Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. ledna 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Aarhuská úmluva – Článek 9 odst. 2 a 3 – Přístupu k právní ochraně – Neexistence přístupu k právní ochraně pro jinou než dotčenou veřejnost – Přípustnost žaloby podmíněná předchozí účastí na rozhodovacím procesu“

Ve věci C-826/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu, Nizozemsko) ze dne 21. prosince 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 28. prosince 2018, v řízení

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

proti

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

za přítomnosti:

Sebava BV,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda senátu, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. ledna 2020,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za LB A. Hanssen,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht a Stichting Leefbaar Buitengebied M. H. Middelkampem,

– za College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren L. M. C. Cloodtem, advocaat,

– za nizozemskou vládu M. A. M. de Ree, M. Bulterman a C. S. Schillemans, jakož i J. M. Hoogveldem, jako zmocněnci,

– za dánskou vládu J. Nymann-Lindegrenem, jakož i M. S. Wolff a P. Z. L. Ngo, jako zmocněnci,

– za Irsko M. Browne a G. Hodge, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s N. Butler, SC, a C. Hogan, BL,

– za švédskou vládu H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg a A. Falk, jako zmocněnkyněmi,

– za Evropskou komisi G. Gattinarou a M. Noll-Ehlersem, jakož i L. Haasbeek, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 2. července 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu (Dánsko) dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1) (dále jen „Aarhuská úmluva“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporů mezi LB, fyzickou osobou, jakož i Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht a Stichting Leefbaar Buitengebied, spolky na ochranu práv zvířat, a College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (rada obecního zastupitelstva obce Echt-Susteren, Nizozemsko) (dále jen „obec Echt-Susteren“) ve věci povolení uděleného touto obcí společnosti Sebava BV pro účely výstavby zařízení pro chov prasat.

Právní rámec

Mezinárodní právo

3 Osmnáctý bod odůvodnění Aarhuské úmluvy uvádí, že má zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly přístupné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno.

4 Článek 2 této 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“.

5 Podle tohoto čl. 2 odst. 5 se výrazem „dotčená veřejnost“ rozumí „veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem“. Tento odstavec 5 uvádí, že „pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

6 Článek 3 odst. 5 Aarhuské úmluvy stanoví, že jejími ustanoveními není dotčeno právo smluvních stran uplatňovat nebo zavádět opatření zajišťující přístup k informacím, podíl veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje tato úmluva.

7 Článek 6 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech“, v odstavcích 1 až 10 uvádí:

„1. Každá strana bude

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

[…]

2. Dotčená veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována, buď veřejným oznámením, nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o:

a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;

b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;

c) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;

d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:
   i) zahájení procedury rozhodování;
   ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;
   iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání;
   iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;
   v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů;
   vi) sdělení, jaké informace o životním prostředí vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné; a

e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice.

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odstavcem 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

5. Pokud je to účelné, měla by každá strana vést případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

6. Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítnout předat jisté informace v souladu s čl. 4 odst. 3 a 4. Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující, a to aniž by bylo dotčeno ustanovení článku 4:

a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadů předpokládaných zbytků a emisí;

b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí;

c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí;

d) netechnický souhrn výše uvedených bodů;

e) popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal; a

f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozbory nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Každá strana zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.

9. Pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, každá strana zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy. Každá strana zpřístupní veřejnosti text rozhodnutí a důvody i hlediska, na nichž je rozhodnutí založeno.

10. Pokud orgán veřejné správy přehodnotí nebo zaktualizuje provozní podmínky pro činnost uvedenou v odstavci 1, každá strana zajistí, že budou *mutatis mutandis* uplatněna ustanovení odstavců 2 až 9 tohoto článku v případech, kdy je to vhodné.“

8 Článek 9 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, v odstavcích 2 až 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.

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

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, […] 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. […]“

9 Příloha I Aarhuské úmluvy, nadepsaná „Seznam činností uvedených v článku 6 odstavec 1 (a)“, v bodě 15 písm. c) uvádí zařízení pro intenzívní chov prasat s kapacitou větší než 750 míst pro prasnice.

