



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

7. listopadu 2013*

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Směrnice 85/337/EHS — Posouzení vlivů na životní prostředí — Aarhuská úmluva — Směrnice 2003/35/ES — Právo na soudní přezkum rozhodnutí o povolení — Časová působnost — Řízení o povolení zahájené před uplynutím lhůty pro provedení směrnice 2003/35/ES — Rozhodnutí přijaté po tomto dni — Podmínky přípustnosti žaloby — Porušení práva — Povaha procesní vady, která může být uplatněna — Rozsah přezkumu“

Ve věci C-72/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 10. ledna 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 13. února 2012, v řízení

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR,

Willi Schneider

proti

Land Rheinland-Pfalz,

za přítomnosti:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsdkyně senátu, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (zpravodaj) a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. ledna 2013,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR a W. Schneidera S. Leschem, F. Heßem, W. Baumannem a C. Heitschem, Rechtsanwälte,

* Jednací jazyk: němčina.

- za Land Rheinland-Pfalz M. Schanzenbächerem, H. Seiberthem a U. Kleinem, jako zmocněnci,
- za německou vládu T. Henzem a A. Wiedmann, jako zmocněnci,
- za Irsko E. Creedon, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Gilmore, BL,
- za Evropskou komisi P. Oliverem a G. Wilmsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. června 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. L 156 s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466), jakož i výkladu článku 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 2003/35 (dále jen „směrnice 85/337“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Gemeinde Altrip (obec Altrip), společností občanského práva Gebrüder Hört GbR a W. Schneiderem na straně jedné a Land Rheinland-Pfalz (spolková země Porýní-Falcko) na straně druhé ve věci rozhodnutí, kterým se schvaluje plán výstavby nádrže pro zadržování povodňové vody v původní záplavové zóně Rýna o rozloze více než 320 hektarů.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Článek 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998, schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“), zní:

„[...]

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.

[...]"

Unijní právo

Směrnice 2003/35

- 4 Článek 1 směrnice 2003/35 zní následovně:

„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 Rady [85/337] a 96/61/ES.“

- 5 Článek 3 odst. 7 směrnice 2003/35 stanoví, že se do směrnice 85/337 vkládá článek 10a.

- 6 Článek 6 směrnice 2003/35 stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději 25. června 2005. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

[...]"

Směrnice 85/337

- 7 Článek 10a směrnice 85/337 zní takto:

„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.

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 [...]

[...]“

Německé právo

VwGO

- 8 Ustanovení § 61 soudního řádu správního (Verwaltungsgerichtsordnung, dále jen „VwGO“) zní následovně:

„Způsobilost být účastníkem řízení mají:

1. fyzické a právnické osoby,
2. sdružení, pokud mohou být nositeli práva,

[...]“

UVPG

- 9 Ustanovení § 2 odst. 1 první věty zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dále jen „UVPG“) zní:

„Posouzení vlivu na životní prostředí je nedílnou součástí správního řízení, které slouží k rozhodování o přípustnosti záměrů.“

- 10 Podle § 2 odst. 3 UVPG „jsou [rozhodnutími] ve smyslu první věty odstavce 1: 1. [...] rozhodnutí o schválení plánu“.

UmwRG

- 11 Zákon o doplňujících ustanoveních k právní ochraně v záležitostech životního prostředí podle směrnice 2003/35/ES (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, dále jen „UmwRG“) provádí článek 10a směrnice 85/337.

