Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
LAILY MEDINA
přednesené dne 13. července 2023 [1]

Věc C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
proti
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
vedlejší účastník:
QP

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Curtea de Apel Târgu-Mureș (odvolací soud v Târgu-Mureș, Rumunsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Aarhuská úmluva – Článek 2 odst. 4 – Pojem ‚veřejnost' – Přístup k právní ochraně – Článek 9 odst. 3 – Profesní občanská společnost advokátů – Uznání aktivní legitimace ve sporech vyplývajících z výkonu profesní činnosti – Profesní občanská společnost advokátů napadající správní akty týkající se vybudování skládky – Absence porušení práv nebo legitimních zájmů – Pojem ‚řízení, které není nepřiměřeně nákladné' "

1. Bývalý generální tajemník OSN Kofi Annan označil Aarhuskou úmluvu [2] za „nejambicióznější počin demokracie v oblasti životního prostředí pod záštitou Organizace spojených národů" [3]. Podle jejích autorů je tato úmluva „více než jen dohodou o životním prostředí", neboť „řeší základní aspekty lidských práv a demokracie, včetně transparentnosti vlády, její schopnosti reagovat a odpovědnosti vůči společnosti" [4]. Toto prohlášení, jak je zdůrazněno v odborné literatuře, přispívá k „obsáhlému popisu toho, jak by měla být tato úmluva vykládána a chápána [5]".

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí byla podepsána v Aarhusu dne 25. června 1998 a vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Smluvními stranami této úmluvy jsou všechny členské státy. Úmluva byla schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1; dále jen „Aarhuská úmluva").

[3] – Prohlášení (bývalého) generálního tajemníka Organizace spojených národů Kofiho Annana učiněné na prvním zasedání smluvních stran v Lucce, Itálie, 21.–23. října 2002 (dále jen „první zasedání smluvních stran").

[4] – Prohlášení z Luccy přijaté na prvním zasedání smluvních stran, dodatek, ECE/MP. PP/2/Add. 1, 2. dubna 2004

[5] – Barritt, E., *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, Londýn, s. 12.

2. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce si Curtea de Apel Târgu-Mureș (odvolací soud v Târgu-Mureș, Rumunsko; dále jen „předkládající soud“) žádá o radu ohledně právní způsobilosti a aktivní legitimace profesní občanské společnosti advokátů, která usiluje o přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí s cílem bránit zájmy jejích členů a obecný zájem. Vznesené otázky vybízejí Soudní dvůr k tomu, aby znovu přezkoumal procesní pravidla, která mohou členské státy vzhledem k jejich povinnosti zajistit účinnou ochranu životního prostředí stanovit, aby umožnily osobám z řad veřejnosti podat žalobu podle unijního práva životního prostředí.

I. Právní rámec

Aarhuská úmluva

3. Článek 2 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Definice“, v odstavci 4 stanoví, že pojem „veřejnost“ znamená „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“.

4. Článek 9 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, v odstavcích 2, 3 a 4 stanoví:

„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.

[…]

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. […]“

Unijní právo

5. Článek 8 směrnice Rady 1999/31/ES[6], nadepsaný „Podmínky pro vydávání povolení“, v písmenu a) bodě i) stanoví:

„Členské státy přijmou opatření, aby:

a) příslušný orgán nevydal pro skládku povolení, pokud nejsou splněny následující podmínky:

   i) aniž je dotčen čl. 3 odst. 4 a 5, musí být projekt skládky v souladu se všemi požadavky této směrnice včetně příloh.“

Rumunské právo

Zákon č. 51/1995 o organizaci a výkonu advokacie

6. Článek 5 odst. 5 Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (zákon č. 51/1995 o organizaci a výkonu advokacie; dále jen „zákon č. 51/1995“) stanoví:

„Profesní občanská společnost se skládá ze dvou nebo více kvalifikovaných advokátů. V rámci profesní občanské společnosti mohou své povolání vykonávat i spolupracující advokáti nebo zaměstnaní advokáti. […]“

Statut advokacie

7. Článek 196 odst. 3 Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (Statut advokacie ze dne 3. prosince 2011; dále jen „Statut advokacie“), přijatý Uniunea Națională a Barourilor din România (Národní unie advokátních komor Rumunska) stanoví:

„3) Ve sporech vyplývajících z výkonu profesní činnosti může profesní občanská společnost jednat v řízení jako žalobce nebo žalovaný, i když nemá právní subjektivitu“.

Zákon č. 554/2004 o soudním řádu správním

8. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (zákon č. 554/2004 o soudním řádu správním) v čl. 1 odst. 1 a 2 stanoví:

„1) Každý, kdo má za to, že orgán veřejné moci poškodil jeho práva nebo legitimní zájmy správním aktem či neprojednáním žádosti ve lhůtě stanovené zákonem, se může obrátit na příslušný správní soud a domáhat se zrušení aktu, uznání dovolávaného práva či legitimního zájmu, a náhrady vzniklé škody. Legitimní zájem může být soukromý i veřejný.

[6] – Směrnice ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. 1999, L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228).

2) Osoba, jejíž legitimní práva nebo zájmy byly poškozeny individuálním správním aktem, který je určen jinému právnímu subjektu, se může obrátit na správní soud.“

9. Podle čl. 2 odst. 1 písm. p), r) a s) zákona č. 554/2004 o soudním řádu správním platí:

„1) Pro účely tohoto zákona se níže uvedené pojmy definují takto:

p) ‚legitimním soukromým zájmem‘ se rozumí možnost požadovat určité jednání s ohledem na uplatnění budoucího a předvídatelného subjektivního práva, předem stanoveného;

r) ‚legitimním veřejným zájmem‘ se rozumí zájem týkající se právního řádu a ústavní demokracie, zajištění základních práv, svobod a povinností občanů, uspokojování potřeb společnosti, plnění pravomocí orgánů veřejné moci;

s) ‚dotčenými společenskými subjekty‘ se rozumí nevládní struktury, odbory, sdružení, nadace a podobně, jejichž účelem je ochrana práv různých kategorií občanů nebo případně řádné fungování služeb veřejné správy.“

10. Článek 8 odst. 1a zákona č. 554/2004 o soudním řádu správním stanoví:

„Fyzické a právnické osoby soukromého práva mohou podat žalobu na ochranu legitimního veřejného zájmu pouze podpůrně, pokud je újma na legitimním veřejném zájmu logicky spojena s porušením subjektivního práva nebo legitimního soukromého zájmu“.

Nařízení vlády s mocí zákona č. 195/2005 o ochraně životního prostředí

11. The Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (nařízení vlády s mocí zákona č. 195/2005 o ochraně životního prostředí; dále jen „OUG č. 195/2005“) v čl. 5 písm. d) stanoví:

„Stát uznává právo každé osoby na ‚zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí‘ tím, že za tímto účelem zaručuje:

d) právo obrátit se přímo nebo prostřednictvím organizací na ochranu životního prostředí na správní orgány nebo případně soudy v záležitostech životního prostředí, a to bez ohledu na to, zda vznikla škoda, či nikoli.“

12. Článek 20 OUG č. 195/2005 v odstavcích 5 a 6 stanoví:

„5) Přístup veřejnosti k právní ochraně se uskutečňuje v souladu s platnými předpisy.

6) Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají právo zahájit řízení v oblasti týkající se životního prostředí a jsou aktivně legitimovány ve sporech týkajících se ochrany životního prostředí.“

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

13. Žalobkyně je profesní občanská společnost advokátů. Podala k Tribunalul Cluj (soud v Kluži, Rumunsko) žalobu proti žalovaným místním orgánům, kterou se zaprvé domáhala zrušení správních rozhodnutí týkajících se schválení územního plánu a stavebního povolení ve vztahu ke skládce Pojorâta (dále jen „skládka“) (dále jen „napadené správní akty“) a zadruhé demolice skládky.

14. Žalobkyně tvrdila, že je k podání žaloby aktivně legitimována s odkazem na zájmy tří advokátů, kteří tuto společnost tvoří. Tento zájem spočívá v podstatě v něčem, co žalobkyně kvalifikovala jako „silný dopad“ skládky na její členy z důvodu pocitu zděšení, které tato skládka vyvolala. Žalobkyně rovněž tvrdila, že jedná na obranu obecného zájmu regionu Bukovina a jeho obyvatel. Uvedla, že její členové k ochraně životního prostředí a lidského zdraví využili zákonných prostředků, které mají díky svému povolání k dispozici. Ve věci samé žalobkyně uvedla několik argumentů ohledně protiprávnosti napadených správních aktů.

15. Žalovaní namítali, že žalobkyně nemá procesní způsobilost a není aktivně legitimována. Ve věci samé tvrdili, že stavba skládky splňuje všechny technické požadavky stanovené směrnicí 1999/31.

16. Tribunalul Cluj (soud v Kluži) v rozsudku ze dne 7. února 2019 dospěl k závěru, že jelikož profesní občanská společnost advokátů má podle vnitrostátního práva právní způsobilost, měla by mít i procesní způsobilost. Proto zamítl námitku, pokud jde o nedostatek procesní způsobilosti společnosti. Naopak Tribunalul Cluj (krajský soud v Kluži) vyhověl námitce týkající se nedostatku aktivní legitimace a právního zájmu společnosti. Konkrétně rozhodl, že podle čl. 8 odst. 1a zákona č. 554/2004 o soudním řádu správním se žalobkyně může dovolávat veřejného zájmu pouze podpůrně, pokud je újma na veřejném zájmu spojena s porušením práva nebo legitimního soukromého zájmu. Měl za to, že v kontextu OUG č. 195/2005, který upravuje přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, je třeba rozlišovat mezi nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí a všemi ostatními osobami. Na rozdíl od nevládních organizací v oblasti životního prostředí, které jsou aktivně legitimovány v řízeních týkajících se životního prostředí, musí všechny ostatní osoby, jako je žalobkyně v původním řízení, dodržovat obecná pravidla týkající se aktivní legitimace, která závisí na prokázání porušení práva nebo legitimního zájmu. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala žalobu na základě sporu o „objektivní“ právo, tedy sporu, jehož cílem je ochrana veřejného zájmu, aniž by se dovolávala porušení práva nebo legitimního soukromého zájmu, Tribunalul Cluj (soud v Kluži) dospěl k závěru, že žalobkyně není aktivně legitimována.

17. Žalobkyně a Consiliul Județean Suceava (okresní rada v Suceava) napadly rozsudek Tribunalul Cluj (soud v Kluži) u Curtea de Apel Cluj (odvolací soud v Kluži, Rumunsko). Tento soud svým rozhodnutím č. 1195 ze dne 26. září 2019 poté, co zamítl vzájemné odvolání podané okresní radou v Suceava a vyhověl odvolání podanému žalobkyní, napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Tribunalul Cluj (soud v Kluži).

18. V průběhu odvolacího řízení podala okresní rada v Suceava k Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud, Rumunsko) návrh na postoupení věci příslušnému soudu. Tomuto návrhu bylo vyhověno. Věc byla poté postoupena předkládajícímu soudu, Curtea de Apel Târgu Mureș (odvolací soud v Târgu Mureș). Rozsudek Curtea de Apel Cluj (odvolací soud v Kluži) byl v důsledku vyhovění návrhu na postoupení věci zrušen.

19. Předkládající soud uvádí, že obecné pravidlo týkající se aktivní legitimace ve správním řízení vychází ze „sporu subjektivní povahy“, tedy sporu, v němž jsou uplatňována práva nebo zájmy jednotlivce. Vysvětluje, že osoba, jejíž práva nebo legitimní zájmy byly porušeny, musí uplatňovat na svůj vlastní zájem, který zákonodárce označuje jako „legitimní soukromý zájem“. Pouze podpůrně může fyzická nebo právnická osoba nebo dotčený subjekt po uplatnění legitimního soukromého zájmu zahájit „spor o objektivní právo“ podáním žaloby na ochranu legitimního veřejného zájmu.

20. Předkládající soud uvádí, že konkrétně v oblasti ochrany životního prostředí stanoví možnost sporu o objektivní právo OUG č. 195/2005. Kategorie osob, které mohou zásadně a přímo uplatňovat legitimní veřejný zájem, je však omezena na nevládní organizace v oblasti životního prostředí. Ve vztahu ke všem ostatním osobám z řad veřejnosti se přístup k právní ochraně uskutečňuje podle obecných pravidel správního řízení.

21. Ve věci v původním řízení je žalobkyní profesní občanská společnost advokátů, která má podle zákona omezenou procesní způsobilost ve vztahu ke sporům vyplývajícím z výkonu její profesní činnosti.

22. Předkládající soud uvádí, že žalobkyně podala žalobu svým jménem za účelem ochrany zájmů tří advokátů, kteří ji tvoří. V této souvislosti předkládající soud vysvětluje, že jeho první otázka zahrnuje dva aspekty. Prvním aspektem je to, zda lze žalobkyni přiznat postavení „veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 Úmluvy. Druhým aspektem je to, zda se žalobkyně může pro tytéž účely dovolávat práv a zájmů fyzických osob, které jsou jejími členy.

23. V případě kladné odpovědi Soudního dvora na jeden nebo oba aspekty první otázky pokládá předkládající soud druhou otázku, tedy zda musí být čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy vykládaný ve světle práva na účinnou soudní ochranu podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, které podmiňuje přístup profesní občanské společnosti advokátů k právní ochraně ověření existence vlastního zájmu nebo skutečnosti, že podání žaloby má za cíl chránit právní situaci, která přímo souvisí se samotným účelem, pro který byla tato společnost založena.

24. Třetí předběžná otázka se týká pravidla podle čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, dle něhož by soudní řízení nemělo vyžadovat vysoké náklady. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že články 451 až 453 Codul de proecudură civilă (dále jen „občanský soudní řád“) podrobně stanoví, z čeho se skládají náklady řízení (tedy soudní poplatky splatné státu, odměny advokátů a znalců, částky splatné svědkům atd.), účastníka řízení, kterému může být uložena úhrada nákladů (tedy účastník, který neměl ve sporu úspěch, a to na návrh účastníka, který měl ve sporu úspěch), jakož i určitá kritéria, podle kterých může soud s uvedením důvodů snížit odměnu advokáta. Možnost snížení odměny se uplatní zejména tehdy, pokud je tato odměna zjevně nepřiměřená hodnotě nebo složitosti věci nebo práci vykonané advokátem, a to s přihlédnutím k okolnostem věci.

