

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

12. května 2011 *

ve věci C-115/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Německo) ze dne 5. března 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 27. března 2009, v řízení

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

proti

Bezirksregierung Arnsberg,

za přítomnosti:

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda senátu, K. Schieman, A. Arabadžev, L. Bay Larsen, a C. Toader, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. června 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, D. Teßmerem, a B. W. Wegenerem, Rechtsanwälte,
- za Bezirksregierung Arnsberg D. Bremeckerem, jako zmocněncem,
- za Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG Ch. Riesem, a U. Karpensteinem, Rechtsanwälte,
- za německou vládu M. Lummou a B. Kleinem, jako zmocněnci,

- za řeckou vládu G. Karipsiadisem, jako zmocněncem,

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, a M. Russo, jako avvocato dello Stato,

- za Evropskou komisi J.-B. Laignelotem a G. Wilmsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 16. prosince 2010,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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 Projednávaná žádost byla předložena v rámci sporu mezi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (Spolek pro životní prostředí a ochranu přírody, Zemský svaz Severní-Porýní-Vestfálsko, dále jen „Spolek

pro životní prostředí“) a Bezirksregierung Arnsberg ve věci povolení, které posledně uvedená udělila společnosti Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (dále jen „Trianel“) pro výstavbu a provoz uhelné elektrárny v Lünen.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, zvaná „Aarhuská úmluva“, byla podepsána dne 25. června 1998 a schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 124, s. 1).

- 4 Článek 9 této úmluvy stanoví:

„[...]

2. 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 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.

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých

osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkazných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

[...]

Právo Unie

Směrnice 2003/35

- 5 Pátý bod odůvodnění směrnice 2003/35 uvádí, že právní předpisy Společenství musejí být náležitě uvedeny v soulad s úmluvou, aby mohla být Společenstvím ratifikována.

6 Devátý bod odůvodnění směrnice 2003/35 stanoví:

„Ustanovení čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy stanovují přístup k soudním nebo jiným řízením za účelem napadení hmotné nebo procesní zákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti článku 6 úmluvy.“

7 Jedenáctý bod odůvodnění směrnice 2003/35 uvádí, že směrnice 85/337 by měla být pozměněna, aby byla plně v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy, zejména s jejím článkem 6 a čl. 9 odst. 2 a 4.

8 Článek 1 směrnice 2003/35 zní:

„Cílem této směrnice je přispět ke splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, a to zejména:

[...]

b) zlepšením účasti veřejnosti a přijetím ustanovení o přístupu k právní ochraně v rámci směrnic 85/337/EHS a 96/61/ES.“

Směrnice 85/337

- 9 Článek 1 odst. 1 směrnice 85/337 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.“

- 10 Článek 1 odst. 2 směrnice 85/337 uvádí definice pojmů „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“, které byly doplněny směrnicí 2003/35:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

„veřejností“: jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi;

„dotčenou veřejností“: veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace

podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.

[...]“

- 11 Podle článku 10a směrnice 85/337, který byl rovněž doplněn směrnicí 2003/35:

„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 nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

[...]

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.

[...]“

Směrnice 92/43/ES

- ¹² Článek 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. L 363, s. 368, dále jen „směrnice o přírodních stanovištích“), 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.“

Vnitrostátní právo

- 13 Ustanovení § 42 soudního řádu správního (Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. 1991 I, s. 686, dále jen „VwGO“) upravuje podmínky přípustnosti správních žalob takto:

„1. Předmětem žaloby může být zrušení správního aktu (žaloba na neplatnost) nebo nařízení přijetí správního aktu v případě odmítnutí jednat nebo nečinnosti (žaloba na vydání rozhodnutí).

