



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

13. února 2014*

„Nesplnění povinnosti státem — Účast veřejnosti na rozhodovacím procesu a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí — Pojem ‚přiměřené náklady‘ soudního řízení“

Ve věci C-530/11,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 18. října 2011,

Evropská komise, zastoupená P. Oliverem a L. Armati, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, zastoupenému C. Murrell, poté M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Mauricim, barrister,

žalovanému,

podporovanému

Dánským královstvím, zastoupeným C. H. Vangem, jako zmocněncem,

Irskem, zastoupeným E. Creedon a A. Joyce, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s E. Barrington a G. Gilmore, barristers,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

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

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. července 2013,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. září 2013,

* Jednací jazyk: angličtina.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že v plném rozsahu neprovedlo a správně neuplatňuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice.

Právní rámec

Aarhuská úmluva

- 2 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 v Aarhusu a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“), ve své preambuli uvádí:

„[...]

uznávající také, že každý jedinec má právo žít v prostředí zajišťujícím jeho zdraví a životní pohodu a že má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací,

majíce na zřeteli, že mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí být oprávněni podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; uznávající, že v tomto ohledu mohou občané potřebovat pomoc, aby mohli využívat svých práv,

[...]

majíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno,

[...]“

- 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 Článek 9 uvedené úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, stanoví:

„1. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta, ať již částečně nebo plně, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena podle ustanovení článku 4, měl možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona.

V případě, že strana zajišťuje toto přezkoumání soudem, zajistí rovněž, aby dotčená osoba měla také možnost urychleného postupu stanoveného zákonem, a to zdarma či za nízký poplatek, vedoucího k novému projednání orgánem veřejné správy nebo k přezkumu nezávislým a nestranným orgánem jiným než soudem.

[...]

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

- a) mající dostatečný zájem nebo
- b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

[...]

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 příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. [...]

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zvaží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

Unijní právo

- 6 Za účelem přispět ke splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy byl článkem 3 bodem 7 směrnice 2003/35 vložen do směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248) článek 10a a článkem 4 bodem 4 směrnice 2033/55 byl do směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80), kodifikované směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 24, s. 8), vložen článek 15a.

7 Tyto články 10a a 15a mají v zásadě totožné znění a znějí následovně:

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

- a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,

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

[...]

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. [...]

Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby [...] byly před předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumání.

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

[...]“

Postup před zahájením soudního řízení

- 8 Komise obdržela stížnost, podle níž Spojené království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35, v rozsahu, v němž tato ustanovení stanoví, že soudní řízení nesmí být nepřiměřeně nákladná. Dne 23. října 2007 vyzvala Komise tento členský stát, aby k tomu podal vyjádření.
- 9 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s poskytnutými odpověďmi spokojena, zaslala Spojenému království dne 22. března 2010 odůvodněné stanovisko, ve kterém zastávala názor, že tyto povinnosti byly porušeny, a vyzvala tento členský stát, aby ve lhůtě dvou měsíců přijal opatření nezbytná k jejich splnění.
- 10 Vzhledem k tomu, že Komise považovala odpověď, kterou dne 19. července 2010 předložilo Spojené království, rovněž za neuspokojivou, podala projednávanou žalobu.
- 11 Usnesením ze dne 4. května 2012 povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Dánskému království a Irsku na podporu návrhových žádání Spojeného království.

K žalobě

- 12 Komise různými argumenty uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z neprovedení nebo v každém případě z nesprávného provedení čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 v rozsahu, ve kterém stanoví, že uvedená soudní řízení nesmí být nepřiměřeně nákladná (dále jen „požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů“).