25. Předkládající soud se však táže, zda výše uvedená obecná ustanovení vnitrostátního práva obsahují dostatečná kritéria umožňující soukromoprávní osobě posoudit a předvídat vysoké náklady soudního řízení, které vznikají v důsledku nedodržení pravidel ochrany životního prostředí. Poukazuje na to, že takové náklady mohou odradit osobu od podání žaloby v této oblasti.

26. Za těchto skutkových a právních okolností se Curtea de Apel Târgu Mureș (odvolací soud v Târgu Mureș) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 47 [první pododstavec] Listiny ve spojení s čl. 19 [odst. 1 druhým pododstavcem SEU] a čl. 2 odst. 4 ve spojení s čl. 9 odst. 3 [Aarhuské úmluvy], vykládány v tom smyslu, že právnická osoba, jako je profesní občanská společnost advokátů, která se nedovolává poškození žádného práva nebo zájmu samotné právnické osoby, nýbrž poškození práv a zájmů fyzických osob, advokátů, kteří tvoří tuto formu profesní organizace, spadá pod pojem ‚veřejnost', [a] lze takovou osobu přirovnat ve smyslu čl. 2 odst. 4 [Aarhuské úmluvy] ke skupině fyzických osob jednajících prostřednictvím sdružení nebo organizace?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být s ohledem jak na cíle čl. 9 odst. 3 [Aarhuské úmluvy], tak na cíl účinné soudní ochrany práv přiznaných unijním právem čl. 9 odst. 3 [Aarhuské úmluvy] a článek 47 [první a druhý pododstavec Listiny] ve spojení s čl. 19 [odst. 1 druhým pododstavcem SEU] vykládány v tom smyslu, že brání takovému ustanovení vnitrostátního práva, které podmiňuje přístup profesní občanské společnosti advokátů k právní ochraně prokázáním vlastního zájmu nebo skutečnosti, že podání žaloby má za cíl chránit právní situaci, která přímo souvisí se samotným účelem, pro který byla založena tato organizační forma, v projednávané věci občanská společnost advokátů?

3) V případě kladné odpovědi na první a druhou otázku, nebo bez ohledu na odpovědi na tyto dvě otázky, musí být čl. 9 odst. 3, 4 [a] [5] [Aarhuské úmluvy] a článek 47 [první a druhý pododstavec Listiny] ve spojení s čl. 19 [odst. 1 druhým pododstavcem SEU] vykládány v tom smyslu, že výraz, aby přiměřený a účinný prostředek nápravy, včetně přijetí soudního rozhodnutí, ‚nevyžadoval vysoké náklady', předpokládá pravidla nebo kritéria pro omezení nákladů, které má nést účastník řízení, který neměl ve sporu úspěch, tedy v tom smyslu, že vnitrostátní soud musí zajistit splnění požadavku spočívajícího v tom, aby náklady nebyly vysoké, s přihlédnutím [jak] k zájmu osoby, která se domáhá ochrany svých práv, tak k obecnému zájmu na ochraně životního prostředí?"

27. Písemná vyjádření předložily okresní rada v Suceava, Irsko, polská vláda a Evropská komise. Na jednání, které se konalo dne 4. května 2023, přednesly ústní vyjádření žalobkyně v původním řízení, okresní rada v Suceava, Irsko a Komise.

III. Posouzení

Úvodní poznámky

Práva, která žalobkyni vyplývají z unijního práva

28. Komise ve svém písemném vyjádření zdůraznila, že věc v původním řízení spadá do působnosti unijního práva životního prostředí. V tomto ohledu uvedla, že v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je zmíněna směrnice 1999/31, jakož i směrnice 2011/92/EU[7] a že napadené správní akty spadají do působnosti unijního práva.

[7] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění), Text s významem pro EHP (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

29. Komise však vyjádřila určité pochybnosti o jasnosti této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Konkrétně tvrdila, že předkládající soud nevysvětlil, jaká práva vyplývají žalobkyni z unijního práva, ani jak by mohl být „silný dopad“, který podle tvrzení žalobkyně měla skládka na její členy, relevantní z hlediska unijního práva [8]. Vzhledem k tomu se Komise opírá o ustálenou judikaturu, podle níž se k otázkám týkajícím se unijního práva váže domněnka relevance [9], považuje otázky za přípustné.

30. Souhlasím s Komisí v tom, že věc v původním řízení spadá do působnosti unijního práva. Nejprve je třeba připomenout, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Aarhuské úmluvy, podepsané Společenstvím a poté schválené rozhodnutím 2005/370, jejíž ustanovení jsou tedy nedílnou součástí právního řádu Unie [10]. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dále vyplývá, že výstavba dotčené skládky byla provedena v souladu s požadavky stanovenými směrnicí 1999/31 a že byla předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice 2011/92.

31. Je pravda, že předkládající soud nevysvětlil, jaká práva vyplývají žalobkyni z unijního práva. Na dotaz ohledně této skutečnosti položený na jednání žalobkyně uvedla, že procesní práva, která dovozuje z unijního práva, vyplývají ze směrnice 1999/31, směrnice 2001/42/ES [11] a směrnice 2011/92. Pokud jde o směrnici 2001/42, žalobkyně uvedla, že přijetí územního plánu nepředcházelo posouzení vlivů na životní prostředí v souvislosti se skládkou a že bylo porušeno právo veřejnosti být informována. Ohledně směrnice 2011/92, žalobkyně uvedla, že bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, ale že následný postup byl chybný a že bylo porušeno právo veřejnosti být informována podle článku 11 směrnice 2011/92. Ke směrnici 1999/31 se žalobkyně podrobněji nevyjádřila.

32. V tomto ohledu je třeba uvést, že předběžné otázky se týkají pouze čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy. Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dále vyplývá, že žalobkyně uvedla několik argumentů ve věci samé týkajících se nezákonnosti napadených správních aktů, zatímco žalovaní tvrdili, že skládka splňuje všechny technické požadavky směrnice 1999/31.

33. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle článku 8 směrnice 1999/31 příslušné orgány neudělí povolení pro skládkování, pokud nejsou přesvědčeny, že byly splněny všechny nezbytné požadavky. V rozsahu, v němž se žaloba týká rovněž možného porušení povinností uložených touto směrnicí [12], souhlasím s vyjádřením polské vlády, že odpověď na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce může být založena na předpokladu, že se žalobkyně mimo jiné snaží dovolávat se porušení povinností vyplývajících ze směrnice 1999/31. To by mělo Soudnímu dvoru postačovat k tomu, aby zodpověděl předběžné otázky, aniž by musel dále zkoumat relevanci dalších unijních směrnic.

[8] – Komise v tomto smyslu cituje rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 47).

[9] – Komise cituje rozsudek ze dne 7. července 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 a C-258/21, EU:C:2022:529, bod 35).

[10] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 48).

[11] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

[12] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34).

34. Předběžné otázky jsou tedy z hlediska unijního práva relevantní v rozsahu, v němž se soudní přezkum napadených správních aktů týká možného porušení povinností stanovených směrnicí 1999/31. Otázky jsou v tomto smyslu přeformulovány [13].