2. Nestanoví-li zákon jinak, je taková žaloba přípustná pouze tehdy, pokud žalobce tvrdí, že správním aktem, odmítnutím jednat nebo nečinností byla porušena jeho práva.“

- 14 Ustanovení § 113 odst. 1 první věta VwGO mimo jiné stanoví:

„1. V rozsahu, v němž je správní akt protiprávní a byla porušena žalobcova práva, soud správní akt zruší, a to případně spolu s rozhodnutím o předchozí stížnosti.“

- 15 Ustanovení § 2 odst. 1 první věta zákona o posuzování vlivu na životní prostředí (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. 2005 I s. 1757, dále jen „UVPG“) stanoví, že posouzení vlivu na životní prostředí je nedílnou součástí správních rozhodovacích procesů, které přispívají k přijetí rozhodnutí ohledně přípustnosti záměrů.

- 16 Podle § 2 odst. 3 bodu 1 UVPG jsou „rozhodnutími“ ve smyslu jeho odstavce 1 první věty povolení, rozhodnutí o schválení plánování a další rozhodnutí správních orgánů týkající přípustnosti záměru, jež byla přijata ve správním řízení, s výjimkou řízení o ohlášení.
- 17 Ustanovení § 1 odst. 1 bodu 1 písm. a) zákona o doplnění právních předpisů o opravných prostředcích v oblasti ochrany životního prostředí podle směrnice 2003/35/ES (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BGBl. 2006 I, s. 2816, dále jen „UmwRG“) stanoví, že se zákon použije na žaloby podané proti „rozhodnutím“ ve smyslu § 2 odst. 3 UVPG, jež se týkají záměrů, u kterých podle UVPG může existovat povinnost provést posouzení vlivu na životní prostředí.
- 18 Ustanovení § 2 odst. 1 bod 1 UmwRG stanoví, že vnitrostátní nebo zahraniční sdružení uznané v souladu s § 3 UmwRG může, aniž musí namítat porušení vlastních práv, na základě VwGO podat proti takovému rozhodnutí nebo proti nepřijetí rozhodnutí žalobu tehdy, tvrdí-li sdružení, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy „na ochranu životního prostředí, které přiznávají práva jednotlivcům a mohou být pro rozhodnutí významná“.
- 19 Mimoto § 2 odst. 5 první věta bod 1 UmwRG uvádí, že takové žaloby jsou opodstatněné tehdy, porušuje-li napadené rozhodnutí ustanovení „na ochranu životního prostředí, která přiznávají práva jednotlivcům a která mohou být relevantní pro rozhodnutí“ a protiprávní jednání „se týká zájmů ochrany životního prostředí náležejících k cílům, k jejichž dosahování je sdružení podle svých stanov určeno“.
- 20 Ustanovení § 5 odst. 1 první věta, bod 2) spolkového zákona na ochranu proti škodlivým vlivům znečištění ovzduší, hluku, otřesů a podobných jevů na životní prostředí

dí – zákona na ochranu proti imisím (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl. I 2002, s. 3830, dále jen „BImSchG“) – zejména stanoví, že zařízení podléhající povolení musí být zřizována a provozována způsobem, který zajistí vysokou úroveň ochrany „veškerého životního prostředí“, aby se tak předcházelo škodlivým účinkům na životní prostředí a jiným nebezpečím, závažným obtížím a závažné zátěži.

- 21 Ustanovení § 8 odst. 1 první věty BImSchG stanoví, že na žádost lze vydat povolení k výstavbě zařízení nebo části zařízení, nebo k výstavbě a provozování části zařízení tehdy, existuje-li oprávněný zájem na vydání dílčího povolení, jsou-li splněny stanovené podmínky týkající se předmětu požadovaného dílčího povolení a pokud z předběžného posouzení vyplývá, že z hlediska podmínek povolení neexistují od počátku nepřekonatelné překážky pro zřízení a provoz celého zařízení.
- 22 Ustanovení § 9 odst. 1 BImSchG stanoví, že na žádost může být vydáno předběžné rozhodnutí týkající se některých podmínek povolení a umístění zařízení, v rozsahu, v němž mohou být dopady plánovaného zařízení dostatečně posouzeny a existuje-li legitimní zájem na vydání předběžného rozhodnutí.
- 23 Ustanovení § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny (Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. 2002, I, s. 1193) stanoví:

„1. Nezávisle na porušení jeho vlastních práv [...] může uznané sdružení podat na základě soudního řádu správního žaloby proti

- 1) výjimkám ze zákazů a požadavků na ochranu chráněných oblastí, národních parků a dalších chráněných území, jakož i proti

- 2) rozhodnutím o povolení plánování záměrů, které zahrnují zásahy do přírody a krajiny a proti plánovacím povolením v rozsahu, v němž je umožněna účast veřejnosti.

[...]

2. Žaloby uvedené v odstavci 1 jsou přípustné pouze tehdy, pokud

- 1) sdružení tvrdí, že přijetí některého ze správních aktů uvedených v první větě odstavce 1 je v rozporu s ustanoveními tohoto zákona, s právními předpisy, které byly přijaty nebo které se použijí na základě či v rámci tohoto zákona, nebo s jinými právními předpisy, které musí být vzaty v úvahu při přijímání správního aktu a jejichž účelem je péče o ochranu přírody a krajiny;

- 2) je dotčena oblast činnosti sdružení, jež je definována jeho stanovami a pro niž je uznáno“.

Skutečnosti předcházející sporu a předběžné otázky

- 24 Společnost Trianel, vedlejší účastnice původního řízení, zamýšlí výstavbu a provozování uhelné elektrárny v Lünen. Uvedení této elektrárny, která má mít tepelný výkon dosahující 1 705 megawattů a čistý elektrický výkon 750 megawattů, do provozu, je plánováno na rok 2012. V okruhu 8 kilometrů od tohoto místa se nachází pět zvláště chráněných území ve smyslu směrnice o přírodních stanovištích.
- 25 V rámci posouzení vlivu tohoto záměru na životní prostředí Bezirksregierung Arnberg, žalovaná v původním řízení, vydala dne 6. května 2008 předběžné rozhodnutí a dílčí povolení záměru. Předběžné stanovisko konstatovalo, že ve vztahu k záměru neexistují žádné právní výhrady.
- 26 Spolek pro životní prostředí podal dne 16. června 2008 žalobu k Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen na zrušení těchto aktů. Uplatňoval především porušení ustanovení provádějících směrnic o přírodních stanovištích a zejména její článek 6.
- 27 Předkládající soud má za to, že tyto akty byly přijaty v rozporu s čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích, jelikož posouzení vlivu dotčeného záměru na životní prostředí nemohlo prokázat, že záměr nemůže významně ovlivnit zvláště chráněná území, která se nacházejí v blízkosti.
- 28 Předkládající soud je toho názoru, že na základě pravidel vnitrostátního práva se sdružení na ochranu životního prostředí nemůže dovolávat porušení ustanovení práva na ochranu vod a životního prostředí ani zásady obezřetnosti stanovené v § 5 odst. 1

první větě bodu 2 BImSchG, jelikož tato ustanovení nepřiznávají práva jednotlivcům ve smyslu § 2 odst. 1 bodu 1 a § 2 odst. 5 první věty bodu 1 UmwRG.

- 29 Uvádí, že právo podat žalobu, přiznané nevládním organizacím, tak odpovídá obecné úpravě žalob na neplatnost stanovené procesním správním právem, zejména ustanovením § 42 odst. 2 a § 113 odst. první větě VwGO, které stanoví, že žaloba proti správnímu aktu je přípustná pouze v případě, že uvedený akt porušuje práva žalobce, tedy jeho veřejná subjektivní práva.
- 30 Dodává, že při určování, zda ustanovení vnitrostátního práva chrání individuální práva, spočívá rozhodující kritérium v posouzení toho, do jaké míry dotčené ustanovení dostatečně určuje a vymezuje zájem nebo chráněné právo, druh porušení práva a okruh chráněných osob.
- 31 Předkládající soud má v tomto ohledu za to, že v oblasti práva na ochranu před imisemi se § 5 odst. 1 první věta bod 2 BImSchG, ostatně stejně jako ustanovení práva na ochranu vod a přírody, týká zejména společnosti a nevztahují se na ochranu individuálních práv.
- 32 Předkládající soud mimoto konstatuje, že dotčený záměr nespadá do působnosti § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny, který v některých případech umožňuje odchýlení od této podmínky přípustnosti u žalob podaných uznanými sdruženími v oblasti ochrany životního prostředí.

