Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 30. června 2016 [1]

Věc C-243/15

Lesoochranárske zoskupenie VLK
proti
Obvodnému úradu Trenčín

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Najvyšším súdom Slovenskej republiky (Nejvyšší soud Slovenské republiky)]

„Životní prostředí — Aarhuská úmluva — Správní řízení o vydání souhlasu s projektem — Návrh sdružení na ochranu životního prostředí na přiznání postavení účastníka řízení — Ukončení řízení o vydání souhlasu před rozhodnutím o návrhu — Právní ochrana proti rozhodnutí — Účinná právní ochrana“

I – Úvod

1. Původní spor, který vedl k této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, připomíná v závislosti na úhlu pohledu buď právnicky inspirovaná díla Franze Kafky, především povídku „Před zákonem“, nebo dona Quijota.

2. V případě Kafky se postavě hledající spravedlnost bez zjevného důvodu omezuje přístup k soudu, dokud vysílená nezemře. Naopak don Quijote trvá na boji proti větrným mlýnům, namísto toho, aby se věnoval rozumnějším věcem.

3. I nevládní organizace Lesoochranárske zoskupenie VLK (dále jen „LZ“) usiluje – dosud bezúspěšně – před slovenskými soudy o dosažení ochrany práv. Namísto toho je LZ odkazováno na jiný opravný prostředek, který ale mezitím zanikl prekluzí. Chyba však možná netkví ve slovenském systému ochrany práv, ale v tom, že LZ – navzdory odpovídajícím pokynům – trvá na tom, aby pokračovalo v již jednou zvolené cestě, namísto aby včas změnilo směr.

4. Soudní dvůr má objasnit, zda je procesněprávní podoba žaloby sdružení ve slovenském procesním právu slučitelná se zásadou účinné právní ochrany podle článku 47 Listiny základních práv. Sporným slovenským ustanovením v zásadě nelze nic vytknout. Přesto jejich uplatňování v původním řízení vyžaduje zvláštní opatrnost, aby se předešlo Kafkovu paradoxu, ale aby se zároveň ani nenahrávalo pošetilosti vykreslené Cervantesem. V této situaci může Soudní dvůr dát vnitrostátním soudům jen vodítka k použitelným základním zásadám, řešení však musí nakonec najít samy.

5. Článek 47 Listiny se však vztahuje pouze na výkon práv nebo svobod zaručených právem Unie. Proto je jako předběžnou otázku třeba přezkoumat, zda se sdružení na ochranu životního prostředí, jako je LZ, může v původním řízení takových práv a svobod dovolávat.

1 — Původní jazyk: němčina.

6. V souvislosti s určitými postupy účasti veřejnosti byla již provedením Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí[2] (dále jen „Aarhuská úmluva“) Evropskou unií zavedena žaloba sdružení omezená na určitá povolovací řízení[3]. Tato ustanovení se však na projednávaný případ nevztahují.

7. Ve světle Aarhuské úmluvy a obecných zásad odvolávání se na unijní právo však sdružení na ochranu životního prostředí mohou prosazovat unijní právo životního prostředí i mimo rámec výslovně upravené žaloby sdružení. Přitom konkrétně v projednávaném případě je možné odvozovat relevantní právní postavení také přímo z Aarhuské úmluvy.

II – **Právní rámec**

A – *Mezinárodní právo*

8. Základem právního postavení sdružení na ochranu životního prostředí je Aarhuská úmluva. Článek 1 Aarhuské úmluvy obsahuje její cíle:

„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.“

9. Sdružení na ochranu životního prostředí jsou zmíněna v definici veřejnosti a dotčené veřejnosti v čl. 2 odst. 4 a 5 úmluvy. Podle nich:

„4. ‚veřejnost‘ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny;

5. ‚dotčená veřejnost‘ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

10. Článek 6 Aarhuské úmluvy vyžaduje účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. Tato účast zahrnuje prvky posuzování vlivu na životní prostředí. Článek 6 odst. 1 upravuje působnost tohoto procesu:

„Každá strana bude:

a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

b) uplatňovat ustanovení tohoto článku – v souladu se svým vnitrostátním právem – také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením“.

2 — Úř. věst. 2005, L 124, s. 4, schválená rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

3 — 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. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466). K tomu viz rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

11. Článek 9 Aarhuské úmluvy obsahuje ustanovení o opravných prostředcích ve věcech životního prostředí. Článek 9 odst. 2 se týká řízení, která byla předmětem účasti veřejnosti, odstavec 3 platí pro všechna ostatní rozhodnutí v oblasti práva životního prostředí a odstavec 4 obsahuje určité procesní zásady:

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

a) mající dostatečný zájem nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

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

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

(3) Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

(4) Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady.

[…]“

B – *Unijní právo*

1. Posuzování vlivů na životní prostředí

12. Aarhuská úmluva byla do unijního práva částečně provedena směrnicí EIA [4].

13. Článek 1 odst. 2 písm. d) a e) směrnice EIA definuje pojem dotčené veřejnosti:

„d) ‚veřejností‘ [se rozumí] jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi;

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), naposledy změněná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

e) ‚dotčenou veřejností' [se rozumí] veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem".

14. Článek 11 směrnice EIA obsahuje úpravu přístupu k právní ochraně, která do značné míry odpovídá čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a která byla rovněž zakotvena směrnicí 2003/35:

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

a) mají dostatečný zájem nebo

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku,

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

(2) […]

(3) Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely odst. 1 písm. a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely odst. 1 písm. b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

(4) […]"

2. Ochrana přírody

15. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť[5] počítá s vytvářením oblastí ochrany, takzvaných lokalit významných pro Společenství. Článek 6 odst. 3 vyžaduje předchozí posouzení projektů, které mohou mít na tyto lokality významný vliv:

„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti."

16. Toto ustanovení platí podle článku 7 směrnice o ochraně přírodních stanovišť také pro oblasti ochrany ptactva, které byly vyhlášeny podle směrnice o ochraně ptáků[6].

5 — Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), naposledy pozměněná směrnicí Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti životního prostředí (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), naposledy pozměněná směrnicí Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti životního prostředí (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

C – Právo Slovenské republiky

17. Ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) [zákon o správním řízení (správní řád)] ve znění použitelném na spor v původním řízení stanoví:

„(1) Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech se má jednat nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájem nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do okamžiku, kdy se prokáže opak.

