



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MICHAL BOBEK  
prednesené 19. októbra 2017<sup>1</sup>

**Vec C-470/16**

**North East Pylon Pressure Campaign Limited**  
**Maura Sheehy**  
**proti**  
**An Bord Pleanála**  
**Minister for Communications, Climate Action and Environment, Írsko**  
**Attorney General, Írsko**  
a  
vedľajší účastník konania  
**EirGrid Plc**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal High Court (Vrchný súd, Írsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 11 ods. 2 a článok 11 ods. 4 smernice 2011/92/EÚ – Rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť – ‚Nie nedostupne drahé‘ trovy súdneho konania – Zamietnutie nároku z dôvodu predčasnosti – Prvky súdneho konania súvisiace s právom Únie a nesúvisiace s právom Únie – Priama uplatniteľnosť článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru“

### I. Úvod

1. Spoločnosť EirGrid Plc (ďalej len „EirGrid“) je prevádzkovateľkou prenosovej sústavy elektrickej energie, ktorá je vo vlastníctve Írskeho štátu. Plánuje prepojiť elektrické sústavy Severného Írska a Írskej republiky. Nátlaková skupina North East Pylon Pressure Campaign Ltd (ďalej len „NEPPC“) a pani Maura Sheehyová (ďalej len „žalobkyne“) sa domnievajú, že postup schvaľovania rozvoja nie je správny. Podali žiadosť o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie, čo predstavuje prvé štádium dvojstupňového procesu súdneho preskúmania. Po niekoľkých dňoch pojednávania High Court (Vrchný súd, Írsko) rozhodol, že žaloba bola podaná predčasne a povolenie na začatie súdneho preskúmania neudelil.

2. Účastníci konania, ktorí mali vo veci úspech (An Bord Pleanála, Minister for Communications, Climate Action and Environment a Attorney General), tvrdili v žalobách o náhradu trov konania, ktoré podali na základe tohto rozhodnutia, že by sa im mala priznať náhrada trov konania. Účastníci konania, ktorí vo veci nemali úspech, teda žalobkyne, tvrdili to isté. Žalobkyne uviedli, že sa uplatňuje pravidlo uvedené v článku 11 ods. 4 smernice 2011/92/EÚ<sup>2</sup> (ďalej len „smernica“), podľa ktorého trovy konania, ktoré vzniknú v určitých konaniach o preskúmaní, by nemali byť nedostupne drahé.

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: angličtina.

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).

3. High Court (Vrchný súd) má pochybnosti o tom, či sa pravidlo „o nie nedostupne drahom“ konaní uplatňuje na taký typ konania o udelení povolenia, aký sa pred ním prejednáva, pričom udelenie povolenia sa posudzuje individuálne v každom jednotlivom prípade. Žiada o objasnenie výkladu článku 11 smernice, v ktorom je predmetné pravidlo zakotvené. Zároveň žiada o objasnenie uplatniteľnosti článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru<sup>3</sup> (ďalej len „dohovor“).

## II. Právny rámec

### A. Medzinárodné právo

#### 1. Aarhuský dohovor

4. Podľa článku 9 dohovoru:

„...“

2. Každá Strana, v rámci svojho národného práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti

...

mali prístup k opravným prostriedkom pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo opomenutia, ktoré sú predmetom ustanovení článku 6, v prípadoch upravených ustanoveniami národného práva a bez toho, že by boli dotknuté ustanovenia odseku 3, ktoré sú predmetom iných relevantných ustanovení tohto dohovoru.

Ustanovenia odseku 2 nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami, ak takáto požiadavka vyplýva z národného práva.

3. Naviac, bez vplyvu na opravné procesy podľa odsekov 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej národnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie konaní a opomenutí právnických a fyzických osôb a verejných inštitúcií, ktoré sú v rozpore s jej národným právom v oblasti životného prostredia.

4. Naviac, bez toho, že by boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3, zaisťujú zodpovedajúcu a účinnú nápravu, vrátane príkazných úľav, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé...“

### B. Právo Únie

#### 1. Rozhodnutie o uzavretí Aarhuského dohovoru

5. Článkom 1 rozhodnutia č. 2005/370/ES Európske spoločenstvo schválilo Aarhuský dohovor.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podpísaný v Aarhuse 25. júna 1998.

<sup>4</sup> Rozhodnutie Rady zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1).

## **2. Smernica 2011/92 o environmentálnom posudzovaní verejných a súkromných projektov**

6. Článok 11 smernice 2011/92 upravuje prístup k postupom preskúvania:

„1. Členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom, dotknutá verejnosť:

...

mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.

2. Členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť.

...

4. Ustanovenia tohto článku nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

Každé takéto konanie musí byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.“

## **3. Nariadenie (EÚ) č. 347/2013**

7. Podľa svojho článku 1 nariadenie (EÚ) č. 347/2013 (ďalej len „nariadenie o projektoch spoločného záujmu“)<sup>5</sup> zakotvuje „usmernenia pre včasný rozvoj a interoperabilitu prioritných koridorov a oblastí transeurópskej energetickej infraštruktúry“.

8. Článok 8 s názvom „Organizácia postupu vydania povolenia“ požaduje, aby členské štáty určili „jeden vnútroštátny príslušný orgán, ktorý zodpovedá za uľahčovanie a koordináciu postupu vydania povolenia pre projekty spoločného záujmu“.

<sup>5</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 17. apríla 2013 o usmerneniach pre transeurópsku energetickú infraštruktúru, ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 1364/2006/ES a menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 (Ú. v. EÚ L 115, 2013, s. 39).

## C. Írske právo

### 1. Zákon o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000

9. § 50B Planning and Development Act (zákon o územnom plánovaní a rozvoji) v znení neskorších predpisov<sup>6</sup> (ďalej len „PDA“) uvádza:

„1. Tento paragraf sa vzťahuje na nasledujúce konania:

- a) konanie vedené na High Court (Vrchný súd), ktorého predmetom je súdne preskúmanie, alebo žiadosť o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie, týkajúce sa
  - i) rozhodnutia alebo údajného rozhodnutia, ktoré bolo prijaté alebo údajne prijaté,
  - ii) činnosti alebo údajnej činnosti, alebo
  - iii) nečinnosti podľa zákona štátu, ktorým sa vykonáva

[okrem iného] ustanovenie smernice 85/337/EHS<sup>[7]</sup>, na ktoré sa vzťahuje článok 10a...“

10. § 50B ods. 3 stanovuje, že:

„Súd môže zaviazat' na náhradu trov konania účastníka konania, na ktoré sa toto ustanovenie vzťahuje, ak to súd považuje za vhodné,

- a) pretože súd sa domnieva, že nárok alebo protinárok tohto účastníka konania je neopodstatnený alebo šikanózný;
- b) pre spôsob, akým tento účastník konania viedol konanie, alebo
- c) z dôvodu pohrdania súdom zo strany účastníka konania.“

11. § 50B ods. 4 PDA stanovuje:

„Odsek 2 nemá vplyv na právo súdu priznať náhradu trov konania účastníkovi konania, pokiaľ ide o vec mimoriadneho verejného významu a pokiaľ je to za daných okolností prípadu v záujme spravodlivosti.“

6 Planning and Development Act, 2000 (zákon o územnom plánovaní a rozvoji z roku 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 [zákon o revízii a konsolidácii zákonov týkajúcich sa územného plánovania a rozvoja zrušením a opätovným novelizovaným prijatím zákonov o miestnej samospráve (územné plánovanie a rozvoj) z rokov 1963 až 1999], ktorými sa v záujme verejného dobra upravuje správne územné plánovanie a trvalo udržateľný rozvoj vrátane poskytovania bývania, ktorými sa upravuje udeľovanie licencií na akcie a kontrola zábavných parkov a ktorými sa mení a dopĺňa Environmental Protection Agency Act, 1992 (zákon o agentúre na ochranu životného prostredia z roku 1992), the Roads Act, 1993 (zákon o cestách z roku 1993), Waste Management Act, 1996 (zákon o odpadovom hospodárstve z roku 1996), a niektoré iné právne predpisy, a ktorými sa upravujú súvisiace záležitosti, 28. august 2000, č. 30 z roku 2000.

7 Smernica Rady z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 175, 1985, s. 40; Mím. vyd. 15/001, s. 248). Pozri tiež nižšie bod 31.

## 2. Zákon o životnom prostredí (rôzne ustanovenia) z roku 2011

12. § 3 Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [zákon o životnom prostredí (rôzne ustanovenia) z roku 2011] (ďalej len „zákon o životnom prostredí z roku 2011“)<sup>8</sup> stanovuje, že:

„3. Súd môže zaviazat' na náhradu trov konania účastníka konania, na ktoré sa toto ustanovenie vzťahuje, ak to súd považuje za vhodné,

- a) pretože súd sa domnieva, že nárok alebo protinárok tohto účastníka konania je neopodstatnený alebo šikanózný;
- b) pre spôsob, akým tento účastník konania viedol konanie, alebo
- c) z dôvodu pohrdania súdom zo strany účastníka konania.

4. Odsek 1 nemá vplyv na právo súdu priznať náhradu trov konania účastníkovi konania, pokiaľ ide o vec mimoriadneho verejného významu a pokiaľ je to za daných okolností prípadu v záujme spravodlivosti.“

13. § 4 zákona o životnom prostredí z roku 2011 stanovuje:

„1. § 3 sa vzťahuje na občianske súdne konanie iné ako konanie uvedené v odseku 3,

- a) ktorého cieľom je zabezpečiť splnenie alebo presadenie zákonom stanovenej požiadavky, podmienky alebo inej požiadavky súvisiacej s licenciou, povolením, oprávnením, nájmom alebo súhlasom uvedeným v odseku 4 alebo
- b) ktoré sa týka porušenia alebo nedodržania takej licencie, povolenia, oprávnenia, nájmu alebo súhlasu,

a nesplnenie alebo nepresadenie zákonom stanovenej požiadavky, podmienky alebo inej požiadavky uvedenej v písmene a), alebo porušenie alebo nedodržanie uvedené v písmene b) spôsobilo, spôsobuje alebo môže spôsobiť poškodenie životného prostredia

...“

14. § 8 zákona o životnom prostredí z roku 2011 vyžaduje, aby súdy „zohľadnili“ dohovor.

### III. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

15. EirGrid predložila v roku 2014 projekt s cieľom prepojiť elektrickú sústavu Írska a Severného Írska (ďalej len „projekt prepojenia“). Projekt prepojenia predstavuje „projekt spoločného záujmu“ v zmysle nariadenia o projektoch spoločného záujmu.