- 12 Ustanovení § 1 odst. 1 první věta UmwRG zní:

„Tento zákon se použije na opravné prostředky podané proti

1. rozhodnutím ve smyslu § 2 odst. 3 [UVPG] o přípustnosti záměrů, pro které
 - a) podle [UVPG]

[...]

může existovat povinnost provést posouzení vlivu na životní prostředí.“

13 Ustanovení § 4 odst. 1 první věta UmwRG zní:

„Zrušení rozhodnutí o přípustnosti záměru podle § 1 odst. 1 první věty bodu 1 je možno požadovat, pokud

1. posouzení vlivů na životní prostředí nebo
2. předběžné přezkoumání jednotlivého případu ohledně povinnosti provedení posouzení vlivu na životní prostředí,

nezbytné podle [UVPG] [...], nebyly provedeny či nebyly provedeny dodatečně.“

14 Ustanovení § 4 odst. 3 UmwRG zní:

„Odstavce 1 a 2 se obdobně vztahují na opravné prostředky zúčastněných stran podle § 61 bodů 1 a 2 [VwGO].“

15 Ustanovení § 5 odst. 1 UmwRG zní následovně:

„Tento zákon platí pro řízení podle § 1 odst. 1 první věty, která jsou nebo měla být zahájena po 25. červnu 2005.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Žalobci v původním řízení, kteří byli všichni dotčeni záměrem coby vlastníci nebo uživatelé pozemků, které se nacházejí v blízkosti dotčeného díla, podali před Verwaltungsgericht (správní soud) žalobu na zrušení rozhodnutí, kterým regionální orgán záměr výstavby díla schválil. Žalobci toto rozhodnutí napadli s poukazem na nedostatečně provedené posouzení vlivů na životní prostředí, které mu předcházelo. Jelikož byla jejich žaloba zamítnuta, podali odvolání před Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (vyšší správní soud spolkové země Porýní-Falcko).
- 17 Tento soud odvolání zamítl, když se zejména domníval, že žalobci v původním řízení nemají právo podat žalobu, jelikož podle § 5 odst. 1 UmwRG nemohli uplatňovat nedostatky ovlivňující posouzení vlivů na životní prostředí ve správním řízení zahájeném přede dnem 25. června 2005. Oberverwaltungsgericht každopádně vyjádřil pochybnosti o přípustnosti žaloby z důvodu, že § 4 odst. 3 UmwRG připouští žalobu pouze v případě neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí, a nepoužije se tedy v případě pouhého nedostatku v posouzení vlivů na životní prostředí.
- 18 Žalobci v původním řízení tedy podali opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud). Tento soud se táže, zda je výklad § 5 odst. 1 UmwRG v tom smyslu, že vylučuje použití UmwRG ve správních řízeních zahájených přede dnem 25. června 2005, i pokud byla rozhodnutí vzešlá z takových řízení přijata po tomto dni, jak tomu je v projednávané věci, slučitelný se směrnicí 2003/35, přestože podle jejíhož článku 6 je tento 25. červen 2005 pouze dnem uplynutí lhůty pro její provedení.
- 19 Předkládající soud se rovněž táže, zda § 4 odst. 3 UmwRG, který omezuje právo podat žalobu pouze na případy, kdy posouzení vlivů na životní prostředí vůbec nebylo provedeno, správně provádí článek 10a směrnice 85/337, který vyžaduje právo podat opravný prostředek, kterým může být napadena legalita rozhodnutí, která jsou stížena procesními vadami. Závěrem se táže, zda je s tímto právem slučitelná

ustálená vnitrostátní judikatura, podle které může osoba, které se týká záměr podléhající posouzení vlivů na životní prostředí, utrpět újmu na svých právech pouze tehdy, pokud má procesní vada příčinnou souvislost s konečným výsledkem schválení plánu, který ji negativně ovlivňuje.

20 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 6 odst. 1 [směrnice 2003/35] vykládán v tom smyslu, že členské státy byly povinny prohlásit vnitrostátní právní předpisy přijaté za účelem provedení článku 10a [směrnice 85/337] za použitelné i pro taková správní povolovací řízení, která byla sice zahájena před 25. červnem 2005, ve kterých však povolení bylo uděleno až po tomto okamžiku?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Musí být článek 10a [směrnice 85/337] vykládán v tom smyslu, že členské státy byly povinny rozšířit použitelnost vnitrostátních právních předpisů přijatých za účelem provedení téhož ustanovení s ohledem na přezkum procesní zákonnosti rozhodnutí i na případ posuzování vlivů na životní prostředí, které sice bylo provedeno, avšak mělo nedostatky?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