Argumentace účastníků řízení

- 13 Komise v žalobě tvrdí, že provedení směrnice nelze uskutečnit prostřednictvím judikatury (rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko, C-427/07, Sb. rozh. s. I-6277, body 93 a 94), a že v každém případě judikatura, na kterou se Spojené království odvolává, nesplňuje požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů.
- 14 Pokud jde o námitku nepřípustnosti vznesenou Spojeným královstvím v souvislosti s argumenty Komise, které se týkají definice a kritérií posouzení tohoto požadavku, posledně uvedená tvrdí, že tato námitka nemůže být přijata, protože tyto otázky byly vzhledem k samotnému předmětu uvedeného žalobního důvodu nutně vzneseny během postupu před zahájením soudního řízení. Totéž platí, pokud jde o její argumenty týkající se zohlednění značné výše odměn advokátů.
- 15 Komise dále tvrdí, že požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů se vztahuje jak na náklady řízení, tak i na odměny žalobcova advokáta, ostatní náklady, jimž může být posledně uvedený vystaven, jakož i na všechny náklady spojené s případnými řízeními v předchozích stupních, a že vyžaduje, aby druh i výše těchto různých nákladů byly rozumně předvídatelné.
- 16 Pokud jde o režim nákladů řízení a zejména o možnost vnitrostátního soudu vydávat „ochranná usnesení o nákladech řízení“, která v rané fázi řízení umožňují omezit výši případně dlužných nákladů řízení, Komise má za to, že navzdory posuzovacím kritériím uvedeným v rozsudku Court of Appeal, R (Corner House Research) v. Secretary of State for Trade & Industry, ([2005] 1 W. L.R 2600) zůstává v Anglii a Walesu judikatura i nadále rozporuplnou a vytváří právní nejistotu. Kromě toho soudy tato opatření vydávají jen zřídka. Pokud jde o rozsudek Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council a další ze dne 29. července 2010 ([2010] Civ 1006), který byl nicméně vydán po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku uvedeném v bodě 9 tohoto rozsudku, má Komise za to, že se jedná o pozitivní vývoj, který je však i nadále nedostatečný. Případně získaná omezení nákladů řízení totiž ve skutečnosti odpovídají velmi vysokým částkám a vedou k vedlejším sporům, které mohou celkové náklady sporu zvýšit.
- 17 Možnost účastníků řízení uzavřít pojištění všechny tyto problémy neřeší. Komise rovněž tvrdí, že žalobce, který uzavřel dohodu o podmíněné odměně závislé na výsledku sporu, může být i v případě, že jeho žaloba byla úspěšná, povinen zaplatit náklady na advokáta, a to tehdy, jestliže žalovanému bylo přiznáno „vzájemné omezení nákladů“. Kromě toho může být ochranné usnesení o nákladech řízení v každém případě vydáno jen pro probíhající řízení.
- 18 Komise konečně tvrdí, že porušení požadavku týkajícího se neexistence nepřiměřených nákladů se dále prohlubuje režimem předběžných opatření, protože soudy po žalobci zpravidla požadují „protizávazek“, což může vést k vysokým finančním nákladům. Komise má za to, že i když tato finanční protihodnota není sama o sobě v rozporu se směrnicí 2003/35, její náklady musí být přesto v rámci analýzy zohledněny.
- 19 Spojené království tvrzení Komise popírá.
- 20 Nejprve namítá, že argumenty Komise týkající se definice a kritérií posouzení pojmu „nepřiměřené náklady“ jsou nepřípustné, protože nebyly uvedeny během postupu před zahájením soudního řízení. Totéž platí, pokud jde o argumenty Komise týkající se odměn advokáta žalobce.
- 21 Spojené království tvrdí, že směrnicí lze provést prostřednictvím judikatury. Ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Irsko, na který se Komise odvolává, Soudní dvůr konstatoval nesplnění povinnosti provedení pouze z toho důvodu, že požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů, o který se v uvedené věci rovněž jednalo, nebyl dostatečně zaručen pouze diskreční pravomocí soudu upustit od uložení náhrady nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch. Ve Spojeném království je situace jiná, neboť soud může vydat taková ochranná opatření, jako jsou ochranná usnesení