(2) Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní zákon takové postavení přiznává.“

18. Ustanovení § 250b odst. 2 a 3 druhé věty občianskeho súdneho poriadku (občanský soudní řád) ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „OSP“) obsahuje mimo jiné následující ustanovení, která se týkají obsahu položené předběžné otázky:

„(2) Pokud žalobu podá někdo, kdo tvrdí, že mu rozhodnutí správního orgánu nebylo doručeno, ačkoliv se s ním jako s účastníkem řízení mělo jednat, ověří soud správnost tohoto tvrzení a uloží správnímu orgánu doručit tomuto účastníkovi správní rozhodnutí a podle okolností odloží jeho vykonatelnost. Tímto stanoviskem soudu je správní orgán vázán. Po uskutečněném doručení předloží správní orgán spisy soudu k rozhodnutí o žalobě. Pokud je v rámci správního řízení po vykonání pokynu soudu k doručení správního rozhodnutí zahájeno řízení o opravném prostředku, správní orgán o tom soud bez zbytečného odkladu uvědomí.

(3) Soud postupuje podle odstavce 2, jen pokud od vydání rozhodnutí, které nebylo žalobci doručeno, neuplynula lhůta tří let.“

III – **Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

19. LZ bylo oznámením ze dne 18. listopadu 2008 informováno o zahájení správního řízení, v němž se rozhodovalo o tom, zda lze vydat souhlas s realizací oplocení pozemku ležícího mimo hranice zastavěného území obce pro akciovou společnost Biely potok, a.s. (dále jen „BPAS“). Projekt souvisel s plánovaným rozšířením obory, ve které BPAS chová jelení zvěř, a to na pozemcích nacházejících se v chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO“), kterou Slovenská republika jako oblast ochrany podle směrnice o ochraně ptáků a jako lokalitu významnou pro Společenství ve smyslu směrnice o ochraně přírodních stanovišť začlenila do soustavy Natura 2000.

20. LZ požadovalo přerušení řízení o vydání souhlasu a vyřešení předběžné otázky, kterou je rozhodnutí příslušného ministerstva životního prostředí o udělení výjimky z podmínek ochrany chráněných druhů, přičemž poukazovalo na negativa uvedená ve stanovisku státního orgánu ochrany přírody, který CHKO spravuje, která mají natolik závažnou povahu, že postačují k neudělení souhlasu.

21. V první fázi řízení o vydání souhlasu poté v dubnu a v červnu 2009 příslušné orgány rozhodly, že LZ se nepřiznává postavení účastníka, což je předmětem současného soudního přezkumu v původním řízení. LZ proto podalo ke Krajskému soudu v Trenčíně žalobu, v níž argumentovalo ve prospěch svého účastenství v řízení o vydání souhlasu zejména ustanoveními Aarhuské úmluvy.

22. Následně bylo řízení o vydání souhlasu vůči BPAS ukončeno rozhodnutím o udělení souhlasu bezodkladně vydaným dne 10. června 2009; současně se výše uvedené napadené rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení stalo „konečným“.

23. Krajský soud po zjištění, že před Soudním dvorem Evropské unie probíhá řízení o předběžné otázce ve věci C-240/09, které může mít vliv na jeho rozhodování, přerušil své řízení až do rozhodnutí v dané věci, a s přihlédnutím k následně vydanému rozsudku [7], jakož i k souvisejícímu rozsudku Nejvyššího soudu Slovenské republiky v obdobné věci, rozsudkem ze dne 23. srpna 2011 obě napadená rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení věci zrušil a věc vrátil správním orgánům k dalšímu řízení.

24. V tomto rozhodnutí se krajský soud ztotožnil s názorem LZ, že mu v souvislosti s právem na ochranu životního prostředí, respektive právem na příznivé životní prostředí, přísluší právo na soudní ochranu. Krajský soud odkázal přímo na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 44 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky.

25. V odvolacím řízení Nejvyšší soud dne 26. ledna 2012 první rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s právně závazným názorem, podle kterého předmět řízení o účastnictví odpadl. Samostatný přezkum rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka správního řízení je přípustný pouze tehdy, pokud správní řízení stále probíhá.

26. Poté krajský soud druhým rozhodnutím ze dne 12. září 2012 opětovně zrušil rozhodnutí obou správních orgánů nepřiznat účastenství a věc vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší soud však dne 28. února 2013 zrušil i toto rozhodnutí.

27. Na tomto základě krajský soud třetím rozhodnutím z dubna 2013 zastavil soudní přezkum, ale neodkázal LZ na podání návrhu na dodatečné doručení konečného rozhodnutí o udělení souhlasu, jelikož lhůta tří let pro podání žaloby od udělení souhlasu již mezitím v důsledku probíhajících soudních řízení uplynula.

28. V probíhajícím řízení o opravném prostředku, zahájeném nyní na návrh LZ, předkládá Nejvyšší soud Soudnímu dvoru Evropské unie následující otázku:

„Je možné právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, které je zakotveno v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, v případě údajného porušení práva na vysokou úroveň ochrany životního prostředí provedeného především pro podmínky Evropské unie směrnicí o ochraně přírodních stanovišť, tj. zejména napomáhat hledání stanoviska ve spojení s veřejností k projektu, který může pravděpodobně významně ovlivnit zvláště chráněná území soustředěná pod evropskou ekologickou síť s názvem Natura 2000, a právo, jehož uplatnění se ve smyslu článku 9 Aarhuské úmluvy a v mezích naznačených prostřednictvím rozsudku ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), domáhá žalobce jako nezisková organizace založená na ochranu životního prostředí na vnitrostátní úrovni, spravedlivě naplnit i takovým postupem vnitrostátního soudu, jenž zastaví soudní přezkum ve sporu o přezkoumání rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka ve správním řízení o vydání souhlasu, jako je tomu ve věci samé, a odkáže ho na podání žaloby jako opomenutého účastníka řízení v uvedeném správním řízení?“

29. Lesoochranárske zoskupenie VLK, Slovenská republika a Evropská komise předložily písemné vyjádření a zúčastnily se jednání konaného dne 18. dubna 2016. Před jednáním kromě toho tito tři zúčastnění a Biely potok a.s. písemně odpověděli na několik otázek Soudního dvora.

7 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

IV – **Posouzení**

30. Svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce chce Nejvyšší soud zjistit, zda podmínky výkonu práv sdružení na ochranu životního prostředí stanovené ve slovenském právu jsou slučitelné s unijním právem, a zejména zda splňují požadavky práva na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny základných práv.