33 Předkládající soud má za to, že takové omezení přístupu k právní ochraně by nicméně mohlo narušit užitečný účinek směrnice 85/337 a táže se, zda nemá být žalobě Spolku pro životní prostředí vyhověno na základě článku 10a této směrnice.

34 V tomto kontextu se Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Vyžaduje článek 10a směrnice 85/337 [...], aby nevládní organizace, které chtějí podat žalobu k soudu členského státu, jehož správní právo procesní vyžaduje, aby bylo tvrzeno porušení práva, měly možnost uplatňovat porušení všech ustanovení v oblasti životního prostředí, která jsou použitelná pro schvalování záměru, tedy včetně ustanovení, která mají sloužit výhradně obecným zájmům a nejsou ani zčásti určena k ochraně právních zájmů jednotlivců?

2. V případě, že na první otázku nelze bez výhrad odpovědět kladně:

Vyžaduje článek 10a směrnice 85/337 [...], aby nevládní organizace, které chtějí podat žalobu k soudu členského státu, jehož správní právo procesní vyžaduje, aby bylo tvrzeno porušení práva, mohly uplatňovat porušení těch ustanovení v oblasti životního prostředí, která se zakládají přímo na právu Společenství, nebo která do vnitrostátního práva provádí právní předpisy Společenství, tedy včetně takových ustanovení, která mají sloužit výhradně obecným zájmům a nejsou ani zčásti určeny k ochraně právních zájmů jednotlivců?

- a) Pokud bude druhá otázka v zásadě vyžadovat kladnou odpověď:

Musí ustanovení práva Společenství v oblasti ochrany životního prostředí splňovat určité obsahové podmínky, aby mohla být uplatňována v žalobě?

- b) V případě kladné odpovědi na druhou otázku písm. a):

O jaké obsahové požadavky (například přímý účinek, cíl ochrany nebo účel právního předpisu) se jedná?

3. V případě kladné odpovědi na první nebo druhou otázku:

Přiznává směrnice přímo nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí právo na přístup k soudům, které jde nad rámec vnitrostátního práva?“

K předběžným otázkám

K první a druhé předběžné otázce

³⁵ Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je v zásadě to, zda článek 10a směrnice 85/337 brání právní úpravě, která

nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, uvedeným v čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 (dále jen „sdružení na ochranu životního prostředí“), nepřiznávají možnost uplatňovat před soudem v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež mohou mít „významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, porušení pravidla, které chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců. Předkládající soud se Soudního dvora rovněž dotazuje, zda uvedený článek 10a směrnice 85/337 brání takové právní úpravě obecně, nebo pouze pokud tato úprava neumožňuje, aby se uvedená organizace před soudem opírala o konkrétní ustanovení práva životního prostředí, ať již práva Společenství, nebo ustanovení čistě vnitrostátní.

36 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že otázka je odůvodněna skutečností, že použitelné vnitrostátní právní předpisy podřizují přípustnost takové žaloby, jako je žaloba podaná žalobcem v původním řízení, podmínce, aby žalobce uplatňoval, že napadené správní rozhodnutí porušuje individuální právo, které může být podle vnitrostátního práva kvalifikováno jako veřejné subjektivní právo.

37 Úvodem je třeba konstatovat, že článek 10a první pododstavec směrnice 85/337 stanoví, že musí být možné napadnout žalobou „hmotnou nebo procesní zákonost“ rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se uvedený článek týká, aniž to jakkoli omezí důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány.