Musí být článek 10a [směrnice 85/337] v případech, ve kterých správní řád členského státu v souladu se čl. 10a odst. 1 písm. b) téže směrnice ze zásady stanoví, že možnost dosáhnout přezkoumání soudem závisí pro příslušníky dotčené veřejnosti na tom, že namítají porušování práva, vykládán v tom smyslu

a) že soudní přezkum procesní zákonnosti rozhodnutí, na která se vztahují ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti, má úspěch a může vést ke zrušení rozhodnutí pouze tehdy, jestliže podle okolností případu existuje konkrétní možnost, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady vyznělo jinak, a pokud je mimoto procesní vadou zároveň dotčeno hmotněprávní postavení žalobce, nebo

b) že v rámci soudního přezkumu procesní zákonnosti musí být ve větším rozsahu zohledněny procesní vady u rozhodnutí, na která se vztahují ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti?

Je-li třeba zodpovědět uvedenou otázku ve smyslu uvedeném v písmenu b):

Jaké obsahové požadavky mají splňovat procesní vady, aby mohly být zohledněny při soudním přezkumu procesní zákonnosti rozhodnutí ve prospěch žalobce?“

K předběžným otázkám

K první otázce

21 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2003/35, kterou byl do směrnice 85/337 vložen článek 10a, musí být s ohledem na skutečnost, že měla být provedena nejpozději dne 25. června 2005, vykládána v tom smyslu, že ustanovení vnitrostátního práva přijatá pro účely provedení posledně uvedeného ustanovení se musí rovněž použít na správní povolovací řízení zahájená přede dnem 25. června 2005, pokud vedla k vydání povolení po tomto dni.

- 22 Je třeba připomenout, že nová právní úprava se v podstatě použije od okamžiku, kdy vstoupil v platnost akt, kterým byla zavedena. Nepoužije se sice na právní situace vzniklé a na právní postavení s konečnou platností nabytá za platnosti starého práva, avšak použije se na jejich budoucí účinky, jakož i na nové právní situace (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. července 2010, Monsanto Technology, C-428/08, Sb. rozh. s. I-6765, bod 66). S výhradou zásady zákazu zpětné účinnosti právních aktů je tomu jinak pouze tehdy, jestliže je nové pravidlo spojeno se zvláštními ustanoveními, která zvláštním způsobem určují jeho podmínky použití v čase (rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další, C-266/09, Sb. rozh. s. I-13119, bod 32).
- 23 Směrnice 2003/35 neobsahuje žádné zvláštní ustanovení, pokud jde o podmínky použití nového článku 10a směrnice 85/337 v čase.
- 24 Je také třeba připomenout, že podle článku 6 směrnice 2003/35 byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 25. června 2005. Mezi opatřeními, která tak musela být před tímto dnem provedena, je i článek 10a směrnice 85/337, který rozšířil právo příslušníků dotčené veřejnosti na soudní přezkum rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se týká směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.
- 25 Soudní dvůr již rozhodl, že zásada předložení záměrů, které mohou mít na životní prostředí významný vliv, k posouzení vlivů na životní prostředí, není použitelná v případech, ve kterých datum formálního podání žádosti o povolení záměru předchází datu uplynutí lhůty k provedení směrnice 85/337 (rozsudky ze dne 11. srpna 1995, Komise v. Německo, C-431/92, Recueil, s. I-2189, body 29 a 32; ze dne 18. června 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Recueil, s. I-3923, bod 23, a ze dne 15. ledna 2013, Križan a další, C-416/10, bod 94).
- 26 Tato směrnice se totiž v široké míře týká záměrů většího rozsahu, jejichž uskutečnění je velmi často dlouhodobé. Nebylo by tak vhodné, aby řízení, složitá již na vnitrostátní úrovni, byla ztížena a zpožděna z důvodu specifických požadavků uložených touto směrnicí a aby tím byly dotčeny již vzniklé situace (výše uvedené rozsudky Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, bod 24, jakož i Križan a další, bod 95).
- 27 Nové požadavky vyplývající z článku 10a téže směrnice však nelze považovat za samy o sobě zatěžující nebo zpožďující správní řízení, stejně tak jako samotné podrobení záměrů posouzení z hlediska životního prostředí. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 59 svého stanoviska, nejsou právní úpravou dotčenou v původním řízení vytvářeny požadavky této povahy, ale jedná se spíše o zlepšení přístupu k přezkumnému řízení. I když rozšíření práva na přezkum otevřeného dotčené veřejnosti proti aktům nebo nečinnosti, které se týkají takových záměrů, může tyto záměry více vystavit riziku soudních řízení, nemůže být na takové zvýšení existujícího rizika nahlíženo tak, že ovlivňuje již vzniklou situaci.
- 28 I když nelze vyloučit, že toto rozšíření by v praxi zpozdilo uskutečnění dotčených záměrů, nevýhoda takové povahy je inherentní přezkumu legality rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, který plyne ze směrnice 85/337, ke kterému si zákonodárce Evropské unie v souladu s cíli Aarhuské úmluvy přál připojit příslušníky dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem nebo namítají porušování práva, aby přispěl k zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí a k ochraně lidského zdraví.
- 29 S ohledem na tyto cíle nemůže být nevýhoda zmíněná v předchozím bodě důvodem pro to, aby ustanovení článku 10a zavedeného směrnicí 2003/35 bylo zbaveno užitečného účinku na situace probíhající v den, kdy měla být směrnice provedena, pokud vedly k vydání povolení po tomto dni.

