprve vyžaduje, aby byl záměr přijat zvláštním vnitrostátním zákonem. V tomto ohledu je třeba uvést, že pojmy „záměr“ a „povolení“ jsou definovány v čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337. Zákon, který přijímá takový záměr, tedy musí

být zvláštním zákonem a musí mít stejné vlastnosti jako takové povolení, aby spadl do působnosti čl. 1 odst. 5 této směrnice. Musí zejména opravňovat oznamovatele k uskutečnění záměru (viz výše uvedený rozsudek WWF a další, bod 58).

39 Krom toho musí být záměr přijat podrobně, tedy dostatečně přesně a konkrétně, takže zákon, který přijímá tento záměr, musí obsahovat, podobně jako povolení, všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí a které zákonodárce zohlednil (viz výše uvedený rozsudek WWF a další, bod 59). Zákon tak musí potvrdit, že pokud jde o dotčený záměr, cílů směrnice 85/337 bylo dosaženo (viz výše uvedený rozsudek Linster, bod 56).

40 Z toho vyplývá, že nelze mít za to, že zákon přijal jednotlivé části záměru podle čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337, pokud neobsahuje prvky, které jsou nezbytné pro posouzení vlivů tohoto záměru na životní prostředí nebo pokud vyžaduje přijetí jiných aktů k tomu, aby oznamovatel byl oprávněn uskutečnit záměr (viz výše uvedené rozsudky WWF a další, bod 62, jakož i Linster, bod 57).

41 Co se týče druhé podmínky, z čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 vyplývá, že základním cílem této směrnice je zajistit, aby záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, zejména v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, byly před udělením povolení posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí (viz výše uvedený rozsudek Linster, bod 52).

- 42 Šestý bod odůvodnění směrnice 85/337 mimo jiné uvádí, že toto posuzování musí být prováděno na základě přiměřených informací poskytnutých oznamovatelem a případně doplněných orgány a veřejností, kterých se uvažovaný záměr může týkat (viz výše uvedené rozsudky WWF a další, bod 61, jakož i Linster, bod 53).
- 43 Zákodárce tedy musí mít k dispozici v okamžiku přijetí záměru dostatečné informace. Z článku 5 odst. 3 směrnice 85/337 a přílohy IV této směrnice vyplývá, že informace, které má oznamovatel poskytnout, musí zahrnovat alespoň popis záměru obsahující informace o jeho umístění, povaze a rozsahu, popis zamýšlených opatření k vyloučení a omezení významných škodlivých vlivů – a je-li to možné – i k jejich nápravě a údaje nezbytné ke zjištění a posouzení hlavních vlivů, které by záměr mohl mít na životní prostředí (viz výše uvedený rozsudek Linster, bod 55).
- 44 S ohledem na vlastnosti řízení o povolení záměru ve více fázích směrnice 85/337 nebrání tomu, aby tentýž záměr byl schválen dvěma vnitrostátními právními akty, které jsou společně považovány za povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, bod 102). V důsledku toho zákonodárce může při přijetí opatření o povolení záměru s konečnou platností využít informace, které byly poskytnuty v rámci předchozího správního řízení.
- 45 Existence takového správního řízení však nemůže vést k tomu, že lze mít za to, že jednotlivé části byly přijaty zvláštním vnitrostátním zákonem podle čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337, pokud tento zákon nespĺňuje obě podmínky uvedené v bodě 37 rozsudku v projednávané věci. Zákon, který pouze „schvaluje“ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, aniž byl předtím zahájen zákonodárný proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit uvedené podmínky,

nelze považovat za zvláštní zákon ve smyslu tohoto ustanovení, a nepostačuje tedy k tomu, aby byl záměr vyloučen z působnosti směrnice 85/337.

⁴⁶ Konkrétně zákon, který byl přijat, aniž členové zákonodárského sboru měli k dispozici informace uvedené v bodě 43 tohoto rozsudku, nemůže spadat do působnosti čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337.

⁴⁷ Vnitrostátnímu soudu přísluší určit, zda byly tyto podmínky dodrženy. Za tímto účelem musí zohlednit jak obsah přijatého zákona, tak celý zákonodárský proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména přípravné akty a parlamentní rozpravy.

⁴⁸ Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337 musí být vykládán v tom smyslu, že z působnosti této směrnice jsou vyloučeny pouze záměry, jejichž jednotlivé části byly přijaty zvláštním zákonem tak, že cílů uvedené směrnice bylo dosaženo prostřednictvím zákonodárského procesu. Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda obě tyto podmínky byly dodrženy s ohledem jak na obsah přijatého zákona, tak na celý zákonodárský proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména na přípravné akty a parlamentní debaty. V tomto ohledu zákon, který pouze „schvaluje“ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, aniž byl předtím zahájen zákonodárský proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit uvedené podmínky, nelze považovat za zvláštní zákon ve smyslu tohoto ustanovení, a nepostačuje tedy k tomu, aby byl záměr vyloučen z působnosti směrnice 85/337.

