



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

15. března 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí – Směrnice 2011/92/EU – Právo příslušníků dotčené veřejnosti dosáhnout přezkoumání – Předčasně podaná žádost – Pojmy ‚nepřiměřeně nákladné‘ a ‚[rozhodnutí, akty nebo nečinnost podléhající ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici]‘ – Použitelnost Aarhuské úmluvy“

Ve věci C-470/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím High Court (Vrchní soud, Irsko) ze dne 29. července 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 22. srpna 2016, v řízení

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,

Maura Sheehy

proti

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Ireland,

Attorney General,

za přítomnosti

EirGrid plc,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (zpravodaj), A. Arabadžev a E. Regan, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. června 2017,

* Jednací jazyk: angličtina.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za North East Pylon Pressure Campaign Ltd a Mauru Sheehy D. Courtney a B. Sawey, solicitors, jakož i M. O'Donnellem, barrister, C. Hughesem, barrister, E. Keanem, SC, a C. Bradleyem, SC,
- za An Bord Pleanála A. Doylem, solicitor, a B. Foleyem, barrister, jakož i N. Butler, SC,
- za Attorney General a Minister for Communications, Climate Action and Environment (dříve Minister for Communications, Energy and Natural Resources) E. Creedon, jakož i E. McKennou, jako zmocněnci, ve spolupráci s M. McDowellem, barrister,
- za Irsko R. Mulcahym, SC, a G. Gilmore, barrister,
- za EirGrid plc D. Nagle, solicitor, jakož i S. Doddem, barrister, M. Cushem, SC, a E. Cassidym, solicitor,
- za Evropskou komisi C. Zadrou, G. Gattinarou a J. Tomkinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. října 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), a Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi North East Pylon Pressure Campaign Limited a Maurou Sheehy na straně jedné a An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (ministr pro komunikaci, energetiku a přírodní zdroje, Irsko, dále jen „ministr“), Irskem a Attorney General (nejvyšší státní zástupce) na straně druhé, jehož předmětem je náhrada nákladů spojených se zamítnutím žádosti o připuštění opravného prostředku podávaného k soudu proti povolovacímu řízení předcházejícímu provedení elektrického propojení.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Článek 1 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Cíl“, stanoví:

„S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

4 Článek 3 této úmluvy, nadepsaný „Všeobecná ustanovení“, v odstavci 8 stanoví:

„Každá strana zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.“

5 Pokud jde o právo veřejnosti podílet se na rozhodování o otázkách životního prostředí, stanoví článek 6 uvedené úmluvy podrobná pravidla pro činnosti vyjmenované v příloze I této úmluvy, kdežto článek 7 se konkrétně vztahuje na plány, programy a politiky týkající se životního prostředí a článek 8 na přípravu prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů.

6 V souladu s článkem 9 téže úmluvy, nadepsaným „Přístup k právní ochraně“:

„[...]

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 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 [proti aktům a 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 přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné [objektivní], spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké [nepřiměřené] náklady. [...]

Unijní právo

7 Článek 11 směrnice 2011/92 stanoví:

„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.

[...]“

- 8 Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se 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), stanoví „hlavní směry pro včasný rozvoj a interoperabilitu prioritních koridorů a oblastí transevropské energetické infrastruktury“.
- 9 Článek 8 tohoto nařízení, nadepsaný „Organizace procesu udělování povolení“, stanoví, že každý členský stát „určí [...] jeden vnitrostátní příslušný orgán, který odpovídá za usnadňování a koordinaci procesu udělování povolení pro projekty společného zájmu“.

Irské právo

- 10 Z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že požadavek stanovený v článku 11 směrnice 2011/92, podle kterého řízení nesmí být „nepřiměřeně nákladné“, je obsažen v článku 50b Planning and Development Act, 2000 (zákon z roku 2000 o územním plánování a rozvoji), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon z roku 2000“), který stanoví:

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

- a) řízení před [High Court (Vrchní soud, Irsko)] 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 [2011/92], na něž se vztahuje článek 10a [...]"

