



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 19. října 2017¹

Věc C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
proti
An Bord Pleanála
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Irsko
Attorney General, Irsko
a
vedlejší účastnice řízení
EirGrid Plc

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce High Court (Irsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Článek 11 odst. 2 a 4 směrnice 2011/92/EU – Rozhodnutí, akty nebo nečinnost – Soudní řízení, které není ‚nepřiměřeně nákladné‘ – Zamítnutí návrhu z důvodu předčasného podání – Unijní a neunijní aspekty soudního řízení – Přímá použitelnost čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy“

I. Úvod

1. Společnost EirGrid Plc (dále jen „EirGrid“) je irský státní podnik provozující elektrickou rozvodnou síť. Uvedená společnost má v úmyslu vybudovat elektrické vedení propojující Severní Irsko s Irskou republikou. Společnost North East Pylon Pressure Campaign Ltd (dále jen „NEPPC“) a Maura Sheehy (dále jen „navrhovatelky“) mají za to, že řízení o povolení bylo stíženo vadami. Společně proto podaly žádost o připuštění opravného prostředku k soudu, přičemž řízení o takové žádosti představuje první fázi v rámci dvoufázového řízení o soudním přezkumu. Po několikadenním jednání rozhodl irský High Court (Vrchní soud), že žádost byla podána předčasně, a opravný prostředek k soudu nepřipustil.

2. Na základě uvedeného rozhodnutí se nyní strany úspěšné ve sporu [An Bord Pleanála, the Minister for Communications, Climate Action and Environment (ministr spojů, klimatu a životního prostředí, dále jen „ministr“), a Attorney General] domáhají náhrady nákladů řízení. Též se však domáhají i navrhovatelky, které úspěch ve sporu neměly. Navrhovatelky přitom argumentují tím, že je v projednávané věci použitelné pravidlo stanovené v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92/EU² (dále jen „směrnice“), podle něhož nesmí být některá přezkumná řízení nepřiměřeně nákladná.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

3. Irský High Court (Vrchní soud) má pochybnosti o tom, zda se uvedené pravidlo, že řízení „nesmí být nepřiměřeně nákladné“, použije i na takové řízení o připuštění opravného prostředku k soudu, jaké je před ním vedeno, kdy se o připuštění opravného prostředku rozhoduje na základě individuálního posouzení věci. Žádá přitom o vyjasnění výkladu článku 11 směrnice, kde je uvedené pravidlo zakotveno. Žádá také o vodítko k použitelnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy³ (dále jen „úmluva“).

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Aarhuská úmluva

4. Článek 9 úmluvy stanoví:

„[...]

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

[...]

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.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkumu 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 příkazaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. [...]“

B. Unijní právo

1. Rozhodnutí o uzavření Aarhuské úmluvy

5. Článkem 1 rozhodnutí 2005/370/ES Evropské společenství schválilo Aarhuskou úmluvu⁴.

3 – Úmluva EHK OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uzavřená v Aarhusu dne 25. června 1998.

4 – Rozhodnutí Rady 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. 2005, L 124, s. 1).

2. Směrnice 2011/92 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

6. Článek 11 směrnice 2011/92 upravuje přístup k přezkumným řízením:

„1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti [...]

[...]

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

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

[...]

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

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

3. Nařízení (EU) č. 347/2013

7. Nařízení (EU) č. 347/2013 (dále jen „nařízení o projektech společného zájmu“)⁵ stanoví podle svého článku 1 „hlavní směry pro včasný rozvoj a interoperabilitu prioritních koridorů a oblastí transevropské energetické infrastruktury“.

8. Článek 8, nadepsaný „Organizace procesu udělování povolení“, ukládá členským státům určit „jeden vnitrostátní příslušný orgán, který odpovídá za usnadňování a koordinaci procesu udělování povolení pro projekty společného zájmu“.

5 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 (Úř. věst. 2013, L 115, s. 39).

C. Irské právo

1. *Planning and Development Act, 2000*

9. Článek 50B *Planning and Development Act* (zákon o územním plánování a rozvoji), v platném znění⁶ (dále jen „PDA“), stanoví:

„1. Ustanovení tohoto článku se použijí na následující druhy řízení:

- a) řízení před High Court v rámci soudního přezkumu nebo o žádosti o připuštění opravného prostředku k soudu, pokud jde o
 - i) jakékoli rozhodnutí nebo údajné rozhodnutí, které bylo nebo údajně bylo vydáno,
 - ii) jakékoli jednání nebo údajné jednání, nebo
 - iii) jakoukoli nečinnost, a to podle zákona, kterým se provádí

[mimo jiné] ustanovení směrnice [85/337/EHS⁷], na něž se vztahuje článek 10a [...]

10. Článek 50B odst. 3 stanoví:

„Soud může přiznat náhradu nákladů k tíži účastníka řízení, na kterého se vztahuje tento článek, považuje-li to za vhodné

- a) protože má za to, že návrh či protinávrh podaný daným účastníkem řízení je zřejmě bezúspěšný či šikanózní,
- b) vzhledem ke způsobu, jímž daný účastník postupuje v řízení, nebo
- c) pohrdá-li daný účastník soudem.“

11. Článek 50B odst. 4 PDA stanoví:

„Ustanovením odstavce 2 není dotčeno právo soudu přiznat účastníkovi řízení náhradu nákladů řízení, jedná-li se o věc mimořádného veřejného významu a je-li to vzhledem ke zvláštním okolnostem věci v zájmu spravedlnosti.“

6 – *Planning and Development Act, 2000*: An act to revise and consolidate the law relating to planning and development by repealing and re-enacting with amendments the Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999; to provide, in the interests of the common good, for proper planning and sustainable development including the provision of housing; to provide for the licensing of events and control of funfairs; to amend the Environmental Protection Agency Act, 1992, the Roads Act, 1993, the Waste Management Act, 1996, and certain other enactments; and to provide for matters connected therewith, 28 August 2000, No 30 of 2000 [zákon o územním plánování a rozvoji z roku 2000, kterým se mění a konsoliduje právní úprava územního plánování a rozvoje tím, že se ruší a znovu přijímají se změnami zákony o místní samosprávě (územní plánování a rozvoj) z let 1963 až 1999, kterým se ve společném zájmu upravuje řádné územní plánování a udržitelný rozvoj, včetně úpravy bydlení, kterým se upravuje povolování společenských akcí a kontrola zábavních parků, kterým se mění zákon o Agentuře životního prostředí z roku 1992, silniční zákon z roku 1993, zákon o odpadovém hospodářství z roku 1996, a některé další právní předpisy, a kterým se upravují související otázky, 28. srpna 2000, č. 30 z roku 2000].

7 – Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248). Viz níže, bod 31.

2. *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011*

12. Článek 3 *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011* [zákon o životním prostředí (různá ustanovení) z roku 2011, dále jen „zákon o životním prostředí z roku 2011“]⁸ stanoví:

„3) Soud může přiznat náhradu nákladů k tíži účastníka řízení, na kterého se vztahuje tento článek, považuje-li to za vhodné

- a) má-li za to, že návrh nebo protinávrh podaný daným účastníkem řízení je zřejmě bezúspěšný či šikanózní,
- b) vzhledem ke způsobu, jímž daný účastník postupuje v řízení, nebo
- c) pohrdá-li daný účastník soudem.“

4) Ustanovením odstavce 1 není dotčeno právo soudu přiznat účastníkovi řízení náhradu nákladů řízení, jedná-li se o věc mimořádného veřejného významu a je-li to vzhledem ke zvláštním okolnostem věci v zájmu spravedlnosti.“

13. Článek 4 zákona o životním prostředí z roku 2011 stanoví:

„1. Článek 3 se použije na občanskoprávní řízení, kromě řízení uvedených v odstavci 3, zahájená jednotlivcem

- a) s cílem zajistit splnění či vynucení zákonného požadavku či podmínky nebo jiného požadavku souvisejícího s licencí, povolením, oprávněním, podmínkami pronájmu či jiným souhlasem uvedeným v odstavci 4, nebo
- b) v souvislosti s porušením nebo nedodržením takové licence, povolení, oprávnění, podmínek pronájmu či souhlasu,

a kde nezajištění takového splnění nebo vynucení zákonného požadavku, podmínky nebo jiného požadavku uvedeného v písmenu a), nebo takové porušení nebo nedodržení uvedené v písmenu b) způsobilo, způsobuje nebo může způsobit škodu na životním prostředí.

[...]“

14. Článek 8 zákona o životním prostředí z roku 2011 ukládá soudům, aby vzaly úmluvu „na vědomí“.

⁸ – *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011*: An act to amend and extend the Air Pollution Act 1987; the Environmental Protection Agency Act 1992; the Waste Management Act 1996; and the Freedom of Information Act 1997; to make provision for costs of certain proceedings; to give effect to certain articles of the convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998 and for judicial notice to be taken of the Convention; to amend the Planning and Development Act 2000; the Local Government Act 1998; the Local Government Act 2001 and the Official Languages Act 2003; and to provide for related matters [zákon, kterým se mění a rozšiřuje oblast působnosti zákona o znečišťování ovzduší z roku 1987, zákona o Agentuře životního prostředí z roku 1992, zákona o odpadovém hospodářství z roku 1996 a zákona o svobodném přístupu k informacím z roku 1997, kterým se upravují náklady některých řízení; kterým se provádějí některé články Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uzavřené v Aarhusu v Dánsku dne 25. června 1998 a dává uvedená úmluva na vědomí soudním orgánům; kterým se mění zákon o územním plánování a rozvoji z roku 2000, zákon o místní samosprávě z roku 1998, zákon o místní samosprávě z roku 2001 a zákon o úředních jazycích z roku 2003 a kterým se upravují související otázky].

