STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 25. června 2009 [1]

I – Úvod

1. Rakouský Umweltsenat (senát pro životní prostředí) v souladu s článkem 234 ES pokládá předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí [2], aby zjistil, zda u nadzemního vedení elektrické energie uvedeného v příloze I této směrnice se musí měřit ta část, která se nachází na území členského státu, nebo zda se musí měřit jeho skutečná délka, přestože překračuje státní hranice několika členských států.

2. Projednávaná věc, jejímž předmětem je tato otázka, znovu vyvolává pochybnosti o soudní povaze nezávislých rakouských správních soudů (Senate). Soudní dvůr se několikrát zabýval předběžnými otázkami položenými Senate, jenž je upraven čl. 11 odst. 7 a článkem 129 rakouské ústavy. Přestože většina žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce byla přijata k projednání, nechyběly kritické hlasy napadající neslučitelnost s článkem 234 ES. Tentokrát se jedná o Umweltsenat, pseudo-soudní orgán specializovaný na životní prostředí, proti jehož rozhodnutím lze podat odvolání k Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší soud).

3. V mém stanovisku ve věci De Coster [3] prosazuji výklad článku 234 ES dovolující evropský soudní dialog těm, kteří vykonávají soudní činnost. Odmítám, aby jakýkoliv orgán, jenž není součástí soudní moci, měl možnost podat předběžnou otázku, aby tak nebyl zkreslen duch tohoto ustanovení. Spor zahájený Umweltsenat mi dovoluje hlouběji se zabývat touto otázkou, abych tak doplnil úvahy přednesené v uvedeném stanovisku. Můj postoj však neznamená vyloučení všech orgánů, které stojí mimo vnitrostátní soudní moc, z působnosti článku 234 ES. Cílem stanoviska De Coster je nastolení určitého řádu v přehnaně dvojznačné judikatuře. Zároveň jsem si vědom toho, že v některých členských státech existují orgány, které stojí mimo rámec soudní moci, jejichž činnost je v pravém slova smyslu činností soudní. V této

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/06, s. 9).

3 — Stanovisko ze dne 28. června 2001 (rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, C-17/00, Recueil, s. I-9445).

projednávané věci se tímto problémem zabývám, protože Umweltsenat je součástí správního systému, který podle některých autorů vyvíjí činnosti totožné s činností soudní.

II – Skutkový rámec

4. Italská společnost Rette Elettrica Nazionale SpA a rakouská společnost VERBUND-Austrian Power Gris AG vypracovaly společný záměr na výstavbu a následný provoz vedení nadzemního elektrické energie s výkonem nad 300 MVA. Vedení mělo mít celkovou délku asi čtyřicet devět kilometrů, z kterých se mělo čtyřicet jedna kilometrů nacházet na italském území a kolem sedmi kilometrů v Rakousku.

5. Dne 12. července 2007 Alpe Adria Energia SpA požádala rakouské orgány životního prostředí o prohlášení slučitelnosti s § 3 odst. 7 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (rakouský zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000). Příslušným správním orgánem byla korutanská zemská vláda, která dne 11. října 2000 odmítla provést posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „PVŽP“), neboť záměr nedosahoval na rakouském území prahové hodnoty patnácti kilometrů, kterou vyžaduje směrnice 85/337.

6. Proti tomuto rozhodnutí podal Landesumweltanwalt von Kärnten (korutanský státní zástupce pro otázky životního prostředí) odvolání k Umweltsenat, ve kterém se domáhal použití směrnice v projednávaném případě. Podle státního zástupce referenční délka záměru, který by mohl mít vliv na životní prostředí, se nemá vztahovat pouze na území členského státu, ale je třeba posoudit spornou stavbu jako celek. Alpe Adria Energia SpA v dopise ze dne 5. února 2008 vyjádřila svůj nesouhlas s tvrzením žalobce obhajovaným před Umweltsenat. Zmíněný orgán přerušil původní řízení a v souladu s článkem 234 ES položil následující předběžnou otázku.

III – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

7. Směrnice 85/337 má preventivní charakter a posouzením vlivu každého záměru na životní prostředí se snaží zabránit jakému-

koliv poškození přírodního prostředí či krajiny, k němuž by mohlo dojít výstavbou děl nebo zařízení nebo jinými zásahy. Tento cíl vyplývá z článku 1 této směrnice, podle kterého:

„*Článek 1*

1. Tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

2. Pro účely této směrnice se rozumí:

‚záměrem':

– provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,

– jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin;

[…]

‚povolením':

rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.

[…]"

8. Preventivní povaha posouzení vlivu na životní prostředí a záměry, na které se vztahují ustanovení směrnice, jsou uvedeny v čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 této směrnice:

„*Článek 2*

1. Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít

významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou určeny v článku 4.

[…]

Článek 4

1. S výhradou čl. 2 odst. 3 podléhají záměry kategorií uvedených v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

[…]“

9. Poté, co jsou ve výše zmíněných ustanoveních uvedeny formální požadavky vyžadované pro posuzování vlivů na životní prostředí, uvádí příloha I zmíněný výčet, přičemž pro projednávanou věc je důležitý bod 20:

„20. Budování nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším o délce nad 15 kilometrů.“

10. U děl, která mají přeshraniční charakter nebo jejichž vliv na životní prostředí překračuje státní území členského státu, stanoví článek 7 směrnice způsob jednání.

„1. Je-li si členský stát vědom, že záměr by mohl mít závažný vliv na životní prostředí v jiném členském státě, nebo pokud členský stát, který by mohl být významně zasažen, o to požádá, poskytne členský stát, na jehož území má být záměr uskutečněn, dotyčnému členskému státu co nejrychleji a nejpozději při informování vlastní veřejnosti mimo jiné:

a) popis záměru spolu se všemi dostupnými informacemi o jeho možných dopadech překračujících hranice státu;

b) informace o povaze rozhodnutí, které může být přijato,

a poskytne tomuto druhému členskému státu přiměřenou dobu na oznámení, zda si tento přeje účastnit se postupu posuzování vlivů na životní prostředí podle čl. 2 odst. 2 a může zahrnout informace uvedené v odstavci 2 tohoto článku.

2. Oznámí-li členský stát, který obdrží informace podle odstavce 1, svůj úmysl účastnit se rozhodovacích řízení ve věcech životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, zašle členský stát, na jehož území má být záměr uskutečněn, pokud tak již neučinil, dotyčnému členskému státu informace, které je povinen zpřístupnit v souladu s čl. 6 odst. 2 a poskytnout je v souladu s čl. 6 odst. 3 písm. a) a b).

3. Kromě toho dotyčné členské státy, pokud se jich to dotýká:

a) zařídí, aby informace uvedené v odstavcích 1 a 2 byly v přiměřené době zpřístupněny orgánům uvedeným v čl. 6 odst. 1 a dotyčné veřejnosti na území toho členského státu, který by mohl být významně zasažen; a

b) zajistí, aby tyto orgány a dotyčná veřejnost měly možnost ještě před vydáním povolení pro daný záměr zaslat v přiměřené době své stanovisko k informacím předaným příslušným orgánům v členském státě, na jehož území má být záměr uskutečněn.

4. Dotyčné členské státy zahájí jednání mimo jiné o možných vlivech záměru překračujících hranice států a opatřeních zamýšlených ke snížení nebo vyloučení těchto vlivů a dohodnou přiměřený časový rámec pro dobu jednání.

5. Podrobné podmínky provádění tohoto článku mohou stanovit dotčené členské státy, přičemž tyto podmínky musí umožňovat dotčené veřejnosti na území zasaženého členského státu účinně se účastnit rozhodovacích řízení ve věcech životního prostředí podle čl. 2 odst. 2 týkajících se daného záměru.“

B – *Vnitrostátní právo*

11. V Rakousku existují specializované senáty stojící mimo soudní moc, proti jejichž rozhod-

nutí je přípustné odvolání k Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší soud). Základní zákon ve svém čl. 11 odst. 7 výslovně upravuje, mimo jiné, zřízení Umweltsenat:

„Ve věcech spadajících do odst. 1 bodu 7 přísluší rozhodnutí, po vyčerpání opravných prostředků v rámci výkonné pravomoci každé spolkové země, nezávislému Umweltsenat. Nezávislý Umweltsenat se skládá z předsedy, soudců a dalších práva znalých členů a je začleněn do příslušného spolkového ministerstva. Zřízení a úlohy Umweltsenat, jakož i řízení před ním jsou upraveny spolkovým zákonem. Jeho rozhodnutí nepodléhají zrušení nebo změnám v rámci instančního postupu. Žaloba k Verwaltungsgerichtshof (Správní soud) je přípustná."