31. Nejvyšší soud správně vychází z toho, že základní práva zaručená v právním řádu Unie se uplatní pouze v situacích, které se řídí právem Unie[8]. Kromě toho článek 47 Listiny se týká pouze práv a svobod zaručených právem Unie. Proto nejprve posoudím existenci právního postavení sdružení podle unijního práva (k tomu viz níže bod A) a poté se budu zabývat podmínkami účinné právní ochrany, kterou vyžaduje unijní právo (k tomu viz níže bod B).

A – *K právnímu postavení sdružení na ochranu životního prostředí podle unijního práva*

32. Nejvyšší soud má za to, že unijní právo je použitelné, jelikož věc v původním řízení se týká povinností členského státu, které vyplývají ze směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Vedle toho zmiňuje i Aarhuskou úmluvu.

33. Na první pohled se žaloba v původním řízení týká účasti na řízení o vydání souhlasu k oplocení v rámci chráněného území. Tato účast však není výslovně a přímo upravena unijním právem. Jde naopak o koncept slovenského práva. Obsahuje nicméně prvky, které mohou být zaručeny unijním právem. V souvislosti s těmito prvky může být zaručení účinné právní ochrany v rámci unijního práva podstatné.

34. Související otázka, zda podle unijního práva existuje právo účasti veřejnosti na řízení o vydání souhlasu, však nevyžaduje hlubší analýzu. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž vyplývá, že LZ bylo o řízení o vydání souhlasu informováno a mohlo se vyjádřit. Minimální standard práva účasti mu tedy byl zajištěn.

35. Ve skutečnosti nejde LZ v prvé řadě o vyjádření se k projektu, ale o oprávnění soudně napadnout povolení projektu. Z tvrzení účastníků řízení vyplývá, že přiznání postavení účastníka řízení je podle slovenského práva podmínkou napadení konečného rozhodnutí v řízení (§ 53 slovenského správního řádu a § 250b odst. 2 slovenského občanského soudního řádu).

36. Unijní právo skutečně zakládá práva sdružení na ochranu životního prostředí podat žalobu. Tato práva na podání žaloby se dají dovodit přímo z unijního práva, v tomto případě z čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť (viz část 1 níže). Dále jsou určitá práva týkající se podání žaloby v souvislosti s postupem zapojení veřejnosti stanovena v čl. 9 odst. 2 a v článku 6 Aarhuské úmluvy (viz část 2 níže).

1. K článku 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť

37. Právo podat žalobu vyplývá přímo z čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

38. V této souvislosti však Slovensko a BPAS namítají, že uplatnění tohoto ustanovení již není předmětem řízení ve věci samé, jelikož o tom již bylo s konečnou platností rozhodnuto. Vyjádření Soudního dvora k článku 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť tedy podle nich již není potřeba.

8 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19 a citovaná judikatura), jakož i rozsudek ze dne 17. prosince 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 66).

39. Navzdory několika doplňujícím otázkám zůstalo na jednání nejasné, zda skutečně jde o rozhodnutí, které lze napadnout samostatně, nebo pouze o stanovisko v řízení o vydání souhlasu. Kromě toho Nejvyšší soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zjevně vychází z toho, že uplatnění směrnice o ochraně přírodních stanovišť je rozhodně stále předmětem řízení ve věci samé. V rámci tohoto řízení o předběžné otázce je proto třeba vycházet z tohoto předpokladu.

40. Podle čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť jakýkoli plán nebo projekt, který bude mít, samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, pravděpodobně na oblast ochrany ve smyslu směrnice o ochraně přírodních stanovišť nebo směrnice o ochraně ptáků významný vliv, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

41. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť neobsahuje žádné vodítko k tomu, zda čl. 6 odst. 3 zakládá právo sdružení na ochranu životního prostředí podat z důvodu porušení tohoto ustanovení žalobu. V této souvislosti jsem zastávala názor, že *jednotlivci* se mohou tohoto ustanovení dovolávat pouze tehdy, pokud jim *vnitrostátní* právo poskytuje možnost právní ochrany proti opatřením porušujícím dotčená ustanovení [9].

42. Se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicím, by však bylo neslučitelné v zásadě vyloučit, aby se dotčené osoby mohly dovolat povinnosti, kterou směrnice ukládá [10]. Přinejmenším fyzické nebo právnické osoby, které jsou porušením ustanovení směrnice bezprostředně dotčeny, musí mít možnost požadovat od příslušných orgánů – případně prostřednictvím příslušných soudů – dodržování předmětných povinností [11].

43. Soudní dvůr již rozhodl, že čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť je přímo použitelný v rozsahu, v němž vnitrostátní orgány nesmí podle tohoto ustanovení povolit činnost při nejistotě ohledně neexistence škodlivých účinků na dotčenou lokalitu [12]. Pokud jsou takové účinky zjištěny, platí to samozřejmě tím spíše. V obou případech lze povolení vydat podle čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť pouze výjimečně [13].

44. Otázkou však je, zda by LZ bylo případným porušením čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť přímo dotčeno.

45. Přímo dotčeny jsou v každém případě osoby, které se dovolávají porušení svých vlastních *práv*, tomu však v projednávaném případě nic nenasvědčuje.

46. Soudní dvůr však již uznal, a dokonce v souvislost s LZ a směrnicí o ochraně přírodních stanovišť, že organizaci na ochranu životního prostředí musí být umožněno soudně napadnout správní rozhodnutí, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí [14].

47. V témže smyslu Soudní dvůr zdůrazňuje oprávnění fyzických *nebo* právnických osob zakročit proti riziku překročení prahových hodnot, které slouží k ochraně zdraví [15]. Zatímco přímé dotčení fyzických osob může vyplývat z toho, že je dotčeno jejich vlastní zdraví, o právnických osobách to nelze tvrdit.

9 — Stanovisko ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, body 138 až 144).

10 — Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66), a ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37 a citovaná judikatura).

11 — V tomto smyslu rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 39), a ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 100).

12 — Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, body 68 a 69).

13 — Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 60).

14 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 51).

15 — Rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 38 a 39).