Nizozemské právo

10 Podle článku 1:2 Algemene wet bestuursrecht (obecný správní zákon, dále jen „Awb“) se „dotčenou stranou“ rozumí každá osoba, „jejíž zájmy jsou rozhodnutím přímo dotčeny“.

11 Z článku 3.10 Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon, jímž se přijímají obecná ustanovení o právu životního prostředí, dále jen „Wabo“) vyplývá, že pro přijetí environmentálního povolení k výstavbě a úpravám zařízení ve smyslu čl. 2.1 odst. 1 písm. a) a e) Wabo je třeba použít oddíl 3.4 Awb o „jednotném veřejném přípravném řízení“ (dále jen „přípravné řízení“).

12 V rámci tohoto řízení článek 3.12 Wabo stanoví, že každý může vznést připomínky k návrhu rozhodnutí.

13 Podle článku 6:13 Awb mohou žalobu proti rozhodnutí přijatému na konci tohoto řízení podat pouze dotčené strany, které předložily připomínky v přípravném řízení, ledaže není možné jim důvodně vytýkat, že tak neučinily. Mimoto jsou přípustné pouze výtky směřující proti týmž aspektům napadeného rozhodnutí, které byly kritizovány v průběhu jeho postupu pro přijetí.

14 Z článku 8:1 Awb vyplývá, že proti správním rozhodnutím mohou podat žalobu ke správnímu soudu pouze dotčené strany.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

15 Dne 13. října 2016 podala společnost Sebava u obce Echt-Susteren žádost o povolení k rozšíření a úpravě vepřína nacházejícího se v Koningsbosch (Nizozemsko) za účelem výstavby nového zařízení pro 855 zaprahlých březích prasnic, nahrazení 484 prasniček 125 kojícími prasnicemi ve stávajících vepřínech a výstavby zastřešeného výběhu pro prasnice.

16 Tato žádost byla předložena k přípravnému řízení, v jehož rámci příslušný orgán přijímá návrh rozhodnutí o žádosti o povolení, k němuž lze předložit připomínky.

17 V tomto rámci obec Echt-Susteren rozhodla, že zpráva o vlivu na životní prostředí není nezbytná.

18 Toto rozhodnutí, jakož i jedno vyhotovení oznámení a další příslušné dokumenty byly zpřístupněny veřejnosti k nahlédnutí na obecním úřadu. Tyto skutečnosti byly oznámeny v *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Úřední věstník Nizozemského království), v němž bylo uvedeno, že zmíněné rozhodnutí musí být považováno za přípravný akt ve smyslu nizozemského práva, a že tedy nemůže být předmětem správního nebo soudního přezkumu, ledaže by přímo poškozovalo zájmy „dotčené strany“. Žádost o povolení, jakož i oznámení návrhu povolení byly rovněž zveřejněny v *Gemeenteblad van Echt-Susteren* (Obecní listy Echt-Susteren).

19 Rozhodnutím ze dne 28. září 2017 obec Echt-Susteren vydala požadované environmentální povolení.

20 LB, jakož i Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht a Stichting Leefbaar Buitengebied podaly k Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu, Nizozemsko) návrhy na zrušení tohoto povolení.

21 Pokud jde o žalobu podanou LB, předkládající soud má za to, že by měla být odmítnuta jako nepřípustná z důvodu, že LB nesplňuje podmínky k tomu, aby byla považována za „dotčenou stranu“ ve smyslu nizozemského správního práva, jelikož nežije v blízkosti záměru dotčeného v původním řízení, ale přibližně dvacet kilometrů od tohoto záměru, a že tedy osobně netrpí vlivy tohoto záměru na životní prostředí. Předkládající soud uvádí, že profese veterinářky LB nemůže stačit k tomu, aby mohl být uznán osobní zájem, a že ostatní činnosti a postavení, jichž se dovolávala, byly uplatněny opožděně po uplynutí lhůty pro podání žaloby.

22 Předkládající soud dodává, že žaloba LB by mohla být rovněž odmítnuta jako nepřípustná z důvodu, že žalobkyně nepředložila během přípravného řízení námitky proti uvedenému záměru.