38 Ohledně podmínek přípustnosti žalob toto ustanovení stanoví dva předpoklady: přípustnost žaloby může být podřízena „dostatečnému zájmu“, nebo tomu, že žalobce uplatňuje „porušování práv“, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí.

- 39 Článek 10a třetí pododstavec první věta směrnice 85/337 dále stanoví, že členské státy jsou povinny určit, co představuje porušování práva, v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti „široký přístup k právní ochraně“.
- 40 Ohledně žalob podaných sdruženími na ochranu životního prostředí, čl. 10a třetí pododstavec druhá a třetí věta směrnice 85/337 dodává, že za tímto účelem musejí být tato sdružení považována za sdružení, jež mají buď dostatečný právní zájem, nebo práva, u nichž může docházet k porušení, podle toho, kterou z těchto podmínek přípustnosti vnitrostátní právní úprava zvolí.
- 41 Tato odlišná ustanovení musejí být vykládána ve světle a s přihlédnutím k cílům Aarhuské úmluvy, s níž, jak vyplývá z pátého bodu odůvodnění směrnice 2003/35, musejí být právní předpisy Unie „náležitě uvedeny v soulad“.
- 42 Z toho vyplývá, že bez ohledu na volbu členského státu ohledně kritéria přípustnosti žaloby, jsou sdružení na ochranu životního prostředí – v souladu s článkem 10a směrnice 85/337 – oprávněna dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona, a mohou tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se uvedený článek vztahuje.
- 43 Konečně je rovněž třeba připomenout, že pokud při neexistenci pravidel stanovených v této oblasti právem Unie přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být tyto podmínky méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy (zásada

rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity).

- 44 I když tedy členským státům přísluší, aby v mezích stanovených článkem 10a směrnice 85/337 určily – je-li jejich právní řád takto nastaven – práva, jejichž porušení může vést k podání žaloby v oblasti životního prostředí, nemohou tím, že k takovému určení přistoupí, zbavit sdružení na ochranu životního prostředí, která splňují požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice, možnosti, aby hrály úlohu, která jim je přiznána jak směrnicí 85/337, tak Aarhuskou úmluvou.
- 45 U takové právní úpravy, jako je dotčená právní úprava v původním řízení, i když je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být uplatňováno jednotlivcem v rámci žaloby proti jednomu z rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na něž se vztahuje článek 10a směrnice 85/337, pouze na veřejná subjektivní práva, nemůže být takové omezení samo o sobě použito na sdružení na ochranu životního prostředí, jelikož by tím došlo k porušení cílů článku 10a třetího pododstavce poslední věty směrnice 85/337.
- 46 Pokud tedy platí, jak vyplývá z tohoto ustanovení, že sdružení musejí mít možnost uplatňovat stejná práva jako jednotlivci, bylo by v rozporu s cílem zajistit dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně i se zásadou efektivity, kdyby uvedená sdružení nemohla uplatňovat i porušení norem vyplývajících z práva Unie v oblasti životního prostředí pouze z toho důvodu, že chrání obecné zájmy. Jak totiž ukazuje spor v původním řízení, zbavilo by je to do značné míry možnosti kontrolovat dodržování norem vyplývajících z tohoto práva, jež jsou nejčastěji zaměřeny na obecný zájem, a nikoli na pouhou ochranu zájmu jednotlivců.