- o nákladech řízení. Spojené království má rovněž za to, že je třeba zohlednit zvláštní povahu jeho právního systému, který vychází z obyčejového práva a je založen zejména na judikatuře a pravidle precedentu.
- 22 Pokud jde o režim nákladů řízení, Spojené království připomíná, že v Anglii a ve Walesu pravidla občanskoprávního řízení ukládají soudům rozhodovat tak, aby byl zajištěn „spravedlivý“ rozsudek s přihlédnutím k různým okolnostem projednávaného případu a nezbytnosti chránit finanční prostředky veřejných orgánů.
- 23 Dodává, že pravidlo, podle něhož je účastník řízení, který neměl ve věci úspěch, nutně povinen zaplatit náklady řízení druhého účastníka, je ve skutečnosti zejména ve věcech, v nichž se jedná o právo životního prostředí, uplatňováno méně než v minulosti a že soud v této souvislosti vydává rozhodnutí s přihlédnutím ke všem okolnostem věci. Kromě toho žalobce může v těchto sporech často využít právní pomoci, a většinou mu proto není náhrada nákladů řízení uložena.
- 24 Spojené království tvrdí, že veřejné orgány a subjekty, které mají úspěch ve věci, velmi často nepožadují, aby byla žalobci uložena náhrada nákladů řízení. Kromě toho veřejné subjekty někdy dostanou povolení podat odvolání k vyšším soudům pouze pod podmínkou, že převezmou náklady řízení obou účastníků řízení.
- 25 Rozsudky Court of Appeal v každém případě „kodifikovaly“ zásady, jimiž se řídí vydání ochranného usnesení o nákladech řízení, což v tomto ohledu odstraňuje jakoukoli nejistotu žalobce.
- 26 Konečně určitý prostor pro uvážení, který přísluší vnitrostátním soudům při projednání žádosti o ochranné usnesení o nákladech řízení, je nejen nezbytný, nýbrž i žádoucí, neboť jim umožňuje přizpůsobit rozhodnutí okolnostem projednávaného případu.
- 27 Spojené království dále tvrdí, že vysoká výše odměn advokátů vyplývá z povahy právního systému, který je založen na základě projednání, v jehož rámci připadá hlavní role ústnímu vystupování. V každém případě je nutno zohlednit skutečnost, že poskytování právních služeb se děje na volném a konkurenčním trhu a že pro omezení výše těchto nákladů existuje několik prostředků, jako jsou dohody o podmíněné odměně, které jsou v praxi velmi časté.
- 28 Pokud jde o protizávazky v souvislosti s předběžnými opatřeními, Spojené království tvrdí, že u velké části sporů týkajících se životního prostředí samotná skutečnost napadení vydání povolení v praxi odkládá až do ukončení sporu začátek prací nebo jiných činností. Žalobce kromě toho může dosáhnout ochrany předběžných opatření bez poskytnutí protizávazku, má-li k dispozici jen omezené zdroje. Možnost požadovat protizávazek je v každém případě v souladu s unijním právem, jak vyplývá z rozsudku ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, bod 32), a jeho poskytnutí rovněž přispívá k respektování článku 1 prvního protokolu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, který se týká ochrany vlastnického práva.
- 29 Irsko zdůrazňuje, že členské státy disponují při provedení směrnice širokým prostorem pro uvážení, a trvá na nezbytnosti zohlednit zvláštní charakteristické znaky systému „common law“. Tento členský stát má proto za to, že tvrzení Komise, podle něhož soudy při rozhodování o nákladech řízení disponují „diskreční“ pravomocí, dostatečně nezohledňuje pravidlo precedentu, které umožňuje zajistit určitou právní předvídatelnost.
- 30 Co se týče režimu nákladů řízení, čl. 9 odst. 5 Aarhuské úmluvy neukládá odstranění veškerých finančních nákladů. Kromě toho možnost uložit náhradu nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, zajišťuje určitou disciplínu, která je nezbytná pro to, aby se zabránilo zneužívajícímu zahajování soudních řízení.