23 LB tvrdí, že jí musí být přiznáno postavení „dotčené strany“ ve smyslu nizozemského práva a že jí nelze rozumně vytýkat, že nepředložila připomínky během přípravného řízení vzhledem k vadám tohoto řízení. Konkrétně nebylo uvedeno, že se záměr týká rozšíření vepřína a k předložení připomínek byly vyzvány pouze „dotčené strany“.

24 V tomto kontextu si předkládající soud klade otázku, zda je omezení přístupu k právní ochraně pouze na „dotčené strany“ ve smyslu vnitrostátního práva v souladu s Aarhuskou úmluvou.

25 Klade si zejména otázku, zda čl. 9 odst. 2 této úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby se osoby, které nejsou stejně jako LB považovány za „dotčené strany“ ve smyslu vnitrostátního práva a nejsou ani součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu Aarhuské úmluvy, přesto mohly jakožto osoby z řad „veřejnosti“ ve smyslu této úmluvy u soudu dovolávat případných porušení práv, která jsou jim přiznána v čl. 6 odst. 3 a 7 až 9 této úmluvy, které odkazují na „veřejnost“, a nikoli jen na „dotčenou veřejnost“.

26 Pokud jde o spolky na ochranu životního prostředí, které jsou žalobci v původním řízení, má předkládající soud za to, že tyto spolky jsou „dotčenými stranami“ ve smyslu vnitrostátního práva, jelikož dobré životní podmínky a ochrana zvířat jsou součástí cíle stanoveného ve stanovách, a že je dostatečně prokázáno, že za tímto účelem vykonávají konkrétní činnosti.

27 Tento soud má však za to, že žaloba těchto spolků musí být odmítnuta jako nepřípustná z důvodu, že tyto spolky nepodaly připomínky během přípravného řízení.

28 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda je tato podmínka přípustnosti v souladu s unijním právem, a zejména s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

29 Klade si rovněž otázku, zda je s tímto ustanovením slučitelné pravidlo nizozemského práva, které stanoví, že výtky, které se netýkají aspektů návrhu rozhodnutí, jež byly napadeny v rámci přípravného řízení, jsou nepřípustné.

30 Za těchto podmínek se Rechtbank Limburg (okresní soud v Limburgu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby právo ‚veřejnosti' (tzn. každého) na přístup k právní ochraně bylo v plném rozsahu vyloučeno, nejedná-li se o ‚dotčenou veřejnost' (jinými slovy ‚dotčené strany')?

V případě kladné odpovědi na [první otázku]:

2) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že z něj vyplývá, že ‚veřejnost' (každý) musí mít v případě údajného porušení procesních náležitostí a práv na účast platných pro tuto veřejnost ve smyslu článku 6 této úmluvy přístup k právní ochraně?

Je přitom relevantní, že ‚dotčená veřejnost' (dotčená strana) má v tomto bodě přístup k právní ochraně a mimo to může u soudu uplatnit také hmotněprávní žalobní důvody?

3) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby přístup ‚dotčené veřejnosti' (dotčené strany) k právní ochraně závisel na výkonu práv na účast ve smyslu článku 6 této úmluvy?

V případě záporné odpovědi na [třetí otázku]:

4) Musí být unijní právo a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která ‚dotčenou veřejnost' (dotčenou stranu) vylučuje z přístupu k právní ochraně proti rozhodnutí, lze-li jí odůvodněně vytknout, že proti návrhu rozhodnutí (resp. jeho částem) nepředložila žádné námitky?

V případě záporné odpovědi na [čtvrtou otázku]:

5) Je neomezeně věcí vnitrostátního soudu rozhodnout na základě okolností konkrétního případu o tom, co se rozumí pod ‚lze jí odůvodněně vytknout', nebo je vnitrostátní soud povinen dbát na určité záruky poskytované unijním právem?

6) Do jaké míry bude odpověď na [třetí až pátou otázku] odlišná, jedná-li se o ‚veřejnost' (každého), není-li tato veřejnost zároveň ‚dotčenou veřejností' (dotčenou stranou)?"

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

31 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda unijní právo, a zejména čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy brání tomu, aby osoby z řad „veřejnosti" uvedené v čl. 2 odst. 4 této úmluvy neměly jako takové přístup k právní ochraně za účelem napadení rozhodnutí, které spadá do působnosti článku 6 této úmluvy.