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

15. V roce 2014 navrhla společnost EirGrid projekt propojení elektrických rozvodných sítí Irska a Severního Irska (dále jen „projekt propojení“). Projekt propojení je „projektem společného zájmu“ podle nařízení o projektech společného zájmu.

16. Orgánem určeným podle článku 8 nařízení o projektech společného zájmu je v Irsku An Bord Pleanála (odvolací výbor ve věcech územního plánování, dále jen „odvolací výbor“). Odvolací výbor je z tohoto titulu odpovědný za usnadňování a koordinaci procesu udělení povolení pro projekt propojení.

17. Irský odvolací výbor ve věcech územního plánování je v této pozici rovněž orgánem příslušným ke schválení povolení pro daný projekt. Na základě formální žádosti společnosti EirGrid o vydání povolení a po předložení zprávy o posouzení vlivů na životní prostředí nařídil odvolací výbor jednání na 7. března 2016.

A. Žádost o „připuštění“ opravného prostředku k soudu: první fáze v rámci dvoufázového řízení o soudním přezkumu

18. NEPPC je nevládní organizace na podporu ochrany životního prostředí. Zastupuje velký počet zúčastněných subjektů a vlastníků nemovitostí, z nichž jedním je Maura Sheehy.

19. Dne 4. března 2016, tj. krátce před nařízeným jednáním, NEPPC a Maura Sheehy (dále jen „navrhovatelky“) napadly povolovací řízení, přičemž se zejména pokusily zabránit konání nařízeného jednání. Učinily tak formou žádosti o připuštění opravného prostředku k soudu a návrhu na nařízení předběžného opatření. Celkem bylo uplatněno 16 návrhových žádání vycházejících ze 46 důvodů, mimo jiné z neplatnosti některých částí řízení o vydání povolení, zejména žádosti o schválení podané podle PDA, a z vadného určení odvolacího výboru jako příslušného orgánu.

20. Návrh na nařízení předběžného opatření soud odmítl. jednání před odvolacím výborem se konalo v nařízeném termínu dne 7. března 2016. Žádost o připuštění opravného prostředku předkládající soud přijal a projednal.

21. Soud připustil, aby navrhovatelky svůj návrh rozšířily na další odpůrce, a to na Minister for Communications, Energy and Natural Resources (ministr spojů, energetiky a přírodních zdrojů, nyní ministr spojů, klimatu a životního prostředí) (který určil odvolací výbor jako příslušný orgán podle nařízení o projektech společného zájmu) a na Attorney General. Rovněž jim bylo povoleno, aby upřesnily a upravily své námitky, jimiž zpochybňují určení odvolacího výboru jako příslušného orgánu. Společnost EirGrid vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice.

22. Podle předkládajícího soudu odpůrci argumentovali tím, že předmětná žádost je předčasná, ale zároveň také tím, že byla podána opožděně.

23. Dne 12. května 2016, po čtyřech dnech jednání o připuštění opravného prostředku k soudu, rozhodl předkládající soud tak, že opravný prostředek nepřipustil, a to z důvodu, že žádost o jeho připuštění byla podána předčasně.

B. Návrhy na náhradu nákladů řízení

24. Další dva dny pak byly za účasti čtyř skupin právních zástupců projednávány náklady řízení ve výši 513 000 eur. Všichni účastníci řízení, kteří byli v daném sporu úspěšní, se domáhají náhrady nákladů proti navrhovatelkám. Navrhovatelky se naproti tomu domáhají náhrady nákladů proti ostatním účastníkům řízení, přičemž argumentují tím, že řízení nesmí být podle článku 11 směrnice „nepřiměřeně nákladné“ (dále jen „pravidlo o nepřiměřené nákladnosti“).

25. V souvislosti s návrhy na náhradu nákladů se High Court (Vrchní soud) rozhodl přerušit řízení a rozsudkem ze dne 29. července 2016 položil Soudnímu dvoru těchto sedm otázek:

- „i) Vztahuje se ve vnitrostátním právním systému, kde zákonodárce nestanovil výslovně a s konečnou platností, ve které fázi řízení lze napadnout určité rozhodnutí, a kde má tuto otázku v každém jednotlivém případě zodpovědět soud na základě pravidel zvykového práva (common law), právo podle čl. 11 odst. 4 [směrnice 2011/92] na přezkoumání soudem v řízení, které není ‚nepřiměřeně nákladné‘, na řízení, ve kterém má vnitrostátní soud určit, zda byl předmětný návrh podán ve správné fázi řízení?
- ii) Vztahuje se požadavek, aby řízení nebylo ‚nepřiměřeně nákladné‘ podle čl. 11 odst. 4 [směrnice 2011/92], na všechny aspekty soudního řízení, v němž je napadána (podle vnitrostátního nebo unijního práva) legalita rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, které spadají do oblasti působnosti ustanovení uvedené směrnice o veřejné účasti, nebo jen na aspekty takového řízení vyplývající z unijního práva (nebo zejména pouze na aspekty řízení, které souvisejí s otázkami týkajícími se ustanovení zmíněné směrnice o veřejné účasti)?
- iii) Zahrnuje výraz ‚rozhodnutí, akty nebo nečinnost‘ v rámci čl. 11 odst. 1 [směrnice 2011/92] správní rozhodnutí přijatá při projednávání žádosti o vydání povolení bez ohledu na to, zda jsou takovými rozhodnutími nezvratně a pravomocně stanovena subjektivní práva účastníků řízení či nikoli?
- iv) Má vnitrostátní soud za účelem zajištění účinné soudní ochrany v oblastech upravených unijními předpisy na ochranu životního prostředí vykládat vnitrostátní právní předpisy co možná nejvíce v souladu s cíli stanovenými v čl. 9 odst. 3 [Úmluvy], a to a) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o povolení projektu, který byl podle [nařízení č. 347/2013] označen za projekt společného zájmu, nebo b) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o povolení projektu, kterým je dotčena evropská lokalita vymezená podle směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin?
- v) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku písm. a) nebo b), brání ustanovení, podle něhož musí navrhovatelé splnit určitá ‚kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu‘, přímé účinnosti úmluvy, a to v případě, kdy navrhovatelé splnili případná kritéria pro podání návrhu k soudu podle vnitrostátního práva nebo jsou zjevně oprávněni takový návrh podat, a to a) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o povolení projektu, který byl podle [nařízení č. 347/2013] označen za projekt společného zájmu, nebo b) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o povolení projektu, kterým je dotčena evropská lokalita vymezená podle [směrnice 92/43]?
- vi) Může členský stát stanovit ve své právní úpravě výjimky z pravidla, že řízení v oblasti životního prostředí nemá být nepřiměřeně nákladné, jestliže takovou výjimku neupravuje [směrnice 2011/92] ani [Úmluva]?
- vii) Je zejména vnitrostátní právní požadavek na existenci příčinné souvislosti mezi údajným protiprávním aktem či rozhodnutím a škodou na životním prostředí, jehož splněním je podmíněno použití vnitrostátních právních předpisů provádějících čl. 9 odst. 4 [Úmluvy]?”

26. Navrhovatelky, odvolací výbor, ministr, Attorney General, společnost EirGrid a Komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření a přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 29. června 2017.

IV. Posouzení

27. Toto stanovisko je strukturováno následujícím způsobem: Nejprve uvedu několik obecných poznámek k pravidlu o nepřiměřené nákladnosti (část A.1), abych nastínil, jakým způsobem a proč se vlastně použije na druh řízení vedený před irským High Court (Vrchní soud). Poté se zaměřím postupně na první, druhou, třetí, šestou a sedmou otázku položenou předkládajícím soudem ohledně fungování uvedeného pravidla podle směrnice 2011/92 (části A.2 až A.6). Závěrem se vyjádřím k významu čl. 9 odst. 3 úmluvy, pokud jde o předmětnou analýzu, a to s ohledem na čtvrtou a pátou otázku (část B).

A. Použitelnost a oblast působnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti – první až třetí a šestá a sedmá otázka

1. Obecné poznámky k pravidlu o nepřiměřené nákladnosti

28. První, druhá, třetí, šestá a sedmá otázka předkládajícího soudu se týkají oblasti působnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti a podmínek jeho použití. Uvedu proto nejprve některé obecné poznámky k pravidlu o nepřiměřené nákladnosti, pokud jde o i) povahu pravidla o nepřiměřené nákladnosti, ii) cíl spočívající v zajištění širokého přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a iii) předvídatelnost použití uvedeného pravidla.

i) Povaha pravidla o nepřiměřené nákladnosti

29. Z hlediska systematiky směrnice 2011/92 se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti nachází poněkud neobvykle na samostatném, nečíslovaném řádku na konci čl. 11 odst. 4. Vzhledem k tomuto umístění není na první pohled zřejmé, zda se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahuje na všechna řízení uvedená v článku 11 nebo jen na správní řízení uvedená v čl. 11 odst. 4.