12. Umweltsenat byl zřízen v roce 1993 a řídí se Bundesgesetz über den Umweltsenat (spolkový zákon o senátu pro životní prostředí, dále jen „USG 2000").

13. Podle § 1 USG 2000:

„1. Při Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Waaserwirtschaft (Spolkové ministerstvo zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství) se zřizuje Umweltsenat.

2. Umweltsenat se skládá z deseti soudců a dalších 32 práva znalých členů. […]"

14. Podle § 4 USG 2000:

„Členové Umweltsenat vykonávají svůj úřad nezávisle a nejsou vázáni žádnými pokyny a příkazy."

15. Ustanovení § 5 USG 2000 dodává:

„Umweltsenat rozhoduje o odvoláních ve věcech prvního a druhého oddílu Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 [rakouský zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000, dále jen ‚UVP-G 2000'[4]] […]"

4 — BGBI č. 697/1993, naposledy pozměněn BGBI č. 153/2004.

16. Ustanovení § 6 USG 2000 uvádí:

„Rozhodnutí Umweltsenat nelze zrušit nebo měnit ve správním řízení. Žaloba k Verwaltungsgerichtshof je přípustná.“

17. UVP-G 2000 provádí do rakouského právního řádu směrnici 85/337. Podmínky pro PVŽP u určitých záměrů jsou stanoveny v § 3 odst. 1:

„Záměry, které jsou uvedeny v příloze I, jakož i změny těchto záměrů podléhají posouzení vlivů na životní prostředí podle následujících ustanovení. U záměrů, které jsou uvedeny ve sloupci 2 a 3 přílohy I, je třeba provést zjednodušené řízení. […]“

18. Ustanovení § 2 odst. 2 UVP-G 2000 definuje pojem „záměr“:

„Záměrem je výstavba zařízení nebo děl nebo jiný zásah do přírodního prostředí a krajiny se zahrnutím všech s ním místně či věcně souvisejících opatření. Jeden záměr může zahrnovat jednu či více zařízení nebo činností, musí s ním však místně či věcně souviset.“

19. Nadpisy k tabulkám přílohy I UVP-G 2000 obsahují záměry, u kterých se musí provést PVŽP. Jednak se ve sloupcích 1 a 2 přílohy nacházejí záměry podléhající PVŽP, u kterých se musí zahájit řízení o PVŽP (sloupec 1) nebo zjednodušené řízení (sloupec 2). A jednak ve sloupci 3 jsou uvedeny záměry, které podléhají povinnosti provést PVŽP pouze v případě, kdy jsou splněny zvláštní požadavky.

20. Bod 16 sloupec 1 písm. a) se týká „nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším a o délce nad 15 km“. Stejný bod sloupec 3 písm. b) zahrnuje „nadzemní vedení elektrické energie v chráněných oblastech kategorií A nebo B o napětí 110 kV a vyšším a o délce nad 20 km“.

IV – Předběžná otázka

21. Rozhodnutím ze dne 2. května 2008 Umweltsenat položil v souladu s článkem 234 ES předběžnou otázku týkající se výkladu. Poté, co Umweltsenat souhrnně popsal

splnění podmínek stanovených v uvedeném ustanovení (zvláště pak soudní charakter předkládajícího orgánu), položil Soudnímu dvoru následující otázku:

„Musí být směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí […] vykládána v tom smyslu, že členský stát musí stanovit povinnost provést posouzení pro druhy záměrů uvedené v příloze I směrnice, konkrétně v bodu 20 (Budování nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším a o délce nad 15 kilometrů) u zařízení plánovaného na území dvou nebo více členských států, rovněž v případě, kdy prahové hodnoty pro povinnost provést posouzení (zde délka 15 km) sice není dosaženo nebo popřípadě tato hodnota není překročena prostřednictvím části zařízení ležící na jeho státním území, ale je jí dosaženo připočtením částí zařízení plánovaných v sousedním státu nebo sousedních státech?“

22. Usnesení Umweltsenat došlo kanceláři Soudního dvora dne 19. května 2008. Ve stanovené lhůtě předložily v souladu s čl. 23 statutu Soudního dvora svá vyjádření Alpe Adria Energia SpA, korutanský státní zástupce pro otázky životního prostředí a také Komise.

23. Vzhledem k tomu, že ve stanovené lhůtě Komise ani účastníci řízení nepožádali o jednání, věc byla tedy připravena k vyhotovení stanoviska dne 24. dubna 2009.

V – Přípustnost

24. Otázka položená Umweltsenat znovu vyvolává pochybnosti o oprávnění nezávislých rakouských orgánů předkládat žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v souladu s čl. 234 ES. Touto otázkou je třeba se zabývat, přestože tak v tomto řízení o předběžné otázce nikdo neučinil, a to z důvodu významu těchto orgánů v organizačním systému rakouského soudnictví. Soudní dvůr se již k soudnímu charakteru těchto orgánů několikrát vyjádřil, ale ne vždy ve stejném smyslu. Na základě výše uvedeného přísluší ustálit judikaturu a předložit některé úvahy, které by přispěly k objasnění jejího cíle.

A – *Pojem „soudní orgán" uvedený v článku 234 ES a orgány, které nespadají pod soudní moc členských států*

25. Rozsudek Vaassen-Goebbels [5] stanovil, že způsobilost předkládat předběžné otázky by se měla posuzovat s ohledem na právní úpravu Společenství a nikoli s ohledem na vnitrostátní právo. Vycházeje z tohoto předpokladu Soudní dvůr stanovil věhlasné požadavky definující soudní povahu orgánu, a sice zákonný původ, trvalost, dodržování zásady kontradiktornosti, závaznost jejich rozhodnutí a používání právních předpisů. Jak uvádím ve svém stanovisku ve věci De Coster, tyto požadavky byly postupně zkresleny natolik, že byla připuštěna různorodá směsice orgánů, jež se ne vždy vyznačují soudní povahou, kterou vyžaduje článek 234 ES.

26. Pružnost judikatury způsobila určité potíže, které Soudní dvůr doposud nepřekonal. Tím, že bylo umožněno, aby žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podávaly orgány, které mají úlohy podobné úlohám soudních orgánů, bylo položení předběžné otázky ponecháno na vůli orgánů, jež nepatří do soudní moci členských států. Takový výsledek není ovšem zcela záporný, neboť každá vnitrostátní tradice přiznává pravomoc soudit podle vlastní kultury a zvyklostí a právo Společenství musí tento režim respektovat. Přesto však toto odchýlení představuje určité nebezpečí: že se v řízeních o předběžné otázce objeví ne-soudní orgány bez jakékoliv vazby na soudní činnost. Tato citlivá rovnováha byla několikrát narušena, jako například ve věci Gabalfrisa [6], v níž byla přijata žádost o rozhodnutí o předběžné otázce španělského hospodářského a správního soudu. Stejné nebezpečí s sebou nese projednávaná věc, neboť rakouské Senate nepatří do obecné organizace soudů.

27. Otázky položené Umweltsenat tak umožní Soudnímu dvoru upřesnit tuto judikaturu. Já rovněž využiji této příležitosti, abych rozvinul otázku, kterou jsem se již zabýval ve svém stanovisku De Coster, a požádal Soudní dvůr o přísnější a ustálenější judikaturu v případě, že orgány, které se dovolávají článku 234 ES, nejsou součástí soudní moci. Dovolím si navrhnout některé možnosti na ochranu dialogu mezi soudy zavedeného uvedeným ustanovením, které zajistí zachování důraznějšího dialogu, a proto přístup k němu těm, kterým přísluší řešit spory mezi účastníky řízení.

1. Institucionální význam vnitrostátních soudů v procesu integrace a úloha řízení o předběžné otázce.

28. Jak obhajuji ve svém stanovisku ve věci De Coster, rozšíření mechanismu článku 234 ES

5 — Rozsudek ze dne 30. června 1966 (61/65, Recueil, s. 377).

6 — Rozsudek ze dne 21. března 2000, Gabalfrisa a další (C-110/98 až C-147/98, Recueil, s. I-1577).

za hranici soudní by způsobilo vážné potíže, které musí být zmíněny [7]. Nebudu opakovat, co jsem již uvedl, ale kladu důraz na některé zvláště důležité myšlenky z hlediska vývoje judikatury.