32 Úvodem je třeba konstatovat, že záměr dotčený v původním řízení spadá do působnosti Aarhuské úmluvy.

33 Předkládající soud totiž právem odkazuje na čl. 6 odst. 1 písm. a) této úmluvy ve spojení s její přílohou I bodem 15, který zmiňuje zařízení pro intenzívní chov prasat s kapacitou větší než 750 míst pro prasnice, na řízení o povolení, kterého se může „dotčená veřejnost" účastnit.

34 Podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně zajistí, aby osoby z jejích řad, které mají zájem na podání žaloby, nebo namítly porušení práva v případech, kdy vnitrostátní právo takovou podmínku stanoví, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán přezkoumá zákonnost jakéhokoli rozhodnutí spadajícího do působnosti článku 6 této úmluvy, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

35 Zúčastnění na písemné části řízení před Soudním dvorem správně poukázali na to, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se týká pouze „dotčené veřejnosti“, která je v čl. 2 odst. 5 této úmluvy definována jako veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Posledně uvedené ustanovení uvádí, že pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

36 Cílem čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy tedy není přiznat široké veřejnosti právo na opravný prostředek proti rozhodnutím a jiným aktům spadajícím do působnosti článku 6 této úmluvy týkajícím se záměrů, které jsou předmětem účasti veřejnosti na rozhodování, nýbrž zaručit toto právo pouze osobám z řad „dotčené veřejnosti“, které splňují určité podmínky.

37 Tento výklad je podpořen strukturou článku 9 Aarhuské úmluvy, jelikož odstavec 3 tohoto článku stanoví pro osoby z řad široké „veřejnosti“ omezenější režim přístupu k právní ochraně, čímž tak odráží systém zavedený touto úmluvou, který výslovně rozlišuje mezi širokou „veřejností“ a „veřejností dotčenou“ jednáním nebo operací.

38 Zvláštní procesní práva jsou tak stanovena pro osoby z řad dotčené veřejnosti, které jsou v zásadě jako jediné povolány k účasti na rozhodování, jelikož jsou součástí okruhu osob, jehož určení přísluší členským státům rozumným způsobem a v souladu s cílem, jímž je poskytnout široký přístup k právní ochraně dotčené veřejnosti, na kterou zamýšlené jednání nebo operace mají nebo mohou mít dopad.

39 Je pravda, že článek 6 Aarhuské úmluvy používá několikrát výraz „veřejnost“. Ze znění tohoto článku jako celku však vyplývá, že se použije pouze na „dotčenou veřejnost“, tzn. jedině na veřejnost, jejíž účast na rozhodování je požadována.

40 I když totiž požadavky uvedené v čl. 6 odst. 2 písm. d) bodech ii) a iv) této úmluvy odkazují specificky na informace týkající se „veřejnosti“, z tohoto čl. 6 odst. 2 prvního pododstavce výslovně vyplývá, že právo na informace, které zakotvuje, je zaručeno pouze „dotčené veřejnosti“.

41 Článek 6 odst. 3 této úmluvy dále tím, že uvádí, že musí být stanoveny přiměřené lhůty pro informování veřejnosti ve smyslu čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy a pro přípravu a účinnou účast veřejnosti na rozhodování, potvrzuje, že jednotlivé fáze postupu pro účast veřejnosti se vztahují pouze na dotčenou veřejnost.

42 Kromě toho, přestože čl. 6 odst. 4 a 7 uvedené úmluvy zmiňuje rovněž „veřejnost“, jediným cílem těchto ustanovení je stanovit konkrétní podmínky postupu pro účast, a sice okamžik, kdy musí být tento postup organizován, a přesnou formu této účasti, a nikoliv vymezit rozsah práva veřejnosti účastnit se uvedených postupů.

43 Tato analýza je podpořena skutečností, že právo účastnit se na rozhodování by nemohlo být účinné, kdyby dotčená strana neměla rovněž právo být informována o záměru a předpokládaném postupu, jakož i právo na přístup k informačním dokumentům, která jsou přitom v čl. 6 odst. 2 a 6 Aarhuské úmluvy výslovně přiznána pouze osobám z řad „dotčené veřejnosti“.