- 11 V článku 50b odst. 3 tohoto zákona se stanoví:

„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 činěn neuvážlivě či je šikanózní,
- b) vzhledem ke způsobu, jímž daný účastník postupuje v řízení, nebo

c) pohrdá-li daný účastník soudem.“

12 Článek 50b odst. 4 uvedeného zákona zní:

„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.“

13 Článek 3 Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [zákon z roku 2011 o životním prostředí (různá ustanovení), dále jen „zákon z roku 2011“] 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 činěn neuvážlivě či je 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.

[...]“

14 Článek 4 odst. 1 zákona z roku 2011 stanoví:

„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 koncesí, povolením, oprávněním, podmínkami pronájmu či jiným souhlasem uvedeným v odstavci 4, nebo

b) v souvislosti s porušením nebo nedodržením takové koncese, 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.

[...]“

15 Článek 8 zákona z roku 2011 stanoví, že soudy musí vzít na vědomí Aarhuskou úmluvu.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 V roce 2015 požádala společnost EirGrid plc, veřejný provozovatel elektrické přenosové soustavy v Irsku, o povolení k instalaci přibližně 300 nosných sloupů na vysokonapěťové kabely v délce 138 km za účelem propojení sítí Irska a Severního Irska a zajištění spolehlivosti dodávek elektřiny na ostrově.
- 17 Tento projekt, který je jedním z „projektů společného zájmu“ určených Evropskou komisí na základě nařízení č. 347/2013, je napadán nátlakovou skupinou, která sdružuje velké množství potenciálně dotčených vlastníků nemovitostí a obyvatel, s názvem North East Pylon Pressure Campaign (dále jen „NEPPC“). Vnitrostátním orgánem, který byl podle článku 8 tohoto nařízení určen k usnadňování a koordinaci procesu udělování povolení pro tento projekt propojení, je An Bord Pleanála, irská odvolací instance ve věcech územního plánování.
- 18 An Bord Pleanála rovněž uděluje územní povolení pro daný projekt. Na základě formální žádosti o vydání územního povolení a po předložení zprávy o posouzení vlivů na životní prostředí nařídilo An Bord Pleanála jednání na 7. března 2016.
- 19 Dne 4. března 2016 napadly NEPPC a Maura Sheehy územní povolovací řízení, přičemž se zejména pokusily zabránit konání nařízeného jednání. Za tímto účelem podaly žádost o připuštění opravného prostředku k soudu spolu s návrhem na vydání předběžného opatření.
- 20 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že bylo předloženo přibližně 15 návrhových žádání, na jejichž podporu bylo uplatněno přibližně 40 důvodů, mimo jiné vycházejících z toho, že společnost EirGrid upravila údaje zpočátku uvedené ve zprávě o posouzení vlivů na životní prostředí, kterou měla povinnost vydat podle směrnice 2011/92, z chybějících prohlášení o dopadu na životní prostředí a zprávy o posouzení vlivů na soustavu Natura 2000, z nezákonnosti některých účastníků územního povolovacího řízení, z nesouladu žádosti o vydání povolení společností EirGrid s vnitrostátním právem, z porušení požadavků na spravedlivý proces při organizaci jednání ze strany An Bord Pleanála a z objektivní podjatosti posledně uvedené instance z toho důvodu, že byla určena ministrem.
- 21 Vzhledem k tomu, že žádost o vydání předběžného opatření byla zamítnuta, konalo se jednání před An Bord Pleanála ve stanoveném termínu.
- 22 Žádost o připuštění opravného prostředku k soudu byla projednána a příslušný soud navrhovatelkám povolil rozšířit návrh na další odpůrce, a to na ministra, který určil An Bord Pleanála, a Attorney General, jakož i doplnit jejich návrhová žádání o důvod vycházející z vadného určení An Bord Pleanála příslušným orgánem. Společnost EirGrid vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice.
- 23 Dne 12. května 2016, po čtyřech dnech jednání, rozhodl předkládající soud tak, že opravný prostředek nepřipustil, a to z důvodu, že irské právo zřejmě vyžaduje, aby se před podáním opravného prostředku vyčkalo přijetí konečného rozhodnutí ze strany An Bord Pleanála, a že je tedy opravný prostředek, o jehož připuštění je žádáno, předčasný.
- 24 V řízení, v jehož rámci byla podána tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, se účastníci řízení přou o náhradu nákladů řízení o připuštění opravného prostředku, jejichž výše přesahuje 500 000 eur.
- 25 Mimo jiné je namítáno, že se NEPPC a M. Sheehy nemohou dovolávat článku 11 směrnice 2011/92, neboť žádost o připuštění opravného prostředku se neomezovala jen na nesrovnalosti, kterými bylo údajně stíženo řízení o posuzování vlivů na životní prostředí jako takové.
- 26 Předkládající soud se tak zabývá otázkou slučitelnosti irského práva s ustanoveními směrnice 2011/92 a Aarhuské úmluvy, ve kterých je zakotven požadavek, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná.