29. Není třeba zdůrazňovat strategickou úlohu vnitrostátních soudů při uplatňování práva Společenství. Sepsáním článku 234 ES a jeho zachováním v nezměněném znění více než půl století se zakladatelé Evropské unie a jejich nástupci snažili posílit institucionální váhu jedné ze státních mocí členských států: moci soudní. Výběr není náhodný a dějiny to dokazují. Evropská unie se vyznačovala tím, že byla sjednocením *práva* a *prostřednictvím práva,* čímž udělila soudům klíčové postavení při vytváření evropského ústavního prostoru [8]. Řízení o předběžné otázce je procesním potvrzením této skutečnosti. Vzhledem k tomu, že je ztělesněním moci založené na nezávislosti, na právním základě a na rozhodování sporů, má zvláštní postavení nespojené s politikou a spjaté pouze s vůlí práva [9]. Smlouvy přiznaly vnitrostátním soudcům zvláštní pravomoci, čímž chtěly posílit pravomoc mladého právního řádu vytvořeného mezinárodní organizaci, která neměla předchůdce.

30. Úspěch tohoto nástroje je zřejmý. Díky dialogu mezi soudy byly postupně vytvořeny genetické rysy nového právního řádu: přímý účinek [10], přednost práva [11], odpovědnost státu [12], efektivita [13], rovnocennost [14] a mnoho dalších, které spojily právní systém Unie [15]. Navíc vzhledem k tomu, že se jedná o nezávislé orgány s prostředky k výkonu rozhodnutí, použití evropských právních předpisů tak mohlo využít svrchovanosti těchto orgánů vyplývající z jejich nestrannosti [16].

31. Strategický význam vnitrostátních soudů se ztrácí v okamžiku, kdy do řízení o předběžných otázkách vstupují subjekty správní povahy podléhající výkonné moci, které nemají postavení soudu. Přestože některé výkonné orgány mají pravomoci shodné s pravomocemi soudními, nelze zakrývat pravou tvář veřejné správy tím, že budeme

7 — Uvedené stanovisko, body 75 až 79.

8 — V klasické studii Robert Lecourt stanovil jako součásti právního společenství jednu stejnou normu, jeden stejný soudce a jeden stejný orgán. Jasný trojčlen, který přiznává zvláštní postavení vnitrostáním soudům. („L'Europe des juges", Vyd. Bruylant, Brusel, 1976, s. 221).

9 — Dubos, O., „Les juridictions nationales, juge communautaire", Vyd. Dalloz, Paříž, 2001, s. 723.

10 — Rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos (26/62, Recueil, s. 1).

11 — Rozsudky ze dne 15. července 1964, Costa v. ENEL (6/64, Recueil, s. 1141), a ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, Recueil, s. 629).

12 — Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357).

13 — Rozsudek ze dne 14. července 1977, Sagulo a další (8/77, Recueil, s. 1495).

14 — Rozsudek ze dne 15. září 1998, Edis (C-231/96, Recueil, s. I-4951).

15 — Někteří autoři tvrdili, že historie spolupráce mezi soudy je historií integrace Evropy. Martinico, G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di Giustizia e il diritto costituzionale europeo,* Vyd. Jovene, 2009, s. 138. Jak správně vysvětluje Dubos, O., *op.cit.,* s. 74, když odkazuje na rozsudky Van Gend en Loos a Costa: „Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?"

16 — Dehousse, R., „The European Court of Justice", Vyd. MacMillan, Londres, 1998, s. 109 až 114.

předstírat, že se jedná o řízení s vlastnostmi řízení soudního. Tato výtka je ještě výraznější, pokud jsou rozhodnutím těchto pseudosoudů napadnutelná před skutečnými soudy členského státu. Přiznává-li článek 234 ES jedné státní moci členského státu výsadní postavení účastníka dialogu, nemá smysl rozšiřovat toto ustanovení na další subjekty, jejichž rozhodnutí mohou skončit u soudu. Z těchto důvodů v mém stanovisku De Coster navrhuji výjimku z obecného pravidla v případě, že proti správním rozhodnutím není přípustný opravný prostředek k soudu [17], případ, kdy je naprosto oprávněné použití článku 234 ES, aby se zabránilo narušení soudržnosti a jednotnosti práva Společenství a aby nebylo zároveň ohroženo základní právo na účinnou soudní ochranu.

32. Proto autorita evropského právního řádu spočívá na silné soudní moci. Není přehnané považovat Soudní dvůr za toho, kdo je jako poslední s pomocí vnitrostátních soudů zodpovědný za právo Unie.

33. Soudní dvůr však nebyl vždy soudržný při řešení těchto problémů. Po přednesení stanoviska De Coster stoupl zájem o nastolení pořádku v judikatuře, ale přesto doposud existuje určitá nestálost v současné judikatuře. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech Schmid [18] a Syfait [19] podané orgány blízkými orgánům veřejné správy sice nebyly přijaty k projednání, ale pouze proto, že se tyto orgány vyznačovaly nízkým stupněm nezávislosti. Zdá se, že tyto rozsudky neobsahují úvahy Soudního dvora ohledně rovnováhy mezi orgány, kterou vyžaduje článek 234 ES, nebo je k jejich odhalení nutná velká představivost.

34. Přesto však existuje určitý soulad mezi mým stanoviskem De Coster a současným stavem judikatury. Odhodlal jsem se vysvětlit tuto symbiózu, i když se vystavuji nebezpečí, že nesprávně vyložím úmysl Soudního dvora.

2. Kritéria Vaassen-Goebbels z hlediska ústavního práva

35. Článek 234 ES zavádí dialog mezi soudy s cílem zajistit jednotné používání práva Společenství ve všech členských státech [20]. Soudní dvůr dovolil, aby se tohoto dialogu účastnily různorodé subjekty, čímž došlo k velmi širokému výkladu rozsudku Vaassen-Goebbels. I přes výše uvedené problémy má tato nepříjemná situace určité ospravedlnění.

17 — Výše uvedené stanovisko, body 87 až 95.

18 — Rozsudek ze dne 30. května 2002 (C-516/99, Recueil, s. I-4573), bod 34.

19 — Rozsudek ze dne 31. května 2005 (C-53/03, Sb. rozh. s. I-4609), body 31 až 35.

20 — Velmi pádně to vyjádřil Mancini, G. F., „Democracy and Constitutionalism in the EU“, Vyd. Hart, Oxford-Portland, 2001, s. 23, když ukázal na strategickou úlohu řízení o rozhodnutí o předběžné otázce v evropské soudní architektuře: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations – and thus losing its validity or rather its nature as law – was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]“.

Organizace soudů v Evropě, která se skládá z dvaceti sedmi členských států, zohledňuje různorodé parametry a hlediska. Je obtížné vytvořit obraz, který by popsal společně soudní činnost v tolika státech, což vedlo k tomu, že kritéria rozsudku Vaassen-Goebbels byla vyložena tak obecně a široce [21]. Navíc podle některých právních zvyklostí je správní soudnictví spojeno s mocí výkonnou, pokud jde o rozdělení moci. Nikdo by nezpochybňoval postavení francouzského Conseil d'État, orgánu, který je pro rozvoj současného veřejného práva nezbytný, jako „soudu" podle článku 234 ES. Přesto při rozdělování moci, kterou postupně provedly francouzské ústavy, Conseil d'État nebyl nikdy zařazen pod pilíř moci soudní. O podobnou situaci se jedná v těch členských státech, které nemají zvláštní správní soudy, ale soudy postavené mimo soudní moc, jež jsou však s veřejnou správou spjaty pouze formálně [22].

36. Judikatura Společenství začlenila tyto soudy do dialogu o předběžných otázkách ne z důvodu navýšení počtu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, jako spíše pro zachování institucionální svrchovanosti členských států. Jinými slovy rozšířila působnost článku 234 ES za účelem začlenění společných ústavních zvyklostí do evropského dialogu o předběžných otázkách. Nesouhlasím s těmi, kteří tvrdí, že za touto judikaturou se skrývá přání Soudního dvora kontrolovat množství věcí, které jsou mu předloženy. Kdyby existovala *docket control,* mohlo by se toto kritérium obrátit proti němu a zahltit ho předloženými věcmi. Přesto mám za to, že z judikatury lze dovodit úmysl respektovat a ukázat rozdílný postoj vůči koncepci soudní funkce každého členského státu. Z toho vyplývá potřeba udržet rovnováhu mezi striktně soudním charakterem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a rozdělením moci v každém členském státě.

37. Je proto nezbytné trvat na obsahu stanoviska De Coster a dodat některé malé odchylky, které posilují jeho relevanci.

3. Návrh, který je soudržný s judikaturou

38. Úvodem navrhuji transparentně vyložit poslání článku 234 ES po více než půl století jeho existence. Upřesním některé důsledky

21 — Popsal jsem potřebu uvést v soulad fungování systému a soudní charakter dialogu stanoveného v článku 234 ES. Ruiz-Jarabo Colomer, D., «El juez nacional como juez comunitario», Vyd. Civitas, Madrid, 1993, s. 71 až 72. Rovněž Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. a Tomkins, A., „European Union Law", Vyd. Cambridge University Press, 2006, s. 293.