30. Ze stávající judikatury Soudního dvora je však zřejmé, že je uvedené pravidlo použitelné na všechna řízení uvedená v článku 11, včetně přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem (dle čl. 11 odst. 1)⁹. To potvrzuje ostatně i odpovídající ustanovení úmluvy (čl. 9 odst. 4), které je samostatně číslované a zjevně se týká „postup[ů] přezkoumání uveden[ých] v odstavcích 1, 2 a 3“, tedy bez ohledu na to, zda před soudem nebo správním orgánem.

31. Uvedený výklad podporuje i legislativní historie daného ustanovení. Článek 11 směrnice 2011/92 byl původně článkem 10a směrnice 85/337¹⁰. Oproti článku 11 směrnice 2011/92 nebyl článek 10a rozdělen na číslované odstavce. Tehdy bylo jasné, že se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahuje na celý článek. Jelikož směrnice 2011/92 měla být pouhou kodifikací směrnice 85/337, mám za to, že vložením čísel odstavců nemělo dojít ke změně oblasti působnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti.

9 – V rozsudku ze dne 13. února 2014, Komise v. Spojené království (C 530/11, EU:C:2014:67), se Soudní dvůr zabýval provedením pravidla o nepřiměřené nákladnosti ve věci týkající se nákladů soudního řízení – zejména body 64 a 66. Rovněž viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 27), podle které se toto pravidlo týká veškerých finančních nákladů vzniklých účastí na řízení.

10 – Vloženým článkem 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 (Úř. věst. 2003, L 156, s. 17).

32. Vzhledem k výše uvedenému spadají tedy do oblasti působnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 postupy přezkoumání před soudy, jimiž lze „napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici“, a konkrétně „soudní řízení“ v této oblasti práva životního prostředí.

33. Dále je třeba mít na paměti, že pravidlo o nepřiměřené nákladnosti ve směrnici 2011/92 je konkrétním vyjádřením obecné zásady přístupu k právní ochraně v unijním právu životního prostředí, jak je zřejmé z judikatury Soudního dvora¹¹ a z úmluvy (jako jeden z jejích třech pilířů).

34. Pravidlo o nepřiměřené nákladnosti konečně odráží širší požadavek unijního práva, aby *všechny* vnitrostátní postupy spadající do oblasti působnosti unijního práva nebyly „nepřiměřeně nákladné“ ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), který zakotvuje právo na účinnou právní ochranu. Nepřiměřeně nákladná právní ochrana není právní ochranou¹².

35. Pravidlo o nepřiměřené nákladnosti potvrzuje ochranu vyplývající z úmluvy, ale má širší dosah: vyžaduje zejména, aby bylo přihlášeno *rovněž* k veřejnému zájmu na zajištění účinné soudní kontroly rozhodnutí, jež by mohla mít významný vliv na životní prostředí, zatímco článek 47 Listiny se zaměřuje jen na práva jednotlivců¹³. Dotčené pravidlo proto stanoví *dodatečnou* ochranu.

36. Mám za to, že je důležité hned na úvod vymezit tento širší kontext původu a fungování pravidla o nepřiměřené nákladnosti. K relativní doplňkové povaze pravidla o nepřiměřené nákladnosti je totiž třeba přihlížet při analýze (limitů) jeho oblasti působnosti, jež se pak stává patrně mnohem méně „černobílým“ úkolem¹⁴.

ii) Široký přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

37. Cíl spočívající v poskytnutí širokého přístupu k právní ochraně v sobě odráží „vůl[i] [normotvůrce] Evropské unie zachovávat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí a vést veřejnost k tomu, aby v tomto ohledu hrála aktivní roli¹⁵“.

38. „Širokým přístupem“ k právní ochraně se rozumí právě výše uvedené: přístup k právní ochraně musí být plošný, komplexní a dalekosáhlý. Vlastním cílem článku 11 je totiž zajistit nejširší možný přístup k přezkumu¹⁶. Jeho součástí jsou všechny jeho aspekty, jako je například aktivní legitimace, ale také náklady. Použije se, kdykoli členský stát využívá prostoru pro uvážení při stanovení podrobných procesních pravidel. Ve skutečnosti se jedná o *omezení* uvedeného prostoru pro uvážení¹⁷.

39. Vysoká nákladnost řízení může v praxi snadno představovat překážku v přístupu k právní ochraně u osob, které nemají potřebné prostředky. Jde patrně také o jeden z nejvíce demotivujících aspektů pro zahájení řízení, dokonce i u těch, kteří takovými prostředky disponují. Vysoká nákladnost řízení je tedy v rozporu s cílem spočívajícím v širokém přístupu k právní ochraně.

11 – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33) jako konkrétní příklad.

12 – Nepřiměřeně nákladná právní ochrana je také v rozporu se zásadou efektivity – nakolik ji lze odlišit od práva na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny – jelikož z podstaty věci „znemožň[uje] nebo nadměrně ztěž[uje]“ výkon práv přiznaných právním řádem Unie [rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33)].

13 – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 – „Černobílý“ v tom smyslu, že se i) buď uplatní pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, anebo ii) mohou náklady vystoupat libovolně vysoko.

15 – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 32).

16 – Rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 80).

17 – Rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58). Rovněž viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

iii) Předvídatelnost použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti

40. Předvídatelnost představuje *nedílnou součást* posouzení toho, zda řízení není nepřiměřeně nákladné. To již potvrdil i Soudní dvůr ve své judikatuře, a to konkrétně, pokud jde o pravidlo o nepřiměřené nákladnosti podle směrnice¹⁸. Soudní dvůr uznal i obecný význam předvídatelnosti, pokud jde o nákladnost soudního řízení (mimo oblast životního prostředí)¹⁹.

41. Předvídatelnost je relevantní zejména u dvou aspektů projednávané věci, a to konkrétně otázek „co“ a „kdy“.

42. Jedna z otázek, které vyvstávají v souvislosti s oblastí působnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti, se týká toho, na jaké opravné prostředky se vlastně vztahuje: lze je rozdělit na části, které „podléhají ustanovením směrnice o účasti veřejnosti“, a části, které jim nepodléhají? Tím, zda je takové dělení funkční, se budu zabývat v rámci druhé předběžné otázky (část A.3). Na tomto místě postačí uvést, že odráží-li uvedené dělení rozdíl mezi rozumnými náklady a pravděpodobným úpadkem, pak již *samotná nepředvídatelnost* v tomto ohledu bude zřejmě značně odrazovat od uplatnění relevantních opravných prostředků²⁰. Tato skutečnost také podtrhuje význam relativní povahy pravidla o nepřiměřené nákladnosti, kterým jsem se již zabýval v bodě 36 výše.

43. V projednávané věci vyvstávají také otázky předvídatelnosti toho, v jaké *fázi řízení* lze opravné prostředky uplatnit.

44. Podle čl. 11 odst. 2 směrnice členské státy „stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny“.

45. V Irsku nebyla zákonem stanovena žádná výslovná norma provádějící uvedené ustanovení. Na účastníky řízení se namísto toho vztahují obecná zvyková (common law) pravidla správního práva. Otázka, zda určité rozhodnutí, akt nebo nečinnost byly napadeny předčasně nebo opožděně, se řeší případ od případu.

46. Chtěl bych zdůraznit, že z obecného hlediska nebyla zatím vznesena žádná zásadní námitka vůči možnosti provedení závazků stanovených unijním pravidlem formou vnitrostátní judikatury. Skutečnost, že soudní praxe je ze své podstaty flexibilní, není sama o sobě problematická²¹. Je však rovněž zjevné, že bez ohledu na zvolený způsob provedení zůstává celkový cíl sledovaný členským státem neměnný, tj. cíl spočívající v zajištění úplného uplatnění směrnice dostatečně jasným, přesným a předvídatelným způsobem²². Musí existovat srozumitelná a jasná judikatura, která umožňuje jasně odvodit relevantní pravidla a splňuje požadavky právní jistoty ve formě výsledku, který má nezpochybnitelný závazný účinek²³. Předvídatelnost je klíčová²⁴.

18 – Rozsudek ze dne 13. února 2014, Komise v. Spojené království (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 58).

19 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, bod 30). Rovněž viz De Baere, G., a Nowak, J.T., „The right to ‚not prohibitively expensive‘ judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos“, *Common Market Law Review*, sv. 53, 2016, s. 1735 a 1736.

20 – Komise také zdůraznila, že nákladnost soudního přezkumu může být podstatným odrazujícím faktorem, pokud jde o přístup k právní ochraně, a to zejména v otázkách životního prostředí, a že příliš široký prostor pro uvážení může narušit předvídatelnost nákladnosti řízení, jež je obzvláště důležitá v případech, kdy se hradí vysoké odměny právníkům: sdělení Komise o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 28. dubna 2017, C(2017) 2616 final, s. 51 a 55.

21 – Rozsudek ze dne 13. února 2014, Komise v. Spojené království (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 36).

22 – Rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, EU:C:2009:457, bod 54), a ze dne 13. února 2014, Komise v. Spojené království (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 33).

23 – Rozsudky ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, EU:C:2009:457, bod 55); ze dne 11. září 2014, Komise v. Portugalsko (C-277/13, EU:C:2014:2208, bod 43), a ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 51).

24 – Lze dodat, že i ve standardní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) je pojem „stanovený zákonem“ vykládán tak, že zahrnuje ustálenou judikaturu. K pozdějším příkladům viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. dubna 2013, Firoz Muneer v. Belgie (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, body 54, 59 a 60).