- 31 Pokud jde o protizávazky, tato otázka nespadá do působnosti směrnice 2003/35, protože se v pravém slova smyslu nejedná o náklad spojený se soudním řízením. Takováto opatření kromě toho byla výslovně připuštěna Soudním dvorem; Irsko se v této souvislosti rovněž odvolává na výše uvedený rozsudek Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest. V opačném případě by vnitrostátní soud mohl odmítnout žádost o předběžná opatření nutná k ochraně životního prostředí.
- 32 Dánské království má za to, že členské státy jsou oprávněny určit způsoby a prostředky provedení požadavku týkajícího se neexistence nepřiměřených nákladů. Tento požadavek se kromě toho vztahuje jen na řízení v prvním stupni, neboť Aarhuská úmluva, pokud jde o odvolání nebo nezbytný počet stupňů soudního řízení, nic neuvádí. Mimoto jsou dotčeny pouze náklady přímo spojené s projednáním sporu, což vylučuje odměny za poradenství, jehož se žalobce rozhodne využít. Tento požadavek konečně nesouvisí s otázkou předvídatelnosti nákladů řízení pro žalobce od podání jeho žaloby, nýbrž pouze stanoví, že v okamžiku ukončení sporu nesmí být nesené finanční náklady vzhledem k celkovému posouzení nepřiměřeně nákladné.

Závěry Soudního dvora

- 33 Podle ustálené judikatury provedení směrnice nezbytně nevyžaduje formální a doslovné převzetí jejích ustanovení do výslovné a specifické právní normy a k jejímu provedení může postačovat i všeobecný právní kontext, pokud tento účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 23. května 1985, Komise v. Německo, 29/84, Recueil, s. I-1661, bod 23 a výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, bod 54).
- 34 Zejména v případě, kdy je cílem dotčeného ustanovení vznik práv jednotlivců, musí být právní situace dostatečně přesná a jasná a oprávněné osoby musí být schopny zjistit úplný rozsah svých práv a případně se jich i dovolat u vnitrostátních soudů (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 26. června 2003, Komise v. Francie, C-233/00, Recueil, s. I-6625, bod 76).
- 35 Soudní dvůr tak rozhodl, že soudní praxe, v jejímž rámci mají soudy pouze možnost upustit od toho, aby uložily náhradu nákladů řízení účastníkovi, který neměl ve věci úspěch, a mohou uložit náhradu nákladů vynaložených tímto účastníkem řízení druhému účastníkovi, je ze své podstaty neurčité povahy a nemůže splňovat požadavky jasnosti a přesnosti nezbytné k tomu, aby mohla být považována za platné splnění povinností vyplývajících z čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Irsko, bod 94).
- 36 Nicméně nelze mít za to, že každá soudní praxe má neurčitou povahu a je ze své podstaty nezpůsobilá splňovat tato kritéria.
- 37 Pokud jde o otázku, zda vnitrostátní judikatura, na kterou se odvolává Spojené království, umožňuje mít za to, že tento členský stát splnil požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů stanovený ve směrnici 2003/35, je třeba postupně přezkoumat argumenty Komise týkající se režimu nákladů řízení a předběžných opatření.

Režim nákladů řízení

- 38 Pokud jde o režim nákladů řízení, je nejprve nutno rozhodnout o námitce nepřipustnosti vznesené Spojeným královstvím.
- 39 Podle ustálené judikatury sice výzva dopisem zasláná Komisí a odůvodněné stanovisko vymezují předmět sporu, a ten proto již nemůže být následně rozšířen, avšak tento požadavek nemůže vést až k vyžadování dokonalé shody ve všech případech mezi zněním žalobních důvodů ve výzvě dopisem,

výrokem odůvodněného stanoviska a žalobními návrhy, pokud předmět sporu nebyl rozšířen nebo změněn (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko, C-358/01, Recueil, s. I-13145, body 27 a 28).