22 — Mimo jiné britské Immigration Adjudicators (rozsudek ze dne 2. března 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Recueil, s. I-1209), profesní disciplinární orgány (rozsudek ze dne 6. října 1981, Broekmeulen, 246/80, Recueil, s. 2311), Německá spolková komise pro kontrolu při zadávání veřejných zakázek (rozsudek ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, s. I-4961) nebo daňové komise (výše uvedený rozsudek De Coster).

vyplývající z mého stanoviska De Coster [23], abych je soudržněji začlenil do směru, kterým jde Soudní dvůr.

a) Základní pravidlo: dialog mezi soudy za podmínek stanovených v rozsudku Vaassen-Goebbels

39. Analýza vychází ze soudní povahy vztahů v rámci řízení o rozhodnutí o předběžné otázce. Před hlubší analýzou požadavků stanovených v rozsudku Vaassen-Goebbels je nezbytné zjistit, zda je předkládající orgán součástí soudní moci členského státu. Poté Soudní dvůr zkoumá požadavky týkající se zákonného základu orgánu, jeho trvalost, dodržování zásady kontradiktornosti, závaznosti jeho rozhodnutí a používání právních předpisů orgánem. Z důvodů uvedených v bodech 35 a 36 tohoto stanoviska nebyly tyto podmínky definovány dostatečně striktně. Jak uvádím ve svém stanovisku ve věci La Roda Golf, předběžná otázka je chápána jako výraz spolupráce mezi soudy [24]. Proto zakládá konstruktivní vztah *soudu se soudem* a ne *sporu se sporem,* což vysvětluje, že jakmile jsou účastníci této spolupráce určeni, přístup je ještě pružnější [25].

40. Z výše uvedeného vyplývá, že orgány, které nejsou součástí soudní moci členského státu, nejsou oprávněny k položení předběžné otázky. Ale z tohoto pravidla existují dvě zásadní výjimky, které jsou níže analyzovány.

b) První výjimka: neexistence opravného prostředku k soudu

41. Podle mého stanoviska ve věci De Coster, vydá-li ne-soudní orgán rozhodnutí, proti kterému není přípustný opravný prostředek ke skutečného soudu, je rozhodující základní právo na účinnou soudní ochranu, ale také jednotnost a soudržnost při použití práva Společenství [26]. V tomto případě musí Soudní dvůr odpovědět orgánu, který je pověřen rozhodnutím sporu bez pozdější možnosti opravného prostředku, aby se vydané rozhodnutí neodchylovalo od právní úpravy Společenství.

42. Bez ohledu na to, jak probíhá dialog mezi soudy, je potřeba dodat, že v tomto případě se musí striktně vyžadovat splnění podmínek stanovených ve věci Vaassen-Goebbels. Jedná se o velmi odlišnou přísnost, než je ta, která je

23 — Mé stanovisko ze dne 24. května 2007, Österreichischer Rundfunk (rozsudek ze dne 18. října 2007, C-195/06, Sb. rozh. s. I-8817), a ze dne 22. listopadu 2007, Ing. Aigner (rozsudek ze dne 10. dubna, C-393/06, Sb. rozh. s. I-2339).

24 — Stanovisko ze dne 5. března 2009 (C-14/08, probíhající před Soudním dvorem).

25 — Stanovisko uvedené v předchozí poznámce, body 51 až 53.

26 — Uvedené stanovisko, body 83 až 86.

vyžadována u soudních orgánů, jež jsou součástí soudní moci. Je tedy odůvodněné vyrovnání nepochybné výjimky z článku 234 ES tím, že se klade větší důraz na splnění požadavků vlastních pojmu „soud“. Tento postoj je potvrzen judikaturou, neboť Soudní dvůr stanovil, že mimosoudní orgány, které nesplňovaly minimální požadavky na nezávislost, nemohou podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v souladu s článkem 234 ES, přestože nebyl proti jejich rozhodnutí přípustný opravný prostředek [27].

c) Druhá výjimka: přidělení soudních funkcí ne-soudním orgánům na základě formálního nebo ústavního pravidla

43. Existuje druhá výjimka z obecné zásady, která nepochybně nejvíce odpovídá směru judikatury. Je zřejmé, že Soudní dvůr obvykle bezvýhradně přijímal předběžné otázky od orgánů postavených mimo rámec soudní moci jejich států. Tato skutečnost je zvláště patrná ve správním řádu, který upravuje velmi různorodé druhy soudního přezkumu.

44. Současné evropské správní právo je výsledkem revolučního procesu, který proběhl ve Francii koncem XVIII. století, kdy soudní kontrola správy byla založena na málo pružném chápání rozdělení státní moci [28]. S přihlédnutím k tomu, že soudit veřejnou správu by mohl být také způsob jak spravovat, rozšířilo se v Evropě správní soudnictví paralelně se soudní mocí (protože v opačném případě by tento pilíř spadl pod moc výkonnou), aby však byla zachována zásada nezávislosti, nestalo se součástí systému veřejné správy. Mistrovsky to vyložil profesor García de Enterría, když vyvodil, že „po počátečním zneužití zásady rozdělení moci byl nakonec vytvořen zvláštní systém správního soudnictví […], který byl od počátku pojat jako kontrola prováděná specializovanými orgány, které jsou součástí veřejné správy, a ne jako kontrola prováděná nestrannými a nezávislými soudy. Vytvoření tohoto systému, který se od počátku nazýval správní systém, bylo dílem Napoleona, který byl lepším zákonodárcem než vojenským velitelem“ [29].

45. Na základě této teorie oddělené spravedlnosti se vytvořil systém speciálního a nezávislého soudnictví, jehož cílem bylo zajistit, aby veřejná správa dodržovala zákon, přičemž tento systém si až do dnešní doby uchoval své původní základní rysy nedotčené [30].

27 — Usnesení ze dne 14. května 2008, Pilato (C-109/07, Sb. rozh. s. I-3503), ve kterém se posuzovalo, zda pruďhomie de pêche de Martigues má povahu „soudu“. Soudní dvůr postupoval správně, když pečlivě analyzoval podmínky Vaassen-Goebbels a věc nepřijal.

28 — O revolučním procesu a jeho vlivu na francouzský soudní systém, klasické dílo Seligmana, E., *La Justice en France pendant la Révolution, 1789 - 1792*, Vyd. Plon, Paříž, 1913.

29 — García de Enterría, E., „Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. Un cambio de paradigma?“, Vyd. Thomson-Civitas, Madrid, 2007, s. 37 a 38.

30 — O historickém vývoji tohoto fenoménu v Evropě až do současné doby, Bouineau, J., „Traité d'histoire européenne des institutions. XVI - XX siècle“, oddíl II, Vyd. Litec, Paříž, 2009.

46. Toto není jediný model správního soudnictví v Evropě, ale je významný tím, že se jedná o předchůdce současného správního práva, který byl široce přijat mnohými dalšími členskými státy: Francie, Nizozemsko, Belgie, Itálie nebo Řecko se rozhodly pro tento model úplného rozdělení, kdežto jiné státy jako Německo, Rakousko, Česká republika, Polsko nebo Litva vytvořily soudní systémy samostatné a oddělené od běžného soudního systému, který se tradičně zabývá občanskoprávními a trestními věcmi [31]. Je tedy pochopitelné, že Soudní dvůr přijímal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané těmito správními soudy bez jakéhokoliv omezení.

47. Toto posouzení spočívá na myšlence, která byla základem pro výklad článku 234 ES. Soudní dvůr tím, že učinil pružnějším institut předběžné otázky, posílil hodnotu ústavních rozhodnutí přijatých členskými státy. Umožnění dialogu soudům stojícím mimo rámec soudní moci v pravém slova smyslu uznává, že členské státy Unie jsou svrchované při stanovení složení státní moci a jejím rozdělení, jak je určuje jejich ústava. Přidělí-li členský stát soudní funkce orgánu ne-soudnímu a potvrdí toto přiznání založení, jedná se o projev vůle velmi úzce spjatý s vnitrostátní ústavní identitou a svrchovaností a Soudní dvůr ho respektuje [32]. Z tohoto důvodu článek 234 ES umožňuje komunikaci s vnitrostátními orgány, *kterým je ústavou dána pravomoc vykonávat spravedlnost.* V některých členských státech je tato pravomoc výlučně přiznána soudní moci, zatímco v některých je rozdělena mezi různé orgány podle zákonem stanoveného institucionálního systému, který právo Společenství nezpochybňuje.

48. Po této krátké rozpravě o původu správních soudů se soustředím na druhou výjimku ze základního pravidla, podle které ne-soudní orgán je oprávněn položit předběžnou otázku, vykonává-li funkce jako soud na základě hmotněprávního nebo procesněprávního ústavního pravidla.