48. Právnické osoby, jako například sdružení na ochranu životního prostředí, mohou být však porušením právních předpisů na ochranu zdraví dotčené v rozsahu, v němž je právně uznán jejich zájem na ochraně zdraví. V projednávané věci sice nejde o ochranu zdraví, ale v souvislosti s ochranou životního prostředí je právní uznání zájmů sdružení ještě zřetelnější. V unijním právu je uznání zájmů určitých sdružení na ochraně životního prostředí stanoveno v čl. 1 odst. 2 písm. e) druhé větě směrnice EIA a ještě šíře v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. Členské státy musí uznat sdružení, která se zabývají ochranou životního prostředí a splňují všechny ostatní požadavky vnitrostátního práva. Přitom musí být zaručen „široký přístup k právní ochraně“ a užitečný účinek žaloby sdružení podle směrnice EIA [16].

49. Na základě právně uznaného zájmu těchto sdružení na ochraně životního prostředí jsou sdružení porušením přímo použitelných ustanovení unijního práva životního prostředí dotčena dostatečně, aby se mohla těchto ustanovení dovolávat před vnitrostátními soudy. To platí obzvláště tehdy, když uplatňují porušení čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

50. Uznání bezprostředního dotčení sdružení na ochranu životního prostředí porušením čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť vyžaduje rovněž čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Toto ustanovení sice není přímo použitelné [17], ale hrozí-li porušení směrnice o ochraně stanovišť, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie v oblasti životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy [18]. Ty směřují k tomu, zajistit účinnou ochranu životního prostředí [19]. Jelikož Aarhuská úmluva je nedílnou součástí unijního práva, má tutéž povinnost i Soudní dvůr.

51. K dosažení cíle účinného uplatňování práva životního prostředí přispívá, jsou-li uznaná sdružení na ochranu životního prostředí oprávněna uplatňovat přímo použitelná ustanovení unijního práva životního prostředí, tedy zejména čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

52. Tento výsledek kromě toho není unijnímu právu cizí, jelikož uznaná sdružení na ochranu životního prostředí se mohou dovolávat článku 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť rovněž v rámci žaloby podle článku 11 směrnice EIA, případně čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy [20].

53. Je tedy třeba konstatovat, že sdružení na ochranu životního prostředí uznaná ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. e) druhé věty směrnice EIA musejí mít možnost napadnout soudně porušení čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

2. K Aarhuské úmluvě

54. Kromě toho je možné oprávnění podat žalobu v původním řízení opřít i přímo o Aarhuskou úmluvu.

55. Podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy musí smluvní státy osobám z řad dotčené veřejnosti zajistit přístup k přezkumnému řízení, aby mohla být po stránce hmotné i procesní přezkoumána zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6. Povolení oplocení, které vyvolalo spor v původním řízení, by mohlo spadat pod čl. 6 odst. 1 písm. b).

16 — Rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, bod 45).

17 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 45), a ze dne 13. ledna 2015, Rada v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4, bod 55), jakož i Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5, bod 47).

18 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 50).

19 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 46).

20 — Rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 49).

a) K právním účinkům Aarhuské úmluvy

56. Aarhuská úmluva byla podepsána tehdejším Evropským společenstvím a poté schválena rozhodnutím 2005/370. Podle ustálené judikatury jsou tedy ustanovení této úmluvy podle čl. 216 odst. 2 SFEU nyní nedílnou součástí unijního právního řádu [21].

57. Úmluva byla sice uzavřena Společenstvím a všemi jeho členskými státy na základě sdílené pravomoci, ale Soudní dvůr, je-li mu na základě článku 267 SFEU věc předložena, má pravomoc vymezit povinnosti, které na sebe vzala Unie, a povinnosti, za které jsou odpovědny jen členské státy, a pravomoc vykládat (za tím účelem) ustanovení Aarhuské úmluvy [22]. Jestliže dojde k závěru, že určité ustanovení patří k povinnostem, které na sebe vzala Unie, spadá výklad tohoto ustanovení rovněž do jeho pravomoci.

58. Článek 6 Aarhuské úmluvy vyžaduje pro povolení určitých činností účast veřejnosti s posouzením vlivů na životní prostředí. Článek 9 odst. 2 upravuje příslušné právo podat žalobu. Tato ustanovení byla z velké míry provedena směrnicí EIA, takže se týkají oblasti z velké části upravené unijním právem. Z tohoto důvodu má Soudní dvůr neomezenou pravomoc vykládat článek 6 a čl. 9 odst. 2 úmluvy [23].

59. Tato ustanovení mohou zakládat práva a svobody zaručené unijním právem ve smyslu článku 47 Listiny buď přímo, nebo tím, že určují obsah ustanovení sekundárního unijního práva, případně práva členských států. Nic nesvědčí pro to, že by spor v původním řízení měl spadat pod posledně uvedený případ. Článek 6 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy tedy mohou zakládat působnost článku 47 Listiny pouze tehdy, pokud mají přímý účinek, který napomáhá takovému sdružení, jako je LZ v původním řízení.

60. Ustanovení úmluvy uzavřené Unií a jejími členskými státy se třetími státy mají přímý účinek, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu, případně „povahu a systematiku“ této smlouvy obsahují jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu [24].

61. V této souvislosti je třeba poukázat nejprve na to, že Aarhuská úmluva, jak vyplývá z jejího článku 1, na rozdíl například od práva WTO [25], svým účelem a povahou směřuje k založení práv jednotlivců a sdružení v oblasti ochrany životního prostředí. Právě tento cíl, respektive jeho neexistenci, Soudní dvůr zdůraznil, když v rozsudku Intertanko zkoumal povahu a systematiku úmluvy o mořském právu [26].

62. Kromě toho Soudní dvůr již ohledně článku 11 směrnice EIA stanovil, že toto ustanovení je v souvislosti s právy sdružení na ochranu životního prostředí přímo použitelné [27]. To musí platit i pro čl. 9 odst. 2 úmluvy, jelikož toto ustanovení odpovídá, co do významu, článku 11 směrnice EIA.

21 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30 a citovaná judikatura).

22 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 31 a citovaná judikatura).

23 — Rozsudky ze dne 19. března 2002, Komise v. Irsko (C-13/00, EU:C:2002:184, bod 20), ze dne 7. října 2004, Komise v. Francie, C-239/03, EU:C:2004:598, body 29 až 31), ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 36), a rozsudek ze dne 4. září 2014, Komise v. Rada (C-114/12, EU:C:2014:2151, bod 102).

24 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 44 a citovaná judikatura).

25 — Rozsudky ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115), ze dne 1. března 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, bod 39, 42 a násl.), a rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, body 38 a 39).