- 27 Uvedený soud v tomto ohledu uvádí, že Irsko nepřijalo ustanovení, kterým by se prováděl čl. 11 odst. 2 směrnice 2011/92. Vzhledem k tomu, že není určena fáze, v jaké může být opravný prostředek stanovený touto směrnicí podán, je tudíž na každém irském soudu, aby v každém jednotlivém případě posoudil, zda byl opravný prostředek, který projednává, podán ve správné fázi, nebo zda byl podán předčasně či opožděně. Tentýž soud rovněž uvádí, že zákon z roku 2011 je přísnější než Aarhuská úmluva, neboť podmiňuje svoji aplikaci v oblasti nákladů existencí vazby mezi dovolávanou protiprávností a újmou na životním prostředí.
- 28 Za těchto podmínek se High Court (Vrchní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) V případě, že zákonodárce nestanovil výslovně a s konečnou platností, v jaké fázi řízení lze napadnout určité rozhodnutí, a kde má tuto otázku v každém jednotlivém případě zodpovědět soud na základě pravidel zvykového práva (*common law*), lze se dovolávat práva na přezkoumání soudem v řízení, které není ‚nepřiměřeně nákladné‘, zakotveného v čl. 11 odst. 4 směrnice [2011/92], v rámci řízení, ve kterém má vnitrostátní soud určit, zda byl předmětný opravný prostředek podán ve správné fázi řízení?
 - 2) 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 se řídí ustanoveními o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici, anebo se vztahuje 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)?
 - 3) Zahrnuje výraz ‚rozhodnutí, akty nebo nečinnost‘ v rámci čl. 11 odst. 1 směrnice [2011/92] správné rozhodnutí přijatá při projednávání žádosti o vydání územního povolení bez ohledu na to, zda jsou takovými rozhodnutími nezvratně a pravomocně stanovena práva účastníků řízení, či nikoli?
 - 4) 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 [Aarhuské úmluvy], a to
 - a) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o vydání územního povolení pro projekt, který byl podle [nařízení č. 347/2013] označen za projekt společného zájmu, nebo
 - b) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o vydání územního povolení pro projekt, 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 [(Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102)]?
 - 5) 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 Aarhuské 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 vydání územního povolení pro projekt, který byl podle [nařízení č. 347/2013] označen za projekt společného zájmu, nebo
 - b) v řízení, jehož předmětem je platnost řízení o vydání územního povolení pro projekt, kterým je dotčena evropská lokalita vymezená podle [směrnice 92/43]?
 - 6) 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 [Aarhuská úmluva]?