Ke druhé až čtvrté otázce

- 49 Podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda článek 9 Aarhuské úmluvy a článek 10a směrnice 85/337 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby oprávnění uskutečnit záměr, který spadá do jejich působnosti, bylo uděleno zákonem, proti němuž nelze podat podle vnitrostátního práva opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému orgánu zřízenému zákonem, kterým by mohl být tento akt napaden z hmotněprávního a procesního hlediska.
- 50 Z článku 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy ve spojení s články 6 a 9 této úmluvy, jakož i z čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337 vyplývá, že ani tato úmluva ani tato směrnice se nepoužijí na záměry, které byly přijaty zákonem, který splňuje podmínky uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku.
- 51 Pro ostatní záměry, tj. záměry, které jsou přijaty buď aktem, který nemá legislativní povahu, nebo zákonem, který nespĺňuje tyto podmínky, vyplývá ze samotného znění čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice 85/337, že státy musí stanovit možnost podat opravný prostředek, který umožní napadnout před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem hmotněprávní nebo procesní legalitu rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, které spadají do působnosti článku 6 Aarhuské úmluvy nebo směrnice 85/337.
- 52 Členské státy disponují na základě své procesní autonomie a s výhradou, že musí dodržet zásadu rovnocennosti a efektivity, rozhodovacím prostorem při použití čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice 85/337. Zejména jim přísluší, aby určily, který soud nebo nezávislý či nestranný orgán zřízený zákonem je příslušný

rozhodovat o opravných prostředcích, na které se vztahují tato ustanovení a podle kterých procesních podmínek, s tím, že ovšem musí být dodržena výše uvedená ustanovení.

- 53 Článek 9 Aarhuské úmluvy a článek 10a směrnice 85/337 by však ztratily veškerý užitečný účinek, pokud by pouhá skutečnost, že záměr byl přijat zákonem, který nesplňuje podmínky uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku, vedla k tomu, že by nebylo možné podat opravný prostředek, kterým by mohla být napadena jeho hmotněprávní nebo procesní legalita ve smyslu těchto ustanovení.
- 54 Požadavky, které vyplývají z článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice 85/337 v tomto ohledu předpokládají, že pokud byl záměr, který spadá do rozsahu působnosti článku 6 Aarhuské úmluvy nebo směrnice 85/337 přijat zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 této směrnice a uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku, přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem.
- 55 V případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povahy a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkum popsaný v předchozím bodě a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.

56 Pokud v projednávaném případě předkládající soud konstatuje, že nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008 nesplňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337 a uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku a pokud se prokáže, že podle použitelných vnitrostátních předpisů není žádný soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem příslušný přezkoumat hmotněprávní nebo procesní legalitu tohoto nařízení, musí být toto nařízení považováno za neslučitelné s požadavky, které vyplývají z článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice 85/337. Přísluší pak předkládajícímu soudu, aby toto nařízení nepoužil.

57 Na druhou až čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a článek 10a směrnice 85/337 musí být vykládány v tom smyslu, že

- pokud je záměr, na který se vztahují tato ustanovení, schválen zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 této směrnice, přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem;

- v případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povahy a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkum popsany v předchozí odrážce a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.

K nákladům řízení

- 58 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 (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 1 odst. 5 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, musí být vykládán v tom smyslu, že z působnosti uvedené směrnice jsou vyloučeny pouze záměry, jejichž jednotlivé části byly přijaty zvláštním zákonem tak, že cílů této směrnice bylo dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu. Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda obě tyto podmínky byly dodrženy s ohledem jak na obsah přijatého zákona, tak na celý zákonodárný proces, který vedl k jeho přijetí, a zejména na přípravné akty a parlamentní debaty. V tomto ohledu zákon, který pouze „schvaluje“ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, aniž byl předtím zahájen zákonodárný proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit uvedené podmínky, nelze považovat za zvláštní zákon ve smyslu tohoto ustanovení, a nepostačuje tedy k tomu, aby byl záměr vyloučen z působnosti směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35.
- 2) Článek 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla uzavřena dne 25. června 1998 a schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 a článek 10a

směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, musí být vykládány v tom smyslu, že

- pokud je záměr, na který se vztahují tato ustanovení, schválen zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 uvedené směrnice, přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem;**

- v případě, že by proti takovému zákonu nebylo možné podat opravný prostředek povah-y a rozsahu, jež byly uvedeny výše, by příslušelo každému vnitrostátnímu soudu, kterému byla v rámci jeho pravomoci věc předložena, aby provedl přezkum popsany v předchozí odrážce a vyvodil z něj případně takové důsledky, že tento zákon nepoužije.**

Podpisy.