44 Je ostatně třeba uvést, že odlišný výklad článku 6 Aarhuské úmluvy, než je výklad uvedený v bodě 39 tohoto rozsudku, by tím, že by byl přístup k právní ochraně nutně rozšířen na celou „veřejnost“, aby se mohla dovolávat práv vyplývajících z tohoto článku, vedl k tomu, že by rozlišení mezi režimy přístupu k soudu stanovenými v čl. 9 odst. 2 a 3 této úmluvy bylo zbaveno užitečnosti.

45 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba konstatovat, že cílem čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy je právě zajistit přístup k soudu za účelem napadení jednání nebo rozhodnutí spadajícího do působnosti článku 6 této úmluvy pouze „dotčené veřejnosti“, která splňuje určité podmínky.

46 Z toho vyplývá, s výhradou ověření skutkového stavu, které přísluší předkládajícímu soudu, že taková osoba, jako je LB, která není součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu Aarhuské úmluvy, nemůže namítat porušení čl. 9 odst. 2 této úmluvy z důvodu, že nemá ve věci v původním řízení přístup k právní ochraně.

47 Přístup takové osoby k právní ochraně by však musel podléhat odlišnému režimu, pokud by vnitrostátní právo členského státu přiznalo veřejnosti širší právo účastnit se na rozhodování, zejména právo být účinně a včas informován o záměru, jak to povoluje čl. 3 odst. 5 Aarhuské úmluvy, podle kterého strany této úmluvy mohou zavádět do svého vnitrostátního práva příznivější ustanovení, než požaduje tato úmluva, například širší účast veřejnosti na rozhodování podle článku 6 této úmluvy.

48 V takovém případě by žaloby podané na základě těchto ustanovení spadaly pod čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který stanoví, že aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné v odstavcích 1 a 2 tohoto článku, každá strana této úmluvy 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.

49 Právní prostředky nápravy zmíněné v čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy tak mohou podléhat „kritériím“, což znamená, že členské státy mohou v rámci posuzovací pravomoci, která je jim v tomto ohledu svěřena, stanovit pravidla procesního práva týkající se podmínek, které musí být splněny pro uplatnění takových prostředků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 86).

50 Soudní dvůr již přitom rozhodl, že právo na prostředek právní nápravy stanovené v uvedeném ustanovení by bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, kdyby na základě uplatnění takových kritérií bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“ odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, body 46 a 48, jakož i ze dne 3. října 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další, C-197/18, EU:C:2019:824, bod 34).

51 Z toho vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy brání tomu, aby osoby z řad „veřejnosti“ ve smyslu této úmluvy nemohly mít žádný přístup k právní ochraně za účelem uplatnění širších práv účastnit se na rozhodování, která jsou přiznána vnitrostátním právem životního prostředí členského státu.

52 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby osoby z řad „veřejnosti“ uvedené v čl. 2 odst. 4 této úmluvy neměly jako takové přístup k právní ochraně za účelem napadení rozhodnutí, které spadá do působnosti článku 6 této úmluvy. Naproti tomu čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy brání tomu, aby tyto osoby nemohly mít přístup k právní ochraně za účelem uplatnění širších práv účastnit se na rozhodování, která jim přiznává samotné vnitrostátní právo životního prostředí členského státu.

Ke třetí až šesté otázce

53 S ohledem na spory v původním řízení a odpověď na první a druhou otázku je třeba konstatovat, že třetí až šestá otázka se týkají opravného prostředku nevládních organizací, které jsou součástí „dotčené veřejnosti“ uvedené v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, a na který se vztahuje čl. 9 odst. 2 této úmluvy, jakož i opravného prostředku osoby z řad „veřejnosti“ uvedené v čl. 2 odst. 4 této úmluvy, na který se vztahuje čl. 9 odst. 3 této úmluvy.