<sup>8</sup> Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [zákon o životnom prostredí (rôzne ustanovenia) z roku 2011]: An act to amend and extend the Air Pollution Act 1987 (zákon o zmene a doplnení zákona o znečistení ovzdušia z roku 1987); Environmental Protection Agency Act 1992 (zákon o agentúre na ochranu životného prostredia z roku 1992); Waste Management Act 1996 (zákon o odpadovom hospodárstve z roku 1996) a Freedom of Information Act 1997 (zákon o slobode informácií z roku 1997), ktorými sa upravujú trovy určitých konaní: ktorými sa vykonávajú niektoré články dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podpísaného v Aarhus v Dánsku 25. júna 1998 a ktorými sa upravuje zohľadnenie dohovoru v súdnom konaní, ktorými sa mení a dopĺňa Planning and Development Act 2000 (zákon o územnom plánovaní a rozvoji z roku 2000); Local Government Act 1998 (zákon o miestnej samospráve z roku 1998); Local Government Act 2001 (zákon o miestnej samospráve z roku 2001) a Official Languages Act 2003 (zákon o úradných jazykoch z roku 2003); a ktorými sa upravujú súvisiace záležitosti.

16. Orgánom, ktorý bol určený podľa článku 8 nariadenia o projektoch spoločného záujmu, je v Írsku An Bord Pleanála, írsky rada pre odvolania vo veciach územného plánovania (ďalej len „Rada“). Rada ako taká zodpovedá za uľahčenie a koordináciu procesu udeľovania povolení pre projekt prepojenia.

17. V postavení írsky rady pre odvolania vo veciach územného plánovania je zároveň orgánom zodpovedným za schválenie povolenia rozvoja pre tento projekt. Po tom, čo EirGrid podala žiadosť o schválenie rozvoja a predložila posúdenie vplyvov na životné prostredie, Rada uskutočnila ústne pojednávanie 7. marca 2016.

#### **A. Žiadosť o „povolenie“: prvé štádium dvojstupňového súdneho preskúmania**

18. NEPPC je mimovládna organizácia na podporu ochrany životného prostredia. Zastupuje veľký počet dotknutých subjektov a majiteľov miestnych pozemkov, medzi ktorých patrí aj pani Maura Sheehy.

19. Krátko pred ústnym pojednávaním, 4. marca 2016, sa NEPPC a pani Maura Sheehy (ďalej len „žalobkyne“) snažili napadnúť konanie o schvaľovaní rozvoja najmä tým, že sa usilovali predísť ústnemu pojednávaniu. Urobili tak prostredníctvom žiadosti o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie a o vydanie predbežného opatrenia. Predložených bolo šesťnásť žalobných návrhov na základe 46 dôvodov, pričom zahŕňali: neplatnosť častí konania o schvaľovaní rozvoja, najmä žiadosť o schválenie podanú podľa PDA a vyhlásenie, že určenie Rady ako príslušného orgánu bolo nesprávne.

20. Návrh na vydanie predbežného opatrenia bol zamietnutý. Rada pristúpila k ústnemu pojednávaniu 7. marca 2016 tak, ako plánovala. Žiadosť o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie ďalej prejednal vnútroštátny súd.

21. Sudca prejednávajúci predmetnú žiadosť povolil žalobkyniam, aby do konania na stranu žalovaných vstúpili Minister for Communications, Energy and Natural Resources (minister komunikácií, energetiky a prírodných zdrojov, Írsko), teraz Minister for Communications, Climate Action and Environment (minister komunikácií, oblasti klímy a životného prostredia, Írsko) (ktorý určil Radu ako príslušný orgán podľa nariadenia o projektoch spoločného záujmu) (ďalej len „minister“) a Attorney General (generálny prokurátor, Írsko). Sudca im taktiež umožnil, aby predmet svojej žaloby pozmenili na napadnutie určenia Rady ako príslušného orgánu. EirGrid do konania vstúpila ako „vedľajší účastník“.

22. Podľa vnútroštátneho súdu žalovaní argumentovali tým, že žaloba bola predčasná, zároveň však tým, že bola podaná neskoro.

23. Dňa 12. mája 2016, po štyroch dňoch pojednávania o žiadosti o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie, vnútroštátny súd odmietol povoliť podanie tohto návrhu z toho dôvodu, že žaloba bola predčasná.

#### **B. Návrhy na náhradu trov konania**

24. Ďalšie dva dni pojednávania, ktorých sa zúčastnili štyri samostatné tímy právnikov, boli venované trovám konania vo výške 513 000 eur. Všetci účastníci konania, ktorí mali vo veci úspech, sa od žalobkýň domáhajú náhrady trov konania. Žalobkyne zas požadujú náhradu trov konania od ostatných účastníkov, pričom tvrdia, že trovy konania by sa mali riadiť pravidlom zakotveným v článku 11 smernice, podľa ktorého musí byť konanie „nie nedostupne drahé“ (ďalej len „pravidlo o nie nedostupne drahom konaní“).



25. V súvislosti s návrhom na náhradu trov konania High Court (Vrchný súd) rozhodol o prerušení konania a rozsudkom z 29. júla 2016 predložil Súdnemu dvoru nasledujúcich sedem otázok:

- „i) Pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, v ktorom zákonodarca výslovne a s určitosťou nestanovil, v akom štádiu konania môžu byť rozhodnutia napadnuté, a túto otázku vždy posudzuje súd osobitne pri každej konkrétnej žalobe v súlade s pravidlami common law, vzťahuje sa nárok na ‚nie nedostupne drahé‘ konanie upravený v článku 11 ods. 4 [smernice 2011/92] na konanie pred vnútroštátnym súdom, v ktorom sa určuje, či bola konkrétna dotknutá žaloba podaná v správnom štádiu konania?
- ii) Vzťahuje sa požiadavka upravená v článku 11 ods. 4 [smernice 2011/92], podľa ktorej konanie nesmie byť ‚nedostupne drahé‘, na všetky prvky súdneho konania, v ktorom je napadnutá zákonnosť (z hľadiska vnútroštátneho práva alebo práva EÚ) rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení smernice o účasti verejnosti, alebo len na prvky takého konania súvisiace s právom EÚ (alebo osobitne len na prvky takého konania súvisiace s problematikou týkajúcou sa ustanovení smernice o účasti verejnosti)?
- iii) Zahŕňa výraz ‚rozhodnuti[e], skut[ok] alebo nečinnos[t]‘ v článku 11 ods. 1 [smernice 2011/92] rozhodnutia správnych orgánov prijaté pri posudzovaní žiadosti o schválenie rozvoja bez ohľadu na to, či také rozhodnutia správnych orgánov nezvratne a s konečnou platnosťou určujú alebo neurčujú právne nároky jednotlivých strán?
- iv) Aby vnútroštátny súd zabezpečil účinnú súdnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo životného prostredia EÚ, má svoje vnútroštátne právo vykladať spôsobom, ktorý je v čo najvyššej možnej miere v súlade s cieľmi stanovenými v článku 9 ods. 3 [dohovoru] a) v konaní pre neplatnosť postupu schvaľovania rozvoja v súvislosti s projektom spoločného záujmu, ktorý bol určený podľa [nariadenia č. 347/2013] a/alebo b) v konaní pre neplatnosť postupu schvaľovania rozvoja, keď sa rozvoj týka európskej lokality určenej v zmysle smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov voľne žijúcich živočíchov a rastlín?
- v) Ak je odpoveď na otázku iv) a) a/alebo b) kladná, bráni ustanovenie, podľa ktorého žalobcovia musia ‚spln[iť] podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké‘, priamemu účinku dohovoru v situácii, keď žalobcovia splnili všetky podmienky na podanie žaloby stanovenej vo vnútroštátnom práve a/alebo sú jednoznačne oprávnení podať žalobu a) v konaní pre neplatnosť postupu schvaľovania rozvoja v súvislosti s projektom spoločného záujmu, ktorý bol určený podľa [nariadenia č. 347/2013], a/alebo b) v konaní pre neplatnosť postupu schvaľovania rozvoja, keď sa rozvoj týka európskej lokality určenej v zmysle [smernice Rady 92/43]?
- vi) Je členský štát oprávnený prijať právnu úpravu stanovujúcu výnimky z pravidla, podľa ktorého konanie v záležitostiach životného prostredia nesmie byť nedostupne drahé, pokiaľ taká výnimka nie je stanovená v [smernici 2011/92], ani v [dohovore]?
- vii) Je konkrétne zlučiteľná s dohovorom požiadavka stanovená vo vnútroštátnom práve, podľa ktorej je príčinná súvislosť medzi údajným protiprávnym konaním alebo rozhodnutím a poškodením životného prostredia podmienkou uplatnenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorou sa vykonáva článok 9 ods. 4 [dohovoru], s cieľom zabezpečiť, aby konanie v záležitostiach životného prostredia nebolo nedostupne drahé?“

26. Žalobkyne, Rada, minister, Attorney General, EirGrid a Komisia predložili Súdnemu dvoru písomné vyjadrenia a na pojednávaní, ktoré sa konalo 29. júna 2017, predniesli ústne vyjadrenia.

#### IV. Posúdenie

27. Tieto návrhy sa členia takto: začnem niekoľkými všeobecnými poznámkami venovanými pravidlu o nie nedostupne drahom konaní (časť A.1), aby som ukázal, ako a prečo sa vlastne vzťahuje na tento druh konania pred High Court (Vrchný súd). Následne sa budem postupne zaoberať prvou, druhou, treťou, šiestou a siedmou otázkou, ktoré vnútroštátny súd položil v súvislosti s uplatňovaním tohto pravidla podľa smernice 2011/92 (časti A.2 až A.6). Na záver uvediem poznámky týkajúce sa významu článku 9 ods. 3 dohovoru vo vzťahu k tejto analýze a k štvrtej a piatej otázke (časť B).

#### A. Uplatniteľnosť a rozsah pôsobnosti pravidla o nie nedostupne drahom konaní – prvá až tretia otázka a šiesta a siedma otázka

##### 1. Všeobecné poznámky týkajúce sa pravidla o nie nedostupne drahom konaní

28. Prvá, druhá, tretia, šiesta a siedma otázka vnútroštátneho súdu sa všetky týkajú rozsahu pôsobnosti pravidla o nie nedostupne drahom konaní a podmienok jeho uplatniteľnosti. Začnem preto niekoľkými všeobecnými poznámkami k pravidlu o nie nedostupne drahom konaní, ktoré sa týkajú i) povahy pravidla o nie nedostupne drahom konaní; ii) cieľa širokého prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia a iii) predvídateľnosti uplatňovania tohto pravidla.