Článek 19 SEU a článek 47 Listiny

35. Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu je výklad čl. 2 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy ve světle článku 19 SEU a článku 47 Listiny. Jak však Komise zdůraznila ve svém písemném vyjádření, povinnost členských států stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem, stanovená v čl. 19 odst. 1 SFEU, vyplývá rovněž z článku 47 Listiny. Za těchto podmínek bude přezkum druhé a třetí předběžné otázky založen pouze na článku 47 Listiny, jelikož se samostatný přezkum čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU nejeví jako nezbytný pro účely odpovědi na otázky předkládajícího soudu a řešení sporů, které mu byly předloženy [14]. Pokud jde o první předběžnou otázku, z důvodů, které v souvislosti s touto otázkou vysvětlím, není třeba provádět posouzení ve světle žádného z těchto ustanovení.

K první předběžné otázce

36. Svou první otázkou si předkládající soud v podstatě přeje zjistit to, zda lze v řízení o porušení unijního práva životního prostředí považovat profesní občanskou společnost advokátů za osobu z řad „veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 9 odst. 3 této úmluvy a ve světle článku 47 Listiny za okolností, kdy se profesní občanská společnost advokátů nedovolává poškození žádného práva nebo zájmu samotné osoby, nýbrž poškození práv a zájmů členů, kteří ji tvoří. Dále si přeje zjistit to, zda lze fyzické osoby tvořící tuto profesní občanskou společnost advokátů, tedy advokáty, považovat za osoby tvořící „skupinu“ fyzických osob, které jednají prostřednictvím sdružení nebo organizace ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Úvodní úvahy ohledně toho, kdo může být osobou z řad „veřejnosti“

37. Zaprvé je třeba připomenout, že pojem „veřejnost“ definuje čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy jako „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“. Jak uvedly Komise a Irsko, definice tohoto pojmu je formulována natolik široce, že zahrnuje v zásadě *každého*, pokud jsou splněny zákonné požadavky. Tento výklad je potvrzen Průvodcem použití Aarhuské úmluvy, v němž se uvádí, že pojem „veřejnost“ by měl být interpretován podle principu *„jakákoliv osoba* [15]“.

[13] – V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázku, která je mu položena (rozsudek ze dne 17. listopadu 2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, bod 24 a citovaná judikatura).

[14] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 169).

[15] – Evropská hospodářská komise OSN, „Aarhuská úmluva: příručka k provedení“, 2. vydání, 2014 (dále jen „Příručka k provedení Aarhuské úmluvy“), s. 55. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že tato příručka může být považována za vysvětlující dokument, který lze případně vzít v úvahu, spolu s dalšími relevantními skutečnostmi, při výkladu této úmluvy, i když analýzy, které obsahuje, nejsou právně závazné a nemají normativní obsah, který je přiznán ustanovením uvedené úmluvy [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 55 a citovaná judikatura)].

38. Pokud jde konkrétně o vymezení „sdružení, organizací nebo skupin“ fyzických nebo právnických osob, které jsou osobami z řad „veřejnosti“ podle čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy, je třeba uvést, že mají-li tyto „sdružení, organizace nebo skupiny“ právní subjektivitu, budou v každém případě spadat pod pojem právnické osoby. V Příručce k provedení Aarhuské úmluvy se uvádí, že „[p]roto lze formulaci interpretovat jen tak, že sdružení, organizace nebo skupiny bez právní subjektivity mohou být také považovány za příslušníky veřejnosti podle úmluvy“ [16]. Zahrnutí „sdružení, organizací nebo skupin“ bez právní subjektivity pod pojem „veřejnost“ je však vymezeno odkazem na vnitrostátní právní úpravu nebo praxi. Jak je uvedeno v Příručce k provedení Aarhuské úmluvy, „útvary vytvořené *ad hoc* lze považovat za veřejnost jen tehdy, pokud jsou splněny požadavky stanovené vnitrostátní právní úpravou nebo praxí, jestliže takové požadavky existují“, avšak „[t]akové požadavky, pokud existují, musejí splňovat cíl úmluvy, kterým je zajištění širokého přístupu k právům v ní obsaženým [17]“. Kromě toho při provádění uvedených požadavků je třeba zohlednit čl. 3 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle kterého každá strana „bude přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí, a zajistí, aby její vnitrostátní právní řád byl v souladu s tímto závazkem“.

39. Z toho vyplývá, že „sdružení, organizace nebo skupina“, která splňuje požadavky stanovené vnitrostátním právem, je osobou z řad veřejnosti a je způsobilá vykonávat práva, která veřejnosti přiznává Aarhuská úmluva.

40. Zadruhé je třeba připomenout, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přiznává osobám z řad veřejnosti splňujícím kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, právo vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Článek 9 odst. 3 přiznává toto právo osobám z řad veřejnosti, „aniž by výslovně upřesňoval[], kdo z veřejnosti [18]“ může toto právo požívat. Osobní působnost tohoto ustanovení tedy pokrývá *všechny* „osoby z řad veřejnosti“, které splňují „kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“.

41. V tomto rozsahu má sdružení, organizace nebo skupina splňující požadavky stanovené vnitrostátním právem procesní způsobilost v rámci čl. 9 odst. 3 vznášet námitky proti jednání nebo nečinnosti, jichž se toto ustanovení týká. To, zda takováto osoba z řad veřejnosti splňuje kritéria stanovená vnitrostátním právem, aby byla oprávněna vykonávat právo na přístup k právní ochraně, je otázkou aktivní legitimace a bude o tom projednáno v rámci druhé otázky.

42. V důsledku toho, jak uvedla polská vláda, forma nebo cíl „sdružení, organizace nebo skupiny“ není pro účely určení procesní způsobilosti osoby z řad veřejnosti relevantní, pokud tato osoba splňuje požadavky stanovené vnitrostátním právem. Pro tytéž účely, jak uvedla Komise, není relevantní, zda tato osoba hájí svůj vlastní zájem, zájmy svých členů nebo zájmy veřejnosti.

[16] – Viz Příručka k provedení Aarhuské úmluvy, s. 55 (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska). Viz Jendroska, J., „Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), s. 372 až 408, na s. 386, kde se uvádí, že „kompromisní formulace“ čl. 2 odst. 4 měla pokrýt „jakoukoli formu, v níž se fyzické nebo právnické osoby mohou v daném právním rámci legálně sdružovat, takže nutně nevyžaduje, aby nevládní organizace měly právní subjektivitu“.

[17] – Viz Příručka k provedení Aarhuské úmluvy, s. 55.

[18] – Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, s. 55.

Profesní občanská společnost advokátů bez právní subjektivity jako osoba z řad „veřejnosti“

43. Za okolností sporu v původním řízení je AB&CD profesní občanskou společností advokátů bez právní subjektivity. Navzdory absenci právní subjektivity ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že profesní občanská společnost advokátů má v souladu s čl. 196 odst. 3 Statutu advokacie procesní způsobilost ve vztahu ke sporům vyplývajícím z výkonu činnosti advokáta.

44. Vzhledem k širokému rozsahu pojmu „veřejnost“, jak bylo vysvětleno výše, omezení právní způsobilosti profesní občanské společnosti advokátů na věci týkající se výkonu její profesní činnosti, nemůže vyloučit její způsobilost jako „osoby z řad veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 4. Toto omezení se však týká kritérií stanovených vnitrostátním právem, pokud jde o procesní způsobilost takové profesní občanské společnosti podle čl. 9 odst. 3. Mimoto skutečnost, že se tato profesní občanská společnost advokátů nedovolává poškození žádného práva nebo zájmu samotné osoby, nýbrž poškození práv a zájmů členů, kteří ji tvoří, nemůže rovněž vyloučit ani její způsobilost jako „osoby z řad veřejnosti“.