7) 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 [Aarhuské úmluvy], s cílem zajistit, aby řízení v oblasti životního prostředí nebylo nepřiměřeně nákladné, slučitelné s uvedenou úmluvou?“

K předběžným otázkám

K první a třetí otázce

- 29 Podstatou první a třetí otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda musí být čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 vykládán v tom smyslu, že se požadavek, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, použije na takové řízení před soudem členského státu, jako je řízení ve věci v původním řízení, v němž se určuje, zda může být v průběhu územního povolovacího řízení připuštěn opravný prostředek, a to v kontextu, kdy tento členský stát nestanovil, v jaké fázi může být opravný prostředek podán.
- 30 Jak již měl Soudní dvůr příležitost rozhodnout, požadavek stanovený v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 se týká veškerých finančních nákladů vzniklých účastí na soudním řízení. Nepřiměřenost nákladů je tak třeba posuzovat globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé dotčenému účastníkovi řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, body 27 a 28).
- 31 Z toho vyplývá, že pokud vnitrostátní procesní právo stanoví, že je třeba před podáním opravného prostředku, na který se vztahuje požadavek stanovený v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, požádat o jeho připuštění, musí se tento požadavek vztahovat také na náklady spojené s řízením, v jehož rámci se taková žádost projednává.
- 32 Tak tomu je *a fortiori* v případě, kdy – tak jako v původním řízení – použitelná vnitrostátní právní úprava neurčila fázi, ve které lze podat opravný prostředek, jak vyžaduje čl. 11 odst. 2 směrnice 2011/92, takže se takového řízení zaměřuje na posouzení toho, zda byl opravný prostředek podán ve správné fázi.
- 33 V tomto ohledu je bezvýznamné, že žádost o připuštění opravného prostředku k soudu byla podána v rámci řízení, ve kterém může být vydáno územní povolení, a nikoliv vůči rozhodnutí, kterým se s konečnou platností ukončuje toto řízení. Jak uvedl generální advokát v bodech 101 až 108 svého stanoviska, směrnice 2011/92 totiž nevyžaduje ani nezakazuje, aby byly opravné prostředky, na něž se vztahuje záruka proti nepřiměřeným nákladům, podány proti rozhodnutím, která s konečnou platností ukončují povolovací řízení, a to s ohledem na širokou škálu rozhodovacích procesů v oblasti životního prostředí, ale pouze stanoví povinnost, aby členské státy stanovily fázi, v jaké lze opravný prostředek podat.
- 34 Na první a třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 musí být vykládán v tom smyslu, že se požadavek, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, použije na takové řízení před soudem členského státu, jako je řízení ve věci v původním řízení, v jehož rámci se určuje, zda může být v průběhu územního povolovacího řízení připuštěn opravný prostředek, a to tím spíše když tento členský stát nestanovil, v jaké fázi může být opravný prostředek podán.