##### (i) Povaha pravidla o nie nedostupne drahom konaní

29. Z hľadiska štruktúry sa pravidlo o nie nedostupne drahom konaní nachádza v rámci smernice 2011/92 trochu zvláštne v samostatnom neočíslovanom riadku na konci článku 11 ods. 4. Na prvý pohľad nie je z tohto umiestnenia jasné, či sa pravidlo o nie nedostupne drahom konaní vzťahuje na všetky konania uvedené v článku 11, alebo len na správne konania uvedené v článku 11 ods. 4.

30. Z existujúcej judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že dané pravidlo sa uplatňuje na všetky konania uvedené v článku 11 vrátane preskúmania súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona (ako sa uvádza v článku 11 ods. 1).<sup>9</sup> To navyše potvrdzuje ekvivalentné ustanovenie dohovoru (článok 9 ods. 4), ktoré je samostatne očíslované a zjavne sa vzťahuje na „postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 vyššie“ bez ohľadu na to, či sú správne alebo súdne.

31. Historický vývoj tohto ustanovenia taktiež podporuje takýto výklad. Článok 11 smernice 2011/92 bol pôvodne článkom 10a smernice 85/337.<sup>10</sup> Na rozdiel od článku 11 smernice 2011/92 sa článok 10a nerozdeľoval na očíslované pododseky. V tom čase bolo zrejmé, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa vzťahovalo na celý článok. Vzhľadom na to, že smernica 2011/92 mala byť len kodifikáciou smernice 85/337, sa domnievam, že pri zavádzaní číslovania pododsekov nebolo cieľom zmeniť rozsah pôsobnosti pravidla o nie nedostupne drahom konaní.

32. Vzhľadom na uvedené skutočnosti teda rozsah pôsobnosti pravidla o nie nedostupne drahom konaní na základe článku 11 ods. 1 smernice 2011/92 zahŕňa opravné prostriedky pred súdom „s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti“, konkrétne „súdne konania“ v tejto oblasti práva životného prostredia.

<sup>9</sup> V rozsudku z 13. februára 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, EU:C:2014:67), Súdny dvor vo veci týkajúcej sa trov súdneho konania skúmal prebratie pravidla o nie nedostupne drahom konaní – najmä v bodoch 64 a 66. Pozri tiež rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 27), ktorý uvádza, že pravidlo sa týka všetkých nákladov vyplývajúcich z účasti na konaní.

<sup>10</sup> Vložený článkom 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES z 26. mája 2003 (Ú. v. EÚ L 156, 2003, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 446).



33. Ďalej treba poznamenať, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní je v rámci smernice 2011/92 osobitným vyjadrením všeobecnejšej zásady prístupu k spravodlivosti v rámci práva Únie v oblasti životného prostredia, ako to vyplýva z judikatúry Súdneho dvora<sup>11</sup> a dohovoru (ktorý je jedným z jej troch pilierov).

34. Napokon pravidlo o nie nedostupne drahom konaní odráža aj širšiu požiadavku práva Únie, v zmysle ktorej *žiadne* z vnútroštátnych konaní patriacich do pôsobnosti práva Únie nesmie byť „nedostupne drahé“ vzhľadom na článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ktorý zakotvuje právo na účinnú súdnu ochranu. Nedostupne drahá spravodlivosť nie je spravodlivosť.<sup>12</sup>

35. Pravidlo o nie nedostupne drahom konaní potvrdzuje ochranu, ktorú poskytuje Charta, ale je rozsiahlejšie: predovšetkým vyžaduje, aby sa pri zabezpečení účinnej súdnej kontroly rozhodnutí, ktoré by mohli významne ovplyvniť životné prostredie, zohľadnil *aj* verejný záujem, zatiaľ čo článok 47 Charty je zameraný na práva jednotlivcov.<sup>13</sup> Predmetné pravidlo preto poskytuje *dotatočnú* ochranu.

36. Považujem za dôležité hneď na úvod načrtnúť tento širší kontext pôvodu a uplatňovania pravidla o nie nedostupne drahom konaní. Relatívna, doplnková povaha pravidla o nie nedostupne drahom konaní by sa skutočne mala zohľadniť pri posudzovaní (obmedzení) rozsahu jeho pôsobnosti, ktorý sa potom stáva oveľa menej „binárny“<sup>14</sup>.

#### ***(ii) Široký prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia***

37. Cieľ poskytnúť široký prístup k spravodlivosti odráža „vôľu normotvorcu Únie zachovať, chrániť a zlepšovať kvalitu životného prostredia a viesť verejnosť k tomu, aby pri tom zohrávala aktívnu úlohu“.<sup>15</sup>

38. „Široký prístup“ k spravodlivosti znamená to, že prístup k spravodlivosti musí byť rozsiahly, komplexný a široko zameraný. Základným cieľom článku 11 je vskutku jasne zabezpečiť čo možno najširší prístup k preskúmaniu.<sup>16</sup> Vzťahuje sa na všetky jeho prvky, ako je napríklad aktívna legitímácia, ale aj trovy konania. Platí to vždy, keď členský štát uplatňuje svoju voľnú úvahu pri určení podrobných procesných pravidiel. Vskutku ide o *obmedzenie* tejto voľnej úvahy.<sup>17</sup>

39. Vysoké trovy konania môžu v praxi ľahko predstavovať prekážku v prístupe pre tie strany sporu, ktoré nemajú potrebné finančné prostriedky. Nepochybne tiež predstavujú jednu z najväčších zábran pri začatí súdnych konaní aj v prípade tých osôb, ktoré disponujú finančnými prostriedkami. Vysoké trovy súdnych konaní sú teda v rozpore s cieľom širokého prístupu k spravodlivosti.

11 Pozri ako osobitný príklad rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33).

12 Nedostupne drahá spravodlivosť je taktiež v rozpore so zásadou efektivity – v rozsahu, v akom sa dá odlišiť od práva na účinnú súdnu ochranu podľa článku 47 Charty – keďže vo svojej podstate spôsobuje, že výkon práv vyplývajúcich z práva Únie je „nemožný alebo nadmerne sťažený“ (rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33).

13 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 „Binárny“ v tom zmysle, že buď i) sa uplatní pravidlo NPE, alebo ii) pre výšku nákladov neplatia žiadne obmedzenia.

15 Rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 32).

16 Rozsudok z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 80).

17 Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58). Pozri aj rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

**(iii) Predvídateľnosť uplatňovania pravidla o nie nedostupne drahom konaní**

40. Predvídateľnosť predstavuje *neoddeliteľnú súčasť* posúdenia, či sú trovy konania nedostupne drahé. Túto skutočnosť už Súdny dvor v rámci svojej judikatúry potvrdil konkrétne vo vzťahu k pravidlu o nie nedostupne drahom konaní v zmysle smernice.<sup>18</sup> Dôležitosť predvídateľnosti uznal Súdny dvor aj všeobecnejšie vo vzťahu k trovám súdneho konania (ktoré sa netýka oblasti životného prostredia).<sup>19</sup>

41. Predvídateľnosť súvisí najmä s dvoma aspektmi prejednávanej veci: predvídateľnosť toho, „čo“ a „kedy“.

42. Jedna z otázok, ktoré vznikajú v súvislosti s rozsahom pôsobnosti pravidla o nie nedostupne drahom konaní, sa týka toho, na aké napadnutia sa vzťahuje: možno ich rozdeliť do osobitných skupín na tie, ktoré sú „predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti“, a tie, ktoré ich predmetom nie sú? Schodnosťou takejto analýzy sa zaoberám pri druhej otázke (časť A.3). V tejto chvíli stačí uviesť, že ak zaradenie na jednu alebo druhú stranu tejto deliacej čiary predstavuje rozdiel medzi nízkymi trovami konania a pravdepodobným bankrotom, *nepredvídateľnosť sama osebe* v tejto súvislosti zjavne predstavuje značnú prekážku pre podanie žalôb.<sup>20</sup> Táto skutočnosť poukazuje aj na význam relatívnej povahy pravidla o nie nedostupne drahom konaní, ako už bolo uvedené v bode 36 vyššie.

43. Prejednávaná vec vyvoláva taktiež otázky týkajúce sa predvídateľnosti vo vzťahu k *štádiu*, v ktorom môže dôjsť k napadnutiu.

44. Článok 11 ods. 2 smernice stanovuje, že členské štáty „určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť“.

45. V Írsku nebolo ustanovené žiadne výslovné zákonné pravidlo na vykonanie tohto ustanovenia. Na účastníkov konania sa vzťahujú všeobecné pravidlá obvyčajového práva v oblasti správneho práva. O tom, či je napadnutie rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti predčasné alebo oneskorené, sa rozhoduje na základe posúdenia jednotlivých prípadov.

46. Chcel by som zdôrazniť, že vo všeobecnosti neexistuje v zásade žiadna námietka voči prebratiu povinností vyplývajúcich z práva Únie prostredníctvom judikatúry na vnútroštátnej úrovni. Flexibilita spojená s judikatúrou nie je sama osebe problematická.<sup>21</sup> Zároveň je však zrejmé, že celkový cieľ členského štátu ostáva bez ohľadu na zvolené spôsoby prebratia rovnaký: zabezpečiť úplné uplatňovanie smernice spôsobom, ktorý poskytuje dostatočnú jasnosť, presnosť a predvídateľnosť.<sup>22</sup> Judikatúra musí byť zrozumiteľná a jasná, aby umožňovala jasné vyvodenie pravidiel a prostredníctvom výslednej nespochybniteľnej záväznosti spĺňala požiadavky právnej istoty.<sup>23</sup> Predvídateľnosť je kľúčová.<sup>24</sup>

18 Rozsudok z 13. februára 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 58).

19 Rozsudok z 11. decembra 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, bod 30). Pozri tiež DE BAERE, G., NOWAK, J. T.: The right to “not prohibitively expensive” judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court. In: *Common Market Law Review*. 2016, zv. 53, s. 1735 a 1736.

20 Komisia poukázala aj na skutočnosť, že trovy súdneho preskúmania sú potenciálnym hlavným odradzujúcim faktorom prístupu, najmä v prípadoch týkajúcich sa oblasti životného prostredia, a že príliš veľká miera voľnej úvahy môže oslabiť predvídateľnosť trov konania, ktorá je obzvlášť dôležitá v prípade úhrady vysokých trov právneho zastúpenia: Oznámenie Komisie, oznámenie Komisie o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia z 28. apríla 2017, K(2017) 2616 final, s. 51 a 55.