- 40 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že i když odůvodněné stanovisko musí obsahovat souvislé a podrobné vylíčení důvodů, jež Komisi vedly k přesvědčení, že dotýčný členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy o FEU, nemůže výzva dopisem podléhat stejné přísným požadavkům na přesnost, neboť může spočívat pouze v prvním stručném shrnutí vytýkaných skutečností. Nic proto Komisi nebrání, aby v odůvodněném stanovisku upřesnila vytýkané skutečnosti, které již obecně uplatnila ve výzvě dopisem (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 29).
- 41 V projednávaném případě je nutno konstatovat, že otázka obsahu požadavku týkajícího se neexistence nepřiměřených nákladů byla, jak vyplývá ze samotného předmětu žalobního důvodu, tak jak byl popsán ve výzvě dopisem, v rámci postupu před zahájením soudního řízení vznesena. Totéž platí, jak uvádí Komise, v tomto rámci pro zohlednění nákladů na odměny advokátů, které ostatně představují podstatnou část finančních nákladů soudních řízení ve Spojeném království.
- 42 Kromě toho, pokud jde o tyto odměny, z žaloby navíc nevyplývá, že by Komise tvrdila, že tyto odměny samy o sobě činí řízení nepřiměřeně nákladným, jak v bodě 108 své žalobní odpovědi namítá Spojené království.
- 43 Z toho vyplývá, že námitka nepřípustnosti vznesená tímto členským státem musí být zamítnuta jako neopodstatněná.
- 44 Pokud jde o opodstatněnost argumentů Komise, je třeba připomenout, že požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů nezakazuje, aby vnitrostátní soudy uložily v soudních řízeních náhradu nákladů řízení, jsou-li tyto náklady přiměřené a náklady, jež dotýčná strana nese, nejsou jako celek nepřiměřené (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11, body 25, 26 a 28).
- 45 Pokud soud rozhoduje o uložení nákladů řízení jednotlivci, který jako žalobce ve sporu v oblasti životního prostředí neměl úspěch, nebo obecně, pokud má v dřívější fázi řízení zaujmout stanovisko k případnému omezení nákladů řízení, které lze uložit navrhovateli, jenž neměl ve věci úspěch, musí se však ujistit, že bude dodržen požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů a zohlednit přitom jak zájem osoby, která chce hájit svá práva, tak obecný zájem na ochraně životního prostředí (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 35).
- 46 Pokud jde o kritéria, která jsou pro posouzení relevantní, Soudní dvůr rozhodl, že v případě nepřesnosti unijního práva mají členské státy při provádění směrnice povinnost zajistit úplnou účinnost směrnice a za tímto účelem mají široký prostor pro uvážení stran volby prostředků (v tomto smyslu viz zejména výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 37 a citovaná judikatura). Z toho vyplývá, že stran prostředků způsobilých dosáhnout cíle účinné právní ochrany v oblasti práva životního prostředí bez nepřiměřených nákladů řízení je třeba zohlednit veškerá relevantní ustanovení vnitrostátního práva, a zejména vnitrostátní systém právní pomoci, jakož i takový režim ochrany v oblasti nákladů řízení, jaký uplatňuje Spojené království (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 38).
- 47 Soud své posouzení nicméně nemůže omezit na hospodářskou situaci dotčené osoby, ale musí rovněž provést objektivní analýzu výše nákladů řízení, tím spíše, že soukromé osoby a sdružení jsou přirozeně povolány k tomu, aby sehrávaly aktivní roli při ochraně životního prostředí. Z tohoto hlediska tak náklady řízení nemohou přesáhnout finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřené (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 40).