Ke druhé otázce

- 35 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda v případě, kdy navrhovatel uplatňuje důvody vycházející z porušení pravidel o účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí zároveň s důvody vycházejícími z porušení jiných pravidel, vztahuje se požadavek stanovený v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, na náklady týkající se celého opravného prostředku, nebo pouze na náklady spojené s tou částí opravného prostředku, která se odvolává na pravidla o účasti veřejnosti.
- 36 V tomto ohledu je třeba uvést, že ze samotného znění čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 vyplývá, že opravnými prostředky, jež jsou předmětem ochrany proti nepřiměřeným nákladům, jsou ty, které směřují proti rozhodnutím, aktům nebo nečinnosti „podléhajícími ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici“. Podle jazykového výkladu tohoto ustanovení se tudíž rozsah jeho působnosti omezuje na náklady týkající se výhradně aspektů sporu spočívajících v uplatnění práva veřejnosti účastnit se rozhodovacího procesu v souladu s podrobnými pravidly stanovenými v této oblasti uvedenou směrnici.
- 37 Tento přístup je potvrzen kontextuálním výkladem čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92.
- 38 Tato směrnice totiž obsahuje nejen pravidla týkající se informací, účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu a přístupu k právní ochraně, ale také obecněji harmonizační pravidla v oblasti posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.
- 39 Je tak třeba mít za to, že když unijní normotvůrce v čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 výslovně odkazuje pouze na ustanovení této směrnice týkající se účasti veřejnosti, je jeho snahou vyloučit ze záruky proti nepřiměřeným nákladům opravné prostředky založené na jakémkoli jiném pravidle této směrnice, a tím spíše na jakémkoli jiném právním předpisu Unie nebo členských států.
- 40 Takový výklad není vyvrácen ani účelem směrnice 2011/92, který mimo jiné spočívá, jak vyplývá z bodů 19 až 21 odůvodnění této směrnice, v přepisu ustanovení článku 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy do sekundárního práva.
- 41 Tato ustanovení sama o sobě totiž za účelem vymezení rozsahu opravných prostředků, které nesmějí být nepřiměřeně nákladné, odkazují na ty, které směřují proti jakémukoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti „podle ustanovení článku 6“ této úmluvy, tj. podle určitých pravidel upravujících účast veřejnosti na rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí, aniž je dotčena možnost odlišné vnitrostátní právní úpravy v tom smyslu, že se tato záruka rozšíří na jiná relevantní ustanovení této úmluvy.
- 42 Vzhledem k tomu, že záměrem unijního normotvůrce bylo přijmout za svůj pouze požadavek, aby určité opravné prostředky nebyly nepřiměřeně nákladné, jak je definováno v čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, jakýkoli výklad tohoto požadavku ve smyslu směrnice 2011/92, který by šel nad rámec opravných prostředků proti rozhodnutím, aktům nebo nečinnosti týkajícím se procesu účasti veřejnosti stanoveného touto směrnici, by byl výkladem, který by jeho záměr překračoval.
- 43 Pokud, jako je tomu v případě žádosti o připuštění opravného prostředku, jež vedla k řízení o náhradě nákladů ve věci v původním řízení, opravný prostředek proti postupu, na který se vztahuje směrnice 2011/92, mísí právní úvahy vycházející z pravidel o účasti veřejnosti s argumenty jiné povahy, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby *ex aequo et bono* a v souladu s použitelnými vnitrostátními procesními pravidly rozlišil náklady související s každým z obou typů argumentace s cílem zajistit, aby se požadavek zákazu nepřiměřených nákladů vztahoval na část opravného prostředku vycházející z pravidel o účasti veřejnosti.

44 Z výše uvedeného vyplývá, že na druhou otázku je třeba odpovědět tak, že v případě, kdy navrhovatel uplatňuje důvody vycházející z porušení pravidel o účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí zároveň s důvody vycházejícími z porušení jiných pravidel, vztahuje se požadavek stanovený v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pouze na náklady vztahující se k té části opravného prostředku, která se zakládá na porušení pravidel o účasti veřejnosti.