21 Rozsudok z 13. februára 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 36).

22 Rozsudok zo 16. júla 2009, Komisia/Írsko (C-427/07, EU:C:2009: 457, bod 54) a z 13. februára 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 33).

23 Rozsudky zo 16. júla 2009, Komisia/Írsko (C-427/07, EU:C:2009:457, bod 55); z 11. septembra 2014, Komisia/Portugalsko (C-277/13, EU:C:2014:2208, bod 43) a z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 51).

24 Možno dodať, že aj v rámci štandardnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) sa pojem „stanovený na základe zákona“ vykladá v tom zmysle, že zahŕňa ustálenú judikatúru. Z nedávnych príkladov pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 11. apríla 2013 Firoz Muneer/Belgicko (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, §54, 59 a 60).

47. V kontexte prejednávanej veci však vnútroštátny súd poukázal na nejasnosti v judikatúre, pokiaľ ide o otázku, *kedy* (v akom štádiu) musí byť žaloba podaná. Vnútroštátny súd v rámci svojich prejudiciálnych otázok, ktoré položil Súdnemu dvoru, nevzniesol priamo otázku týkajúcu sa dostatočnosti prebratia článku 11 ods. 2 smernice zo strany Írska. Napriek tomu vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne uviedol, že pravidlá nie sú úplne jasné a že pre žalobcov sú z hľadiska právnej istoty problematické.

48. Súdny dvor je viazaný výkladom vnútroštátneho práva, ktorý poskytol vnútroštátny súd. Berúc na vedomie, že účastníci konania sa pred Súdnym dvorom nezhodli na stupni neistoty írskych pravidiel, pristúpim k posúdeniu účinkov vnútroštátneho práva, ktoré uviedol vnútroštátny súd ako východiskový bod. V dôsledku toho je otázka predvídateľnosti trov konania veľmi dôležitá.

49. So zreteľom na body uvedené vyššie sa teraz budem venovať konkrétnym otázkam vnútroštátneho súdu.

## 2. O prvej otázke

50. Na účely analýzy možno túto otázku rozdeliť na dve otázky. Po prvé, uplatňuje sa pravidlo o nie nedostupne drahom konaní rovnakým spôsobom, akým sa uplatňuje vo vzťahu k samotným návrhom na súdne preskúmanie, aj vo vzťahu k žiadostiam o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie? Po druhé, zmenila by sa kladná odpoveď na prvú otázku v prípade, ak by sa žiadosť o povolenie zamietla, pretože bola podaná príliš skoro?

51. Podľa môjho názoru je odpoveď na prvú otázku jednoduchá: áno, pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa uplatňuje rovnako aj vo vzťahu k žiadostiam o povolenie.

52. Ak sa súdne preskúmanie delí na dve štádiá, prvé štádium taktiež predstavuje „súdne konanie“ a určite ho možno definovať ako „preskúmanie pred súdom“. Žiadosť o povolenie na podanie návrhu na súdne preskúmanie si vyžaduje posúdenie podstaty, písomných podaní a ústnych vyjadrení účastníkov konania, hoci dané posúdenie nemusí byť rozsiahle. V prejednávanej veci sa takéto posúdenie uskutočnilo na štvordňovom pojednávaní. Okrem toho chápem, že existuje určitý priestor na to, aby sa žiadosti o povolenie považovali za žiadosti o súdne preskúmanie, a teda aby sa dve štádiá žiadosti o súdne preskúmanie „skrátili“ na jedno pojednávanie.

53. Okrem toho, ak by konanie pokračovalo do štádia súdneho preskúmania v plnom rozsahu, predmetné pravidlo by sa určite vzťahovalo aj na štádium povolenia. V tejto súvislosti už Súdny dvor potvrdil, že zohľadniť by sa mali „všetky finančné náklady vyplývajúce z účasti na súdnom konaní“, čo znamená, že ich treba „posudzovať ako celok“.<sup>25</sup> Súdny dvor zároveň výslovne uviedol, že pri rozhodovaní o tom, či sú trovy konania nedostupne drahé, by sa medzi štádiami konania – prvostupňové konanie, konanie o odvolaní alebo konanie o dovolaní – nemalo rozlišovať, pretože: „okrem toho, že smernice 85/337 a 96/61 takéto rozlišovanie neupravujú, by takýto výklad nebol spôsobilý plne rešpektovať cieľ sledovaný normotvorcom Únie, ktorým je zabezpečiť široký prístup k spravodlivosti a prispieť k zlepšeniu ochrany životného prostredia“.<sup>26</sup>

54. Rozhodnúť o štruktúre systému súdneho preskúmania v tejto oblasti nepochybne prináleží členským štátom, ale ak sa do konania začlení dodatočná a povinná úroveň súdneho konania s cieľom dostať sa do štádia, v ktorom sa prejedná napadnutie rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti v tejto oblasti v plnom rozsahu, potom sa pravidlo o nie nedostupne drahom konaní musí vzťahovať rovnako na prvé, ako aj na všetky nasledujúce štádiá.

<sup>25</sup> Rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, body 27 a 28).

<sup>26</sup> Rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 44).

55. Povedané metaforicky, je na mne, aby som rozhodol o tom, ako sa dá vstúpiť do môjho domu. Môže mať len predné dvere. Zároveň môže mať zadné dvere, dverovú sieť proti hmyzu, verandu alebo vstupnú halu. Nech má vchod akúkoľvek štruktúru, vždy bude súčasťou môjho domu a pravidlá vstupu budú platiť pre celú túto štruktúru.

56. To nás privádza k druhej otázke. Zmení sa vyššie uvedená odpoveď v prípade, ak sa žiadosť o povolenie zamietne, pretože bola podaná príliš skoro?

57. V prejednávanej veci je podľa môjho názoru odpoveď na túto otázku zjavne „nie“, čo nementí skutočnosť, že sa uplatňuje pravidlo o nie nedostupne drahom konaní.

58. Článok 11 ods. 2 smernice vyžaduje, aby členské štáty určili štádium, v ktorom možno podať opravné prostriedky uvedené v článku 11 ods. 1 V prípadoch, keď členský štát prevzal článok 11 ods. 2 jasným a presným spôsobom, z ktorého je zrejmé, že žaloba, ktorú žalobca podal, je predčasná, táto skutočnosť by sa mohla zohľadniť.<sup>27</sup> Pripomínam, že pri rozhodovaní o tom, čo predstavuje „nedostupne drahé“ trovy konania v tomto kontexte, môže vnútroštátny súd určite zohľadniť faktory zahŕňajúce možnosť úspechu žalobcu a prípadnú nerozvážnu povahu jeho návrhu.<sup>28</sup>

59. Vzhľadom na nezrovnalosti uvedené v bode 47 vyššie, pokiaľ ide o štádium, v ktorom by malo dôjsť k napadnutiu, nie je tomu tak v tomto prípade.

60. Súhlasím s tvrdením Komisie, že základný cieľ článku 11 by bol oslabený, ak by žalobca vedel len to, či podal žalobu v správnom štádiu a či by *po* začatí konania a vzniku trov čelil nedostupným trovám konania v dôsledku toho, že členský štát vopred jasne a jednoznačne neurčil štádium, v ktorom možno začať konanie. Prípadné nedostatky, ktoré vznikli pri prebratí článku 11, nemožno použiť na úkor žalobcov.

61. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku vnútroštátneho súdu takto:

Pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, v ktorom zákonodarca výslovne a s určitosťou nestanovil, v akom štádiu konania môžu byť rozhodnutia napadnuté, a túto otázku vždy posudzuje súd osobitne pri každej konkrétnej žalobe v súlade s pravidlami *common law*, nárok na „nie nedostupne drahé“ konanie upravený v článku 11 ods. 4 smernice 2011/92 sa vzťahuje na konanie pred vnútroštátnym súdom, v ktorom sa určuje, či bola konkrétna dotknutá žaloba podaná v správnom štádiu konania.

### 3. O druhej otázke

62. Druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa pravidlo o nie nedostupne drahom konaní vzťahuje:

1. na *všetky* „prvky“ súdneho konania, v ktorom je napadnutá zákonnosť rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, alebo
2. *len* na prvky súdneho konania súvisiace s právom Únie, alebo
3. *len* na otázky týkajúce sa ustanovení o účasti verejnosti.

<sup>27</sup> Pozri body 44 až 48 vyššie.

<sup>28</sup> Rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 42).

63. Odkaz na „prvky“ „napadnutia“ v otázke vnútroštátneho súdu chápem ako odkaz na jednotlivé rôzne dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia uvedené v podaní, ktorým sa napáda rozhodnutie, skutok alebo nečinnosť podľa článku 11 smernice 2011/92.<sup>29</sup>

64. Z dôvodov uvedených nižšie sa podľa môjho názoru pravidlo o nie nedostupne drahom konaní vzťahuje na všetky dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia (prvky), ktoré sú založené na vecných alebo procesných porušeníach smernice 2011/92 alebo iných nástrojov práva Únie, a predkladajú sa v súvislosti s napadnutím rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti. Ak takéto napadnutie zahŕňa dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia týkajúce sa porušenia práva Únie, ako aj vnútroštátneho práva, pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa vo všeobecnosti vzťahuje na toto napadnutie a na výsledok daného prípadu ako na celok.

#### **(i) Napadnutia podľa článku 11 ods. 1 smernice 2011/92**

65. Článok 11 ods. 1 odkazuje na napadnutia vecnej alebo procesnej zákonnosti rozhodnutí, skutkov alebo nečinnosti, „ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti“.

66. Konkrétne články 6 a 8 smernice 2011/92<sup>30</sup> obsahujú požiadavky, ktoré vytvárajú práva a povinnosti *osobitne* s cieľom zabezpečiť účasť verejnosti v užšom zmysle [najmä s cieľom zabezpečiť informovanosť verejnosti (informácie) a možnosť verejnosti účinne vyjadrovať pripomienky a stanoviská (príspevok), ako aj náležité zohľadnenie týchto pripomienok (zohľadnenie)].

67. Článok 11 ods. 1 sa preto určite vzťahuje na napadnutie podané proti rozhodnutiam, ktorými sa napríklad zamieťa prístup k informáciám alebo sa zabraňuje predloženiu pripomienok (tretia možnosť uvedená v bode 62 vyššie).

68. Domnievam sa však, že rozsah pôsobnosti článku 11 ods. 1 (a pravidla o nie nedostupne drahom konaní) je jednoznačne širší ako uvedená tretia možnosť. Takýto úzky výklad by skutočne nemal praktický zmysel a zjavne ho nepodporuje ani existujúca judikatúra.<sup>31</sup> Napríklad je jednoduché predstaviť si situácie, v ktorých sa účasť verejnosti v konaní zdanlivo rešpektuje, ale napriek tomu v tomto konaní a v posudzovaní vplyvov na životné prostredie existujú nedostatky.