- 48 Co se týče analýzy hospodářské situace dotčené osoby, tato se nemůže zakládat pouze na odhadovaných finančních možnostech „průměrného“ žalobce, jelikož takové údaje nemusejí mít mnoho společného se situací dotčené osoby (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 41).
- 49 Kromě toho může soud zohlednit situaci dotčených účastníků řízení, rozumné vyhlídky žadatele na úspěch, závažnost zájmů dotčených ve sporu pro žadatele i pro ochranu životního prostředí, složitost použitelného práva a řízení, jakož i případnou neuváženost návrhu v různých stádiích řízení (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 42 a citovaná judikatura), ale případně i náklady již vynaložené v předchozích stupních téhož sporu.
- 50 Okolnost, že dotčená osoba nebyla v praxi odrazena od podání žaloby, sama o sobě nestačí pro konstatování, že řízení pro ni není nepřiměřeně nákladné (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 43).
- 51 Toto posouzení se konečně nemůže lišit v závislosti na tom, zda vnitrostátní soud rozhoduje v prvním stupni, o odvolání nebo o dalším opravném prostředku (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, bod 45).
- 52 Jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru i z toho, co bylo řečeno na jednání, v Anglii a ve Walesu Senior Courts Act 1981 v článku 51 stanoví, že příslušný soud určí účastníka, který ponese náklady řízení, a rozhodne, v jakém rozsahu tyto náklady ponese. Tato pravomoc se vykonává v souladu s podmínkami stanovenými v článku 44.3 občanského soudního řádu. Rozhodnutí o nákladech řízení proto obvykle vydává příslušný soud na závěr řízení, žalobce ale může rovněž požádat o vydání „ochranného usnesení o nákladech řízení“, které mu v rané fázi řízení umožňuje dosáhnout omezení výše nákladů, jež případně bude muset nést.
- 53 Podmínky vydání takového usnesení jsou upřesněny ve výše uvedeném rozsudku Court of Appeal, R (Corner House Research) v. Secretary of State for Trade & Industry, z něhož vyplývá, že soud může kdykoli v průběhu řízení vydat ochranné usnesení o nákladech řízení, pokud je přesvědčen o tom, že předložené otázky jsou důležité, dále že obecný zájem vyžaduje, aby o uvedených otázkách bylo rozhodnuto, že žalobce nemá na vyřešení věci soukromý zájem, a pokud se dále přesvědčil o výši jeho finančních prostředků, jakož i finančních prostředků žalovaného, o výši nákladů, jež budou pravděpodobně vynaloženy, jakož i o otázce, zda žalobce bude či nebude trvat na žalobě, nebude-li takovéto usnesení vydáno. Podobná pravidla se používají rovněž na Gibraltar, ve Skotsku a v Severním Irsku.
- 54 Vzhledem k výše uvedenému je nejprve třeba zdůraznit, že prostor pro uvážení, kterým v konkrétním případě při uplatňování vnitrostátního režimu nákladů řízení soud disponuje, nemůže být sám o sobě považován za neslučitelný s požadavkem týkajícím se neexistence nepřiměřených nákladů. Kromě toho je třeba konstatovat, že možnost soudu, jemuž byla věc předložena, vydat ochranné usnesení o nákladech řízení zajišťuje vyšší předvídatelnost nákladů řízení a přispívá ke splnění tohoto požadavku.
- 55 Z různých skutečností uvedených Spojeným královstvím a diskutovaných zejména na jednání nicméně nevyplývá, že by vnitrostátní soud byl na základě určitého právního pravidla povinen zajistit, že řízení nebude pro žalobce nepřiměřeně nákladné, což by jako jediné umožňovalo dospět k závěru, že směrnice 2003/35 byla provedena správně.
- 56 V tomto ohledu pouhá skutečnost, že k ověření, zda vnitrostátní právo splňuje cíle této směrnice, by Soudní dvůr byl nucen provést analýzu a posouzení dosahu různých rozhodnutí vnitrostátních soudů, který je kromě toho předmětem diskuse, a tedy celé judikatury, zatímco unijní právo přiznává

jednotlivcům přesně vymezená práva, která k tomu, aby byla účinná, vyžadují jednoznačná pravidla, vede k závěru, že provedení, na které se odvolává Spojené království, v každém případě není dostatečně jasné a přesné.