47. V rámci projednávané věci však předkládající soud zdůraznil nejasnosti v judikatuře, pokud jde o otázku, *kdy* (v jaké fázi) musí být opravný prostředek uplatněn. V rámci otázek předložených Soudnímu dvoru předkládající soud nevznesl přímo otázku dostatečnosti provedení čl. 11 odst. 2 směrnice do irského práva. V předkládacím rozhodnutí však jasně uvedl, že dotčená pravidla nejsou zcela jasná a jsou problematická z hlediska právní jistoty navrhovatelů.

48. Soudní dvůr je vázán výkladem vnitrostátního práva poskytnutým předkládajícím soudem. I když беру в potaz, že zúčastněné strany před Soudním dvorem zpochybnilly míru nejasnosti irské právní úpravy, budu nicméně vycházet z hodnocení účinků vnitrostátního práva tak, jak je popsal předkládající soud. Otázka předvídatelnosti nákladů je tedy vysoce relevantní.

49. S přihlédnutím k výše uvedenému nyní obrátím pozornost ke konkrétním otázkám předkládajícího soudu.

2. K první otázce

50. Pro účely analýzy lze uvedenou otázku rozdělit do dvou částí. Zaprvé, použije se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti na žádosti o připuštění opravného prostředku k soudu stejným způsobem, jako se použije na opravné prostředky jako takové? Zadruhé, doznala by kladná odpověď na první otázku změny, pokud by byla žádost o připuštění opravného prostředku k soudu odmítnuta z důvodu předčasnosti?

51. Mám za to, že odpověď na první otázku je jednoznačná: ano, pravidlo o nepřiměřené nákladnosti se použije stejným způsobem i na žádosti o připuštění opravného prostředku k soudu.

52. Je-li soudní přezkum rozdělen do dvou fází, také první fáze je „soudním řízením“ a lze ji doajista označit za „přezkoumání soudem“. Podání žádosti o připuštění opravného prostředku k soudu vyžaduje posouzení – i když nemusí být rozsáhlé – předmětu věci, písemných podání a ústních vyjádření účastníků řízení. V projednávané věci bylo uvedené posouzení provedeno v rámci jednání, které trvalo čtyři dny. Mám navíc za to, že žádost o připuštění opravného prostředku k soudu lze do určité míry posuzovat stejně jako opravný prostředek jako takový, čímž se obě fáze projednávání žádosti o soudní přezkum *de facto* „smrsknou“ do jediného jednání.

53. Pokud by řízení navíc skutečně dospělo do fáze úplného soudního přezkumu, pak by se uvedené pravidlo doajista použilo i na fázi projednávání žádosti o připuštění opravného prostředku. V této souvislosti již Soudní dvůr potvrdil, že by měly být zohledněny „vešker[é] finanční[...] náklad[y] vznikl[é] účastí na takových soudních řízeních“, a nepřiměřenost nákladů je tedy třeba „posuzovat globálně“²⁵. Soudní dvůr rovněž výslovně uvedl, že při rozhodování o tom, zda není řízení nepřiměřeně nákladné, není namístě jakkoli rozlišovat mezi různými fázemi řízení – řízením v prvním stupni, odvolacím řízením či řízením o dalším opravném prostředku – neboť „směrnice 85/337 a směrnice 96/61 takové rozlišování nestanoví a takový výklad by nebyl způsobilý plně respektovat cíl sledovaný [normotvůrcem] Unie, kterým je zajistit široký přístup k právní ochraně a přispět ke zlepšení ochrany životního prostředí“²⁶.

54. Úprava systému soudního přezkumu v této oblasti samozřejmě přísluší členským státům, ale je-li proces předcházející kompletnímu rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí, akt či nečinnost v této oblasti doplněn o další, povinnou fázi řízení, musí se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahovat na tuto první i na veškeré další fáze řízení.

25 – Rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, body 27 a 28).

26 – Rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 44).

55. Metaforicky řečeno, jen já rozhoduji o tom, jakým způsobem bude možné vstoupit do mého domu. Je možné, že dům má jediný vchod, ten přední. Může ale mít i vchod zadní, nebo francouzské okno, terasu či foyer. Avšak bez ohledu na to, jaké vchody dům má, bude se vždy jednat o součást mého domu a pravidla pro vstup budou platit pro celou stavbu.

56. To mě přivádí k druhé otázce. Změní se výše uvedená odpověď, pokud bude žádost o připuštění opravného prostředku k soudu odmítnuta z důvodu předčasnosti?

57. Odpověď na tuto otázku je v projednávané věci podle mého názoru zjevně záporná, a nemění se tedy nic na použitelnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti.

58. Článek 11 odst. 2 směrnice ukládá členským státům stanovit, v jaké fázi mohou být opravné prostředky uvedené v čl. 11 odst. 1 uplatněny. Kdyby členský stát provedl čl. 11 odst. 2 jasně a přesně a kdyby pak bylo zcela zjevné, že návrh podaný navrhovatelem je předčasný, bylo by možné vzít tuto skutečnost v potaz²⁷. Připomínám, že při určení, co je v této souvislosti „nepřiměřeně nákladné“, může vnitrostátní soud zcela jistě přihlížet k takovým faktorům, jako jsou vyhlídky navrhovatele na úspěch či případná zřejmá bezúspěšnost jeho návrhu²⁸.

59. Vzhledem k nejistotě popsané výše v bodě 47 tohoto stanoviska, pokud jde o fázi řízení, ve které je třeba dané rozhodnutí, akt či nečinnost napadnout, toto v projednávané věci neplatí.

60. Souhlasím s tvrzením Komise, že by bylo ohroženo dosažení základního cíle článku 11, kdyby se navrhovatel dozvěděl, zda byl jeho návrh podán ve správné fázi řízení či nikoli a zda bude případně vystaven nepřiměřeným nákladům či nikoli, *až poté*, kdy již bylo řízení zahájeno a předmětné náklady vynaloženy, a to proto, že členský stát nestanovil předem, jasně a jednoznačně fázi, ve které může být řízení zahájeno. Jakékoli možné nedostatky při provedení článku 11 nelze uplatňovat v neprospěch navrhovatelů.

61. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první otázku předkládajícího soudu takto:

Ve vnitrostátním právním systému, kde zákonodárce nestanovil výslovně a s konečnou platností, ve které fázi řízení lze napadnout určité rozhodnutí, a kde má tuto otázku v každém jednotlivém případě zodpovědět soud na základě pravidel zvykového práva (common law), se právo podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 na přezkoumání soudem v řízení, které není „*nepřiměřeně nákladné*“, vztahuje na řízení, ve kterém má vnitrostátní soud určit, zda byl předmětný návrh podán ve správné fázi řízení.

3. Ke druhé otázce

62. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahuje:

1. na *všechny* „aspekty“ soudního řízení, v němž je napadána legalita rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, nebo
2. *pouze* na aspekty takového řízení vyplývající z unijního práva, nebo
3. *pouze* na otázky týkající se ustanovení o účasti veřejnosti.

27 – Viz výše body 44 až 48 tohoto stanoviska.

28 – Rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 42).

63. „Aspekty řízení“, které zmiňuje vnitrostátní soud ve své otázce, chápu jako různé jednotlivé důvody, námitky či argumenty předložené v opravném prostředku směřujícím proti rozhodnutí, aktu či nečinnosti podle článku 11 směrnice 2011/92²⁹.

64. Z níže uvedených důvodů mám za to, že se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti vztahuje na všechny důvody, námitky či argumenty (aspekty) vycházející z hmotněprávního či procesního porušení směrnice 2011/92 nebo jiných nástrojů unijního práva, které jsou vzneseny v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí, aktu či nečinnosti podléhajícím ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici. Pokud takový opravný prostředek vychází z důvodů, námitek či argumentů týkajících se porušení unijního i vnitrostátního práva, použije se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti obecně jednak na daný opravný prostředek a jednak na výsledek celého řízení.

i) Opravné prostředky podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92

65. Článek 11 odst. 1 se týká opravných prostředků směřujících proti hmotněprávní či procesní nezákonnosti rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti „podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici“.

66. Články 6 a 8 směrnice 2011/92 obsahují zejména³⁰ požadavky, ze kterých vyplývají práva a povinnosti, jež mají *konkrétně* zajistit účast veřejnosti v úzkém smyslu [zejména zajistit, aby veřejnost byla informována (informování) a měla možnost účinně vyjádřit své připomínky a stanoviska (příspěvní) a aby tyto podmínky byly vzaty v potaz (zohlednění)].

67. Článek 11 odst. 1 se tedy dozajista vztahuje na opravné prostředky podané například proti rozhodnutím o odmítnutí přístupu k informacím či neumožnění vyjádřit připomínky (varianta 3 uvedená výše v bodě 62).

68. Mám však za to, že oblast působnosti čl. 11 odst. 1 (a pravidla o nepřiměřené nákladnosti) je zjevně širší než varianta 3. Takto úzký výklad by v praxi nebyl příliš smysluplný a zjevně jej nepodporuje stávající judikatura³¹. Lze si například snadno představit situace, kdy bude účast veřejnosti na řízení zdánlivě respektována, ale takové řízení a posouzení vlivů na životní prostředí budou přesto stíženy nějakými nedostatky.

69. Při bližším zkoumání navíc formulace čl. 11 odst. 1 dokládá, že správný výklad není tak úzký jako výše uvedená varianta 3.