- 47 Z toho především vyplývá, že pojem „porušování práva“ nemůže záviset na takových podmínkách, které mohou splnit pouze jiné fyzické nebo právnické osoby, jako je například podmínka bližšího či vzdálenějšího sousedství se zařízením, nebo podmínka být tak či onak dotčen účinky jeho provozování.
- 48 Z toho obecněji vyplývá, že čl. 10a třetí pododstavec poslední věta směrnice 85/337 musí být vykládán v tom smyslu, že mezi „práva, která mohou být porušována“, u nichž se předpokládá, že je mají organizace na ochranu životního prostředí, musejí nutně patřit pravidla vnitrostátního práva, která provádí právní předpisy Unie v oblasti životního prostředí, a rovněž pravidla práva Unie v oblasti životního prostředí mající přímý účinek.
- 49 V tomto ohledu je za účelem poskytnout předkládajícímu soudu co možná nejužitečnější odpověď nutné uvést, že i sdružení na ochranu životního prostředí musí mít možnost uplatnit proti napadenému rozhodnutí žalobní důvod vycházející z porušení vnitrostátních pravidel vyplývajících z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích.
- 50 Na první dvě otázky, posuzované společně, je proto třeba odpovědět tak, že článek 10a směrnice 85/337 brání takové právní úpravě, která nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí, uvedeným v § 1 odst. 2 této směrnice, nepřiznává možnost uplatňovat před soudem v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, porušení pravidla vyplývajícího z práva Unie, jehož cílem je ochrana životního prostředí, z toho důvodu, že toto pravidlo chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.

Ke třetí předběžné otázce

- 51 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu v zásadě je, zda sdružení na ochranu životního prostředí může z čl. 10a třetího pododstavce poslední věty směrnice 85/337 dovozovat právo uplatňovat v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích, zatímco vnitrostátní procesní právo to neumožňuje s tím, že toto pravidlo chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.
- 52 Tato otázka je kladena pro případ, že by předkládající soud nemohl vyložit vnitrostátní procesní právo v souladu s požadavky práva Unie.
- 53 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že povinnost členských států dosáhnout výsledku sledovaného směrnici i jejich povinnost přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění splnění této povinnosti jsou nicméně uloženy všem orgánům členských států, včetně soudních orgánů, v rozsahu jejich pravomocí (viz v tomto smyslu, rozsudek ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci, C-555/07, Sb. rozh. s. I-365, bod 47 a citovaná judikatura).
- 54 Soudní dvůr rozhodl, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči státu, a to jak v případě, kdy stát směrnici včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně (viz zejména rozsudek ze dne 12. února 2009, Cobelfret, C-18/07, Sb. rozh. s. I-731, bod 58).

- 55 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 10a směrnice 85/337, posuzovaný jako celek, členským státům ponechává značný rozhodovací prostor, jak pro určení toho, co představuje porušování práva, tak zejména pro stanovení podmínek přípustnosti žalob a orgány, ke kterým musejí být podány.
- 56 To se však nevztahuje na ustanovení posledních dvou vět třetího pododstavce tohoto článku.
- 57 Uvedená ustanovení tím, že stanoví, že zájem každé nevládní organizace splňující požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, je považován za dostatečný a že tyto organizace mají práva, jež mohou být porušována, stanoví přesná pravidla, která nepodléhají dalším podmínkám.
- 58 Jak bylo ostatně uvedeno výše, k právům, jež musí sdružení na ochranu životního prostředí mít – možnost uplatňovat před soudem na základě článku 10a směrnice 85/337, náleží pravidla vyplývající z práva Unie v oblasti životního prostředí, a především pravidla vnitrostátního práva vyplývající z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích.
- 59 Na třetí otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí uvedené v § 1 odst. 2 směrnice 85/337 mohou z čl. 10a třetího pododstavce, poslední věty, směrnice 85/337 dovozovat právo uplatňovat v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv

na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.

K nákladům řízení

- ⁶⁰ 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, brání právní úpravě, která nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí uvedeným v § 1 odst. 2 této směrnice nepřiznává možnost uplatňovat před soudem v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, porušení pravidla vyplývajících z práva Unie, jehož cílem je ochrana životního prostředí,

z toho důvodu, že toto pravidlo chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.

- 2) **Takové nevládní organizace mohou z čl. 10a třetího pododstavce poslední věty směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, dovozovat právo uplatňovat v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice 85/337 v platném znění, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z článku 6 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců.**

Podpisy.