- 57 Samotné podmínky, za nichž vnitrostátní soud rozhoduje o žádostech o ochranu před náklady řízení, v mnoha ohledech nedovolují zaručit soulad vnitrostátního práva s požadavkem stanoveným ve směrnici 2003/35. Zprvée podmínka stanovená vnitrostátní judikaturou, podle níž otázky, jež mají být rozhodnuty, musí představovat veřejný zájem, není vhodná, a i kdyby bylo připuštěno, že byla zrušena výše uvedeným rozsudkem Court of Appeal, R(Garner) Elmbridge Borough Council a další, jak tvrdí Spojené království, uvedený rozsudek, který byl vydán po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, nemůže být Soudním dvorem v rámci projednávané věci zohledněn. Dále je v každém případě zřejmé, že soud není povinen přiznat ochranu, jsou-li náklady řízení objektivně nepřiměřené. Konečně, ochrana zřejmě není přiznána ani v případech, kdy je dotčen pouze soukromý zájem žalobce. Tyto různé skutečnosti vedou k závěru, že uplatňovaná pravidla judikatury v praxi nesplňují požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů, tak jak byl jeho smysl upřesněn ve výše uvedeném rozsudku Edwards a Pallikaropoulos.
- 58 Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že tento režim stanovený judikaturou nedovoluje zaručit žalobci rozumnou předvídatelnost, pokud jde o druh a výši nákladů soudního řízení, jež zahajuje, přestože se tato předvídatelnost zdá být nezbytná tím spíše, že soudní řízení jsou ve Spojeném království spojena, jak tento členský stát uznal, s vysokými odměnami advokátů.
- 59 Spojené království ostatně v bodě 70 své žalobní odpovědi výslovně připouští, že až do vydání výše uvedeného rozsudku Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council a další, nebyly zásady, jimiž se řídí vydávání ochranných usnesení o nákladech řízení, ve všech bodech v souladu s unijním právem.
- 60 Co se týče argumentu uvedeného Komisí, podle něhož režim ochrany před náklady řízení rovněž není v souladu s unijním právem, protože ochranná usnesení o nákladech řízení obsahují „vzájemné omezení nákladů“, která žalovanému veřejnému orgánu umožňují, je-li v řízení neúspěšný, omezit svou finanční odpovědnost, což nepřímo snižuje ochranu, kterou poskytuje dohoda o odměnách, je třeba připomenout, že v rámci řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU je na Komisi, aby prokázala existenci tvrzeného nesplnění povinnosti. Právě ona musí Soudnímu dvoru předložit skutkové poznatky nezbytné pro to, aby Soudní dvůr mohl ověřit toto nesplnění povinnosti bez nutnosti opírat se o jakoukoliv domněnku (viz zejména rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, Komise v. Německo, C-600/10, bod 13 a citovaná judikatura).
- 61 V projednávaném případě přitom Komise ve svém odůvodněném stanovisku pouze konstatovala, že pokud vnitrostátní soud takovéto vzájemné omezení nákladů přizná, žalobce může být povinen zaplatit část odměn jeho advokátů, aniž blíže upřesnila podmínky uplatňování této praxe nebo jejích finančních důsledků.
- 62 Je tedy třeba mít za to, že argument Komise se jeví jako nedostatečně podložený pro to, aby mohl být přezkoumán.
- 63 S touto výhradou je tedy třeba dospět k závěru, že argumenty Komise týkající se režimu nákladů řízení ve Spojeném království jsou v zásadě opodstatněné.

Protizávazky v souvislosti s předběžnými opatřeními

- 64 Co se týče režimu protizávazků v souvislosti s předběžnými opatřeními, jejichž poskytnutí soudy vyžadují a které, jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, v zásadě spočívají v tom, že se žalobci uloží zavázat se nahradit škodu, která může na základě předběžného opatření vzniknout, pokud

nárok, jež mají tato předběžná opatření chránit, nakonec nebude uznán jako opodstatněný, je třeba připomenout, že nepřiměřená výše nákladů řízení ve smyslu čl. 3 bodu 7 a čl. 4 bodu 4 směrnice 2003/35 se týká veškerých finančních nákladů vyplývajících z účasti na soudním řízení, a musí proto být posuzována globálně s ohledem na veškeré náklady vzniklé účastníku řízení (viz výše uvedený rozsudek Edwards a Pallikaropoulos, body 27 a 28), s výhradou zneužití práva.