70. Výraz „podléhajících“ v čl. 11 odst. 1 je překládán různými způsoby, ale obecně znamená, že relevantní opravné prostředky nemusí nutně směřovat k ochraně konkrétního práva účasti na daném procesu, ale musí se týkat *procesu, ve vztahu k němuž je účast zaručena*. V jiných jazykových verzích je tak anglický výraz „subject to“ překládán slovy „relevant de“ (na které se vztahují); „dentro del ámbito“ (v rámci); „vallend onder“ (podléhající) a „podléhající“; „gelten“ (týkající se) ustanovení o účasti veřejnosti.

29 – Jak na to nepřímo poukázal zástupce ministra a Attorney General na jednání, mohlo by se rovněž jednat o totožnost odpůrce či o otázku, zda je proti takovému jednotlivému odpůrci namítáno porušení práv zaručených směrnicí. Tímto možným výkladem se budu zabývat níže v bodech 96 až 98 tohoto stanoviska.

30 – Jedná se o klíčové „ustanovení o účasti veřejnosti“ ve směrnici, i když ustanovení, která konkrétně upravují účast veřejnosti, se objevují i v některých jiných člancích (např. čl. 7 odst. 3 a čl. 9 odst. 1 a 2).

31 – Například viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 37). Obdobně rovněž viz směrnice o přírodních stanovištích (směrnice 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) a rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 56). Tato judikatura potvrzuje, že čl. 9 odst. 2 úmluvy, který směrnice přebírá v čl. 11 odst. 1, pokrývá celou řadu otázek týkajících se postupu posuzování vlivů na životní prostředí.

71. Klíčové ustanovení o účasti veřejnosti, tedy čl. 6 odst. 2 a 3, vyžaduje, aby účast byla zaručena u „procesů [...]“ podle čl. 2 odst. 2“. Článek 2 odst. 2 dále odkazuje a) na posuzování vlivů na životní prostředí a b) na vnitrostátní řízení, do kterých je již zahrnuto (povolovací či jiná řízení).

72. Na základě uvedeného výkladu směrnice 2011/92 tedy čl. 11 odst. 1 stanoví právo napadnout rozhodnutí, akty či nečinnost, které tvoří součást posuzování vlivů na životní prostředí a vnitrostátního řízení, do kterého je takové posuzování zahrnuto.

73. Takový výklad navíc odráží znění samotné úmluvy. Článek 9 odst. 2 úmluvy vyžaduje přístup k přezkumným řízením za účelem napadení „jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 [o účasti veřejnosti] [...]“. Článek 6 odst. 1 úmluvy ukládá stranám uplatňovat ustanovení článku 6 „vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti [...]“ (navrhované činnosti jsou v zásadě ty, které jsou výslovně vyjmenovány nebo mají významný vliv na životní prostředí). Společný výklad uvedených ustanovení vyžaduje přístup k soudu za účelem napadení *rozhodnutí o povolení navrhovaných činností, které mají významný vliv na životní prostředí*. Právo napadnout takové rozhodnutí je tedy spojeno s procesem rozhodování, který může mít vliv na životní prostředí, a nikoli jen konkrétně s údajným porušením práva účasti.

ii) Rozlišování mezi různými důvody

74. Na základě výše uvedené logiky je při zkoumání použitelnosti pravidla o nepřiměřené nákladnosti rozhodující *předmět* jednotlivého řízení vedoucího k napadenému rozhodnutí, aktu či nečinnosti. Pokud s ohledem na povahu takového předmětu vznikají práva a povinnosti týkající se účasti veřejnosti podle směrnice, vztahuje se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti na *celé takové řízení*. Pravidlo o nepřiměřené nákladnosti se vztahuje na „přezkoumání“ podle článku 11, nikoli na konkrétní důvody uplatňované v rámci takového přezkoumání.

75. Nerozlišuje se mezi důvody vycházejícími z porušení práva na účast veřejnosti a důvody, které se týkají jiné protiprávnosti ovlivňující posuzování vlivů na životní prostředí nebo ostatně jiné protiprávnosti ovlivňující proces rozhodování, do kterého je posuzování vlivů na životní prostředí zahrnuto (například povolovací řízení). Nerozlišuje se ani mezi důvody vycházejícími z unijního práva a těmi, které vycházejí z práva vnitrostátního. Jak navíc již uvedl Soudní dvůr, článek 11 „neomezil důvody, jež mohou být uplatňovány na podporu žaloby podle uvedeného ustanovení³²“.

76. Ministr a Attorney General, odvolací výbor a společnost EirGrid však argumentují tím, že čl. 11 odst. 1, a tedy i pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, nelze vykládat v tom smyslu, že se vztahuje plošně na všechny aspekty opravného prostředku bez ohledu na jejich základ. Všechny zmíněné zúčastněné subjekty se zejména zaměřují na skutečnost – a v ní se také shodují – že pravidlo o nepřiměřené nákladnosti se *nemůže* vztahovat na aspekty opravného prostředku, které vycházejí výhradně z vnitrostátního práva.

77. Odvolací výbor výslovně uznává, že se dané pravidlo vztahuje na všechny opravné prostředky a jednotlivé důvody vycházející z porušení směrnice 2011/92, i když se netýkají konkrétně ustanovení o účasti veřejnosti. Tato úvaha je založena na cíli článku 11 směrnice, kterým je zajistit účast na procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Odvolací výbor však trvá na tom, že posuzování vlivů na životní prostředí je *pouze součástí* řízení o povolení projektu, a odmítá možnost, že by se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti mohlo vztahovat na opravné prostředky vycházející z jiných aspektů daného procesu.

32 – Rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 47 a citovaná judikatura), pokud jde o žaloby podané ve veřejném zájmu. Je však třeba zmínit, že v bodech 32 a 33 Soudní dvůr uvádí, že pokud jde o žaloby podané jednotlivci, i pokud lze uplatnit jakýkoli důvod, může členský stát stanovit legislativní omezení takových důvodů.

78. Souhlasím s tím, že při výkladu článku 11 směrnice naznačeném v bodě 64 tohoto stanoviska lze intuitivně vytušit určitá koncepční úskalí. Uvedený výklad se může jevit příliš širokým a všeobjímajícím. Naznačuje zejména, že by se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti mohlo použít v případech, kdy by bylo možné teoreticky napadnout nezákonnost územních rozhodnutí (jež v určité fázi vyžadují účast veřejnosti) z důvodu a) jiného údajného porušení unijního práva životního prostředí, než je porušení směrnice, b) údajného porušení unijního práva „nesouvisejícího“ s životním prostředím nebo c) údajného porušení čistě vnitrostátního právního předpisu, ať už v oblasti životního prostředí nebo mimo ni.

79. Přinejmenším ve světle skutkových okolností projednávané věci mám však za to, že se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti musí použít na podání k soudu jako celek. Pro tento závěr existují čtyři hlavní důvody.

80. Zprv na okamžik připustíme, že by opravný prostředek proti určitému rozhodnutí (aktu nebo nečinnosti) mohl být rozdělen na různé důvody, námitky či argumenty, přičemž pravidlo o nepřiměřené nákladnosti by se použilo jen na některé z nich. U důvodů podléhajících pravidlu o nepřiměřené nákladnosti by náklady nesměly být nepřiměřené. U jiných důvodů by však mohlo být řízení velmi nákladné³³. Jakákoli nepředvídatelnost toho, do jaké skupiny určitý důvod patří, by nevyhnutelně působila demotivačně, pokud jde o uplatnění takového důvodu. Jak jsem již uvedl výše³⁴, taková demotivace je sama o sobě v rozporu s pravidlem o nepřiměřené nákladnosti.

81. Zadruhé, pokud jde o rozlišení mezi směrnici a jinými důvody vycházejícími z údajných porušení unijního práva, stávající judikatura již potvrzuje, že jiné unijní předpisy v oblasti životního prostředí a pravidla upravující přístup k právní ochraně na vnitrostátní úrovni, pokud jde o slučitelnost jednání členského státu s takovými předpisy, musí být vykládány ve světle článku 9 úmluvy (který již zahrnuje pravidlo o nepřiměřené nákladnosti)³⁵. Takový přístup je navíc v souladu s cílem spočívajícím v širokém přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jak je vyjádřen v judikatuře Soudního dvora³⁶.

82. Zatřetí, pokud jde o další rozlišení mezi aspekty vycházejícími z údajného porušení unijního práva³⁷ a jinými aspekty založenými pouze na vnitrostátním právu – na které poukazují zejména ministr, Attorney General, společnost EirGrid a odvolací výbor – takové rozlišení naráží na další podstatné problémy spojené s praktičností a především předvídatelností.

83. Z praktického hlediska: vyúčtování nákladů veřejnoprávního řízení již zohledňuje celou řadu faktorů, včetně časové náročnosti (použité pro výpočet nákladů) úkolu A, B nebo C; postavení právníka, který strávil zmíněný čas řešením věci, a rovněž délky jeho praxe; otázky, zda úkol plněný daným právníkem byl správný nebo hmotněprávní povahy; nakolik přiměřené bylo vynaložit daný čas na plnění toho či onoho úkolu; způsobu, jímž účastníci postupovali v řízení; návratnosti nákladů v závislosti na jejich druhu, a jakýchkoli zvláštních sazeb platných pro právníky, kteří se zabývají veřejným právem. Doplnit k výše uvedenému ještě další rozlišení podle toho, zda důvody řízení vycházely z vnitrostátních nebo unijních „aspektů“, by dozajista nebyl úkol nesplnitelný, ale patrně nepřírozený a mimořádně obtížný.