49. Jak je uvedeno v bodě 42 tohoto stanoviska, aby bylo takovéto narušení základního

31 — Fromont, M., „Droit administratif des États européens", Vyd. PUF, Paříž, 2006, s. 120 až 135.

32 — V souladu s obsahem článku 6 odst. 3 Smlouvy o EU judikatura v mnoha případech prokázala tento respekt vůči ústavním zvyklostem členských států. Mimo jiné v rozsudcích ze dne 2. července 1996, Komise v. Lucembursko (C-473/93, Recueil, s. I-3207), a ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609). Viz také generální advokát Poiares Maduro ve svém stanovisku ve věci Michaniki (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, C-213/07, Sb. rozh. s. I-9999) a Berranger, T., „Constitutions nationales et construction communautaire", Vyd. LGDJ, Paříž, 1995, s. 249 až 492.

pravidla vyrovnáno, jsou kritéria Vaassen-Goebbels použita přísněji. Protože předkládající orgán nepatří k soudní moci a podléhá jiným procesním pravidlům, může se jednat o orgán, který nepoužívá obvyklou praxi uplatňovanou ve sporném řízení. Proto je nezbytné, aby Soudní dvůr zpřísnil kontrolu výše uvedených požadavků, zvláště pak požadavek nezávislosti, aby článek 234 ES neztratil svůj základní cíl, což mohlo být konstatováno v nedávné judikatuře Soudního dvora a což vysvětluje rozhodnutí v již zmíněných věcech Schmid a Syfait.

4. Důsledek

50. Článek 234 ES zavádí dialog mezi soudy, který připouští výjimky za přesně stanovených okolností. Zaprvé, když nelze napadnout rozhodnutí opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, zadruhé, když předkládajícímu orgánu, přestože je orgánem nesoudním, jsou přiznány na základě hmotněprávního nebo procesněprávního ústavního pravidla soudní funkce. V obou případech musí být kritéria Vaassen-Goebbels přísně splněna, aby nedošlo k ohrožení základů klíčového mechanismu ve vývoji práva Společenství, kterým je institut předběžné otázky.

51. Tento výklad článku 234 ES zakotvený v judikatuře Soudního dvora je přínosný pro jiné oblasti zasluhující si určité prozkoumání. Přednost práva Společenství znamená, že se v případě rozporu právních předpisů nesmí použít vnitrostátní předpis. Rozsudek Fratelli Costanzo [33] potvrdil rozšíření této zásady na orgány veřejné správy, kterým rovněž přísluší nepoužít vnitrostátní pravidla, jsou-li v rozporu s pravidly Společenství [34]. I přes kritiku, která se jí dostala, se tato judikatura ustálila ve věcech jako CIF [35] nebo Ciola [36]. Základní námitka vůči této judikatuře vyplývá právě z institutu předběžné otázky dle článku 234 ES, neboť se zdá být nepravděpodobné, že by správní orgán, který není oprávněn položit předběžnou otázku, měl mít přesto povinnost nepoužít vnitrostátní předpisy. Vnitrostátní soud má vždy při výkladu právního pravidla zajištěnou podporu Soudního dvora prostřednictvím dialogu v rámci řízení o rozhodnutí o předběžné otázce, ale veřejná správa jedná vždy bez této pomoci [37].

52. Toto napětí by oslábl, kdyby Soudní dvůr omezil dosah rozsudku Fratelli Costanzo na orgány oprávněné obrátit se na něj s předběžnou otázkou. Podle toho, jak byl

33 — Rozsudek ze dne 22. června 1989 (103/88, Recueil, s. 1839).

34 — „Bylo by […] rozporuplné rozhodnout, že jednotlivci jsou oprávněni se u vnitrostátních soudů dovolávat ustanovení směrnice, která splňují podmínky, proti veřejné správě a mít nicméně za to, že tato správa nemá povinnost použít ustanovení směrnice a nepoužít ustanovení vnitrostátního práva, která jsou s ní v rozporu Z toho vyplývá, že jsou-li splněny podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora k tomu, aby se jednotlivci mohli dovolávat ustanovení směrnice u vnitrostátních soudů, jsou všechny orgány veřejné správy včetně těch, které nejsou součástí státní správy, jako například obce, povinny použít uvedená ustanovení“ (výše uvedený rozsudek Fratelli Costanzo, bod 31).

35 — Rozsudek ze dne 9. září 2003 (C-198/01, Recueil, s. I-8055), bod 49.

36 — Rozsudek ze dne 29. dubna 1999 (C-224/97, Recueil, s. I-2517), bod 26.

37 — Alonso García, R., kritizuje v tomto směru „Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea“, Vyd. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, s. 332 a 333. Rovněž zpochybňuje použitelnost judikatury Fratelli Costanzo v nových členských státech Unie Bobek, M., „Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status“, *Review of European Administrative Law*, vol. 1, nº 1, 2008, s. 62 a 63.

článek 234 ES vyložen, připouští, aby se nesoudní orgány účastnily tohoto dialogu o předběžné otázce. Kdyby byla možnost nepoužít předpisy, které jsou v rozporu s právními předpisy Společenství, omezena na orgány, které jsou oprávněny předkládat předběžné otázky, zmizela by nebezpečí vyplývající z rozsudku Fratelli Costanzo. Tento rozsudek vyvolává u orgánů podléhajících zásadě správní hierarchie kromě praktických obtíží spojených se zavedením této možnosti nepoužít předpisy, které jsou v rozporu s právními předpisy Společenství, nejistotu, která by tak byla navrácena do přijatelných mezí. Tím by se přednost práva Společenství omezila na soudní oblast obdobně jako v případě ústavy nebo zákona, čímž by se zabránilo tomu, aby jakýkoli úředník ponechal bez povšimnutí příkazy, které dostává, nebo správní pravidla upravující oblast jeho rozhodování [38].

53. Poté, co byl popsán směr, kterým se řídí Soudní dvůr při výkladu článku 234 ES, a uvedeny výhody, které by vyplynuly z výkladu, jenž by sledoval jiný směr, je potřeba analyzovat, zda předkládající orgán splňuje výše uvedená kritéria.

38 — Bobek, M., *cit. supra*, se domnívá, že je zde něco „hluboce matoucího“ z pohledu rozdělení státní moci v judikatuře Costanzo.

B – *Judikatura týkající se definice „soudu“ použitá na Umweltsenat*

54. Umweltsenat je jeden z kolektivních orgánů upravených v čl. 133 odst. 4 rakouské ústavy. Toto ustanovení povoluje výjimku z obecného pravidla, které uděluje pravomoc Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud), jež umožňuje nezávislým orgánům rozhodovat o opravných prostředcích proti správním rozhodnutím. Umweltsenat je navíc zvláště uznán v čl. 11 odst. 7 ústavy, přestože tuto okolnost nelze vyvodit z *genusu*, který vyplývá z čl. 133 odst. 4.

55. Verfassungsgerichtshof (rakouský Ústavní soud) restriktivně vyložil oprávnění zřizovat nezávislé orgány ve správní oblasti, neboť to předpokládá odchýlení se od zásady, která uděluje Verwaltungsgerichtshof pravomoc projednat opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí [39], ale uložil těmto orgánům hmotněprávní podmínky, aby je přiblížil spíše dynamice soudu než dynamice správního orgánu provádějícího přezkum. Důkazem toho je mimo jiné to, že

39 — Rozsudky ze dne 14. října 1987, B267/86 (VfSlg. 11.500); ze dne 24. února 1999, B1625/98-32 (VfSlg. 15.427); ze dne 29. června 2000, G175/95 (VfSlg 15.886), a ze dne 13. června 2001, G141/00 (VfSlg 16.189).

soudy zřízené v souladu s čl. 133 odst. 4 splňují požadavky článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, jakož i judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se uvedeného ustanovení.

56. Umweltsenat byl zřízen v roce 1993 jako nezávislý soud v souladu s čl. 133 odst. 4 rakouské ústavy za účelem rozhodování o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím správních orgánů životního prostředí přijatým podle prvního a druhého oddílu UVP-G 2000. Má čtyřicet dva členů, z nichž je deset soudců a třicet dva práva znalých členů, nelze je odvolat a požívají všech záruk nestrannosti.

57. Vnitřní fungování Umweltsenat se blíží fungování běžného soudu s objektivními pravidly pro rozdělování věcí, i když předseda má zvláštní pravomoc k určení soudců zpravodajů a jmenování třetího člena senátu [40]. Rozhodování je tajné a členové mají povinnost zachovávat důvěrnost [41].