26 — Rozsudek ze dne 3. června 2008, The International Association of Independent Tanker Owners a další (C-308/06, EU:C:2008:312, body 64 a 65). v této souvislosti viz Kokott, J., „International Law – A Neglected ‚Integral' Part of the EU Legal Order?“, in: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Brusel 2013, s. 61, 76 a násl.

27 — Rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 57).

63. Dále je ještě třeba ověřit, zda čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy také obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu [28].

b) K článku 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy

64. Podle čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy uplatňují smluvní strany pravidla pro účast veřejnosti obsažená v tomto článku v souladu se svým vnitrostátním právem u rozhodnutí o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a mohou mít významný vliv na životní prostředí. K tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají článku 6.

65. Příloha I úmluvy se vztahuje k čl. 6 odst. 1 písm. a), který vyžaduje povinnou účast veřejnosti pro povolení činností uvedených v této příloze. Oplocení určitých ploch za účelem rozšíření obory tam přitom uvedeno není.

66. Odkaz na vnitrostátní právo v čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy a určení použitelnosti článku 6 smluvními stranami by mohly znamenat, že realizace účasti veřejnosti na základě čl. 6 odst. 1 písm. b) přichází v úvahu výlučně podle práva smluvních stran. V tomto smyslu lze chápat i Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy [29]. V takovém případě by bylo přímé použití tohoto ustanovení vyloučeno.

67. Při pozornější četbě však znění čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy neodůvodňuje závěr, že použití tohoto ustanovení předpokládá provedení Unií nebo členskými státy.

68. V závazném francouzském znění čl. 6 odst. 1 písm. b) druhé věty Úmluvy se totiž výslovně stanoví, že smluvní strany rozhodnou o nutnosti účasti veřejnosti *v každém případě* [30]. Taktéž závazná znění v anglickém [31] a ruském [32] jazyce vyjadřují přinejmenším tentýž smysl. Nevyžadují sice výslovně posouzení v každém jednotlivém případě, ale je podle nich třeba vždy určit, zda určitá navrhovaná činnost podléhá článku 6.

69. Druhá věta článku 6 odst. 1 písm. b) úmluvy je tedy bezpodmínečná přinejmenším v rozsahu, v němž musí smluvní strany v každém případě v zásadě rozhodnout, zda určitá činnost vyžaduje účast veřejnosti podle článku 6. Zda toto posouzení vykonají, není předmětem jejich volného uvážení.

70. S přímou použitelností této povinnosti není v rozporu ani to, že článek 6 úmluvy má být podle čl. 6 odst. 1 písm. b) první věty uplatňován „v souladu [s] vnitrostátním právem“. Tento odkaz nelze zejména chápat tak, že posuzování jednotlivých případů musí být stanoveno ve vnitrostátním právu. V takovém případě by totiž byla druhá věta čl. 6 odst. 1 písm. b) nadbytečná.

71. Článek 6 úmluvy je naopak jakožto součást unijního práva nevyhnutelně již součástí práva členských států, a proto v zásadě tvoří dostačující právní základ pro posouzení nezbytnosti účasti veřejnosti.

72. Odkaz na vnitrostátní právo tedy znamená především to, že z tohoto práva je třeba vzít prvky, které článek 6 úmluvy nestanoví dostatečně přesně. Předpokladem nezbytnosti účasti veřejnosti je zejména to, že pro spornou činnost existuje vůbec povolovací řízení, v rámci nějž může být tato otázka posouzena. Stanovení povolovacího řízení vymezuje, které činnosti vůbec připadají pro použití článku 6 v úvahu, a umožňuje určit orgán, který musí nezbytnost účasti veřejnosti přezkoumat.

28 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 44 a citovaná judikatura).

29 — Zjištění a doporučení ze dne 24. září 2010, Cultra Residents' Association v. Spojené království (ACCC/C/2008/27, body 44 a 45). K tomuto výboru viz mé stanovisko ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, bod 8).

30 — „Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions“.

31 — „To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions“.

32 — „С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями“.

73. V původním sporu je tento předpoklad splněn, jelikož sporné oplocení vyžaduje povolení. Počítá se podle všeho i s minimální účastí veřejnosti, jelikož LZ bylo o povolovacím řízení informováno a mohlo se vyjádřit.

74. Povinnosti posouzení nezbytnosti nutnosti účasti veřejnosti odpovídá právo na toto posouzení, jelikož cílem Úmluvy podle článku 1 je taková práva založit. Pokud však takové právo existuje, musí mít oprávněné osoby rovněž možnost prosadit jej soudní cestou.

75. Okruh oprávněných osob je rovněž dostatečně určen Aarhuskou úmluvou ve spojení s jejím provedením směrnice EIA a příslušným právem členských států. Cílem článku 6 úmluvy je totiž účast „dotčené veřejnosti“, která je definována v čl. 2 odst. 5 úmluvy a podle této definice zahrnuje nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů. Členské státy musí takové organizace v rámci provedení směrnice EIA uznat, přičemž musí zajistit „široký přístup k právní ochraně“ a nebránit užitečnému účinku pravidel upravujících žalobu sdružení [33]. Pokud LZ patří do tohoto okruhu, musí mít toto sdružení možnost prosadit i svůj nárok na přezkoumání uplatnění článku 6 úmluvy [34].

76. Co se týká kritérií při rozhodnutí o uplatnění článku 6 úmluvy v konkrétním případě, je třeba vycházet z účelu tohoto rozhodnutí. Podle anglického a ruského znění čl. 6 odst. 1 písm. b) druhé věty slouží toto rozhodnutí v každém případě výslovně k uplatnění první věty, to znamená uplatňovat článek 6 i u rozhodnutí, která nejsou uvedena v příloze I a mohou mít významný vliv na životní prostředí. Francouzské znění sice neuvádí tento účel výslovně, ale neplyne z něj ani žádný jiný účel, který by mohlo mít rozhodnutí o uplatnění článku 6.

77. Jak Soudní dvůr již rozhodl v souvislosti se směrnicí EIA [35] a směrnicí SEA [36], které obsahují velmi podobná ustanovení, vymezuje tento účel výkon volného uvážení, které je přiznáno smluvním stranám v rámci čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy. Pokud mohou mít plánované činnosti vliv na životní prostředí, musí smluvní strany rozhodnout ve prospěch uplatnění článku 6. Vzhledem k tomuto vymezení účelem je povinnost zajistit účast veřejnosti v případě pravděpodobnosti významného vlivu na životní prostředí rovněž přímo použitelná [37].