Členové profesní občanské společnosti advokátů jako „skupina“ fyzických osob

45. Pokud jde o druhý aspekt předběžné otázky, chápu jej tak, že předkládající soud si v podstatě přeje zjistit to, zda lze fyzické osoby tvořící profesní občanskou společnost advokátů *bez ohledu na zvolenou formu* považovat za osoby tvořící „skupinu“ fyzických osob, které jednají prostřednictvím sdružení nebo organizace ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Ve světle výše uvedených úvodních úvah by tyto osoby mohly být považovány za „skupinu“ fyzických osob jednajících prostřednictvím sdružení nebo organizace, pokud jsou splněny požadavky stanovené vnitrostátním právem. To znamená, že pokud tyto osoby jednají jako útvar nebo skupina vytvořené *ad hoc* za účelem ochrany životního prostředí, bude určení toho, zda taková skupina splňuje požadavky stanovené vnitrostátním právem pro kvalifikaci jako „člen veřejnosti“, věcí vnitrostátního soudu.

Výklad ve světle cíle zajistit široký přístup k právní ochraně

46. Předkládající soud požádal o výklad čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy ve světle článku 47 Listiny. Nicméně článek 47 Listiny není relevantní pro definici veřejnosti jako takové, ale pro posouzení kritérií stanovených vnitrostátním právem pro podání žaloby podle čl. 9 odst. 3, které je předmětem druhé otázky. Vzhledem k tomu musí požadavky stanovené vnitrostátní právní úpravou nebo praxí, pokud jde o „sdružení, organizace nebo skupiny“, které lze považovat za osoby z řad „veřejnosti“, splňovat zásadní cíl Aarhuské úmluvy, kterým je zajištění *širokého přístupu k právní ochraně*. Ačkoli je cíl týkající se „širokého přístupu k právní ochraně“ výslovně uváděn pouze v čl. 9 odst. 2 a příslušných ustanoveních směrnic v souvislosti se zavedením „dostatečného zájmu a porušení práva“ jako podmínky pro podání žaloby, všeobecně se uznává, že toto hledisko představuje „zásadní cíl“ Aarhuské úmluvy a není omezeno pouze na její čl. 9 odst. 2 [19].

[19] – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, bod 48). Viz rovněž Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, s. 281.

47. Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že v řízení o porušení unijního práva životního prostředí lze profesní občanskou společnost advokátů považovat za osobu z řad „veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 9 odst. 3, za okolností, kdy se profesní občanská společnost advokátů nedovolává poškození žádného práva nebo zájmu samotné osoby, nýbrž poškození práv a zájmů fyzických osob, advokátů tvořících tuto formu profesní organizace. Fyzické osoby tvořící tuto profesní občanskou společnost advokátů lze považovat za osoby tvořící „skupinu“ fyzických osob jednajících prostřednictvím sdružení nebo organizace ve smyslu týchž ustanovení, pokud jsou splněny požadavky stanovené vnitrostátním právem nebo praxí. Tyto požadavky musí zajistit široký přístup k právní ochraně.

Ke druhé předběžné otázce

48. Svou druhou otázkou si předkládající soud v podstatě přeje zjistit to, zda v řízení o porušení unijního práva životního prostředí musí být čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání takovému ustanovení vnitrostátního práva, které podmiňuje aktivní legitimaci profesní občanské společnosti advokátů prokázáním vlastního zájmu nebo skutečnosti, že podání žaloby má za cíl chránit právní situaci, která přímo souvisí se samotným účelem, pro který byla tato organizační forma založena.

49. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tato otázka je odůvodněna tím, že použitelná vnitrostátní právní úprava podmiňuje přípustnost žaloby proti správnímu aktu tím, že žalobce prokáže, že napadený akt porušuje jeho právo nebo oprávněný zájem, který zákonodárce označuje jako „legitimní soukromý zájem“. Podle této právní úpravy může fyzická nebo právnická osoba nebo dotčený subjekt po uplatnění legitimního soukromého zájmu zahájit „spor o objektivní právo“, což spočívá v podání žaloby na ochranu legitimního veřejného zájmu, pouze podpůrně. V oblasti řízení týkajících se životního prostředí stanoví možnost takového sporu o objektivní právo OUG č. 195/2005. Kategorie osob, které mohou zásadně a přímo uplatňovat legitimní veřejný zájem, je však omezena na nevládní organizace v oblasti životního prostředí. Ostatní osoby, včetně žalobkyně v původním řízení, musí dodržovat obecná pravidla týkající se aktivní legitimace. Konkrétně žalobkyně jakožto profesní občanská společnost advokátů může podat žalobu na ochranu právní situace, která souvisí se samotným účelem jejího vzniku. Předkládající soud si přeje zjistit to, zda čl. 9 odst. 3 brání takovým podmínkám stanoveným vnitrostátním právem za účelem prokázání aktivní legitimace.

Požadavek aktivní legitimace a účinná ochrana životního prostředí podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

50. V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 9 odst. 3 přiznává osobám z řad veřejnosti právo vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Z tohoto ustanovení vyplývá, že k tomu, aby byla žalobkyně nositelkou práv stanovených tímto ustanovením, musí být zejména „osobou z řad veřejnosti“ a musí splňovat „kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu [20]“.

[20] – Rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 59).

51. Pokud jde o „kritéria“, kterými mohou být prostředky právní nápravy podmíněny, Soudní dvůr rozhodl, že členské státy mohou v rámci prostoru pro uvážení, jenž je jim v tomto ohledu ponechán, stanovit pravidla procesního práva týkající se podmínek, jež musí být splněny k tomu, aby osoby z řad veřejnosti mohly takové prostředky právní nápravy použít [21].

52. Soudní dvůr však rovněž rozhodl, že i když čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy sám o sobě nemá v unijním právu přímý účinek, nemění to nic na tom, že toto ustanovení ve spojení s článkem 47 Listiny ukládá členským státům povinnost zajistit *účinnou soudní ochranu* práv přiznaných unijním právem, včetně ustanovení práva životního prostředí [22].

53. Právo na prostředek právní nápravy stanovené v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jehož cílem je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí, by přitom bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce jeho samotné podstaty, pokud by bylo připuštěno, že na základě uplatnění kritérii stanovených ve vnitrostátním právu by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“, či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, jako jsou sdružení na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, odepřeno *jakékoli právo* na prostředek právní nápravy proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními unijního práva životního prostředí [23].

54. Prostor pro uvážení při provádění čl. 9 odst. 3 neumožňuje členským státům, aby stanovily kritéria, včetně kritérií týkajících se aktivní legitimace, jež by byla natolik striktní, že by sdružení na ochranu životního prostředí nemohla nechat přezkoumat dodržování norem vyplývajících z unijního práva životního prostředí [24]. V tomto ohledu je třeba vzít v úvahu, že tyto normy se nejčastěji zaměřují na obecný zájem, a nikoli jen na pouhou ochranu zájmů jednotlivců jako takových, a posláním uvedených organizací je ochrana obecného zájmu [25].