69. Okrem toho dôslednejšie skúmanie znenia článku 11 ods. 1 potvrdzuje, že správny výklad nie je taký úzky ako tretia možnosť uvedená vyššie.

70. Výraz „ktoré sú predmetom“, uvedený v článku 11 ods. 1, sa prekladá rôznymi spôsobmi, ale vo všeobecnosti vyjadruje myšlienku, že príslušné napadnutia nemusia nevyhnutne smerovať k ochrane konkrétneho práva účasti na konaní, ale sa musia týkať *konania, vo vzťahu ku ktorému je účasť zaručená*. Iné jazykové znenia prekladajú výraz „ktoré sú predmetom“ napríklad ako „relevant de“ (na ktoré sa vzťahujú), „dentro del ámbito“ (ktoré patria do pôsobnosti), „vallend onder“ a „podléhající“ (ktoré podliehajú), „gelten“ (ktoré sa týkajú) ustanovení o účasti verejnosti.

<sup>29</sup> Ako naznačili zástupca ministra a Attorney General na ústnom pojednávaní, môže ísť aj o odkaz na totožnosť žalovaného a na to, či existuje dôvod týkajúci sa porušenia práv zaručených smernicou voči tomuto žalovanému. Týmto možným výkladom sa budem zaoberať v bodoch 96 až 98 nižšie.

<sup>30</sup> Toto sú kľúčové ustanovenia smernice o „účasti verejnosti“, hoci ustanovenia, ktoré sa týkajú konkrétne účasti verejnosti, sa nachádzajú aj vo viacerých ďalších článkoch (napr. v článku 7 ods. 3 a v článku 9 ods. 1 a 2).

<sup>31</sup> Pozri napríklad rozsudok zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i.(C-72/12, EU:C:2013:712, bod 37). Pozri tiež analogicky smernicu o biotopoch [smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102)] a rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 56). Uvedená judikatúra potvrdzuje, že článok 9 ods. 2 dohovoru, ktorý je do smernice začlenený prostredníctvom článku 11 ods. 1, sa vzťahuje na viaceré otázky týkajúce sa posudzovania vplyvov na životné prostredie.



71. Kľúčové ustanovenia týkajúce sa účasti verejnosti, ktorými sú článok 6 ods. 2 a 3, samy osebe vyžadujú, aby bola účasť zaručená vo vzťahu k „procesom uvedeným v článku 2 ods. 2“. Článok 2 ods. 2 zase odkazuje na a) posudzovanie vplyvov na životné prostredie a b) vnútroštátny proces, do ktorého sa začleňuje (schvaľovanie rozvoja alebo iné).

72. Vzhľadom na takýto výklad smernice 2011/92 teda článok 11 ods. 1 vytvára právo napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť, ktoré sú súčasťou posudzovania vplyvu na životné prostredie, ako aj vnútroštátneho procesu, do ktorého je toto posudzovanie začlenené.

73. Takýto výklad okrem toho odráža znenie samotného dohovoru. Článok 9 ods. 2 dohovoru vyžaduje, aby existoval prístup k opravným prostriedkom s cieľom napadnúť „[akékoľvek] rozhodnuti[e], skut[ok] alebo opomenuti[e], ktoré sú predmetom ustanovení článku 6 [o účasti verejnosti]...“ Článok 6 ods. 1 dohovoru vyžaduje, aby strany uplatňovali ustanovenia článku 6 „vo vzťahu k rozhodnutiam či povoliť navrhované činnosti...“ (pričom navrhované činnosti sú v podstate tie, ktoré sú výslovne uvedené alebo tie, ktoré majú významný vplyv životné prostredie). Spoločný výklad týchto ustanovení vyžaduje prístup k súdom na napadnutie *rozhodnutí umožňujúcich navrhované činnosti, ktoré majú významný vplyv na životné prostredie*. Právo na napadnutie sa teda spája s rozhodovacími procesmi, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie, a nie iba konkrétne s údajnými porušeniami práva na účasť.

#### **(ii) Rozlišovanie medzi rôznymi dôvodmi**

74. Z vyššie uvedenej logiky vyplýva, že pri rozhodovaní o uplatnení pravidla o nie nedostupne drahom konaní je rozhodujúci *predmet* konkrétneho procesu vedúceho k napadnutiu rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti. Ak povaha tohto predmetu vyvoláva vznik práv a povinností týkajúcich sa účasti verejnosti v zmysle smernice, pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa vzťahuje na *napadnutie ako celok*. Pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa vo všeobecnosti uplatňuje na „postupy preskúmania“ uvedené v článku 11, nie na konkrétne dôvody uvedené v rámci týchto konaní.

75. Nerozlišuje sa medzi dôvodmi, ktoré sú založené na porušovaní práva na účasť verejnosti, a dôvodmi, ktoré vychádzajú z iných protiprávností ovplyvňujúcich posudzovanie vplyvu na životné prostredie, alebo ktoré vychádzajú z iných protiprávností ovplyvňujúcich rozhodovací proces, do ktorého sa posudzovanie vplyvu na životné prostredie začlenilo (napríklad schvaľovanie rozvoja). Rovnako sa nerozlišuje medzi dôvodmi, ktoré sú založené na porušení práva Únie alebo vnútroštátneho práva. Navyše, ako už Súdny dvor rozhodol, článok 11 „nijakým spôsobom neobmedzil dôvody, ktoré možno uvádzať na podporu opravného prostriedku, ktorého sa týka uvedené ustanovenie“.<sup>32</sup>

76. Minister, Attorney General, Rada a EirGrid však tvrdia, že článok 11 ods. 1, a teda pravidlo o nie nedostupne drahom konaní, nemožno vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na všetky prvky napadnutia bez ohľadu na ich základ. Všetci uvedení účastníci konania sa zameriavajú a zhodujú predovšetkým na tom, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa *nemôže* týkať prvkov napadnutí, ktoré vychádzajú výlučne z vnútroštátneho práva.

77. Rada výslovne uznáva, že zahrnuté sú všetky napadnutia a jednotlivé dôvody založené na porušení smernice 2011/92, aj keď sa netýkajú konkrétne ustanovení o účasti verejnosti. Toto odôvodnenie vychádza z cieľa článku 11 smernice, ktorým je zabezpečiť účasť na procese posudzovania vplyvov na životné prostredie. Rada však trvá na tom, že posudzovanie vplyvu na životné prostredie je *len časťou* schvaľovania rozvoja a odmieta myšlienku, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní by sa mohlo vzťahovať na napadnutia založené na obavách vzťahujúcich sa na iné aspekty tohto procesu.

<sup>32</sup> Rozsudok z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 47 a citovaná judikatúra), pokiaľ ide o žaloby podané v záujme verejnosti. Treba však poznamenať, že Súdny dvor v bodoch 32 a 33 uvádza, že v prípade žalôb podaných jednotlivcami platí, že hoci možno predložiť akýkoľvek dôvod, členský štát môže vo vzťahu k týmto dôvodom stanoviť legislatívne obmedzenia.



78. Súhlasím s tým, že výklad článku 11 smernice uvedený v bode 64 vyššie možno intuitívne vnímať v tom zmysle, že vyvoláva určité koncepčné ťažkosti. Uvedený výklad sa môže zdať príliš široký a komplexný. Predovšetkým z toho vyplýva, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní by sa mohlo uplatniť v prípade, ak by sa zákonnosť územných rozhodnutí (ktoré v určitom štádiu vyžadujú účasť verejnosti) mohla teoreticky napadnúť na základe a) údajného porušenia práva Únie v oblasti životného prostredia okrem porušenia smernice; b) údajného porušenia práva Únie, ktoré „nesúvisí“ so životným prostredím a/alebo c) údajného porušenia výlučne vnútroštátneho práva bez ohľadu na to, či ide o oblasť životného prostredia alebo nie.

79. Prinajmenšom vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci sa však domnievam, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa musí vzťahovať na žalobu ako celok. Štyri hlavné dôvody podporujú takéto stanovisko.

80. Po prvé na účely argumentácie na túto chvíľu akceptujeme tvrdenie, že napadnutie rozhodnutia (skutku alebo nečinnosti) možno rozobrať na rôzne dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia, pričom pravidlo o nie nedostupne drahom konaní sa na niektoré vzťahuje, ale na iné nie. Vo vzťahu k tým dôvodom, na ktoré sa vzťahuje pravidlo o nie nedostupne drahom konaní, musia trovy konania ostať nízke. Vo vzťahu k tým ostatným môžu byť značné.<sup>33</sup> Nepredvídateľnosť, pokiaľ ide o to, do ktorej skupiny sa daný dôvod zaradi, bude nevyhnutne pôsobiť ako prekážka pri uvedení tohto dôvodu. Ako už bolo uvedené vyššie,<sup>34</sup> takáto prekážka je sama osebe v rozpore s pravidlom o nie nedostupne drahom konaní.

81. Po druhé, pokiaľ ide o rozlišovanie medzi smernicou a ostatnými dôvodmi založenými na údajnom porušení práva Únie, existujúca judikatúra už potvrdzuje, že iné právne predpisy Únie v oblasti životného prostredia a pravidlá týkajúce sa prístupu k spravodlivosti na vnútroštátnej úrovni na účely napadnutia súladu opatrení členského štátu s danou právnou úpravou treba vykladať vzhľadom na článok 9 dohovoru (ktorý zahŕňa pravidlo o nie nedostupne drahom konaní).<sup>35</sup> Takýto prístup je navyše v súlade s cieľom širokého prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorý je vyjadrený v judikatúre Súdneho dvora.<sup>36</sup>

82. Po tretie, pokiaľ ide o ďalšie rozdiely medzi prvkami, ktoré sú založené na údajnom porušení práva Únie,<sup>37</sup> a prvkami, ktoré vychádzajú len z vnútroštátneho práva – čo je hlavnou obavou ministra, Attorney General, spoločnosti EirGrid a Rady – vyvstávajú ďalšie významné otázky týkajúce sa praktického hľadiska a predovšetkým predvídateľnosti.