78. Úmluva neobsahuje žádnou definici toho, jaké vlivy na životní prostředí jsou významné. Proto mají členské státy v této souvislosti určitý prostor pro uvážení. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť však konkretizuje požadavky, které je třeba klást na významnost vlivů na životní prostředí v oblasti evropské ochrany životního prostředí. Posouzení vlivů na životní prostředí tak může činit nezbytným riziko ohrožení přísně chráněných druhů [38]. V rámci posouzení podle směrnice EIA je třeba prozkoumat i vlivy projektů na cíle ochrany chráněných oblastí [39]. Je tedy třeba vycházet z toho, že negativní vlivy na cíle ochrany evropských chráněných oblastí je třeba v zásadě považovat za významné ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy. Možnost takových vlivů navrhovaných činností proto zpravidla zavazuje k uplatnění článku 6 Aarhuské úmluvy.

33 — Viz rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, bod 45).

34 — Viz, v souvislosti se směrnicí EIA, rozsudek ze dne 30. dubna 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, bod 58).

35 — Viz rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, body 50 a 61), a ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, body 29 a 41 až 43).

36 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157, SEA znamená „strategic environmental assesment“ (strategické posuzování vlivů na životní prostředí)]. K tomu viz rozsudky ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další (C-295/10, EU:C:2011:608, bod 46), a ze dne 10. září 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, body 46 a 47).

37 — V souvislosti se směrnicí EIA viz rozsudek ze dne 21. března 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 41 a 42).

38 — V souvislosti s ochranou druhů viz rozsudek ze dne 11. ledna 2007, Komise v. Irsko (C-183/05, EU:C:2007:14, body 34 až 37), a mé stanovisko ve věci Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, bod 54).

39 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko (C-404/09, EU:C:2011:768, body 84 až 92).

79. Tento výklad sice pokyny pro uplatňování úmluvy nijak rezolutně nehájí, přesto i tento dokument konstatuje, že možnost významných vlivů na životní prostředí vyvolává povinnost rozhodnout o uplatnění článku 6. Toto rozhodnutí se může podle pokynů opírat o přezkoumání konkrétního případu, nebo o prahové hodnoty či kritéria. Tento dokument hovoří i o možnosti prosadit splnění povinnosti zajistit účast veřejnosti podle článku 6 soudní cestou [40].

80. Z článku 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy tedy vyplývá právo uznaného sdružení na ochranu životního prostředí, aby orgány příslušné podle vnitrostátního práva přezkoumaly v každém jednotlivém případě, zda navrhované činnosti mohou mít významný vliv na životní prostředí, a má se na ně tedy uplatnit článek 6.

c) K omezení povinnosti účast veřejnosti

81. Proti výše uvedenému řešení by však mohla hovořit potenciální bezbřehost čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy. Bylo by totiž možné mít za to, že čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy zahrnuje jakoukoliv myslitelnou činnost a vyžaduje tudíž všeobecnou kontrolu.

82. Judikatura Soudního dvora k odpovídajícím ustanovením směrnice EIA a směrnice SEA [41] se naopak týká jen určitých případů, zejména typů projektů uvedených v příloze II směrnice EIA [42] a přijímání plánů a programů, jejichž přijímání je upraveno vnitrostátními právním a správními předpisy, které určují orgány příslušné k jejich přijímání, jakož i postupu jejich vypracování [43]. V obou případech tedy příslušný zákonodárce provedl předběžný výběr činností, které přicházejí v úvahu v souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí.

83. Avšak i působnost čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy je omezená minimálně v tom, že účast veřejnosti musí probíhat v souladu s vnitrostátním právem. Jak již bylo uvedeno, znamená to, že pro spornou činnost musí existovat povolovací řízení, v jehož rámci může být posouzena nezbytnost účasti veřejnosti a případně tato účast realizována [44]. Stanovení takového povolovacího řízení příslušným zákonodárcem vychází zpravidla také z očekávaných vlivů daných činností.

84. Zbytkové „riziko“ účasti veřejnosti odpovídá cíli úmluvy podřídit činnosti, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, článku 6. Toto řízení může totiž přispět k tomu, aby se zabránilo vlivu takových činností na životní prostředí nebo aby byl tento vliv alespoň minimalizován.

d) Předběžný závěr

85. Článek 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy tedy zakládá právo uznaných sdružení na ochranu životního prostředí, aby orgány příslušné podle vnitrostátního práva v konkrétním případě posoudily, zda navrhované činnosti mohou mít významný vliv na životní prostředí, a má se na ně tedy uplatnit článek 6. Je-li tomu tak, pro což v původním řízení hovoří to, že je dotčena evropská oblast ochrany, může být rozhodnutí o této činnosti napadeno podle čl. 9 odst. 2. Pokud je naopak účast veřejnosti zamítnuta, může být napadeno u soudu alespoň toto zamítavé rozhodnutí.

40 — Ebbesson, Gaugitsch, Miklau, Jendrośka, Stec, Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. vydání, 2014, s. 132.

41 — Viz bod 77 výše.

42 — V tomto smyslu viz usnesení ze dne 10. července 2008, Aiello a další (C-156/07, EU:C:2008:398, bod 34).

43 — Rozsudek ze dne 22. března 2012, Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, EU:C:2012:159, body 28 až 31). A konkrétněji mé stanovisko v této věci (EU:C:2011:755, body 14 až 30). Viz rovněž kritika Supreme Court Spojeného království, HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, bod 175-189.

44 — Viz výše bod 72.

3. K názoru Komise

86. Pouze pro úplnost je třeba nakonec poukázat na to, že názor Komise, že čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť provádí čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, a zakládá tedy povinnost účasti veřejnosti, není přesvědčivý.

87. Článek 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť sice zmiňuje možnost účasti veřejnosti v souvislosti s posouzením, které se má provést podle tohoto ustanovení. Podle tohoto ustanovení se však má veřejnost zúčastnit pouze *v případě potřeby*. Povinnost účasti veřejnosti tedy musí vyplývat z jiných předpisů, například směrnice EIA nebo směrnice SEA nebo samotného čl. 6 odst. 1 písm. b) úmluvy.

B – *K účinné právní ochraně*

88. Nejvyšší soud chce zjistit, zda je s požadavky účinné právní ochrany slučitelné, pokud se soudní řízení o uznání sdružení na ochranu životního prostředí za účastníka správního řízení po ukončení tohoto správního řízení ukončí a sdružení na ochranu životního prostředí se v této souvislosti odkáže na jinou žalobu.