Ke čtvrté a páté otázce

- 45 Podstatou čtvrté a páté otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda a do jaké míry je třeba čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy vykládat v tom smyslu, že se požadavek, aby za účelem zajištění účinné soudní ochrany v oblastech upravených unijními předpisy na ochranu životního prostředí nebyla určitá soudní řízení nepřiměřeně nákladná, vztahuje na aspekty sporu, na které by se tento požadavek, který vyplývá v souladu se směrnicí 2011/92 z odpovědi dané na druhou otázku, nevztahoval, a pokud ano, jaké důsledky musí z tohoto vyvodit vnitrostátní soud v takovém sporu, jako je spor ve věci v původním řízení.
- 46 Je třeba připomenout, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Aarhuské úmluvy, podepsané Společenstvím a poté schválené rozhodnutím 2005/370, a jejíž ustanovení jsou tedy nyní nedílnou součástí právního řádu Unie (rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30).
- 47 Odstavec 2 článku 9 této úmluvy zakotvuje právo na opravný prostředek určený k prosazení práva veřejnosti účastnit se rozhodovacího procesu v oblasti životního prostředí, kdežto odstavec 3 téhož článku se obecně týká práva dotčené veřejnosti na opravný prostředek za účelem vznášení námitek proti aktům a nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.
- 48 Odstavec 4 uvedeného článku upřesňující vlastnosti, které musí opravné prostředky mít, a zejména to, že opravné prostředky nesmějí být nepřiměřeně nákladné, se výslovně vztahuje jak na opravné prostředky uvedené v odstavci 3, tak na ty uvedené zejména v odstavci 2.
- 49 V důsledku toho je třeba na požadavek stanovený v Aarhuské úmluvě, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pohlížet tak, že se vztahuje na takové řízení, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, neboť se toto řízení na základě vnitrostátního práva životního prostředí snaží zpochybnit proces přijetí územního povolení.
- 50 Mimoto, jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, pokud se ustanovení unijního práva může použít jak na situace, na které se vztahuje vnitrostátní právo, tak na situace, na které se vztahuje unijní právo, existuje jasný zájem na tom, aby toto ustanovení bylo vykládáno jednotně bez ohledu na to, za jakých podmínek se má uplatnit, aby se tak předešlo budoucím rozdíům ve výkladu (rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 42 a citovaná judikatura).
- 51 Z toho vyplývá, že na čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy lze přenést výklad uvedený v rámci odpovědi na první otázku, pokud jde o použitelnost požadavku, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, na řízení před vnitrostátním soudem, v jehož rámci se určuje, zda lze připustit opravný prostředek.
- 52 Pokud jde o důsledky, které musí vnitrostátní soud z tohoto závěru vyvodit v takovém sporu, jako je spor ve věci v původním řízení, je třeba připomenout, že odstavec 3 ani 4 článku 9 Aarhuské úmluvy nestanoví bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, která by byla s to přímo regulovat právní

postavení jednotlivců (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 45, a ze dne 28. července 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další, C-543/14, EU:C:2016:605, bod 50).

- 53 Je však nutno uvést, že cílem těchto ustanovení, i když nemají přímý účinek, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí.
- 54 V případě neexistence unijní právní úpravy v oblasti procesních podmínek soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přitom přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby tyto podmínky upravil, přičemž členské státy jsou v každém případě odpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv (*per analogiam* viz zejména rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 47).
- 55 Jak vyplývá z ustálené judikatury, procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přitom nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (viz zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 46).
- 56 Nepřípadá proto v úvahu, aniž je narušena účinná ochrana ze strany práva životního prostředí Unie, v projednávané věci směrnice 2011/92 a nařízení č. 347/2013, vykládat ustanovení čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy způsobem, který by v praxi znemožňoval nebo nadměrně ztěžoval výkon práv přiznaných unijním právem (*per analogiam* viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 49).
- 57 Proto pokud je dotčeno použití vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí, zejména při realizaci projektu společného zájmu ve smyslu nařízení č. 347/2013, přísluší vnitrostátnímu soudu vykládat vnitrostátní procesní právo v nejvyšší možné míře v souladu s cíli stanovenými v čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy tak, že soudní řízení nesmí být nepřiměřeně nákladné.
- 58 Z výše uvedeného vyplývá, že na čtvrtou a pátou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že za účelem zajištění účinné soudní ochrany v oblastech upravených unijními předpisy na ochranu životního prostředí se požadavek, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, vztahuje na tu část opravného prostředku, na kterou by se nevztahoval tentýž požadavek, který vyplývá v souladu se směrnicí 2011/92 z odpovědi dané na druhou otázku, pokud se navrhovatel v rámci tohoto prostředku snaží zajistit dodržení vnitrostátního práva životního prostředí. Tato ustanovení sice nemají přímý účinek, avšak vnitrostátnímu soudu přísluší vykládat vnitrostátní procesní právo v nejvyšší možné míře v souladu s nimi.