55. Ačkoli je judikatura Soudního dvora soustředěna na požadavky týkající se aktivní legitimace organizací na ochranu životního prostředí, které splňují požadavky stanovené v čl. 2 odst. 5, čl. 9 odst. 3 ve spojení s článkem 47 Listiny má zajistit *účinnou soudní ochranu* v oblasti životního prostředí ve vztahu ke všem osobám z řad veřejnosti. Obecná zásada se vztahuje rovněž na další kategorie osob z řad veřejnosti, včetně zejména sdružení, organizace nebo skupiny skutečně podporující ochranu životního prostředí, i když (zatím) nejsou formálně považovány za organizace na ochranu životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 5.

56. V tomto ohledu je třeba zaprvé zdůraznit, jak bylo výstižně připomenuto v právní literatuře, že čl. 9 odst. 3 „nenaznačuje, že by nevládní organizace měly mít přednost před jednotlivci“ [26]. V bodě 18 odůvodnění Aarhuské úmluvy je kladen důraz na to, „aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné

[21] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 63).

[22] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 66).

[23] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 67) (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska).

[24] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 69).

[25] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Deutsche Umwelthilfe (Schvalování motorových vozidel) (C-873/19, EU:C:2022:857, bod 68).

[26] – Sobotta, C., „New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention“, (2018) *Journal for European Environmental & Planning Law*, s. 241 až 258, na s. 244. Naproti tomu čl. 9 odst. 2, který upravuje přístup „dotčené veřejnosti“ k právní ochraně, rozlišuje mezi organizacemi na ochranu životního prostředí a všemi ostatními osobami z řad „dotčené veřejnosti“.

zájmy a právo bylo prosazováno“. Kromě toho čl. 3 odst. 4 stanoví povinnost stran „přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí“.

57. Zadruhé, ačkoli čl. 9 odst. 3 ve spojení s bodem 18 odůvodnění nerozlišuje požadavky týkající se aktivní legitimace v závislosti na kategorii dané osoby z řad veřejnosti, nic to nemění na tom, že toto ustanovení umožňuje členským státům zavést kritéria. Jak však již bylo uvedeno, tato kritéria by měla respektovat právo na účinnou soudní ochranu podle článku 47 Listiny. Kromě toho by členské státy při stanovování těchto kritérií neměly narušovat cíl spočívající v zajištění širokého přístupu k právní ochraně.

58. Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že cíl, kterým je zajištění širokého přístupu k právní ochraně vyplývá „v širším pojetí z vůle zákonodárce Unie zachovávat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí a vést veřejnost k tomu, aby v tomto ohledu hrála aktivní roli“ [27]. Jedná se o uznání „*vnitřní vazby* [28]“ mezi vysokou úrovní ochrany životního prostředí podle čl. 191 odst. 2 SFEU a článku 37 Listiny a přístupem veřejnosti k právní ochraně v oblasti právní ochrany v záležitostech životního prostředí [29].

59. Generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Edwards [30] uvedla, že právní ochrana podle Aarhuské úmluvy přesahuje rámec účinné právní ochrany podle článku 47 Listiny. Zatímco cílem posledně uvedeného ustanovení je výslovně ochrana *vlastních* práv, právní ochrana v otázkách životního prostředí vskutku „zpravidla neslouží jen osobním zájmům žalobců, ale i – někdy dokonce výlučně – obecnému zájmu“ [31]. Rovněž správně zdůraznila, že „[u]znání veřejného zájmu na ochraně životního prostředí je o to významnější, že může existovat mnoho případů, v nichž nejsou dotčeny právem chráněné zájmy určitých jednotlivců či kde jsou tyto zájmy dotčeny pouze okrajově“ [32]. V takových případech platí, že „[jelikož ž]ivotní prostředí se […] samo před soudem hájit nemůže, musí být zastoupeno, např. angažovanými občany nebo nevládními organizacemi [33]“.

60. S ohledem na cíl, kterým je zajištění širokého přístupu k právní ochraně, zůstává judikatura Soudního dvora otevřená, aby mohla reagovat na *vyvíjející se dynamiku řízení týkajících se životního prostředí*. Soudní dvůr uznává roli, kterou mohou hrát angažovaní občané při ochraně životního prostředí, neboť rozhodl, že „soukromé osoby a sdružení jsou přirozeně povolány k tomu, aby sehrávaly aktivní roli při ochraně životního prostředí [34]“.

61. Nicméně to neznamená bezvýhradnou aktivní legitimaci pro kohokoli. Výbor pro dodržování úmluvy totiž konstatoval, že „strany nejsou povinny ve svém vnitrostátním právu zavést institut občanské žaloby (*actio popularis*), v jehož důsledku by každý měl právo napadnout jakékoli

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

28 – Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, 2020, s. 280.

29 – Posuneme-li tuto myšlenku o krok vpřed, v akademických publikacích se objevily návrhy, že široký přístup k právní ochraně by mohl být považován za „*procesní rozměr*“ vysoké úrovně ochrany životního prostředí a mohl by být povýšen na „zastřešující zásadu“ v řízeních týkajících se životního prostředí. Sikora, A., *op. cit.* v poznámce pod čarou 29, s. 282.

30 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645).

31 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, body 39 a 40).

32 – Tamtéž, bod 42.

33 – Tamtéž.

34 – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 40).

rozhodnutí, akt či opomenutí týkající se životního prostředí“ [35]. Členské státy si ponechávají prostor pro uvážení při uplatňování kritérií pro určení podmínek, za kterých mohou osoby z řad veřejnosti jednat za účelem ochrany životního prostředí. Jak v podstatě uvedly Komise a Irsko, zefektivnění environmentálních soudních sporů představuje legitimní cíl spočívající v předcházení situaci, kterou by mohly soudy jinak obtížně zvládat. Jak však bylo uvedeno výše, pokud by kvůli kritériu aktivní legitimace určité kategorie „osob z řad veřejnosti“ nemohly podat žalobu podle čl. 9 odst. 3, bylo by toto kritérium natolik přísné, že by nebyl zajištěn přístup k právní ochraně podle Aarhuské úmluvy.

62. Aby bylo možné posoudit to, zda požadavky skutečně znemožňují osobám z řad veřejnosti podání žaloby, je důležité vzít v úvahu *právní systém jako celek* a posoudit, do jaké míry má vnitrostátní právo takové „blokační důsledky [36]“.

63. Vnitrostátní právní úprava v původním řízení podle vysvětlení poskytnutého předkládajícím soudem přiznává aktivní legitimaci v řízení týkajícím se životního prostředí nevládním organizacím v oblasti životního prostředí. Ostatní osoby z řad veřejnosti musí splňovat požadavky týkající se aktivní legitimace podle platné právní úpravy. Konkrétně musí spoléhat na legitimní soukromý zájem a pouze podpůrně na legitimní veřejný zájem. Vzhledem k výše uvedeným úvahám není přijetí modelu soudních sporů založeného na sporu subjektivní povahy samo o sobě neslučitelné s čl. 9 odst. 3. S ohledem na převahu *veřejného zájmu* v řízeních týkajících se životního prostředí je však na vnitrostátním soudu, aby vyložil procesní pravidla upravující podmínky, které je nutno splnit pro podání žaloby, v nejvyšší možné míře v souladu s cílem čl. 9 odst. 3, jakož i s cílem zajistit široký přístup k právní ochraně. Taková pravidla by neměla efektivně znemožnit pro určité kategorie „osob z řad veřejnosti“, zejména organizacím, sdružením nebo skupinám podporujícím ochranu životního prostředí a splňujícím všechny požadavky vnitrostátního práva napadnout rozhodnutí přijaté na základě správního řízení, jež by mohlo být v rozporu s unijním právem životního prostředí. V tomto ohledu by předkládající soud mohl zvážit to, jaký význam má pro výklad pravidel týkajících se aktivní legitimace uznání práva každé osoby na „zdravé a ekologicky vyvážené životní prostředí“ ve vnitrostátním právu.