- 30 Za těchto podmínek platí, že i když členské státy disponují na základě své procesní autonomie a s výhradou, že musí dodržet zásadu rovnocennosti a efektivity, rozhodovacím prostorem při použití článku 10a směrnice 85/337 (rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další, C-182/10, bod 47), nemohou omezit jeho použití pouze na správní povolovací řízení zahájená po 25. červnu 2005.
- 31 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět, že směrnice 2003/35, kterou byl do směrnice 85/337 vložen článek 10a, musí být s ohledem na skutečnost, že stanoví, že měla být provedena nejpozději dne 25. června 2005, vykládána v tom smyslu, že ustanovení vnitrostátního práva přijatá za účelem provedení tohoto článku se musí rovněž uplatnit na správní povolovací řízení zahájená před 25. červnem 2005, pokud vedla k vydání povolení po tomto dni.

Ke druhé otázce

- 32 S ohledem na odpověď na první otázku je třeba přezkoumat druhou otázku předkládajícího soudu, jejíž podstatou je, zda musí být článek 10a směrnice 85/337 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členské státy omezily použitelnost ustanovení k provedení tohoto článku pouze na případy, kdy je legalita rozhodnutí napadena z důvodu, že posouzení vlivu na životní prostředí nebylo provedeno, a nevztáhly ji na případ, kdy takové posouzení provedeno bylo, ale mělo nedostatky.

K přípustnosti druhé otázky

- 33 Irsko tvrdí, že tato otázka je nepřijatelná z důvodu hypotetické povahy vzneseného problému, jelikož předkládající soud neupřesnil, o jaké nedostatky posouzení vlivu na životní prostředí v projednávané věci jde.
- 34 Jak však uvedl generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, podle předkládajícího soudu nepřiznává dotčené vnitrostátní právo nárok na zrušení rozhodnutí ve smyslu směrnice 85/337 bez ohledu na druh uplatněných procesních vad, pokud bylo posouzení vlivu na životní prostředí provedeno. Předkládající soud však uvádí, že pokud by byl výklad článku 10a této směrnice takový, že procesní vady mohou být v rámci uplatnění uvedené směrnice přezkoumány, musel by zrušit rozsudek odvolacího soudu a uložit mu opětovné přezkoumání věci v původním řízení, jelikož žalobci v původním řízení tvrdí, že správní řízení je stíženo právě takovými vadami.
- 35 Je tedy nutno konstatovat, že odpověď na druhou otázku je užitečná pro vyřešení sporu předloženého předkládajícímu soudu, a tato otázka je tedy přípustná.