83. Z praktického hľadiska zohľadňuje vyúčtovanie trov verejného súdneho konania už množstvo faktorov vrátane času (použitého na výpočet trov konania) vynaloženého na úkony A, B alebo C; platovej triedy právneho zástupcu, ktorý istý čas venoval prípadu, pričom sa zohľadňuje rok získania jeho kvalifikácie; skutočnosti, či činnosť právneho zástupcu bola správnou alebo hmotnoprávnou záležitosťou; primeranosti času vynaloženého na jednotlivé úkony; spôsobu, akým účastníci konania postupovali v konaní; vymáhateľnosti výdavkov v závislosti od typu výdavku; a prípadných osobitných sadzieb stanovených pravidlami pre právnych zástupcov pôsobiacich v oblasti verejného práva. Pridať k týmto faktorom rozdelenie podľa toho, či ide o dôvody založené na vnútroštátnych „prvkoch“ alebo na „prvkoch“ Únie, určite nie je nemožné, avšak môže to byť umelé a veľmi ťažko realizovateľné.

33 Ako sa však zdôrazňovalo v bode 34 vyššie, článok 47 Charty a zásada efektivity bránia tomu, aby boli akékoľvek žaloby vychádzajúce z práva Únie „nedostupne drahé“ v tom zmysle, že z dôvodu trov konania je podanie žalôb nemožné alebo nadmerne sťažené.

34 Pozri bod 39 vyššie.

35 Pozri rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), v ktorom sa dohovor vzťahoval na smernicu o biotopoch.

36 Pozri body 37 až 39 vyššie.

37 Vráťane tých, ktoré sú uzákonené prostredníctvom vnútroštátnych pravidiel, pričom do úvahy sa neberie niekedy zložitá otázka týkajúca sa rozhodovania, ktoré konkrétne vnútroštátne pravidlá by boli na tento účel skutočne pokryté.

84. Podľa môjho názoru je rozhodujúca skutočnosť, že aj keby nejakým spôsobom bolo možné takéto rozdelenie uskutočniť, pre žalobcov predstavuje značnú mieru *nepredvídateľnosti*. Túto nepredvídateľnosť ešte znásobuje možnosť sudcu, ktorý o veci rozhoduje, uplatniť voľnú úvahu pri výbere konkrétnych prvkov, ktoré sa použijú pri rozhodovaní o veci, ako aj tých, na ktoré netreba prihliadať.

85. Napríklad v prípade „zmiešaných nárokov“ (ktoré obsahujú dôvody založené na vnútroštátnom práve, ako aj práve Únie) by som mohol tvrdiť, že navrhovaný projekt zníži hodnotu môjho pozemku *a* že posúdenie vplyvov na životné prostredie sa nevykonalo správne. Vo svojej odpovedi druhá strana spochybní, že vlastným pozemkom, čo je pravdepodobne výlučne otázkou vnútroštátneho práva. Sudca sa môže sústrediť na i) výlučne vnútroštátny dôvod; ii) dôvod založený na práve Únie; môže iii) rozhodnúť, že námietky týkajúce sa vlastníctva a procesu posudzovania by sa mali posudzovať oddelene; iv) zúžiť alebo vylúčiť niektoré dôvody, alebo v) dospieť k záveru, že jednoducho nie je možné (fakticky alebo z dôvodu zložitosti) oddeliť otázku vlastníctva a posudzovania.

86. Teraz predpokladajme, že príslušný sudca nepostupuje žiadnym zo spôsobov uvedených v bodoch iii) až v), čo je samo osebe prirodzene ťažké predvídať, a namiesto toho skúma môj nárok a jeho dva dôvody, z ktorých jeden sa klasifikuje tak, že obsahuje prvky práva Únie (nevykonanie posúdenia vplyvu na životné prostredie), a druhý sa klasifikuje tak, že obsahuje prvky vnútroštátneho práva (vlastníctvo pozemku). Povedzme, že vnútroštátny sudca zamietne nárok na základe „vnútroštátneho“ dôvodu, pretože je zrejmé, že navrhovateľ jednoducho nevlastní pozemok, o ktorý má ísť. V dôsledku toho sudca ani nepreskúma žiadny ďalší dôvod.

87. Okrem toho v mnohých právnych systémoch môže nastať situácia, že aj keď „prvky“ založené na práve Únie navrhovateľ výslovne neuvádza a neoznačí ich ani žiadny účastník konania, sudca prejednávajúci danú vec sa napríklad môže domnievať, že otázka práva Únie bola v skutočnosti vznesená alebo otázku práva Únie môže vzniesť z úradnej moci.

88. Tieto a ďalšie scenáre naznačujú úroveň nepredvídateľnosti, ktorú navrhovaný spôsob rozdeľovania trov konania spôsobuje.<sup>38</sup> Na základe týchto dôvodov je pre mňa veľmi ťažké pochopiť, ako by mohla byť takáto prax zlučiteľná s požiadavkami predvídateľnosti, ktoré stanovuje judikatúra Súdneho dvora.<sup>39</sup>

89. Po štvrté môže dôjsť k tomu, že celé konanie bude pokračovať a NEPPC napokon podá tri, štyri alebo viaceré samostatné žaloby voči jednotlivým rozhodnutiam, z ktorých sa na niektoré bude vzťahovať pravidlo o nie nedostupne drahom konaní, a na iné nie. Ak by bolo Írsko pri uplatňovaní článku 11 ods. 2 jasnejšie, dôvody sa samozrejme mohli rozdeliť na rôzne napadnutia, teda na nárok vyplývajúci zo správneho práva, majetkového práva alebo z inej oblasti práva, než je právo životného prostredia, ktoré mohli byť zároveň predmetom rôznych vecných a procesných požiadaviek. Tento bod ma privádza k pôvodnému problému, ktorý preniká celým týmto prípadom: ak aj vnútroštátny súd v tejto súvislosti kvalifikuje svoj vlastný systém ako nepredvídateľný, táto skutočnosť sa jednoducho nemôže použiť na úkor žalobcov.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Zameranie sa výlučne na objektívne fungovanie takéhoto systému a úplné opomenutie prípadných hypotetických scenárov o tom, ako by sa mohli rovnaké pravidlá použiť v prípadoch zlého úmyslu, obchádzania alebo zneužitia takýchto pravidiel zo strany niektorého účastníka konania.

<sup>39</sup> Pozri body 40 až 48 vyššie.

<sup>40</sup> Pozri body 44 až 48 a 58 až 60 vyššie.

90. Aby som to zhrnul, navrhované rozdeľovanie alebo rozčleňovanie je podľa môjho názoru koncepcne nezvyčajné. Pre vnútroštátnych sudcov by bolo nielen príliš prácne zaoberať sa žiadosťami o náhradu trov konania, ale predovšetkým by to spôsobilo nepredvídateľnosť pre strany sporu, čo by ich potenciálne odrádzalo od toho, aby vôbec uplatnili nejaký nárok v oblasti životného prostredia. Hovorí sa (pôvodne v nemčine), že „na súde a na širom mori je človek v Božích rukách“.<sup>41</sup> Ja by som však predpokladal, že snahou tohto Súdneho dvora, rovnako ako akéhokoľvek iného súdu, je preukázať nesprávnosť tohto tvrdenia, nie ho potvrdiť.

91. Napokon je potvrdené, že navrhované riešenie, ktoré viaže uplatnenie pravidla o nie nedostupne drahom konaní na napadnutie ako celok a jeho výsledok, a nie na analýzu jednotlivých dôvodov, na ktoré sa odvoláva, by mohlo viesť k nadmernému zahrnutiu ochrany vyvodenej z práva Únie vo vzťahu k trovám súdneho konania vo veciach, v ktorých právo Únie, prísne vzaté, nie je relevantné. Pri zvážení všetkých skutočností však z hľadiska politiky nerozumiem, aké veľké nebezpečenstvá by mohli nastať v dôsledku, že by niektoré prvky napadnutia v oblasti životného prostredia „náhodou“ neboli nedostupne drahé. Skutočné problémy však vidím v opačnom prípade, to znamená v prípade obchádzania alebo účinného ochromenia uplatňovania pravidla o nie nedostupne drahom konaní spôsobom uvedeným v tejto časti, pričom opäť treba zohľadniť celkový kontext a účel tohto pravidla: súdne konania v záležitostiach životného prostredia ako také by mali byť prístupné a nie drahé v súlade s cieľom širokého prístupu k spravodlivosti v tejto oblasti.<sup>42</sup>

### *(iii) Výnimky zo širokého uplatňovania pravidla o nie nedostupne drahom konaní*

92. Skutočnosť, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní a jeho uplatňovanie sú prirodzene široké, neznamená, že sú neobmedzené. V kontexte prejednáwanej veci boli vznesené dve potenciálne obmedzenia jeho uplatňovania: hypotetické zneužívanie prospechu plynúceho z tohto pravidla a jeho prekročenie v súvislosti s účastníkmi konania, voči ktorým by mohli byť uplatnené prvky práva Únie.

#### *– Potenciálne zneužívanie*

93. Minister a Attorney General vo svojich písomných vyjadreniach vyjadrili obavy, že široké uplatňovanie pravidla o nie nedostupne drahom konaní vo vzťahu k napadnutiam by mohlo bez rozlišovania medzi jednotlivými dôvodmi viesť k zneužívaniu. Žalobca teda môže chcieť napadnúť rozhodnutie iba na základe údajného porušenia vnútroštátneho práva, ale „prepašuje“ (pravdepodobne neopodstatnený) nárok vychádzajúci z práva Únie, aby mohol mať prospech z pravidla o nie nedostupne drahom konaní.

94. V tejto súvislosti by som predovšetkým zdôraznil, že takýto scenár sa zdá byť hypotetický, keďže v prejednáwanej veci sa zjavne neuvádza žiadne tvrdenie o takomto „zneužití“. Aj keby takýto prípad nastal, určite by sa mohol riešiť napríklad uplatnením zásady Únie o zneužívaní práva, ktorá by predovšetkým vyžadovala, aby sa preukázalo, že nárok vychádzajúci z práva Únie nebol v skutočnosti uplatnený s cieľom domáhať sa práva vyplývajúceho z práva Únie, ale išlo o účelové vytvorenie podmienok s cieľom získať výhodu z pravidla o nie nedostupne drahom konaní.

95. Prípadne tak ako naznačuje aj šiesta otázka vnútroštátneho súdu, je správne predpokladať, že vnútroštátne pravidlá členských štátov umožňujú vnútroštátnym súdom, aby pri rozhodovaní o trovách zohľadnili správanie jednotlivých účastníkov konania, ako aj účel a spôsob, akým sa títo účastníci konania na konaní podieľali. Šikanózne, neopodstatnené alebo nepravdivé prvky nároku preto nepochybne môžu zohrávať úlohu pri celkovom rozhodovaní o trovách.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand.“

<sup>42</sup> Pozri body 37 až 39 vyššie.

<sup>43</sup> Ako sa ďalej uvádza aj v časti A.5, bodoch 110 až 117 nižšie.