Aktivní legitimace profesní občanské společnosti advokátů k podání žaloby podle čl. 9 odst. 3

64. Pokud jde konkrétně o aktivní legitimaci žalobkyně, profesní občanské společnosti advokátů, je třeba připomenout, že žalobkyně tvrdila, že podala žalobu jménem svých členů a ve veřejném zájmu. Je však třeba uvést, že požadavky týkající se aktivní legitimace je třeba určit ve vztahu k žalobkyni. Podle názoru Irska a v zásadě i polské vlády a Komise, by vnitrostátní soud neměl být vyzýván k tomu, aby se za účelem prokázání aktivní legitimace zabýval fyzickými osobami, které „stojí za“ určitou právnickou osobou. Obecně platí, že zákon může stanovit podmínky, za nichž jsou účastníci řízení oprávněni podat žalobu na ochranu zájmů nebo práv jiných osob nebo veřejného zájmu (aktivní legitimace sdružení nebo aktivní legitimace zástupce) [37]. To však zřejmě není případ žalobkyně v původním řízení. Navíc podle informací ve spisu se nezdá, že by svými členy či obyvateli dotčeného regionu byla zmocněna k podání žaloby jejich jménem.

[35] – Příručka k provedení Aarhuské úmluvy, s. 198. Jak bylo uvedeno v akademických publikacích, otázka přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí „v zásadě zůstala předmětem vášnivých diskusí téměř až do konce jednání“, přičemž výsledný text týkající se této záležitosti je výsledkem „mnoha kompromisů mezi velmi odlišnými názory a cíli, a odráží tedy spíše to, co bylo možné, než to, co bylo nezbytné či žádoucí“. Jendroška, J., *op. cit.* výše v poznámce pod čarou 16, s. 398 a 407.

[36] – Zpráva výboru pro dodržování úmluvy, ACCC/C/2006/18 (Dánsko), bod 30.

[37] – V obecné rovině viz Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 285 a násl.; Cadiet, L., Normand, J., a Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, 3. vyd., 2020, bod 171 a násl.

65. Vnitrostátní soud si rovněž přeje zjistit to, zda lze členům tvořícím tuto společnost přiznat aktivní legitimaci jako „skupině“ osob. V této souvislosti žalobkyně patrně využívá profesní občanskou společnost advokátů jako nástroj s cílem jednat jako skupina vytvořená *ad hoc* za účelem podpory životního prostředí. Pokud by si tyto osoby přály podat žalobu jako „skupina“, pak měly jednat v takovém postavení. Pokud vnitrostátní právo nestanoví jinak, teprve v okamžiku podání žaloby jako „skupina“, může vnitrostátní soud posoudit, zda taková „skupina“ splňuje vnitrostátní požadavky kladené na osoby z řad veřejnosti, a zda může splnit kritéria aktivní legitimace s ohledem na cíl, kterým je zajištění širokého přístupu k právní ochraně.

66. Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že v řízení o porušení unijního práva životního prostředí čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny nebrání takovému ustanovení vnitrostátního práva, které podmiňuje přípustnost žaloby podané profesní občanskou společností advokátů prokázáním vlastního zájmu nebo skutečnosti, že podání žaloby má za cíl chránit právní situaci, která přímo souvisí se samotným účelem, pro který byla tato organizační forma založena. S ohledem na převahu veřejného zájmu v řízeních týkajících se životního prostředí je však na vnitrostátním soudu, aby vyložil procesní pravidla upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání žaloby, v nejvyšší možné míře v souladu s cílem čl. 9 odst. 3, jakož i s cílem zajistit široký přístup k právní ochraně. Taková pravidla by neměla efektivně znemožnit pro určité kategorie osob z řad „veřejnosti“, zejména organizacím, sdružením nebo skupinám podporujícím ochranu životního prostředí a splňujícím všechny požadavky vnitrostátního práva napadnout rozhodnutí přijaté na základě správního řízení, jež by mohlo být v rozporu s unijním právem životního prostředí.

Ke třetí předběžné otázce

67. Svou třetí otázkou si předkládající soud v podstatě přeje zjistit to, zda v řízení o porušení unijního práva životního prostředí musí být čl. 9 odst. 3, 4 a 5 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že požadavek, aby určitá soudní řízení poskytovala „přiměřený a účinný prostředek nápravy“ a „nevyžadovala nepřiměřené náklady“, předpokládá zvláštní pravidla nebo kritéria pro omezení nákladů, které má nést účastník řízení, který neměl ve sporu úspěch, tedy v tom smyslu, že vnitrostátní soud musí zajistit splnění požadavku spočívajícího v tom, aby byla splněna podmínka, podle které by řízení nemělo vyžadovat vysoké náklady, s přihlédnutím jak k zájmu osoby, která se domáhá ochrany svých práv, tak k obecnému zájmu na ochraně životního prostředí.

68. V tomto ohledu ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že rumunské právní předpisy, konkrétně články 451 až 453 občanského soudního řádu, podrobně stanoví, z čeho se skládají náklady řízení, jakož i určitá kritéria, podle kterých může soud s uvedením důvodů snížit odměnu advokáta. Předkládající soud však vyjadřuje pochybnosti stran toho, zda tato obecná kritéria stanovená vnitrostátním právem obsahují dostatečně konkrétní pravidla a podmínky umožňující posoudit a předvídat vysoké náklady sporů v rámci řízení týkajících se životního prostředí. Předkládající soud uvádí, že to platí tím spíše za okolností, kdy může být žaloba odmítnuta jako nepřípustná z důvodu nedostatku procesní způsobilosti nebo nesplnění požadavků aktivní legitimace a právního zájmu. Předkládající soud si konečně přeje objasnit to, zda se judikatura Soudního dvora týkající se čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92 o účasti veřejnosti, uvedená v rozsudku ve věci North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy[38], vztahuje na čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

[38] – Rozsudek ze dne 15. března 2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

69. Pokud jde především o otázku ohledně použití judikatury týkající se výkladu pravidla, podle kterého by řízení nemělo vyžadovat vysoké náklady, (dále jen „pravidlo NPE“) stanoveného v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, rozsudek ve věci North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy již poskytuje odpověď. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že odstavec 4 článku 9 upřesňující vlastnosti, které musí dotčené opravné prostředky mít, a zejména to, že opravné prostředky nesmějí být nepřiměřené nákladné, se výslovně vztahuje jak na opravné prostředky uvedené v odstavci 3, tak na ty uvedené zejména v odstavci 2 [39].

70. V důsledku toho je třeba na pravidlo NPE pohlížet tak, že se vztahuje na takové řízení, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, které zahrnuje použití čl. 9 odst. 3.