58. Řízení před Umweltsenat se řídí obecnými ustanoveními Verwaltungsverfahrensgesetz (správní řád, dále jen „AVG“) se zvláštnostmi upravenými USG 2000. Opravný prostředek se podává prostřednictvím správního orgánu, jehož rozhodnutí je napadáno, a to ve lhůtě čtyř týdnů ode dne doručení rozhodnutí [42], které má odkladný účinek *ex lege,* pokud není stanoveno výslovně jinak [43]. Opravný prostředek mohou podat účastníci správního řízení a dále orgány uvedené v UVP-G 2000 [44]. Řízení je v zásadě písemné, zaručuje zásadu kontradiktornosti a bez návrhu nebo na žádost účastníků řízení může být nařízeno jednání [45]. Přestože není povinné být při jednání zastoupen advokátem, může kterýkoli účastník vystupovat před tímto orgánem za pomoci právního zástupce [46].

59. Umweltsenat má pravomoc soudního přezkumu v plné jurisdikci. I když jeho rozhodnutí jsou vydána ve správním řízení, mají povahu věci pravomocně rozsouzené, musí být odůvodněná, vyhlašují se na veřejném jednání, jsou vykonatelná a jsou napadnutelná před Verwarltungsgericht [47].

60. S ohledem na kritéria popsaná v bodech 54 až 59 tohoto stanoviska, Umweltsenat je orgán, který nespadá pod rakouskou soudní moc, přestože je výslovně uznán ústavou této země. Článek 133 odst. 4 a čl. 11 odst. 7 rakouského základního zákona přiznává soudní pravomoci orgánům, které stojí mimo základní soudní strukturu, ale které mají podstatné rysy, jež jejich pravomoci připodobňují pravomocím běžného soudu. Jak uvádím v bodu 49

40 — Ustanovení § 9 a § 10 USG 2000.
41 — Ustanovení §67f odst. 2 AVG.

42 — Ustanovení § 40 odst. 2 UVP-G 2000.
43 — Ustanovení § 64 odst. 1 AVG.
44 — Ustanovení § 19 odst. 1 UVP-G 2000.
45 — Ustanovení § 67d odst. 1 AVG.
46 — Ustanovení § 10 AVG.
47 — S jedinou výjimkou, kterou je případný opravný prostředek k Verfassungsgerichtshof, ale pouze pro porušení ústavy.

tohoto stanoviska, má-li soudní pravomoci ne-soudní orgán, musí být splnění podmínek stanovených v rozsudku Vaassen-Goebbels vyžadováno striktněji. Z této skutečnosti vyplývá, že Umweltsenat splňuje zákonný základ, trvalost, dodržování zásady kontradiktornosti, závaznost jeho rozhodnutí a používání právních předpisů. Velmi důležitý důkaz, i když ne definitivní, spočívá v tom, že rakouský ústavní soud vyžaduje, aby Umweltsenat respektoval procesní záruky stanovené v článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech.

61. Na základě výše uvedeného se domnívám, že Umweltsenat jako ne-soudní orgán vykonávající soudní pravomoci je formálně uznán v rakouské ústavě, striktně splňuje podmínky stanovené v rozsudku Vaassen-Goebbels, takže předkládající orgán je plně způsobilý pro položení předběžné otázky podle článku 234 ES.

VI – K věci samé

62. Pochybnost, která vyvstává v této věci, si zaslouží jednoduchou a kategorickou odpověď. Podstatou otázky Umweltsenat je, zda se délka přeshraničního záměru spadajícího pod směrnici 85/337 musí omezit na délku v každém členském státě, nebo se má měřit jeho celková délka. Praktické důsledky rozhodnutí Soudního dvora jsou významné, protože kdyby se Soudní dvůr rozhodl pro první možnost, PVŽP, které se týká několika států, by prováděl každý stát samostatně, jako by se jednalo o více záměrů, zatímco kdyby se Soudní dvůr rozhodl pro druhou možnost, posuzování vlivu na životní prostředí by se provádělo u záměru jako celku, aniž by se přihlíželo ke státním hranicím, a vnitrostátní orgány by byly nuceny spolupracovat.

63. Jak správně zdůraznila Komise v bodě 20 svého vyjádření, projednávaný případ se týká pouze povinnosti posoudit vliv na životní prostředí, a ne obsahu ani účinku uvedeného posouzení. Abych to vyjádřil co nejpřesněji, předmětem sporu je spor o příslušnost za účelem zjištění, zda je nutné správní řízení. Je tak třeba určit omezení „záměru“ podle směrnice 85/337 a orgán, jenž bude plnit funkce správního orgánu zajišťujícího ochranu uloženou touto právní úpravou.

A – *Pojem „záměr, který by mohl mít významný vliv na životní prostředí“ ve směrnici 85/337*

64. Evropské společenství se usneslo, že nejlepší politika v oblasti životního prostředí „spočívá spíše v předcházení vzniku znečiš-

tění prostředí nebo nepřípustnému zasahování do něj u zdroje než v následných snahách o omezování jejich vlivů“ [48]. S tímto cílem byla přijata směrnice 85/337, harmonizující správní řízení, které je regulátorem posuzování vlivů některých děl na životní prostředí. Úloha tohoto nástroje je jasně vyložena v článcích 2 a 4, které stanovují povinnost posoudit záměry před vydáním povolení, přičemž tyto záměry jsou rozděleny do dvou skupin: záměry s nepochybným vlivem (obsažené v příloze I), u nichž je posouzení povinné, a ty s menším vlivem (obsažené v příloze II), jejichž kontrola se provádí v souladu s kritérii, která stanoví každý členský stát, ale vždy ve světle kritérií uvedených v příloze III [49].

65. Z důvodu nákladů na PVŽP směrnice 85/337 záměry v příloze I popisuje podrobně. V příloze II jsou zvláštnosti každé kategorie uvedeny obecněji, ale členské státy musí přesněji stanovit okolnosti, za kterých je nezbytné provést PVŽP [50]. Nepřekvapuje, že Soudní dvůr vyložil restriktivně prostor, který přísluší každému vnitrostátnímu zákonodárci, aby příloha II nebyla zkreslena vnitrostátními kritérii, která by byla příliš neurčitá a povrchní. Aby se vnitrostátní orgány při porušení povinností při posuzování nemohly bránit tím, že pravidlo je nejasné, je popis každého druhu záměru ve směrnici 85/337 velmi konkrétní.

66. Přesto je však tento podrobný výčet doplněn o obecnou definici „záměrů“ podle směrnice 85/337. Podle čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 1 je „záměrem“ „provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl“, jakož i „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny“. Definice je doplněna tak, že PVŽP se provádí tehdy, když takováto díla „mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění“. Konečně příloha IV obsahuje informace, které musí dodat oznamovatel příslušnému orgánu, aby mohlo být provedeno posouzení [51].

67. Ze souhry těchto skutečností vyplývá několik závěrů:

48 — První bod odůvodnění směrnice 85/337. Ve vztahu k preventivním cílům evropské politiky životního prostředí, Jans, J. H., a Vedder, H. H. B., „European Environmental Law“, 3. vyd., Vyd. Europea Law Publishing, Groningen, 2008, s. 40 až 42.

49 — Uvedená příloha zahrnuje „charakteristické znaky záměrů“, „lokalizace záměrů“ a charakteristické znaky „možného dopadu“, přičemž v každém případě je omezena diskreční pravomoc členských států za tím účelem, aby mohly být stanovena vlastní kritéria.

50 — Viz v tomto ohledu rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403), bod 50; ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, Recueil, s. I-5901), bod 65; ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613), bod 36; ze dne 13. června 2002, Komise v. Španělsko (C-474/99, Recueil, s. I-5293), bod 31; ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko (C-332/04, Sb. rozh. s. I-40, zveřejněné shnutí), bod 76, a ze dne 23. listopadu 2006, Komise v. Itálie (C-486/04, Sb. rozh. s. I-11025), bod 53.

51 — Příloha IV požaduje popis záměru, nástin hlavních alternativních řešení, popis aspektů životního prostředí, které by mohly být navrhovaným záměrem významně zasaženy a také popis možných významných vlivů. Rovněž stanovuje povinnost dodat popis zamýšlených opatření pro předcházení, snížení a pokud možno vyrovnání všech významných negativních vlivů díla a uvést všechny obtíže zjištěné oznamovatelem při shromažďování požadovaných informací.

68. Zaprvé, záměry obsažené v přílohách I a II musí být vykládány v souladu s výše uvedeným čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 1, protože přesný obsah činností je formulován v rámci širšího právního rámce a zvláštní ustanovení musí být použita v souladu s těmi obecnějšími [52]. Tedy pokud příloha I ve svém bodu 20 zmiňuje budování „nadzemního vedení elektrické energie o napětí 220 kV a vyšším a o délce nad 15 kilometrů", odkazuje na takové činnosti v případě, že „mají významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění".