– Rozdelenie „prvkov“ na základe postavenia účastníkov konania

96. Na ústnom pojednávaní sa tiež tvrdilo, že napadnutia rozhodnutí, skutkov alebo nečinnosti môžu byť na účely uplatnenia pravidla o nie nedostupne drahom konaní „rozdelené“ podľa žalovaného, a nie na základe konkrétnych dôvodov. V prípade viacerých žalovaných, keď možno voči jednému z nich uplatniť iba žalobné dôvody založené výlučne na vnútroštátnom práve, by sa teda pravidlo o nie nedostupne drahom konaní nemalo vzťahovať na trovy konania, ktoré vznikli v rozsahu, v akom bola žaloba podaná proti tomuto žalovanému.

97. Takéto tvrdenie podľa môjho názoru vyvoláva otázky týkajúce sa štruktúry rozhodovania a súvisiaceho rozsahu preskúmania. Rozumiem tomu tak, že v prejednávanej veci sa napadnutie určenia Rady mohlo poňať ako začatie samostatného konania alebo sa mohlo, ako to v tomto prípade aj bolo, „pripojiť“ k žiadosti (o povolenie) o podanie návrhu na súdne preskúmanie. Ak je to správne, potom by pravdepodobne mohli existovať dva samostatné návrhy, jeden smerujúci voči Rade a druhý voči ministrovi a Attorney General.

98. Ak by sa druhý návrh zakladal výlučne na vnútroštátnom práve, chápem, prečo by sa na neho v zásade nemalo vzťahovať pravidlo o nie nedostupne drahom konaní a jeho vylúčenie by bolo odôvodnené. To však jednoducho nie je stav prípadu, ktorý bol predložený tomuto Súdnemu dvoru. V prejednávanej veci existuje iba jedno napadnutie pred vnútroštátnym súdom.<sup>44</sup> Za takýchto okolností nevidím dôvod na to, aby sa na účely uplatnenia pravidla o nie nedostupne drahom konaní napadnutie rozdeľovalo podľa žalovaného.

99. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku vnútroštátneho súdu takto:

Požiadavka upravená v článku 11 ods. 4 smernice 2011/92, podľa ktorej konanie nesmie byť „nedostupne drahé“, sa vzťahuje na všetky dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia založené na vecnom alebo procesnom porušení uvedenej smernice alebo iných nástrojov práva Únie, ktoré boli predložené v súvislosti s napadnutím rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení o účasti verejnosti v tejto smernici. V prípade, že takéto napadnutie zahŕňa dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia týkajúce sa porušenia práva Únie, ako aj vnútroštátneho práva, požiadavka stanovená v článku 11 ods. 4 uvedenej smernice, v zmysle ktorej musí byť konanie „nie nedostupne drahé“, sa vo všeobecnosti bude vzťahovať na napadnutie ako celok.

#### 4. O tretej otázke

100. Žaloba, ktorá je predmetom konania o náhrade trov konania pred vnútroštátnym súdom, bola podaná pred prijatím konečného rozhodnutia v konaní o schválení rozvoja. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa výraz „rozhodnuti[e], skut[ok] alebo nečinnos[t]“ v článku 11 ods. 1 vzťahuje na „dočasné“ alebo „prechodné“, ako aj na „konečné“ akty.

101. V článku 11 smernice sa vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili prístup k postupom preskúmania. Určenie spôsobu, akým sa procesne tento výsledok dosiahne, sa však vo veľkej miere ponecháva členským štátom.

<sup>44</sup> Opäť možno pripomenúť, že ak by došlo k dôslednejšiemu prebratiu článku 11 ods. 2 smernice a jasne by bolo uvedené, v akom štádiu by malo dôjsť k napadnutiu, žalobkyne mohli byť povinné podať samostatné žaloby [napr. prvú žalobu proti ministrovi (s cieľom pokúsiť sa zabrániť rozhodnutiu zaujatého subjektu) a druhú žalobu proti samotnému územnému rozhodnutiu – všetko by záviselo od štruktúry rozhodovacích postupov a postupov preskúmania, ako aj od presného prebratia článku 11 ods. 2 smernice].



102. V praxi existuje značná rôznorodosť rozhodovacích procesov medzi členskými štátmi<sup>45</sup> a dokonca aj v rámci jednotlivých členských štátov.<sup>46</sup> Postupy preskúmania sa tiež značne líšia.<sup>47</sup>

103. Napríklad procesy týkajúce sa schválenia rozvoja a posudzovania životného prostredia môžu byť spojené a môžu viesť k jedinému rozhodnutiu alebo môžu byť oddelené a ich výsledkom môžu byť dve alebo viaceré samostatné rozhodnutia.<sup>48</sup> Môžu existovať procesné rozdiely pri rozhodovaní o menších, jednoduchších projektoch s obmedzeným rozsahom v porovnaní s väčšími, zložitejšími projektmi, ktoré môžu mať väčší vplyv na životné prostredie.

104. Rozdiely v štruktúrach rozhodovacích procesov a ich výsledkoch budú mať prirodzene vplyv aj na mechanizmy preskúmania. Medzi postupmi preskúmania existujú aj ďalšie zásadné rozdiely. Napríklad pred podaním žaloby na vnútroštátnych súdoch môžu (alebo nemusia) členské štáty požadovať napadnutie v správnom konaní. Vo vzťahu k takýmto napadnutiam (odvolanie podané na ministerstvo, príslušný orgán alebo osobitné odvolacie senáty atď.) existujú aj inštitucionálne rozdiely.

105. Smernica vo všeobecnosti nevyžaduje ani nezakazuje, aby boli napadnuté rozhodnutia, ktoré „nie sú konečné“. Takáto flexibilita sa dala očakávať vzhľadom na potenciálne veľké množstvo rôznych štruktúr rozhodovacích procesov a postupov preskúmania, ktoré existujú.<sup>49</sup>

106. Ako však bolo vysvetlené vyššie,<sup>50</sup> členské štáty musia jasne uviesť *štádium*, v ktorom môže dôjsť k napadnutiu. Z toho vyplýva, že vnútroštátne právo potenciálnym žalobcom objasní, kedy konkrétny akt predstavuje napadnuteľné rozhodnutie a či žalobca môže a/alebo musí podať žalobu proti rozhodnutiu alebo aktu, ktoré nie je konečné.

107. V prípade chýbajúcich pravidiel práva Únie je úlohou vnútroštátneho práva stanoviť podrobné pravidlá o tom, kedy možno podať žiadosť o povolenie napadnutia, avšak musí byť možné, aby boli všetky relevantné rozhodnutia, skutky alebo nečinnosti v danom čase preskúmateľné.<sup>51</sup>

108. Okrem toho tá istá základná myšlienka, ktorá už bola uvedená vyššie,<sup>52</sup> je opäť prítomná v odpovedi na tretiu otázku vnútroštátneho súdu: skutočnosť, že členský štát evidentne jasne nestanovil žiadny takýto moment, nemožno obrátiť a použiť proti potenciálnym navrhovateľom ako nástroj na vylúčenie súdneho preskúmania v dôsledku nedostupne drahých trov konania alebo vážneho rizika ich vzniku.

45 Porovnaj porovnávacie správy k 20th Colloquium of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. In: RÜDIGER, R., SILBERMANN, E. I.: *Road planning in Europe - A Case Study*. Leipzig, 2006, najmä s. 23 až 32 všeobecnej správy.

46 Napríklad belgické regióny majú v oblasti územného plánovania svoju vlastnú právnu úpravu. Pre podrobnejší prehľad práva životného prostredia v Belgicku pozri DELNOY, M.: *Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements* a MACRORY, R., WESTAWAY, N.: *Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective*. In: PALLEMAERTS, M. (ed.) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing, 2011, s. 341 a nasl.

47 Pozri porovnávacie správy: RÜDIGER, R., SILBERMANN, E. I., už citované v poznámke pod čiarou č. 45, s. 34 a 35; Súhrnná správa o zozname opatrení členských štátov Únie týkajúcich sa prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia vypracovaná spoločnosťou Milieu Ltd pre GR Komisie pre životné prostredie, september 2007, s. 4 až 6; DARPÖ, 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. Pozri tiež PALLEMAERTS, M. (ed.): *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.

48 Pozri tiež rozsudok zo 16. februára 2012, Solvay a. i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 38).

49 Pokiaľ ide o podobné otázky, ktoré vyvstali v inej oblasti práva – verejné obstarávanie, pozri rozsudok z 5. apríla 2017, Marina del Mediterráneo a. i. (C-391/15, EU:C:2017:268, body 26 a 27).

50 Pozri body 44 až 46 vyššie.

51 Pozri opäť analogicky rozsudok z 5. apríla 2017, Marina del Mediterráneo a. i. (C-391/15, EU:C:2017:268, body 26 až 32).

52 Pozri body 44 až 48, 58 až 60 a 89 vyššie.

109. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku vnútroštátneho súdu takto:

Výraz „rozhodnuti[e], skut[ok] alebo nečinnos[t]“ v článku 11 ods. 1 smernice 2011/92 môže zahŕňať rozhodnutia správnych orgánov prijaté pri posudzovaní žiadosti o schválenie rozvoja, ktoré samy osebe neurčujú právne nároky jednotlivých strán nezvratne a s konečnou platnosťou.

### 5. O šiestej otázke

110. Svojou šiestou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či môžu členské štáty stanoviť výnimky z pravidla o nie nedostupne drahom konaní, pokiaľ ich nestanovuje smernica, ani dohovor.

111. Z uznesenia o podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania som vyrozumel, že výnimka, na ktorú sa odkazuje, sa týka neopodstatneného alebo šikanózneho súdneho sporu. V tejto súvislosti nie je úplne jasné, prečo je táto otázka relevantná vzhľadom na konanie vo veci samej. Vnútroštátny súd neuvádza, že uplatňovaný nárok je buď neopodstatnený alebo šikanózny. Podľa vnútroštátneho súdu túto možnosť uviedol vedľajší účastník konania, EirGrid, v konaní pred vnútroštátnym súdom. Na druhej strane Rada ako žalovaná na ústnom pojednávaní pred Súdnym dvorom potvrdila, že žalobkyne neobviňuje zo žiadneho zneužitia.

112. V duchu spolupráce, ktorou sa riadia prejudiciálne konania, však v rozsahu, v akom to môže vnútroštátnemu súdu pomôcť, poznamenávam toto.

113. Ako zdôrazňuje vnútroštátny súd, ani smernica, ani dohovor neobsahuje osobitný základ pre výnimku z pravidla o nie nedostupne drahom konaní v prípadoch neopodstatnených alebo šikanózných konaní.