71. Zadruhé, pokud jde o kritéria pro posouzení nákladů a zohlednění soukromého zájmu, jakož i obecného zájmu na ochraně životního prostředí, je třeba na úvod konstatovat, že čl. 3 odst. 8 Aarhuské úmluvy výslovně povoluje přiměřené náklady. Článek 9 odst. 4 nebrání uložení náhrady nákladů řízení, dokud není částka prohibitivní [40]. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení neobsahuje žádná specifická kritéria, není posouzení nákladů dáno předem, ale závisí na okolnostech konkrétní věci a na vnitrostátním právním řádu [41].

72. Ve svém rozsudku ve věci Edwards a Pallikaropoulos [42] Soudní dvůr určil relevantní kritéria pro posouzení výkladu pravidla NPE. Tato kritéria poukazují na *globální* a komplexní posouzení otázky nepřiměřených nákladů. Z uvedeného rozsudku konkrétně vyplývá, že vnitrostátní soud musí zohlednit veškerá relevantní ustanovení vnitrostátního práva, že musí zohlednit jak zájem osoby, která chce hájit svá práva, tak obecný zájem na ochraně životního prostředí, a že náklady řízení nesmí přesáhnout finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřené [43]. Pokud jde analýzu hospodářské situace dotčené osoby, vnitrostátní soud může navíc zohlednit situaci dotčených účastníků řízení, rozumné vyhlídky žadatele na úspěch, závažnost zájmů dotčených ve sporu pro žadatele i pro ochranu životního prostředí, složitost použitelného práva a řízení, jakož i případnou neuváženost návrhu v různých stadiích řízení [44].

73. Kromě toho Soudní dvůr konstatoval, že pravidlo NPE v oblasti životního prostředí vyplývá z respektování práva na účinný prostředek nápravy, zakotveného v článku 47 Listiny, jakož i ze zásady efektivity, podle které procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie [45].

74. S přihlédnutím k článku 47 Listiny by náklady řízení o opravném prostředku na základě Aarhuské úmluvy či řízení směřujícího k uplatnění unijního práva životního prostředí neměly být natolik vysoké, aby zabránily členům veřejnosti podat opravný prostředek, považují-li to za nezbytné [46].

[39] – Rozsudek ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, bod 48).

[40] – Rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, EU:C:2009:457, bod 92) a stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, bod 34).

[41] – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, bod 36) s odkazem na různá zjištění a doporučení výboru pro dodržování úmluvy.

[42] – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, body 38 až 40).

[44] – Tamtéž, body 41 a 42.

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

[46] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 34).

75. Za okolností původního řízení vnitrostátní právní úprava nestanoví *přesná* kritéria použitelná *konkrétně* na řízení týkající se životního prostředí. Vzhledem k širokému prostoru pro uvážení, který mají členské státy v souvislosti s čl. 9 odst. 4, nelze absenci podrobného stanovení nákladů v řízení týkajícím se životního prostředí považovat bez dalšího za neslučitelnou s pravidlem NPE.

76. Z článku 3 odst. 1 Aarhuské úmluvy však vyplývá, že smluvní strany této úmluvy musí zavést a udržet „jasný, transparentní a konzistentní rámec" k naplňování ustanovení této úmluvy. Krom toho z čl. 9 odst. 5 vyplývá, že strany úmluvy mají zvážit zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně. Vnitrostátnímu soudu přísluší při zohlednění kritérií stanovených v judikatuře Soudního dvora [47] ověřit, zda stávající mechanismy ve vnitrostátním právu splňují uvedené požadavky, a vykládat své vnitrostátní procesní právo v nejvyšší možné míře v souladu s cíli stanovenými v čl. 9 odst. 3 a 4 tak, že soudní řízení jako celek nesmí být nepřiměřené nákladné.

77. Je třeba rovněž zdůraznit, že případný nedostatek aktivní legitimace žalobkyně nahlížený ve světle globálního a komplexního posouzení, které musí vnitrostátní soud provést s ohledem na kritéria uvedená v rozsudku ve věci Edwards a Pallikaropoulos, sám o sobě nevylučuje použití pravidla NPE.

78. Vzhledem k výše uvedeným úvahám mám za to, že v řízení o porušení unijního práva životního prostředí musí být čl. 9 odst. 3, 4 a 5 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny vykládán v tom smyslu, že požadavek, aby určitá soudní řízení poskytovala „přiměřený a účinný prostředek nápravy" a „nevyžadovala nepřiměřené náklady", nepředpokládá zvláštní pravidla nebo kritéria pro omezení nákladů, které má nést účastník řízení, který neměl ve sporu úspěch. Vnitrostátním soudu však přísluší vykládat své vnitrostátní procesní právo v nejvyšší možné míře v souladu s cíli stanovenými v čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy tak, že soudní řízení jako celek nesmí být nepřiměřené nákladné.

IV. Závěry

79. Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na položené otázky odpověděl následovně:

„1) V řízení o porušení unijního práva životního prostředí lze profesní občanskou společnost advokátů považovat za osobu z řad ‚veřejnosti' ve smyslu čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 9 odst. 3 této úmluvy za okolností, kdy se profesní občanská společnost advokátů nedovolává poškození žádného práva nebo zájmu samotné osoby, nýbrž poškození práv a zájmů fyzických osob, advokátů tvořících tuto formu profesní organizace. Fyzické osoby tvořící tuto profesní občanskou společnost advokátů lze považovat za osoby tvořící ‚skupinu' fyzických osob jednajících prostřednictvím sdružení nebo organizace ve smyslu uvedených ustanovení, pokud jsou splněny požadavky stanovené vnitrostátním právem nebo praxí. Tyto požadavky však musí zajišťovat široký přístup k právní ochraně.

2) V řízení o porušení unijního práva životního prostředí čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny nebrání takovému ustanovení vnitrostátního práva, které podmiňuje přípustnost žaloby podané profesní občanskou společností advokátů prokázáním vlastního zájmu nebo skutečnosti, že podání žaloby má za cíl chránit právní situaci, která

[47] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. března 2018, North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, bod 57).

přímo souvisí se samotným účelem, pro který byla tato organizační forma založena. S ohledem na převahu veřejného zájmu v řízeních týkajících se životního prostředí je však na vnitrostátním soudu, aby vyložil procesní pravidla upravující podmínky, které je nutno splnit pro podání žaloby, v nejvyšší možné míře v souladu s cílem čl. 9 odst. 3, jakož i s cílem zajistit široký přístup k právní ochraně. Taková pravidla by neměla efektivně znemožnit pro určité kategorie ‚osob z řad veřejnosti', zejména organizacím, sdružením nebo skupinám podporujícím ochranu životního prostředí a splňujícím všechny požadavky vnitrostátního práva napadnout rozhodnutí přijaté na základě správního řízení, jež by mohlo být v rozporu s unijním právem životního prostředí.

3) V řízení o porušení unijního práva životního prostředí musí být čl. 9 odst. 3, 4 a 5 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 prvním a druhým pododstavcem Listiny vykládán v tom smyslu, že požadavek, aby určitá soudní řízení poskytovala ‚přiměřený a účinný prostředek nápravy' a ‚nevyžadovala nepřiměřené náklady', nepředpokládá zvláštní pravidla nebo kritéria pro omezení nákladů, které má nést účastník řízení, který neměl ve sporu úspěch. Vnitrostátnímu soudu však přísluší vykládat své vnitrostátní procesní právo v nejvyšší možné míře v souladu s cíli stanovenými v čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy tak, že soudní řízení jako celek nesmí být nepřiměřené nákladné."