33 – Jak však zdůrazňuji v bodě 34 tohoto stanoviska, článek 47 Listiny a zásada efektivit brání tomu, aby jakékoli řízení vycházející z unijního práva bylo „nepřiměřeně nákladné“ ve smyslu znemožnění či nadměrného ztížení předložení věci soudu z důvodu souvisejících nákladů.

34 – Viz výše, bod 39 tohoto stanoviska.

35 – Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), kde se úmluva uplatnila na směrnici o přírodních stanovištích.

36 – Viz výše, body 37 až 39 tohoto stanoviska.

37 – Včetně těch, které byly přijaty prostřednictvím vnitrostátních předpisů, a nehledě na poněkud složitou otázku, pro které konkrétní vnitrostátní předpisy by výše uvedené skutečně platilo.

84. Podle mého názoru je rozhodující, že i kdyby toto rozdělení bylo možné nějak provést, vznikla by značná míra *nepředvídatelnosti* z hlediska navrhovatelů. Zmíněná nepředvídatelnost je dále znásobena možností, že by soud projednávající danou věc mohl snadno mít prostor pro uvážení, které konkrétní aspekty použije k rozhodnutí ve věci a ke kterým nebude přihlížet.

85. Například u „smíšených návrhů“ (které kombinují důvody vycházející z vnitrostátního a unijního práva) bych mohl argumentovat tím, že navrhovaný projekt povede ke znehodnocení mého pozemku a že nebylo řádně provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Ve své odpovědi by protistrana zpochybnila byť i jen to, že vlastním daný pozemek, což by patrně byla čistě otázka vnitrostátního práva. Soud by se mohl i) zaměřit na čistě vnitrostátní důvod; ii) soustředit se na důvod vycházející z unijního práva; iii) rozhodnout, že námitky týkající se vlastnictví a procesu posouzení je třeba řešit samostatně; iv) zúžit nebo vyloučit některé důvody, či v) rozhodnout, že jednoduše není možné (fakticky nebo z důvodu složitosti) navzájem oddělit otázky vlastnictví a posouzení.

86. Předpokládejme nyní, že zmíněný soud nebude postupovat žádným ze způsobů uvedených v bodech iii) až v), což je samo o sobě přirozeně obtížné předpovědět, a namísto toho se bude zabývat mým návrhem a oběma důvody, kterých se v něm dovolávám, z nichž jeden je kvalifikován jako důvod, který souvisí s unijním právem (neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí), a druhý jako důvod, který vykazuje aspekty vnitrostátního práva (vlastnictví pozemku). Dejme tomu, že vnitrostátní soud můj návrh odmítne na základě „vnitrostátního“ důvodu, neboť je zcela zřejmé, že jednoduše nejsem vlastníkem pozemku, který má být údajně dotčen daným projektem. Soud se tak nebude vůbec zabývat žádnými jinými důvody.

87. V některých právních rádech je dokonce možné, že i když navrhovatel neargumentoval výslovně „aspekty“ založenými na unijním právu, ani takové aspekty nebyly identifikovány žádným účastníkem řízení, soud projednávající danou věc by mohl například dojít k závěru, že sporná otázka unijního práva byla vznesena *de facto*, nebo by mohl takovou otázku vznést sám i bez návrhu.

88. Výše uvedené a jiné varianty dokládají míru nepředvídatelnosti vyplývající z navrhovaného způsobu dělení nákladů³⁸. Z výše uvedených důvodů mi není jasné, jak by takový postup mohl být slčitelný s požadavky na předvídatelnost vyplývajícími z judikatury Soudního dvora³⁹.

89. Začtvrté je možné, že celé řízení postoupí dále a společnost NEPPC nakonec podá tři nebo čtyři, nebo dokonce více samostatných návrhů proti samostatným rozhodnutím, z nichž některé budou podléhat pravidlu o nepřiměřené nákladnosti a jiné nikoli. Kdyby Irsko provedlo jednoznačněji čl. 11 odst. 2, bylo by možné uplatňované důvody rozdělit přirozeně do několika opravných prostředků, a to v rámci správního práva, vlastnického práva nebo jiné právní oblasti mimo životní prostředí, jež by následně mohly podléhat rozdílným hmotněprávním a procesněprávním požadavkům. To mě přivádí zpět k původnímu problému, který prostupuje celou projednávanou věcí: i kdyby předkládající soud kvalifikoval v tomto ohledu svůj vlastní systém jako nepředvídatelný, tato skutečnost nemůže být jednoduše použita k tíži navrhovatelů⁴⁰.

90. Závěrem uvádím, že navrhované dělení považuji za zvláštní i z koncepčního hlediska. Bylo by nejen náročnější pro vnitrostátní soudy rozhodovat o návrzích na náhradu nákladů, ale především by zmiňovaný postup byl nepředvídatelný z hlediska navrhovatelů, což by je mohlo odradit od předložení záležitosti životního prostředí soudu. Jak zní (původně patrně německé) rčení: „u soudu a na moři jste v rukách božích“⁴¹. Předpokládám ovšem, že je snahou Soudního dvora, a ostatně jakéhokoli jiného soudu, výše uvedené rčení vyvrátit, a ne potvrdit.

38 – Zaměříme-li se zcela na objektivní fungování takového systému a ponecháme-li zcela stranou jakoukoli hypotetickou variantu, jak by taková pravidla mohla být využita v případě zlé vůle, či jak by mohla být obcházena nebo zneužita jakýmkoli účastníkem řízení.

39 – Viz výše, body 40 až 48 tohoto stanoviska.

40 – Viz výše, body 44 až 48 a 58 až 60.

41 – „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand“.

91. Konečně lze snadno připustit, že zde navrhované řešení, které spojuje použitelnost pravidla o nepřiměřené nákladnosti s podáním k soudu jako celkem a s výsledkem řízení, a nikoli samostatně s jednotlivými důvody takového podání, může vést k uplatnění ochrany vycházející z unijního práva, pokud jde o náklady řízení, i ve věcech, ve kterých není unijní právo, striktně řečeno, relevantní. S tím vším na paměti však nespátřuji obecně žádné velké nebezpečí v tom, že některé aspekty opravných prostředků podaných za účelem ochrany životního prostředí budou „náhodně“ podléhat pravidlu zakazujícímu nepřiměřenou nákladnost řízení. Skutečné problémy vidím naproti tomu v opačné variantě, tedy v obcházení nebo faktickém omezení fungování pravidla o nepřiměřené nákladnosti způsoby popsány v této části, opět s ohledem na celkový kontext a účel daného pravidla: soudní řízení v otázkách životního prostředí by mělo být přístupné a nenákladné, s přihlédnutím k cíli spočívajícímu v širokém přístupu k právní ochraně v této oblasti⁴².

iii) Výjimky z širokého použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti

92. To, že pravidlo o nepřiměřené nákladnosti a jeho použití mají široký dosah, samo o sobě neznamená, že jsou neomezené. V rámci projednávané věci bylo poukázáno na dvě možná omezení: hypotetické zneužití daného pravidla a jeho příliš daleký dosah z hlediska subjektů, vůči nimž lze uplatnit aspekty vycházející z unijního práva.

– Možné zneužití

93. Ministr a Attorney General v písemných vyjádřeních zmiňují obavy, že by široké použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti na všechny opravné prostředky bez rozlišení důvodů mohlo vést ke zneužití. Navrhovatel může napadnout rozhodnutí pouze na základě údajného porušení vnitrostátního práva, ale zároveň do něj „propašovat“ (účelové) návrhové žádání vycházející z unijního práva, a využít tak pravidlo o nepřiměřené nákladnosti.

94. V tomto ohledu zdůrazňuji především, že taková možnost se jeví být hypotetickou v tom smyslu, že v projednávané věci není žádné takové „zneužití“ namítáno. I kdyby však k takovému případu došlo, zcela jistě by bylo možné jej řešit například použitím unijní zásady zákazu zneužití práv, což by vyžadovalo především prokázání, že dané návrhové žádání vycházející z unijního práva nebylo uplatněno za účelem vykonání práva založeného na unijním právu, nýbrž k umělému vytvoření předpokladů pro použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti.

95. Podpůrně, jak předznamenává šestá otázka předkládajícího soudu, lze předpokládat, že vnitrostátní předpisy členského státu umožní vnitrostátnímu soudu přihlédnout při rozhodování o nákladech k jednání jednotlivých účastníků řízení a k účelu a také k tomu, jak se dané osoby řízení účastnily. Aspekty návrhu vykazující šikanózní, zřejmě bezúspěšnou či účelovou povahu by tak dozajista mohly sehrát svou roli v celkovém rozhodnutí o nákladech řízení⁴³.

– Rozdělení „aspektů řízení“ na základě postavení účastníků

96. Na jednání bylo rovněž zmíněno, že by opravné prostředky proti rozhodnutím, aktům či nečinnosti mohly být „rozděleny“ pro účely použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti v závislosti na tom, kterých *odpůrců* se týkají, a nikoli na základě konkrétních důvodů. V případech, kdy je v řízení více odpůrců a kdy lze z podstaty věci uplatnit proti jednomu z nich jen námitky vycházející čistě z vnitrostátního práva, by se pravidlo o nepřiměřené nákladnosti nemělo použít na náklady související s návrhem směřujícím proti danému odpůrci.