- 65 Z ustálené judikatury navíc vyplývá, že vnitrostátní soud, kterému byl předložen spor řídicí se unijním právem, musí být schopen nařídit předběžná opatření za účelem zaručení plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno o existenci práv dovolávaných na základě unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. ledna 2013, Križan a další, C-416/10, bod 107 a citovaná judikatura), a to zejména v oblasti práva životního prostředí (viz výše uvedený rozsudek Križan a další, bod 109).
- 66 Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů se v důsledku toho vztahuje i na finanční náklady vyplývající z opatření, jimiž vnitrostátní soud může v rámci sporů, na které se vztahuje čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, podmínit vydání předběžných opatření.
- 67 S touto výhradou podmínky, za nichž vnitrostátní soud vydává takováto předběžná opatření, v zásadě podléhají jen vnitrostátnímu právu, a to v mezích zásad rovnocennosti a efektivity. Požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů nemůže být vykládán v tom smyslu, že *a priori* brání uplatnění finanční záruky, jako je například uvedený „protizávazek“, je-li tato stanovena vnitrostátním právem. Totéž platí pro finanční důsledky, které podle tohoto práva případně mohou vyplývat z žaloby představující zneužití práva.
- 68 Soud, který rozhoduje o této otázce, však musí zajistit, aby finanční riziko, které z toho pro žalobce vyplývá, bylo při posuzování neexistence nepřiměřených nákladů řízení tímto soudem rovněž zahrnuto do různých nákladů vzniklých v důsledku řízení.
- 69 Je tedy třeba konstatovat, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že požadavek týkající se neexistence nepřiměřených nákladů je v této oblasti uložen vnitrostátním soudům se vši požadovanou jasností a přesností. Spojené království totiž pouze tvrdí, že v praxi nejsou protizávazky ve sporech týkajících se životního prostředí vždy uplatňovány a že nejsou požadovány od nemajetných žalobců.
- 70 Co se týče argumentu Spojeného království, že omezení protizávazků může vést k porušení vlastnického práva, Soudní dvůr v ustálené judikatuře uznává, že toto právo není absolutní výsada, ale musí k němu být přihlédnuto ve vztahu k jeho funkci ve společnosti. Výkon tohoto práva může být tedy omezen za podmínky, že daná omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Križan a další, bod 113 a citovaná judikatura). Ochrana životního prostředí mezi tyto cíle patří, a může tedy odůvodnit omezení výkonu vlastnického práva (v tomto smyslu viz rovněž výše uvedený rozsudek Križan a další, bod 114 a citovaná judikatura).
- 71 Z toho důvodu je nutno přijmout i druhý argument Komise, podle něhož systém protizávazků v souvislosti s předběžnými opatřeními představuje, pokud jde o splnění požadavku týkajícího se neexistence nepřiměřených nákladů, dodatečný faktor nejistoty a neurčitosti.
- 72 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že Spojené království tím, že neprovedlo správně čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice 2003/35, v rozsahu, v němž stanoví, že uvedená soudní řízení nesmí být nepřiměřeně nákladná, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice.

K nákladům řízení

⁷³ Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo v podstatné části ve věci úspěch, je důvodné uložit mu náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu poneseu Irsko a Dánské království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Spojené království Velké Británie a Severního Irsku tím, že neprovedlo správně čl. 3 bod 7 a čl. 4 bod 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, v rozsahu, v němž stanoví, že uvedená soudní řízení nesmí být nepřiměřeně nákladná, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedené směrnice.**
- 2) **Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku se ukládá náhrada nákladů řízení. Dánské království a Irsko poneseu vlastní náklady řízení.**

Podpisy.