1. K opravným prostředkům podle slovenského práva

89. Podle informací Nejvyššího soudu poskytuje slovenské právo v této souvislosti dva opravné prostředky, které se vzájemně doplňují.

90. První opravný prostředek může směřovat proti procesnímu rozhodnutí, kterým se žalobkyni nepřiznává postavení účastníka na řízení. Je-li tato žaloba úspěšná, může se žalobkyně zúčastnit dalšího řízení a může případně po skončení řízení napadnout rozhodnutí po věcné stránce. Tato žaloba je však bezpředmětná, pokud mezitím dotčené správní řízení skončilo rozhodnutím. V takovém případě totiž odpadne předmět soudního řízení, protože práva účastníka již nelze vykonat. To je dosavadním výsledkem soudního řízení v původním sporu.

91. Za této situace lze podat druhý opravný prostředek podle § 250b odst. 2 slovenského občanského soudního řádu. Podle něho může osoba, která nebyla účastníkem ukončeného správního řízení, podat žalobu s cílem, aby jí bylo konečné správní rozhodnutí doručeno. Předpokladem úspěchu této žaloby je, že se se žalobkyní jako s účastníkem řízení mělo jednat. V případě úspěchu musí být správní rozhodnutí žalobkyni doručeno a ta proti němu může následně podat opravný prostředek. V zásadě touto cestou se mělo LZ v původním řízení vydat.

92. Druhý opravný prostředek však podle § 250b odst. 3 slovenského občanského soudního řádu podléhá prekluzivní lhůtě tří let od vydání správního rozhodnutí. Tato lhůta v původním řízení již uplynula.

2. K použitelným kritériím podle unijního práva

93. Vzhledem k tomu, že unijní právo zakládá jak prostřednictvím čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, tak prostřednictvím čl. 6 odst. 1 písm. b) a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nárok uznaných sdružení na ochranu životního prostředí na soudní přezkum rozhodnutí, která mohou mít významný vliv na evropské oblasti ochrany ve smyslu směrnice o ochraně přírodních stanovišť nebo směrnice o ochraně ptáků, uplatní se v souvislosti s prosazením tohoto nároku základní práva podle unijního práva.

94. Zvlášť významný je v této souvislosti čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv, na který odkazuje Nejvyšší soud. Podle tohoto článku má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Toto ustanovení potvrzuje zásadu účinné soudní ochrany – obecnou zásadu práva Unie, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která je zakotvena v článcích 6 a 13 EÚLP [45].

95. Kromě toho je třeba zohlednit i čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy [46]. Podle tohoto ustanovení zajišťují zejména postupy uvedené v čl. 9 odst. 2 a 3 přiměřenou a účinnou nápravu Tyto postupy by měly být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady.

96. Článek 9 odst. 4 úmluvy je zjevně použitelný, pokud se právo podat žalobu opírá o čl. 6 odst. 1 písm. b) ve spojení s čl. 9 odst. 2. Ale i právo podat žalobu na základě čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť spadá do působnosti čl. 9 odst. 4 úmluvy, jelikož toto druhé právo podat žalobu slouží k provedení obecnějšího, ale nikoliv přímo použitelného práva podat žalobu podle čl. 9 odst. 3 úmluvy.

97. V případě neexistence právní úpravy Unie v dané oblasti však přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, v tomto případě z Aarhuské úmluvy a ze směrnice o ochraně stanovišť, přičemž členské státy jsou v každém případě zodpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv [47].

98. Procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být přitom méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity) [48].

99. V projednávaném případě nic nesvědčí pro porušení zásady rovnocennosti. Význam má tedy především zásada efektivity jako vyjádření článku 47 Listiny a případně její konkretizace prostřednictvím čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

3. K poskytnutí záruk právní ochrany v původním řízení

100. Za účelem přezkoumání poskytnutí záruk právní ochrany v původním sporu se budu nejprve zabývat abstraktně podobou právní ochrany ve slovenském právu, poté tříletou prekluzivní lhůtou a nakonec praktickým uplatněním těchto podmínek.

a) K podobě právní ochrany

101. Nejprve je třeba přezkoumat, zda podoba právní ochrany ve slovenském právu znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných právním řádem Unie.

45 — Rozsudky ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37), ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 335), a ze dne 17. března 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 45).

46 — Rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33).

47 — Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 47).

48 — Rozsudky ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 48), ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 37), a ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656).

102. Přístup k právní ochraně je ve slovenském právu dvoustupňový a nezřídka sestává až ze tří soudních řízení. Nejprve musí dotčené osoby dosáhnout uznání postavení účastníka řízení a za tím účelem musí podat jeden nebo dokonce dva opravné prostředky. Teprve poté mohou napadnout sporné správní rozhodnutí po věcné stránce.

103. Tento systém se sice zdá na první pohled složitý, ale nelze bez dalšího tvrdit, že by nebyl účinný nebo že by ochranu nadměrně ztěžoval. Naopak, právní otázky spojené s různými stupni systému musí být zpravidla zodpovězeny i v rámci jednotného řízení o žalobě.

104. Jak vyplývá z čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, nesmí tato podoba právní ochrany nepřiměřeně zpomalit řízení nebo způsobit nadměrné náklady. Podobně rozhodl Soudní dvůr na základě zásady efektivity u rozdělení právní ochrany do dvou opravných prostředků, které se mají podat souběžně [49]. Zda taková rizika skutečně existují, musí přezkoumat vnitrostátní soudy.

105. Pokud taková rizika existují, přísluší předkládajícímu soudu, aby za plného využití posuzovací pravomoci, již mu přiznává vnitrostátní právo, vykládal a uplatňoval ustanovení vnitrostátního práva v souladu s požadavky unijního práva, a není-li takový výklad možný, aby neuplatnil žádné ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s těmito požadavky [50]. V této souvislosti vyvstává otázka, zda lhůta tří let má skutečně zabránit druhé žalobě, pokud v této době již probíhá intenzívní spor o téže otázce v rámci první žaloby, takže v této oblasti nemůže vzniknout legitimní očekávání. Slovenské soudy by v zájmu efektivního vedení řízení mohly po mezitímním ukončení správního řízení uvažovat o tom, že z vlastního podnětu překvalifikují první žalobu a budou ji považovat za druhou žalobu. Zda je jeden z těchto postupů podle vnitrostátního práva možný, o tom mohou rozhodnout jen slovenské soudy.