42 – Viz výše, body 37 až 39 tohoto stanoviska.

43 – Jak je rovněž rozebíráno v části A.5 bodech 110 až 117 tohoto stanoviska.

97. Uvedená varianta vede podle mého názoru ke vzniku problémů spojených se systematickou rozhodování a souvisejícím rozsahem přezkumu. Mám za to, že v projednávané věci bylo možné podat opravný prostředek směřující proti určení odvolacího výboru v samostatném řízení, nebo – jak se skutečně stalo – mohl být „připojen“ k žádosti o připuštění opravného prostředku k soudu. Je-li tomu tak, mohly být podány dva různé návrhy, jeden směřující proti odvolacímu výboru a druhý proti ministrovi a Attorney General.

98. *Pokud* by posledně jmenovaný návrh vycházel čistě z vnitrostátního práva, chápu, proč by se na něj nemuselo vztahovat pravidlo o nepřiměřené nákladnosti a proč by bylo odůvodněné použití tohoto pravidla vyloučit. Tak tomu však ve věci předložené Soudnímu dvoru nebylo. V projednávané věci byl podán pouze jeden opravný prostředek k vnitrostátnímu soudu⁴⁴. Za takových okolností nevidím důvod, proč jej dělit podle odpůrců pro účely použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti.

99. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou otázku předkládajícího soudu takto:

Požadavek, aby řízení nebylo „nepřiměřeně nákladné“ podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, se vztahuje na všechny důvody, námitky či argumenty vycházející z hmotněprávního či procesního porušení uvedené směrnice nebo jiných nástrojů unijního práva, které byly vzneseny v rámci opravného prostředku směřujícího proti rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, jež podléhají ustanovením zmíněné směrnice o veřejné účasti. Pokud jsou součástí takového opravného prostředku důvody, námitky či argumenty, kterými je tvrzeno porušení unijního i vnitrostátního práva, vztahuje se požadavek, aby řízení nebylo „nepřiměřeně nákladné“ podle čl. 11 odst. 4 uvedené směrnice, obecně na takový opravný prostředek jako celek.

4. Ke třetí otázce

100. Podání, které je předmětem řízení o náhradě nákladů před předkládajícím soudem, bylo učiněno před přijetím pravomocného rozhodnutí v řízení o povolení projektu. Podstatou třetí otázky vnitrostátního soudu je, zda výraz „rozhodnutí, akty nebo nečinnost“ v čl. 11 odst. 1 zahrnuje nejen konečné akty, ale také akty „předběžné“ či „prozatímní“.

101. Článek 11 směrnice ukládá členským státům umožnit přístup k přezkumným řízením. Způsob, jímž bude z procesního hlediska dosaženo výše uvedeného výsledku, je však ponechán do značné míry na členských státech.

102. V praxi jsou procesy rozhodování velmi rozmanité⁴⁵ nejen v různých členských státech, ale dokonce i v rámci jednotlivých členských států⁴⁶. Podstatně se liší i přezkumná řízení⁴⁷.

44 – Lze znovu připomenout, že kdyby byl čl. 11 odst. 2 směrnice proveden výslovněji, s tím, že by bylo jasné uvedeno, v jaké fázi lze opravný prostředek podat, navrhovatelky mohly být povinny podat samostatné návrhy [například v úvodní fázi řízení proti ministrovi (aby se předešlo vydání rozhodnutí podjatým subjektem) a později proti vlastnímu územnímu rozhodnutí – vše by záviselo na systematice procesů rozhodování a přezkumu a zejména rovněž na přesném provedení čl. 11 odst. 2 směrnice].

45 – Srovnej komparativní zprávy pro 20. seminář Sdružení státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie v Rüdiger, R., Silberman, E. I., Road planning in Europe – A Case Study, Leipzig, 2006, zejména s. 23 až 32 obecné zprávy.

46 – Například belgické regiony mají svou vlastní právní úpravu územního řízení. K podrobnějšímu rozboru práva životního prostředí v Belgii, Delnoy, M., „Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements“ a Macrory, R., a Westaway, N., „Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective“ in Pallemarts, M., (vyd) The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Europa Law Publishing, 2011, s. 341 a další.

47 – Viz následující komparativní zprávy: Rüdiger, R., Silberman E.I., *op cit supra*, poznámka pod čarou 45, s. 34 a 35; Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters by Milieu Ltd for the Commission's DG Environment, September 2007, s. 4 až 6; Darpo, J., Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (European Commission), 2013.10.11/Final, s. 11 a 12. Rovněž viz Pallemarts, M., (vyd) The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Europa Law Publishing, 2011, s. 322, 343 a 349.

103. Například řízení o povolení projektu a posouzení vlivů na životní prostředí lze spojit a vydat jediné rozhodnutí, nebo rozdělit a vydat dvě či více samostatných rozhodnutí⁴⁸. Z procesního hlediska mohou existovat rozdíly v rozhodování u menších, jednodušších a omezených projektů, oproti větším a složitějším projektům, které mohou mít větší vliv na životní prostředí.

104. Rozdíly v systematice rozhodování a jeho výsledcích pak budou mít přirozeně vliv i na mechanismy přezkumu. Další podstatné rozdíly existují i mezi přezkumnými řízeními. Členské státy například mohou i nemusí podmiňovat možnost podání žaloby k vnitrostátním soudům předchozím odvoláním ve správním řízení. U takových opravných prostředků existují i institucionální rozdíly (odvolání k ministerstvu, příslušnému orgánu nebo zvláštnímu odvolacímu orgánu a podobně).

105. Směrnice obecně nevyžaduje ani nezakazuje podání opravných prostředků proti „nepravomocným“ rozhodnutím. Zmíněná flexibilita je naprosto předvídatelná vzhledem k možné široké škále různých existujících systematik rozhodování a přezkumu⁴⁹.

106. Jak je však vysvětleno výše⁵⁰, členské státy musí jasně uvést, v *jaké fázi* lze opravný prostředek použít. To dále vyžaduje, aby bylo pro navrhovatele z vnitrostátního práva zřejmé, kdy určitý akt představuje rozhodnutí, které lze napadnout, a zda navrhovatel může nebo případně musí napadnout „nepravomocné“ rozhodnutí či akt.

107. Při neexistenci unijních pravidel přísluší vnitrostátnímu právu, aby stanovilo podrobná pravidla pro určení okamžiku, kdy lze podat žádost o připuštění opravného prostředku k soudu, avšak v takovém okamžiku musí být přezkoumatelná všechna relevantní rozhodnutí, akty nebo nečinnost⁵¹.

108. Kromě toho se v odpovědi na třetí otázku předkládajícího soud opět vine stejná *červená nit* nebo *leitmotiv*, které již byly identifikovány výše⁵²: skutečnost, že členský stát patrně nestanovil jasně takový okamžik, nemůže být obrácena a použita proti případným navrhovatelům jako způsob, jak vyloučit soudní přezkum v důsledku nadměrné nákladnosti řízení nebo vážného nebezpečí vzniku takových nákladů.

109. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí otázku předkládajícího soudu takto:

Výraz „rozhodnutí, akty nebo nečinnost“ v rámci čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 může zahrnovat správní rozhodnutí přijatá při projednávání žádosti o vydání povolení, kterými nejsou nezvratně a pravomocně stanovena subjektivní práva účastníků řízení.

5. K šesté otázce

110. Předmětem šesté otázky předkládajícího soudu je, zda mohou členské státy stanovit výjimky z pravidla o nepřiměřené nákladnosti, nejsou-li takové výjimky upraveny směrnicí ani úmluvou.

48 – Rovněž viz rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 38).

49 – K obdobným otázkám vznikajícím v jiné oblasti práva – zadávání veřejných zakázek, viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Marina del Mediterraneo a další (C-391/15, EU:C:2017:268, body 26 a 27).

50 – Viz body 44 až 46 tohoto stanoviska.

51 – Opět obdobně viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Marina del Mediterraneo a další (C-391/15, EU:C:2017:268, body 26 až 32).

52 – Viz výše, body 44 až 48, 58 až 60 a 89 tohoto stanoviska.

111. Na základě předkládacího rozhodnutí mám za to, že se zmiňovaná výjimka týká zřejmě bezúspěšného či šikanózního sporu. V tomto ohledu není zcela jasné, proč by taková otázka měla být relevantní ve světle původního řízení. Předkládající soud neuvádí, že by návrh podaný v projednávané věci byl zřejmě bezúspěšný či šikanózní. Podle předkládacího soudu byla tato možnost naznačena vedlejším účastníkem řízení, společností EirGrid, v řízení před vnitrostátním soudem. Naproti tomu odvolací výbor jako odpůrce potvrdil na jednání před Soudním dvorem, že se nedovolává žádného zneužití ze strany navrhovatele.

112. V duchu spolupráce, kterým se řídí řízení o předběžné otázce, však uvedu následující poznámky, které by mohly být nápomocné vnitrostátnímu soudu.

113. Jak poukazuje vnitrostátní soud, směrnice ani úmluva nestanoví konkrétní základ pro výjimku z pravidla o nepřiměřené nákladnosti pro případ zřejmě bezúspěšného nebo šikanózního návrhu.