K věci samé

- 36 Článek 10a první pododstavec směrnice 85/337 tím, že stanoví, že musí být možné napadnout žalobou hmotnou i procesní zákonnost rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, kterých se uvedený článek týká, neomezil důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány (rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Sb. rozh. s. I-3673, bod 37).
- 37 Použitelnost vnitrostátních ustanovení k provedení tohoto ustanovení tedy nemůže být omezena pouze na případ, kdy je napadení legality založeno na jediném důvodu vycházejícím z neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí. Vyloučit tuto použitelnost v případě, kdy bylo posouzení vlivu na životní prostředí sice provedeno, ale stíženo vadami, i závažnými, by znamenalo zbavit ustanovení směrnice 85/337 užitečného účinku. Takové vyloučení by tedy bylo v rozporu s cílem zajistit široký přístup k soudům, sledovaným článkem 10a této směrnice.

- 38 Za těchto podmínek je třeba na druhou otázku odpovědět, že článek 10a směrnice 85/337 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členské státy omezily použitelnost ustanovení k provedení tohoto článku na případ, kdy je legalita rozhodnutí napadena z důvodu neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí, a nevztáhly je na ty případy, kdy takové posouzení provedeno bylo, avšak mělo nedostatky.

Ke třetí otázce

- 39 S ohledem na odpověď na druhou otázku je třeba přezkoumat třetí otázku předkládajícího soudu, jejíž podstatou je, zda musí být článek 10a směrnice 85/337 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní judikatuře, která podřizuje přípustnost žaloby kumulativním podmínkám spočívajícím v tom, že žalobce, aby prokázal porušení práva ve smyslu tohoto článku, doloží, že procesní vada, kterou uplatňuje, má takovou povahu, že za okolností případu existuje konkrétní možnost, že by napadené rozhodnutí bylo bez procesní vady odlišné, a že je dotčeno hmotněprávní postavení.

K přípustnosti třetí otázky

- 40 Z téhož důvodu, jaký je uveden v bodě 33 tohoto rozsudku, Irsko tvrdí, že třetí otázka má hypotetickou povahu, a je tedy nepřipustná.
- 41 Z upřesnění Bundesverwaltungsgericht však vyplývá, že když vrátí spor vnitrostátnímu odvolacímu soudu, musí závazným způsobem uvést, zda je třeba trvat na podmínkách přípustnosti žaloby, jak jsou uvedeny ve třetí otázce, či nikoliv. Očekávaná odpověď Soudního dvora, která bude mít dopad na výsledek sporu, kterým se předkládající soud zabývá, je tedy užitečná. Tato otázka je tedy přípustná.

K věci samé

- 42 K odpovědi na otázku, zda jsou kumulativní kritéria přípustnosti žaloby, jak jsou uplatňována vnitrostátním soudem, v souladu s novými požadavky stanovenými v článku 10a směrnice 85/337, je třeba připomenout, že ohledně podmínek této přípustnosti toto ustanovení stanoví dva předpoklady: může být podřízena „dostatečnému zájmu“, nebo tomu, že žalobce uplatňuje „porušování práv“, podle toho, kterou z těchto podmínek vnitrostátní právní úprava zvolí (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, bod 38).
- 43 Článek 10a třetí pododstavec první věta směrnice 85/337 dále upřesňuje, že členské státy jsou povinny určit, co představuje porušování práva, v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně (výše uvedený rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, bod 39).
- 44 Právě s ohledem na tento cíl musí být posuzována otázka, zda jsou s unijním právem slučitelná kritéria uplatněná předkládajícím soudem, která umožňují podle dotčeného vnitrostátního práva určit porušení práva, které je podmínkou přípustnosti žaloby.
- 45 Pokud je při neexistenci pravidel stanovených v této oblasti unijním právem na každém členském státu, aby ve svém právním řádu upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která právním subjektům plynou z unijního práva, nesmí být tyto podmínky, jak bylo připomenuto v bodě 30 tohoto rozsudku, podle zásady rovnocennosti méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy, a podle zásady efektivity nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (výše uvedený rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, bod 43).