K šesté a sedmé otázce

- 59 Podstatou šesté a sedmé otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda se může členský stát odchýlit od požadavku uloženého Aarhuskou úmluvou a směrnicí 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pokud je opravný prostředek podán neuvážlivě či je šikanózní nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a újmou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost.
- 60 V tomto ohledu je třeba připomenout, že požadavek stanovený jak v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, tak v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, aby soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, nezakazuje, aby vnitrostátní soudy uložily náhradu nákladů řízení navrhovatelů. Výslovně to vyplývá z Aarhuské úmluvy, podle které musí být unijní právní předpisy náležitě uvedeny v soulad s úmluvou, přičemž

čl. 3 odst. 8 této úmluvy upřesňuje, že se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních (*per analogiam* viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, body 25 a 26).

- 61 Je tudíž možné, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuváživý či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovateli není nepřiměřeně vysoká.
- 62 Pokud jde o otázku, zda taková vnitrostátní právní úprava, kterou se provádí Aarhuská úmluva v oblasti procesních nákladů, jako je zákon z roku 2011, může podmínit použití požadavku, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, existencí dostatečné vazby mezi tvrzeným porušením vnitrostátního práva životního prostředí a újmou způsobenou životnímu prostředí, lze pouze odkázat na samotné znění této úmluvy.
- 63 Tento požadavek se na základě společného uplatnění ustanovení čl. 9 odst. 3 a 4 uvedené úmluvy totiž použije na řízení, jejichž cílem je napadnout akty nebo nečinnost ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, „jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“.
- 64 Smluvní strany této úmluvy tedy jednoznačně zamýšlely uplatňovat ochranu proti nepřiměřeným nákladům na opravné prostředky, jejichž cílem je prosadit environmetální legalitu abstraktně, aniž tuto ochranu podmiňovaly prokázáním jakéhokoli spojení s újmou na životním prostředí, ať již dokázanou nebo *a fortiori* potenciální.
- 65 Na šestou a sedmou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že se členský stát nemůže odchýlit od požadavku uloženého článkem 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a článkem 11 odst. 4 směrnice 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pokud je opravný prostředek podán neuváživě či je šikanózní nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a škodou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost.

K nákladům řízení

- 66 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 (první senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 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 musí být vykládán v tom smyslu, že se požadavek, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, použije na takové řízení před soudem členského státu, jako je řízení ve věci v původním řízení, v jehož rámci se určuje, zda může být v průběhu územního povoloovacího řízení připuštěn opravný prostředek, a to tím spíše když tento členský stát nestanovil, v jaké fázi může být opravný prostředek podán.
- 2) V případě, kdy navrhovatel uplatňuje důvody vycházející z porušení pravidel o účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu v oblasti životního prostředí zároveň s důvody vycházejícími z porušení jiných pravidel, vztahuje se požadavek stanovený v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pouze na náklady vztahující se k té části opravného prostředku, která se zakládá na porušení pravidel o účasti veřejnosti.

- 3) Článek 9 odst. 3 a 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, musí být vykládán v tom smyslu, že za účelem zajištění účinné soudní ochrany v oblastech upravených unijními předpisy na ochranu životního prostředí se požadavek, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, vztahuje na tu část opravného prostředku, na kterou by se nevztahoval tentýž požadavek, který vyplývá v souladu se směrnicí 2011/92 z odpovědi dané na druhou otázku, pokud se navrhovatel v rámci tohoto prostředku snaží zajistit dodržení vnitrostátního práva životního prostředí. Tato ustanovení sice nemají přímý účinek, avšak vnitrostátnímu soudu přísluší vykládat vnitrostátní procesní právo v nejvyšší možné míře v souladu s nimi.
- 4) Členský stát se nemůže odchýlit od požadavku uloženého článkem 9 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a článkem 11 odst. 4 směrnice 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pokud je opravný prostředek podán neuvážlivě nebo je šikanózní nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a škodou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost.

Podpisy.