54 Je tedy třeba konstatovat, že podstatou třetí až šesté otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 9 odst. 3 této úmluvy brání tomu, aby přípustnost žalob podaných nevládními organizacemi, které jsou součástí „dotčené veřejnosti“, a osobou z řad „veřejnosti“ byla ve vztahu k těmto organizacím s ohledem na článek 6 této úmluvy a ve vztahu k této osobě z řad „veřejnosti“ s ohledem na vnitrostátní právo životního prostředí daného členského státu podmíněna jejich účastí na přípravném řízení týkajícím se napadeného rozhodnutí, ledaže není možné jim jejich neúčast důvodně vytýkat. Tento soud se rovněž táže, zda tato ustanovení brání tomu, aby byly přípustné pouze výtky týkající se týchž aspektů napadeného rozhodnutí, které byly předmětem připomínek žalobkyně v tomto řízení.

55 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že osoby z řad „dotčené veřejnosti“ ve smyslu Aarhuské úmluvy musí mít možnost dosáhnout soudního přezkoumání aktů uvedených v čl. 9 odst. 2 této úmluvy bez ohledu na to, jakou roli mohly mít při projednávání žádosti, a že smluvní strany této úmluvy tedy nemohou stanovit nepřípustnost takového přezkoumání z důvodu, že se žalobce účastnil na rozhodovacím procesu týkajícím se napadeného rozhodnutí a měl možnost uplatnit při této příležitosti své stanovisko [v tomto smyslu, pokud jde o obdobná ustanovení směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40), viz rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, body 38 a 39].

56 Účast na rozhodovacím procesu ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených uvedenou úmluvou je totiž odlišná od soudního přezkumu a má jiný účel než soudní přezkum, přičemž soudního přezkumu lze případně využít proti rozhodnutí, které bylo přijato v rámci tohoto procesu, takže tato účast nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku k soudu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, bod 38).

57 Mimoto, pokud jde konkrétně o spolky na ochranu životního prostředí, je třeba připomenout, že čl. 9 odst. 2 druhý pododstavec druhá a třetí věta Aarhuské úmluvy stanoví, že nevládní organizace splňující podmínky stanovené v čl. 2 odst. 5 této úmluvy musí být považovány za organizace mající buď dostatečný zájem, nebo práva, u nichž může docházet k porušení, podle toho, kterou z těchto podmínek přípustnosti vnitrostátní právní úprava zvolí.

58 Konečně je třeba konstatovat, že cíle spočívajícího v zajištění „širokého přístupu k právní ochraně“, stanoveného v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, a dodržení užitečného účinku tohoto ustanovení by nebylo zajištěno právními předpisy, které by podmiňovaly přípustnost opravného prostředku podaného nevládní organizací v závislosti na úloze, kterou mohla či nemohla mít ve fázi účasti na rozhodovacím procesu, neboť tato fáze nemá stejný předmět jako soudní přezkum a posouzení záměru takovou organizací se navíc může vyvíjet v závislosti na výsledku tohoto procesu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, body 38, 39 a 48).

59 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy brání tomu, aby přípustnost žalob, na které se vztahuje, podaných nevládními organizacemi, které jsou součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu Aarhuské úmluvy, byla podmíněna jejich účastí na rozhodovacím procesu, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí.

60 Okolnost, že se tato podmínka podle vnitrostátního práva dotčeného ve věci v původním řízení nepoužije, pokud nelze těmto organizacím důvodně vytýkat, že se neúčastnily uvedeného procesu, nemůže odůvodnit odlišné řešení, jelikož nesplnění podmínky předchozí účasti v zásadě postačuje k zabránění žaloby uvedených organizací.

61 Řešení by naproti tomu bylo odlišné, kdyby byla uvedená žaloba podána osobou z řad „veřejnosti“ na základě širších práv účastnit se na rozhodování, která přiznává pouze vnitrostátní právo životního prostředí daného členského státu.

62 V tomto případě, jak vyplývá z bodu 48 tohoto rozsudku, by bylo třeba použít čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který pružněji upravuje rozhodovací prostor stran této úmluvy.

63 Z judikatury Soudního dvora tak vyplývá, že toto ustanovení v zásadě nebrání v případě žalob, na které se vztahuje, tomu, aby jejich přípustnost byla podmíněna tím, že žalobce včas uplatnil své námitky již ve správním řízení, pokud takové pravidlo může umožnit rychleji určit sporné body a případně je vyřešit v průběhu správního řízení, takže soudní řízení již není nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, body 88 až 90).