- 46 I když je tedy úkolem členských států, aby v mezích stanovených článkem 10a směrnice 85/337 určily – je-li jejich právní řád, tak jako v projednávané věci, takto koncipován – práva, jejichž porušení může vést k podání žaloby v oblasti životního prostředí, kritéria, která za tímto účelem stanoví, nemohou v praxi znemožnit nebo nadměrně ztížit výkon práv přiznaných touto směrnicí, jejichž účelem je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně, s cílem přispět k zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí a k ochraně lidského zdraví.
- 47 Co se v projednávané věci zaprvé týče kritéria vycházejícího z příčinné souvislosti, která musí existovat mezi uplatňovanou procesní vadou a vyzněním napadeného konečného rozhodnutí (dále jen „kritérium příčinné souvislosti“), je nutno uvést, že unijní zákonodárce tím, že vyžaduje, aby členské státy zajistily členům dotčené veřejnosti přístup k přezkumnému řízení za účelem napadení hmotné i procesní legality správních rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na které se vztahují ustanovení směrnice 85/337, jak bylo připomenuto v bodě 36 tohoto rozsudku, nijak neomezil důvody, které mohou být uplatňovány na podporu žaloby. V každém případě neměl v úmyslu vázat možnost uplatnit procesní vadu na podmínku, že má vliv na vyznění napadeného konečného rozhodnutí.
- 48 Kromě toho, jelikož je předmětem této směrnice zejména stanovit procesní záruky umožňující jednotlivci být lépe informován a veřejnosti účastnit se posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, má kontrola dodržení procesních pravidel v této oblasti zvláštní důležitost. V souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně musí tedy tato veřejnost v zásadě mít možnost uplatnit jakoukoliv procesní vadu na podporu žaloby, která napadá legalitu rozhodnutí, kterých se uvedená směrnice týká.
- 49 Nelze však popřít, že ne každá procesní vada s sebou nezbytně nese důsledky, které by mohly ovlivnit vyznění takového rozhodnutí, a že tedy v tom případě nelze mít za to, že způsobuje osobě, která ji uplatňuje, újmu na právech. V takovém případě by zřejmě cíl směrnice 85/337, jímž je dát dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně, nebyl ohrožen, pokud by právo členského státu mělo za to, že se nelze domnívat, že žalobce, který se opírá o vadu takové povahy, utrpěl újmu na svých právech, a že tedy nemůže takové rozhodnutí napadnout.
- 50 K tomuto je třeba připomenout, že článek 10a této směrnice členským státům ponechává značný rozhodovací prostor pro určení toho, co představuje porušování práva (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, bod 55).
- 51 Za těchto okolností lze připustit, že vnitrostátní právo neuznává porušení práva ve smyslu čl. 10a písm. b) uvedené směrnice, pokud je prokázáno, že je za okolností projednávané věci možné, že napadené rozhodnutí by bez napadené procesní vady nebylo odlišné.
- 52 Pokud jde o vnitrostátní právo použitelné ve věci v původním řízení, ukazuje se nicméně, že je obecně na navrhovateli, aby k prokázání porušení práva doložil, že za okolností projednávané věci je představitelné, že by napadené rozhodnutí bylo bez uplatnění procesní vady odlišné. Uložení takového důkazního břemene s ohledem na splnění kritéria příčinné souvislosti žalobci však může nadměrně ztížit výkon práv, která jsou mu poskytnuta směrnicí 85/337, zejména s ohledem na složitost dotčených řízení nebo technickou povahu posuzování vlivů na životní prostředí.
- 53 Nové požadavky vyplývající z článku 10a této směrnice tedy znamenají, že porušení práva může být vyvráceno pouze tehdy, pokud soud nebo orgán uvedený v tomto článku s ohledem na kritérium příčinné souvislosti může mít za to, aniž by v této souvislosti důkazní břemeno nesl žalobce, ale případně s přihlédnutím k důkazům předloženým stavebníkem nebo příslušnými orgány, a obecněji všem písemnostem ve spise, který mu byl předložen, že by napadené rozhodnutí bez procesní vady uplatněné žalobcem nebylo odlišné.