114. Soudní dvůr však již potvrdil, že pravidlo o nepřiměřené nákladnosti nevyžaduje, aby vnitrostátní soudy ponechaly vnitrostátní pravidla o nákladech řízení zcela nepoužitá. Kromě toho k „zřejmě bezúspěšné“ (*a fortiori* i šikanózní) povaze sporu lze přihlédnout při rozhodování o nákladech podle pravidla o nepřiměřené nákladnosti⁵³. Modifikace použití pravidla o nepřiměřené nákladnosti tak, aby byly zohledněny zneužívající či zjevně nepodložené návrhy, tedy není sama o sobě výjimkou.

115. Způsob fungování pravidla o nepřiměřené nákladnosti proto nechápu ve smyslu výjimek či dokonce nutnosti nepoužít jiná pravidla, ale mnohem harmoničtěji: pod všeobíhající zastřešením, které poskytuje pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, jsou i nadále použitelná běžná, jinak použitelná vnitrostátní pravidla o nákladech řízení, s tím, že soud přihlédne k tomu, do jaké míry byl každý z účastníků (ne)úspěšný se svými návrhy, a k jakýmkoli dalším relevantním aspektům řízení podle vnitrostátního práva.

116. Ačkoli teoreticky platí, že v případech šikanózních sporů se nemusí uplatnit ani základní pravidla o přístupu k právní ochraně⁵⁴, což by mohlo platit i pro pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, se všemi praktickými důsledky ohledně jeho „nepoužití“, jsou takové případy vskutku výjimečné. Na základě informací poskytnutých předkládajícím soudem je zřejmé, že návrh takového druhu, jaký byla podán v projednávané věci, zdaleka nespadá do této výjimečné kategorie.

117. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na šestou otázku předkládajícího soudu takto:

Při použití pravidla stanoveného v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, podle něhož nesmí být řízení nepřiměřeně nákladné, uvedená směrnice nebrání vnitrostátním soudům vzít v úvahu zřejmě bezúspěšnou nebo šikanózní povahu návrhu, na nějž je dané pravidlo uplatňováno.

6. K sedmé otázce

118. Předmětem sedmé otázky předkládajícího soudu je, zda je požadavek stanovený vnitrostátním právem na existenci příčinné souvislosti mezi údajně protiprávním aktem nebo rozhodnutím a škodou na životním prostředí, jako podmínka pro použití vnitrostátních právních předpisů provádějících pravidlo o nepřiměřené nákladnosti, slučitelný s úmluvou.

53 – Na což bylo poukázáno rovněž v bodě 58 výše, viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 42).

54 – Rozsudek ze dne 17. července 1998, ITT Promedia v. Komise (T-111/96, EU:T:1998:183).

119. Pokud jde mi známo, pak se požadavek na existenci příčinné souvislosti objevuje ve vnitrostátní právní úpravě ve vztahu k nákladům řízení, jež v zásadě *nespadají* do oblasti působnosti čl. 11 odst. 1 směrnice (části 3 a 4 zákona o životním prostředí z roku 2011). Předkládající soud navíc rozhodl, že se uvedená ustanovení vnitrostátního práva v projednávané věci *nepoužijí*.

120. Není mi proto jasné, jak by předmětná otázka položená vnitrostátním soudem mohla být relevantní v kontextu projednávané věci. Mám tedy za to, že sedmá otázka předkládajícího soudu buď nespadá do oblasti působnosti unijního práva, nebo je čistě hypotetická, a proto je třeba ji odmítnout jako nepřípustnou.

121. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odmítl sedmou otázku předkládajícího soudu jako nepřípustnou.

B. Relevance Aarhuské úmluvy – čtvrtá a pátá otázka

122. Předmětem čtvrté a páté otázky předkládajícího soudu je možný dopad čl. 9 odst. 3 úmluvy na vnitrostátní právní úpravu, ať už přímý (přímý účinek daného ustanovení) nebo nepřímý (prostřednictvím konformního výkladu).

123. Na jednání proběhla rozsáhlá diskuse o tom, zda s ohledem na skutkové okolnosti věci a vzhledem k použitelným irským právním předpisům není čl. 9 odst. 2 použitelný namísto čl. 9 odst. 3, avšak bez jednoznačného závěru.

124. Mám za to, že z *hlediska vnitrostátní právní úpravy* je odpověď na otázku, která z výše uvedených ustanovení úmluvy se použijí, důležitá z hlediska určení konkrétních použitelných vnitrostátních ustanovení o nákladech řízení. Výklad a hodnocení vnitrostátního práva a skutkových okolností, které budou poté podřazeny relevantnímu ustanovení úmluvy, však přísluší vnitrostátnímu soudu.

125. I za předpokladu, že ve věci projednávané vnitrostátním soudem je skutečně použitelný čl. 9 odst. 3 úmluvy, z *hlediska unijního práva* již byly odpovědi na otázky předkládajícího soudu poskytnuty na základě směrnice, kterou se provádějí relevantní ustanovení úmluvy do unijního práva. Další (ať už samostatné či nikoli) použití čl. 9 odst. 3 by v tomto ohledu měnilo jen málo či vůbec nic.

126. Uznávám, že by šlo dlouze diskutovat o míře, v jaké unijní právo provádí čl. 9 odst. 3 úmluvy, s přihlédnutím k tomu, že Evropská unie v prohlášení o schválení úmluvy uvedla, že neprovede čl. 9 odst. 3 v plném rozsahu⁵⁵, a také s ohledem na neexistenci rovnocenného ustanovení v článku 11 směrnice, které by provádělo čl. 9 odst. 3 úmluvy⁵⁶.

127. Nicméně – bez ohledu na výsledek daného rozboru – v rozsahu, v němž určitý opravný prostředek spadá do oblasti působnosti čl. 11 odst. 1 směrnice, podléhá v každém případě pravidlu o nepřiměřené nákladnosti stanovenému v čl. 11 odst. 4 směrnice.

55 – Sbírka smluv OSN, Prohlášení a výhrady k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – prohlášení formulovaná Evropskou unií při schválení (dostupné na adrese https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

56 – Což následně otevírá prostor pro vznik dalších problémů, které jsou sice zajímavé, ale jdou nad rámec projednávané věci: pokud by byl skutečně podán návrh spadající pod ustanovení čl. 9 odst. 3 úmluvy a mimo rámec toho, co Unie případně provedla do unijního právního řádu přijetím směrnice, pak by se možné použití úmluvy na takové otázky v rámci irského právního řádu neřídilo unijním právem, ale irskými ústavními pravidly, která upravují právní účinky mezinárodních smluv v daném vnitrostátním právním řádu. Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by Soudní dvůr v každém případě postrádal pravomoc odpovědět na tyto dvě předběžné otázky.

128. Z důvodů uvedených v odpovědi na druhou otázku předkládajícího soudu nemám za to, že by bylo možné navrhovaným způsobem rozdělit opravný prostředek na různé jednotlivé aspekty. Buď opravný prostředek spadá do oblasti působnosti čl. 11 odst. 1 směrnice a podléhá pravidlu o nepřiměřené nákladnosti *jako celek*, nebo nikoli. V původním řízení vše, co je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, naznačuje, že do oblasti působnosti uvedeného ustanovení spadá.

129. Na čtvrtou a pátou otázku předkládajícího soudu není tedy nutné odpovídat.

V. Závěry

130. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky High Court (Vrchní soud, Irsko) takto:

- „1) Ve vnitrostátním právním systému, kde zákonodárce nestanovil výslovně a s konečnou platností, ve které fázi řízení lze napadnout určité rozhodnutí, a kde má tuto otázku v každém jednotlivém případě zodpovědět soud na základě pravidel zvykového práva (common law), se právo podle čl. 11 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí na přezkoumání soudem v řízení, které není ‚nepřiměřeně nákladné‘, vztahuje na řízení, ve kterém má vnitrostátní soud určit, zda byl předmětný návrh podán ve správné fázi řízení.
- 2) Požadavek, aby řízení nebylo ‚nepřiměřeně nákladné‘ podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 této směrnice, se vztahuje na všechny důvody, námitky či argumenty vycházející z hmotněprávního či procesního porušení uvedené směrnice nebo jiných nástrojů unijního práva, které byly vzneseny v rámci opravného prostředku směřujícího proti rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, jež podléhají ustanovením této směrnice o veřejné účasti. Pokud jsou součástí takového opravného prostředku důvody, námitky či argumenty, kterými je tvrzeno porušení unijního i vnitrostátního práva, vztahuje se požadavek, aby řízení nebylo ‚nepřiměřeně nákladné‘ podle čl. 11 odst. 4 uvedené směrnice, obecně na takový opravný prostředek jako celek.
- 3) Výraz ‚rozhodnutí, akty nebo nečinnost‘ v rámci čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 může zahrnovat správní rozhodnutí přijatá při projednávání žádosti o vydání povolení, kterými nejsou nezvratně a pravomocně stanovena subjektivní práva účastníků řízení.
- 4) S ohledem na odpovědi poskytnuté na první a druhou otázku předkládajícího soudu není nutné odpovídat na čtvrtou otázku.
- 5) S ohledem na odpovědi poskytnuté na první a druhou otázku předkládajícího soudu není nutné odpovídat na pátou otázku.
- 6) Při použití pravidla stanoveného v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, podle něhož nesmí být řízení nepřiměřeně nákladné, uvedená směrnice nebrání vnitrostátním soudům vzít v úvahu zřejmě bezúspěšnou nebo šikanózní povahu návrhu, na nějž je dané pravidlo uplatněno.
- 7) Sedmá otázka předkládajícího soudu je nepřípustná.“