69. Zadruhé, s přihlédnutím k výše uvedenému je obecná definice velmi přínosná tím, že upřesňuje význam omezení záměrů, u stavebních prací uvedených v příloze v závislosti na úrovni výroby [53], skladové kapacitě [54] a délce [55], podmínky známé také jako „prahové hodnoty vlivu na životní prostředí" [56]. Zvláštnosti uvedené u každé kategorie záměru plní funkci právě těchto prahových hodnot, jež pak zakládají povinnost zahájit PVŽP v souladu s články 5 až 10 směrnice 85/337. Vzhledem k tomu, že se jedná o znaky, které omezují působnost pravidla, musí být vykládány ve světle dvou kritérií: musí se jednat o soudržný výklad, podle něhož je výjimky třeba chápat restriktivně [57] a o výklad zohledňující celkový dopad díla, zvláště s ohledem na čl. 2 odst. 1 směrnice, který odkazuje na „povahu", „rozsah" a „umístění" záměru. Tato kritéria jsou chápána s ohledem na celkový dopad záměru na životní prostředí. Když tedy přílohy I a II stanovují omezení založená na jednom z těchto kritérií, je směrnice 85/337 soudržná v plném rozsahu a opírá se o stejnou skutečnost, jako je skutečnost uvedená v čl. 2 odst. 1.

70. Zatřetí a nakonec, je potřeba zabránit výkladům, které by zbavily významu další ustanovení směrnice 85/337. Podle této zásady zkreslené a územně roztříštěné pojetí ohrožuje užitečný účinek přílohy IV. Jak již bylo uvedeno v bodu 66 tohoto stanoviska, příloha specifikuje informace, které musí poskytnout oznamovatel záměru. Kromě jiného je uveden „popis fyzikální povahy záměru jako celku" [58] a odhad „množství předpokládaného odpadu a emisí vznikajících provozem navrhovaného záměru" [59] nebo popis „aspektů životního prostředí, které by mohly být navrhovaným záměrem významně zasaženy" [60]. Je těžké si představit, že budou splněny tyto povinnosti, když se bude přihlížet pouze k části umístněné na státním území orgánu, který provádí PVŽP. „Popis fyzikální povahy záměru jako celku" lze posoudit, když je vzat jako celek, a ne jen část nacházející se

52 — Tento postoj je požadavkem soudržnosti celého znění normy, jak vyžaduje Soudní dvůr mimo jiné ve svých rozsudcích ze dne 27. ledna 2000, DIR International Film a další v. Komise (C-164/98 P, Recueil, s. I-447), body 21 až 30, a ze dne 15. června 1993, MATRA v. Komise (C-225/91, Recueil, s. I-3203), bod 41.

53 — Body 1, 2, 5 a 18 písm. b).

54 — Body 10, 12, 13, 15, 18 písm. b) a 21.

55 — Body 7, 8, 16, 19 a 20.

56 — Moreno Molina, A. M., „Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España", Vyd. Marcial Pons, Madrid, 2006, s. 201.

57 — Rozsudky ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie (7/68, Recueil, s. 617); ze dne 28. října 1999, ARD (C-6/98, Recueil, s. I-7599), body 9 až 31, a ze dne 17. června 1998 (C-321/96, Recueil, s. I-3809), bod 25.

58 — Odstavec 1 první pododstavec přílohy IV.

59 — Odstavec 1 třetí pododstavec přílohy IV.

60 — Odstavec 3 přílohy IV.

na vnitrostátním území. Možné znečištění lze skutečně posoudit pouze tehdy, pokud se přihlédne k celkovému znečištění, a ne jen ke znečištění týkajícímu se jednoho státu.

71. Rovněž existují dodatečné důvody pro obhájení širšího výkladu pojmu „záměr“, které nevyplývají výlučně ze směrnice 85/337, ale z judikatury Soudního dvora.

B – *Rozdělení záměrů, které jsou předmětem PVŽP, v judikatuře*

72. Ačkoli v projednávaném případě je poprvé položena otázka, zda státní hranice je hranicí u „záměrů“ spadajících pod směrnici 85/337, Soudní dvůr se již zabýval věcmi, v nichž se členské státy dovolávaly rozdělení děl, u nichž existuje povinnost posoudit vliv na životní prostředí, s cílem obejít právo Společenství. Neexistuje vhodný precedent pro projednávaný spor, ale k objasnění pomohou rozsudky týkající se prodloužení děl, částečné realizace v rámci dopravní sítě a záměry provedené následně a ve fázích. Ve všech případech se dovolávaly širokého výkladu směrnice 85/337 a odmítaly úsilí směřující k omezení její působnosti.

73. Ve věci Komise v. Španělsko [61] se spor týkal nesplnění povinnosti provést PVŽP u záměru železniční trati v délce třináct kilometrů, která spojovala města Las Palmas a Oropesa. Výstavba byla součástí rozsáhlejšího záměru nazvaného „Středomořský koridor“, železniční trati o délce dvě stě padesát jeden kilometr vedoucí podél španělského pobřeží z Tarragony do Valencie. Španělská vláda poukazovala na skutečnost, že se měl posuzovat pouze předmětný úsek a že s přihlédnutím k jeho délce ho nelze označit za „dálkovou trasu“ podle bodu 7 přílohy I směrnice 85/337. Soudní dvůr tento argument odmítl, přičemž se opřel o užitečný účinek normy, který by byl vážně zpochybněn, neboť „by stačilo, kdyby dotyčné vnitrostátní orgány rozdělily záměr týkající se delší vzdálenosti na menší po sobě jdoucí trasy, aby se ustanovením této směrnice vyhnul jak celý záměr, tak trasy vzniklé po rozdělení“ [62]. Navíc generální advokát Poiares Maduro ve svém stanovisku v této věci zdůrazňuje, že díla velkého rozsahu jako to, které bylo předmětem sporu, se obvykle provádějí v několika etapách [63]. Přijetí španělské teze by mimo

61 — Rozsudek ze dne 16. září 2004 (C-227/01, Sb. rozh. s. I-8253).

62 — Výše uvedený rozsudek, bod 53.

63 — Stanovisko ze dne 24. března 2004, v jehož bodě 48 advokát uvádí: „Výstavba železniční trati 251 km po etapách by podle argumentace uvedené Španělským královstvím mohla vést k tomu, že by záměr nikdy nebyl považován za týkající se dálkové dopravy, neboť následné úseky železniční trati by měly všechny malou vzdálenost a spojovaly by sousedící oblasti. Přijmout takový výklad směrnice by znamenalo riziko značného omezení jejího rozsahu působnosti a zpochybnění uskutečnění cíle, který sleduje.“

působnost směrnice 85/337 postavilo nejenom zmíněnou železniční trasu, ale také velkou část veřejných zakázek provedených v členských státech.

74. Potíže záměrů rozdělených do fází se ukázaly ve věcech Wells [64], Komise v. Spojené království [65] a Barker [66], ve kterých Soudní dvůr opakovaně zdůraznil potřebu jejich celkového posouzení. Aby nedocházelo ke zkreslení záměru jeho správním dělením, a tím k nepoužití směrnice 85/337, potvrdila judikatura, že PVŽP „musí být globálního charakteru, aby se týkalo všech aspektů záměru“, které ještě nebyly posouzeny nebo které vyžadují nové posouzení [67]. Takže nelze štěpit kontrolu uloženou směrnicí 85/337 a jednotlivé správní fáze záměru nesmí ohrozit jeho provedení.

75. Situace je podobná, pokud PVŽP nebylo provedeno, protože záměr, na který se původně nevztahovala kontrola dopadu vlivu na životní prostředí, byl změněn nebo rozšířen o další, který je uveden v přílohách směrnice 85/337. Tak tomu bylo ve věci Abraham a další [68], kde proti sobě stáli obyvatelé žijící v blízkosti letiště Lieja-Bierset a orgány, které měly provést jeho rozšíření, v jehož důsledku by provoz letiště byl dvacet čtyři hodin denně a tři sta šedesát pět dní v roce. Bod 7 přílohy I stanoví povinnost provést PVŽP u „výstavby […] letišť s hlavní rozjezdovou a přistávací drahou o délce 2 100 m nebo více“. Nepředpokládalo se však, že letiště bude rozšířeno, neboť v záměru se nepočítalo se změnou délky rozjezdové a přistávací dráhy. V tomto kontextu plánované dílo spočívalo ve změně infrastruktury letiště, výstavbě nové kontrolní věže, nových výjezdových pruhů z hlavní dráhy a parkovací plochy a v úpravě a rozšíření rozjezdové a přistávací dráhy, aniž by byla pozměněna její délka. Soudní dvůr si byl vědom toho, že tento záměr představuje významný vliv na životní prostředí a že je tady snaha vyhnout se povinnosti provést PVŽP pod záminkou, že délka dráhy nebude změněna. Soudní dvůr ve svém rozsudku použil kritérium souhrnného posouzení, aby byl zachován užitečný účinek směrnice 85/337, a uvedl, že „změna letiště s rozjezdovou a přistávací dráhou delší než 2 100 metrů je tedy nejen změna, jejímž účelem je prodloužit dráhu, nýbrž všechny změny týkající se budov, zařízení nebo vybavení tohoto letiště, jestliže je lze považovat, zejména s ohledem na jejich povahu, význam a vlastnosti, za změnu samotného letiště“ [69].