- 54 Při tomto posouzení je úkolem dotčeného soudu nebo orgánu zohlednit zejména stupeň závažnosti uplatňované vady, a tedy především ověřit, zda zbavila dotčenou veřejnost jedné ze záruk, které jsou jí poskytnuty, aby jí byl v souladu s cíli směrnice 85/337 umožněn přístup k informacím a způsobilost účastnit se rozhodovacího procesu.
- 55 Co se zadruhé týče kritéria vycházejícího z porušení hmotněprávního postavení žalobce, je nutno konstatovat, že sám předkládající soud nepředložil žádné upřesnění ohledně prvků, které jej tvoří, a že žádný z důvodů předkládacího rozhodnutí neumožňuje Soudnímu dvoru určit, zda přezkum tohoto kritéria může být užitečný k vyřešení sporu v původním řízení.
- 56 Za těchto podmínek není namístě, aby Soudní dvůr v projednávané věci rozhodoval o otázce, zda unijní právo takovému kritériu brání.
- 57 V důsledku toho je třeba na třetí otázku odpovědět, že článek 10a písm. b) směrnice 85/337 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní judikatuře, která neuznává porušení práva ve smyslu tohoto článku, pokud je prokázáno, že je za okolností projednávané věci možné, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady uplatněné žalobcem nebylo odlišné. Tak tomu však může být jen za podmínky, že soud nebo orgán, před kterým je řízení vedeno, neuloží v této souvislosti důkazní břemeno žalobci, a případně rozhodne s přihlédnutím k důkazům předloženým stavebníkem nebo příslušnými orgány, a obecněji všem písemnostem ve spise, který mu byl předložen, a s ohledem zejména na stupeň závažnosti uplatňované vady a po ověření, zda zbavila dotčenou veřejnost jedné ze záruk, které jsou jí poskytnuty, aby jí byl v souladu s cíli směrnice 85/337 umožněn přístup k informacím a způsobilost účastnit se rozhodovacího procesu.

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 (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, kterou byl do směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, vložen článek 10a, musí být s ohledem na skutečnost, že stanoví, že měla být provedena nejpozději dne 25. června 2005, vykládána v tom smyslu, že ustanovení vnitrostátního práva přijatá za účelem provedení tohoto článku se musí rovněž uplatnit na správní povolovací řízení zahájená před 25. červnem 2005, pokud vedla k vydání povolení po tomto dni.**
- 2) **Článek 10a směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členské státy omezily použitelnost ustanovení k provedení tohoto článku na případ, kdy je legalita rozhodnutí napadena z důvodu neprovedení posouzení vlivu na životní prostředí, a nevztáhly je na ty případy, kdy takové posouzení provedeno bylo, avšak mělo nedostatky.**
- 3) **Článek 10a písm. b) směrnice 85/337, ve znění směrnice 2003/35, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní judikatuře, která neuznává porušení práva ve smyslu tohoto článku, pokud je prokázáno, že je za okolností projednávané věci možné, že napadené rozhodnutí by bez procesní vady uplatněné žalobcem nebylo odlišné. Tak tomu však může**

být jen za podmínky, že soud nebo orgán, před kterým je řízení vedeno, neuloží v této souvislosti důkazní břemeno žalobci, a případně rozhodne s přihlédnutím k důkazům předloženým stavebníkem nebo příslušnými orgány, a obecněji všem písemnostem ve spise, který mu byl předložen, a s ohledem zejména na stupeň závažnosti uplatňované vady a po ověření, zda zbavila dotčenou veřejnost jedné ze záruk, které jsou jí poskytnuty, aby jí byl v souladu s cíli směrnice 85/337 umožněn přístup k informacím a způsobilost účastnit se rozhodovacího procesu.

Podpisy.