64 Za těchto podmínek, přestože je předpokladem k podání prostředku soudní nápravy, který představuje omezení práva na účinné prostředky nápravy před soudem ve smyslu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), Soudní dvůr rozhodl, že tato podmínka může být odůvodněná podle čl. 52 odst. 1 Listiny tehdy, pokud je stanovena zákonem, respektuje podstatu uvedeného práva a při dodržení zásady proporcionality je nezbytná a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 90).

65 V projednávaném případě je přitom nezávisle na otázce, zda je třeba použít článek 47 Listiny na žalobu, která se týká pouze širších práv účastnit se na rozhodování přiznaných pouze vnitrostátním právem, patrné, že podmínky uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku jsou v každém případě splněny.

66 Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že podmínka přípustnosti žaloby vycházející z předchozí účasti na rozhodovacím procesu je stanovena zákonem ve smyslu článku 47 Listiny. Tato podmínka mimoto respektuje podstatu základního práva na účinnou soudní ochranu zakotveného v tomto článku, jelikož nezpochybňuje toto právo jako takové, ale ukládá pouze dodatečný procesní krok nutný k jeho výkonu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, bod 64). Kromě toho odpovídá cíli obecného zájmu připomenutému v bodě 63 tohoto rozsudku a nic nenasvědčuje tomu, že existuje zjevný nepoměr mezi tímto cílem a případnými nepříznivými důsledky způsobenými povinností účastnit se přípravného řízení týkajícího se napadeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, body 66, 67 a 69).

67 Okolnost, že se tato podmínka neuplatní, pokud nelze žalobci důvodně vytýkat, že se neúčastnil na rozhodovacím procesu, může mimoto respektovat požadavek proporcionality, jelikož je posuzována v závislosti na okolnostech věci.

68 Konečně není nezbytné určit, zda čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy brání tomu, aby před soudem mohly být zpochybněny pouze výtky týkající se týchž aspektů napadeného rozhodnutí, které byly předmětem připomínek žalobců v tomto řízení, jelikož žalobci v původním řízení se v každém případě neúčastnili přípravného řízení.

69 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na třetí až šestou otázku odpovědět tak, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby přípustnost žalob, na které se vztahuje, podaných nevládními organizacemi, které jsou součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 této úmluvy, byla podmíněna účastí těchto organizací na přípravném řízení týkajícím se napadeného rozhodnutí, třebaže se tato podmínka neuplatní, pokud jim nelze důvodně vytýkat, že se tohoto řízení neúčastnily. Naproti tomu čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy nebrání tomu, aby přípustnost žaloby, na kterou se vztahuje, byla podmíněna účastí žalobce na přípravném řízení týkajícím se napadeného rozhodnutí, ledaže mu s ohledem na okolnosti věci není možné jeho neúčast na tomto řízení důvodně vytýkat.

K nákladům řízení

70 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

1) **Článek 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu (Dánsko) dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby osoby z řad „veřejnosti“ uvedené v čl. 2 odst. 4 této úmluvy neměly jako takové přístup k právní ochraně za účelem napadení rozhodnutí, které spadá do působnosti článku 6 této úmluvy. Naproti tomu čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy brání tomu, aby tyto osoby nemohly mít přístup k právní ochraně za účelem uplatnění širších práv účastnit se na rozhodování, která jim přiznává samotné vnitrostátní právo životního prostředí členského státu.**

2) **Článek 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím 2005/370, musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby přípustnost žalob, na které se vztahuje, podaných nevládními organizacemi, které jsou součástí „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 této úmluvy, byla podmíněna účastí těchto organizací na přípravném řízení týkajícím se napadeného rozhodnutí, třebaže se tato podmínka neuplatní, pokud jim nelze důvodně vytýkat, že se tohoto řízení neúčastnily. Naproti tomu čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy nebrání tomu, aby přípustnost žaloby, na kterou se vztahuje, byla podmíněna účastí žalobce na přípravném řízení týkajícím se napadeného rozhodnutí, ledaže mu s ohledem na okolnosti věci není možné jeho neúčast na tomto řízení důvodně vytýkat.**

Podpisy.