106. Článek 47 Listiny základních práv a čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy tudíž nebrání systému právní ochrany popsanému v bodech 89 až 91, jehož uplatnění nezpomaluje nepřiměřeně řízení a nezpůsobuje nadměrné náklady.

b) K tříleté prekluzivní lhůtě

107. Stanovení přiměřených prekluzivních lhůt pro výkon práv v zájmu právní jistoty, která chrání jak jednotlivce, tak orgán, je slučitelné s unijním právem. Takové lhůty totiž nemohou prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem [51].

108. Pokud dotčené osoby – jako v původním řízení – o sporném správním řízení věděly nebo musely vědět, je tříletá lhůta velmi velkorysá.

109. Jinak je to třeba posuzovat v případě, že dotčené osoby o správním rozhodnutí před uplynutím tříleté lhůty nevěděly. Soudní dvůr však nemusí o této otázce v projednávaném případě rozhodovat.

110. Článek 47 Listiny základních práv a čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy tedy nebrání tříleté prekluzivní lhůtě pro podání opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí, o kterém dotčené osoby věděly.

49 — Viz rozsudek ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 51).

50 — Viz rozsudek ze dne 11. ledna 2007, ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, bod 70), a ze dne 8. května 2013, Marinov (C-142/12, EU:C:2013:292, bod 39).

51 — Rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), ze dne 17. listopadu 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, bod 19), ze dne 30. června 2011, Meilicke a další (C-262/09, EU:C:2011:438, bod 56) a ze dne 29. října 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, bod 28).

c) K průběhu původního řízení

111. Je však sporné, zda je uplatnění prekluzivní lhůty v původním řízení oprávněné.

112. Slovenská republika a LZ se neshodují v tom, zda lze poddat druhý opravný prostředek, žalobu opomenutého účastníka řízení na doručení správního rozhodnutí [52], poté, co správní orgán toto účastenství ve správním řízení již výslovně zamítl.

113. ESLP zastává v podobných případech v souvislosti s čl. 6 odst. 1 EÚLP stanovisko, že o pochybnostech týkajících se účinnosti opravného prostředku je zpravidla třeba rozhodnout tak, že se tento opravný prostředek skutečně podá [53].

114. Kromě toho ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že Nejvyšší soud v původním řízení již v rozhodnutí ze dne 26. ledna 2012, to znamená několik měsíců před uplynutím lhůty pro druhý opravný prostředek, poukázal na to, že první opravný prostředek je bezpředmětný a v úvahu přichází už jen druhý opravný prostředek [54].

115. To znamená, že LZ znalo právní stav včas před uplynutím prekluzivní lhůty a podle předložených informací mohlo podat druhý opravný prostředek.

116. Na druhé straně Nejvyšší soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto účastenství LZ ve správním řízení, se povolením projektu oplocení stalo *konečným* [55]. Pokud by tato konečnost zahrnovala obsah rozhodnutí, tedy konstatování, že LZ nemusí být přiznán o postavení účastníka řízení, byl by správný argument LZ, že by tím byl vyloučen i úspěch druhého opravného prostředku a uplatnění jeho práv by bylo prakticky nemožné. Předpokladem takového úspěchu by totiž bylo, že se LZ skutečně mělo řízení účastnit.

117. Výkon práv LZ by byl prakticky nemožný i tehdy, kdyby ještě probíhající řízení o prvním opravném prostředku bránilo účinnému podání druhého opravného prostředku nebo pokud by tříletá prekluzivní lhůta nebyla tímto druhým řízením přerušena, a proto by nebylo možné očekávat rozhodnutí o právním postavení LZ.

118. Bez ohledu na tyto body, které mohou s konečnou platností posoudit pouze vnitrostátní soudy, existují indicie pro to, že LZ bylo uplatnění práv nadměrně ztíženo. I podle vyjádření Nejvyššího soudu k vyřízení prvního opravného prostředku LZ bylo totiž otevřeno tolik otázek, že nejprve ani Nejvyšší soud ani krajský soud nekonstatovaly vyřízení věci. Krajský soud naopak prohlásil žalobu za vyřízenou až v dubnu 2013, poté, co Nejvyšší soud v této věci rozhodl podruhé, a tedy rok po uplynutí prekluzivní lhůty pro druhý opravný prostředek. Mezitím krajský soud žalobě LZ naopak podruhé vyhověl.

119. To představuje významnou indicii pro to, že LZ mohlo i po prvním rozhodnutí Nejvyššího soudu nadále předpokládat úspěch prvního opravného prostředku. Požadovat v takové situaci, aby LZ přesto již preventivně podalo druhý opravný prostředek, by bylo oprávněné jen tehdy, kdyby se druhé rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo jeho žalobě vyhověno, zjevně zakládalo na nesprávném právním posouzení.

120. O tom mohou s konečnou platností rozhodnout pouze vnitrostátní soudy, které přitom musí vedle slovenského práva zohlednit i všechny praktické okolnosti případu, tedy zejména dodatečné náklady, průtahy a jiné nevýhody řízení, které LZ tímto průběhem řízení vznikly.

52 — Viz bod 91 výše.

53 — Rozsudek ESLP ze dne 23. května 2016, Avotiņš v. Lotyšsko (stížnost č. 17502/07, § 122, a citovaná judikatura).

54 — Bod 25 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

55 — Bod 23 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

121. Je tedy třeba konstatovat, že za okolností původního řízení nebrání článek 47 Listiny základních práv a čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy tomu, aby bylo sdružení na ochranu životního prostředí odkázáno na podání druhého opravného prostředku, pokud mu tento prostředek prakticky neznemožňuje nebo nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných právním řádem Unie.

V – **Závěry**

122. Navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 9 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla podepsána dne 25. června 1998 a schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, nebrání

— systému právní ochrany popsanému v bodech 89 až 91, jehož uplatnění nezpomaluje nepřiměřeně řízení a nezpůsobuje nadměrné náklady,

— ani tříleté prekluzivní lhůtě pro podání opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí, o kterém dotčené osoby věděly,

— ani tomu, aby za okolností původního řízení bylo sdružení na ochranu životního prostředí odkázáno na podání druhého opravného prostředku, pokud mu tento prostředek prakticky neznemožňuje nebo nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných právním řádem Unie.“