76. Z uvedených rozsudků je patrná vůle zabránit snahám vytvářet záměry tak, aby nepodléhaly povinnosti provést PVŽP. Po celkovém posouzení záměru dochází k závěru, že vliv na životní prostředí je okolnost, která se neváže k rozsahu, úrovni

64 — Rozsudek ze dne 7. ledna 2004 (C-201/02, Recueil, s. I-723).
65 — Rozsudek ze dne 4. května 2006 (C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969).
66 — Rozsudek ze dne 4. května 2006 (C-290/03, Sb. rozh. s. I-3949).
67 — Rozsudek Barker, citovaný v předchozí poznámce, bod 48.
68 — Rozsudek ze dne 28. února 2008 (C-2/07, Sb. rozh. s. I-1197).
69 — Bod 36.

výroby a skladovacím kapacitám. Ve věci Ecologistas en Acción-CODA shrnul, že „cíl pozměněné směrnice nelze obejít rozdělením jednoho záměru a že nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít za praktický následek skutečnost, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, když jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí“ [70].

77. Tato obava se opakovaně objevuje v judikatuře, kde se stala pravidlem ve všech věcech, které se zabývají směrnicí. Tím se zdůrazňuje, že „její působnost […] je rozsáhlá a její cíl velmi široký“ [71]. Právě z tohoto důvodu by bylo obcházení její působnosti v nesouladu, zvláště když se po vyloučení schválí díla s možným vlivem na životní prostředí.

78. Z tohoto důvodu, když se nějaký záměr uvedený v příloze I směrnice 85/337 provádí v několika fázích, když je jeho správní řízení tvořeno několika různými řízeními, nebo když je změněn, a řídí se ustanoveními této směrnice, postupuje se totožně i v případě, že je dílo rozděleno mezi několik státních území. V každém případě než skončím, bylo by vhodné zabývat se územním faktorem při použití směrnice 85/337.

C – *Státní hranice jako hranice pro PVŽP*

79. Hranice Evropy dosvědčují společnou dramatickou minulost. Právě pro odstranění těchto bariér a překážek bylo vytvořeno Evropské společenství s přesvědčením, že státní hranice jsou překážkou pro růst, rozvoj, komunikaci a soužití mezi národy. „Spojujeme lidi, ne státy“ uvedl Jean Monnet, když popisoval integrační motor svého projektu. Při tomto společném budování fyzické rozdělení států postupně zmizelo a toto sloučení bylo zakotveno v Schengenské úmluvě [72].

80. Jestliže se osoby, zboží, služby a kapitál pohybují v evropském prostoru bez překážek, bylo by paradoxní obnovovat tyto bariéry

70 — Rozsudek ze dne 25. července 2008 (C-142/07, Sb. rozh. s. I-6097), bod 44.

71 — Výše uvedené rozsudky Kraaijeveld a další, bod 31; WWF a další, bod 40; Komise v. Španělsko, bod 46, jakož i Abraham, bod 32.

72 — Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9), podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu (Lucembursko).

z důvodu určitého fenoménu, který díky své povaze nezná ani státy ani kontinenty: znečištění. Jestliže tedy politika Společenství v oblasti životního prostředí zahrnuje boj proti znečištění mezi různými členskými státy s vědomím, že tento boj se nevyhraje pouze z jednoho místa, bylo by neúčelné dělit záměry podléhající povinnosti provést PVŽP v závislosti na území, kterého se týká.

81. Toto tvrzení je podloženo samotnou směrnicí 85/337, jejíž článek 7 stanoví spolupráci mezi státy v případě, že dílo prochází několika státy Unie. Totožné pravidlo vyplývá z Úmluvy Espoo ze dne 25. února 1991 o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států [73]. Uvedený článek 7 směrnice 85/337 vychází z požadavků této úmluvy a ve svých odstavcích 1 a 2 umožňuje spolupráci jednoho členského státu na řízení o PVŽP, které bylo zahájeno v jiném státě, když dílo má být provedeno v prvním státě [74]. Znění ustanovení nepočítá pouze s jednou formou spolupráce. Naopak, je-li nějaký záměr prováděn společně několika členskými státy, každý z nich musí provést PVŽP, ale vzájemně si napomáhají v předmětných řízeních. Vzhledem k tomu, že neexistuje evropské posouzení, je nutná spolupráce [75].

82. Toto společné jednání však musí mít takové společné parametry, jako je pojem jednotný a globální „záměr". Kdyby tomu tak nebylo, spolupráce by byla fraškou a u záměru by došlo k nesplnění povinností stanovených směrnicí 85/337. V této věci je potřeba zdůraznit, že Itálie provedla PVŽP, protože na jejím území je široce překročena délka patnácti kilometrů. Obavy mám, když si představím situaci jako v této věci, ale s obměnou: přeshraniční záměr v celkové délce dvacet devět kilometrů, kdy v každém členském státě prochází čtrnáct a půl kilometru, tedy podle přílohy I by zde nebyla povinnost provést PVŽP v žádném z těchto dvou států, čímž bychom se vystavili nebezpečí vyloučení jakékoliv kontroly záměru jako celku, a to by mělo znepokojující následky, které by pro tezi obhajovanou Alpe Adria byly vážnou komplikací.

83. Domnívám se tedy, že státní hranice nepředstavuje hranici pro účely definice

73 — Text, ke kterému přistoupilo Evropské společenství, a to rozhodnutím Rady ze dne 15. října, o přijetí Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (doposud nezveřejněno).

74 — Tato skutečnost vyplývá z odstavce 2 ustanovení: „Oznámí-li členský stát, který obdrží informace podle odstavce 1, svůj úmysl účastnit se řízení posuzování vlivů na životní prostředí, zašle členský stát, na jehož území má být záměr uskutečněn, pokud tak již neučinil, dotyčnému členskému státu informace, které je povinen zpřístupnit v souladu s čl. 6 odst. 2 […]". Je pravdou, že článek 7 se týká situace, kdy záměr uskutečňuje pouze v jednom členském státě, ale s možným vlivem v sousedním státě nebo státech.

75 — Jinak by nemělo smysl vytvářet politiku Společenství v oblasti životního prostředí. Na základě historických zkušeností federálních států Společenství vypracovalo kalendář pro tuto oblast, aby tak zabránilo problémům, které mohou vzniknout z plurality právních řádů a teritoriality jejich působnosti. Příklad Spojených států je významný, neboť stejně jako Společenství v sobě spojuje právní nástroje, které jsou v souladu s voláním po spolupráci členských států. Hall, N.D., „Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy", *Harvard Environmental Law Review*, n° 32, 2008, a Revesz, R.L., „Environmental Regulation in Federal Systems", *Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2000, s. 10 až 14.

„záměru“ použité ve směrnici 85/337. Proto členský stát musí stanovit povinnost provést posouzení pro druhy záměrů uvedené v příloze I směrnice, konkrétně v bodu 20, u zařízení plánovaného na území dvou nebo více členských států rovněž v případě, pokud prahové hodnoty pro povinnost provést posouzení sice není dosaženo prostřednictvím části zařízení ležící na jeho státním území, ale připočtením částí zařízení plánovaných v sousedním státu nebo sousedních státech.

VII – **Závěry**

84. Z výše uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na předběžnou otázku položenou Umweltsenat takto:

„Směrnice Rady 85/337/CEE ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí se musí vykládat ve smyslu, že členský stát musí stanovit povinnost provést posouzení pro druhy záměrů uvedené v příloze I směrnice, konkrétně v bodu 20, u zařízení plánovaného na území dvou nebo více členských států rovněž v případě, pokud prahové hodnoty pro povinnost provést posouzení sice není dosaženo prostřednictvím části zařízení ležící na jeho státním území, ale je jí dosaženo připočtením částí zařízení plánovaných v sousedním státu nebo sousedních státech.“