114. Súdny dvor už však potvrdil, že pravidlo o nie nedostupne drahom konaní nevyžaduje, aby vnútroštátne súdy úplne upustili od uplatňovania vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa trov konania. Okrem toho pri posudzovaní, či trovy konania podliehajú pravidlu o nie nedostupne drahom konaní, možno zohľadniť „neopodstatnenú“ (a *a fortiori* šikanóznou) povahu súdneho sporu.<sup>53</sup> Zmena uplatňovania pravidla o nie nedostupne drahom konaní s cieľom zohľadniť zneužívajúce alebo zjavne nedôvodné nároky preto nepredstavuje výnimku ako takú.

115. Namiesto posudzovania z hľadiska výnimiek alebo dokonca potreby neuplatňovania by som preto pôsobenie pravidla o nie nedostupne drahom konaní chápal harmonickejšim spôsobom: v rámci pôsobnosti pravidla o nie nedostupne drahom konaní sa naďalej uplatňujú štandardné vnútroštátne pravidlá týkajúce sa trov konania, pričom sudca zohľadňuje (ne)úspech každého účastníka v príslušnom konaní, ako aj všetky ďalšie relevantné procesné prvky stanovené vnútroštátnym právom.

116. Hoci z teoretického hľadiska je správne, že ani základné pravidlá týkajúce sa prístupu k spravodlivosti sa nemusia uplatňovať v prípadoch šikanózneho súdneho sporu,<sup>54</sup> čo by sa mohlo vzťahovať aj na pravidlo o nie nedostupne drahom konaní, a na základe všetkých praktických dôvodov by to viedlo k jeho „neuplatniteľnosti“, takéto situácie sú skutočne výnimočné. Z informácií, ktoré uviedol vnútroštátny súd, vyplýva, že typ žaloby podaný v prejednávanej veci sa značne líši od tejto skutočne výnimočnej kategórie.

<sup>53</sup> Ako sa odkazuje aj v bode 58, pozri rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 42).

<sup>54</sup> Rozsudok zo 17. júla 1998, ITT Promedia/Komisia (T-111/96, EU:T:1998:183).



117. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na šiestu otázku vnútroštátneho súdu takto:

Pri uplatňovaní pravidla stanoveného v článku 11 ods. 4 smernice 2011/92, podľa ktorého konanie nesmie byť nedostupne drahé, táto smernica nebráni tomu, aby vnútroštátne súdy zohľadnili neopodstatnenú alebo šikanóznou povahu napadnutia, vo vzťahu ku ktorému sa dané pravidlo uplatňuje.

## **6. O siedmej otázke**

118. Svojou siedmou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či požiadavka stanovená vo vnútroštátnom práve, podľa ktorej je príčinná súvislosť medzi údajným protiprávnym konaním alebo rozhodnutím a poškodením životného prostredia podmienkou uplatnenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktorou sa vykonáva pravidlo o nie nedostupne drahom konaní, zlučiteľná s dohovorom.

119. Rozumiem, že požiadavka príčinnej súvislosti sa vo vnútroštátnej právnej úprave vyskytuje vo vzťahu k trovám konania súvisiacim s napadnutiami, ktoré v zásade *nepatria* do pôsobnosti článku 11 ods. 1 smernice (§ 3 a 4 zákona o životnom prostredí z roku 2011). Okrem toho vnútroštátny súd rozhodol, že tieto ustanovenia vnútroštátneho práva sa v prejednávanej veci *neuplatňujú*.

120. V dôsledku toho je pre mňa ťažké pochopiť, aký význam má otázka, ktorú položil vnútroštátny súd, v kontexte prejednávanej veci. Zastávam preto názor, že siedmu otázku vnútroštátneho súdu treba považovať buď za otázku, ktorá nepatrí do pôsobnosti práva Únie, alebo za čisto hypotetickú otázku. V dôsledku toho by sa mala zamietnuť ako neprípustná.

121. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor zamietol siedmu otázku vnútroštátneho súdu ako neprípustnú.

## **B. Význam Aarhuského dohovoru – štvrtá a piata otázka**

122. Svojou štvrtou a piatou otázkou sa vnútroštátny súd pýta na možný vplyv článku 9 ods. 3 dohovoru na jeho vnútroštátnu právnu úpravu, či už priamo (priamy účinok tohto ustanovenia) alebo nepriamo (prostredníctvom konformného výkladu).

123. Na pojednávaní sa rozprúdila rozsiahla, ale bezvýsledná diskusia o tom, či na základe skutkových okolností prejednávanej veci a vzhľadom na írsku platnú právnu úpravu to nebol článok 9 ods. 2, ktorý sa v skutočnosti uplatnil, a nie článok 9 ods. 3.

124. Chápem, že to, ktoré z týchto ustanovení dohovoru sa uplatňuje, predstavuje z *hľadiska vnútroštátneho práva* rozdiel, pokiaľ ide o konkrétne vnútroštátne pravidlá o trovách konania, ktoré sa na prejednanú vec vzťahujú. Výklad a posúdenie vnútroštátneho práva a skutočností, ktoré potom vedú k ich zaradeniu v zmysle príslušného ustanovenia dohovoru, je však záležitosťou vnútroštátneho súdu.

125. Aj keby sa vychádzalo z predpokladu, že na vec prejednanú pred vnútroštátnym súdom sa uplatňuje článok 9 ods. 3 dohovoru, z *hľadiska práva Únie* sa už na otázky vnútroštátneho súdu odpovede poskytnú na základe smernice, ktorá prebrala príslušné ustanovenia Aarhuského dohovoru do práva Únie. Dodatočné (či už nezávislé alebo nie) uplatňovanie článku 9 ods. 3 by v tejto súvislosti zmenilo len veľmi málo, ak vôbec nič.

126. Uznávam, že o tom, do akej miery právo Únie preberá článok 9 ods. 3 dohovoru, možno podrobne diskutovať, keď zväžeme skutočnosť, že vo vyhlásení Únie o schválení dohovoru sa uvádza, že právo Únie nepreberá článok 9 ods. 3 v plnom rozsahu,<sup>55</sup> a zároveň absenciu ekvivalentného znenia pri prebratí článku 9 ods. 3 do článku 11 smernice.<sup>56</sup>

127. Napriek tomu, bez ohľadu na výsledok tejto diskusie platí, že v rozsahu, v akom napadnutie patrí do pôsobnosti článku 11 ods. 1 smernice, v každom prípade podlieha pravidlu o nie nedostupne drahom konaní, ktoré je zakotvené v jej článku 11 ods. 4.

128. Z dôvodov uvedených v odpovedi na druhú otázku vnútroštátneho súdu si nemyslím, že napadnutie možno navrhovaným spôsobom rozdeliť na rôzne prvky. Bez ohľadu na to, či napadnutie patrí do pôsobnosti článku 11 ods. 1 smernice a podlieha pravidlu o nie nedostupne drahom konaní *v celom rozsahu* alebo nie. V prejednávanej veci všetko v návrhu na začatie prejudiciálneho konania naznačuje, že tam patrí.

129. V dôsledku toho netreba odpovedať na štvrtú a piatu otázku vnútroštátneho súdu.

## V. Návrh

130. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktorú mu položil High Court (Vrchný súd, Írsko), takto:

1. Pokiaľ ide o vnútroštátny právny poriadok, v ktorom zákonodarca výslovne a s určitosťou nestanovil, v akom štádiu konania môžu byť rozhodnutia napadnuté, a túto otázku vždy posudzuje súd osobitne pri každej konkrétnej žalobe v súlade s pravidlami common law, nárok na „nie nedostupne drahé“ konanie upravený v článku 11 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie sa vzťahuje na konanie pred vnútroštátnym súdom, v ktorom sa určuje, či bola konkrétna dotknutá žaloba podaná v správnom štádiu konania.
2. Požiadavka upravená v článku 11 ods. 4 smernice 2011/92, podľa ktorej konanie nesmie byť „nedostupne drahé“, sa vzťahuje na všetky dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia založené na vecnom alebo procesnom porušení uvedenej smernice alebo iných nástrojov práva Únie, ktoré boli predložené v súvislosti s napadnutím rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení o účasti verejnosti v tejto smernici. V prípade, že takéto napadnutie zahŕňa dôvody, vyjadrenia alebo tvrdenia týkajúce sa porušenia práva Únie, ako aj vnútroštátneho práva, požiadavka stanovená v článku 11 ods. 4 uvedenej smernice, v zmysle ktorej musí byť konanie „nie nedostupne drahé“, sa vo všeobecnosti bude vzťahovať na napadnutie ako celok.
3. Výraz „rozhodnuti[e], skut[ok] alebo nečinnos[t]“ v článku 11 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92 môže zahŕňať rozhodnutia správnych orgánov prijaté pri posudzovaní žiadosti o schválenie rozvoja, ktoré samy osebe neurčujú právne nároky jednotlivých strán nezvratne a s konečnou platnosťou.

<sup>55</sup> Zbierka, vyhlásenia a výhrady OSN k Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia – vyhlásenia formulované Európskou úniou po schválení (dostupné na [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec)).

<sup>56</sup> Čo potom potenciálne otvára ďalšiu rovinu komplikácií, zaujímavú, ale opäť mimo rámca prejednávanej veci: ak by sa skutočne mala podať žaloba, ktorá patrí do pôsobnosti článku 9 ods. 3 dohovoru a nepatrí do rámca toho, čo mohla Únia prebrať do právneho poriadku Únie prijatím smernice, potom by sa na potenciálnu uplatniteľnosť dohovoru na tieto otázky v rámci írskych právnych poriadkov nevzťahovalo právo Únie, ale írske ústavné pravidlá o právnych účinkoch medzinárodných zmlúv vo vnútroštátnom právnom poriadku. Ak by to tak bolo, Súdny dvor by v žiadnom prípade nemal právomoc odpovedať na tieto dve prejudiciálne otázky.

4. Vzhľadom na odpovede na prvú a druhú otázku vnútroštátneho súdu netreba odpovedať na štvrtú otázku.
5. Vzhľadom na odpovede na prvú a druhú otázku vnútroštátneho súdu netreba odpovedať na piatu otázku.
6. Pri uplatňovaní pravidla stanoveného v článku 11 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92, podľa ktorého konanie nesmie byť nedostupne drahé, táto smernica nebráni tomu, aby vnútroštátne súdy zohľadnili neopodstatnenú alebo šikanóznú povahu napadnutia, vo vzťahu ku ktorému sa dané pravidlo uplatňuje.
7. Siedma otázka vnútroštátneho súdu je neprípustná.