



SWOT ANALÝZA

přístup ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí

Jednou z mezinárodně zakotvených povinností České republiky je umožnit veřejnosti přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí. Tato ochrana by měla zajistit přiměřenou a účinnou nápravu prostřednictvím včasných a spravedlivých řízení, bez vysokých finančních nákladů. Je tato povinnost splněna? Které jsou slabé a naopak silné stránky úpravy tohoto oprávnění? A kde leží možnosti pro zlepšení současné situace a které postupy by současný stav spíše ohrozily? Na tyto otázky se pokusíme najít odpověď v naší analýze.

Podrobný popis povinnosti

Povinnost umožnit veřejnosti přístup ke spravedlnosti je obsažena v tzv. třetím pilíři Aarhuské úmluvy. Celým názvem se jedná o Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí z roku 1998 (dále jen „Aarhuská úmluva“). Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu na podzim 2004 (publikovaná jako č. 124/2004 Sb.m.s), Evropské společenství Úmluvu ratifikovalo v únoru 2005.

Aarhuská úmluva stojí na třech pilířích, kterými jsou právo na informace, právo na účast na rozhodování a právo na soudní ochranu. Poslední a námi zkoumaný pilíř – právo na přístup ke spravedlnosti - Aarhuská úmluva dále dělí na oblast poskytování informací, účast v řízeních (tedy předchozích dvou jejích pilířů) a obecnou úpravu práva životního prostředí.

Požadavky na implementaci do vnitrostátních právních řádů se v jednotlivých oblastech liší, cíl ale zůstává stejný – přiměřená a účinná náprava pochybení prostřednictvím čestných, spravedlivých a včasných řízení bez vysokých finančních nákladů. Řízení musí být ukončena prostřednictvím písemných rozhodnutí, která budou veřejně dostupná.

K zajištění tohoto oprávnění veřejnosti je nezbytné především:

- zajistit dosažitelnost nezávislých a nestranných přezkumných orgánů (například soudů)
- vyvinout jasná pravidla o právním postavení fyzických osob a nevládních organizací při přístupu k soudní nebo jiné ochraně ve všech uvedených oblastech
- vyvinout přiměřené opravné prostředky, například nápravná opatření
- upravit postupy informování veřejnosti o možnostech přístupu k soudům
- vyvinout podpůrné mechanismy pro veřejnost při přístupu k soudům

Postavení Aarhuské úmluvy:

S

- názor na postavení Aarhuské úmluvy poprvé vyslovil Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, kterým zrušil část změny územního plánu Prahy, v tomto rozsudku mimo jiné konstatoval, že Úmluva má ve smyslu čl. 10 Ústavy aplikační přednost před vnitrostátním právem a především, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy vyplývá imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky, vyplývajících z Úmluvy.

W

- tento svůj příznivý výklad však NSS zpochybnil v několika dalších rozhodnutích. Nejprve odmítl aktivní legitimaci občanského sdružení k podání návrhu na zrušení změny územního plánu jako opatření obecné povahy s odůvodněním, že Úmluva není v tomto směru „přímo aplikovatelná“ (self-executing), neboť z ní údajně jednoznačně nevyplývají konkrétní práva jednotlivých osob.
- takový názor poté NSS zaujal i v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007 ve věci návrhu na zrušení územního plánu velkého územního celku Břeclavska.

O

- dosáhnout konformního výkladu vnitrostátního práva s Aarhuskou úmluvou.
- dosáhnout přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy (dlouhodobější časový rámeček).

T

- tendence Evropských společenství dále nerozšiřovat nebo dokonce oslabovat dosažené standardy.

Institucionální zajištění:

S

- existují nezávislé a nestranné orgány (soudy)
- existuje ombudsman
- existuje petiční právo

W

- neexistují tribunály specializované na životní prostředí

O

- postupující soudní reforma, která zvýší odborné kapacity soudů

T

- snížování odborné kapacity soudců
- velmi nepravděpodobné ohrožení:
 - nezávislosti
 - nestrannosti

Soukromoprávní možnosti při ochraně životního prostředí – sousedská práva:

S

- široká úprava sousedských práv, na jejichž základě se na soud může obrátit každý vlastník, který je nad míru přiměřenou poměrům obtěžován, nebo je vážně ohrožen výkon jeho práv (§127 odst. 1 obč. z.), už existuje úspěšná žaloba v oblasti závažného obtěžování hlukem z dopravy na pozemní komunikaci

W

- tento druh žalob je v situacích, kdy se jedná např. o obtěžování hlukem často zamítán
- možnost žalovat je nedostatečně využívána
- lze žalovat pouze na zdržení se obtěžování, způsob řešení si vybírá vlastník
- tuto žalobu může využívat pouze obtěžovaný vlastník

O

- častější využívání žalob podle sousedských práv
- novelizace občanského zákoníků – umožnění sousedských žalob i k ochraně jiných než vlastnických práv
- využívání možnosti žaloby na ochranu osobnosti (viz judikáty Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 o právu na respektování soukromého a rodinného života Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod)

T

- restriktivní výklad sousedských práv
- výklad, že obtěžování "v limitech přípustných podle složkového předpisu" nemůže být obtěžováním nad míru přiměřenou poměrům (a na to navazující změkčování limitů)

(V políčku s označením S se nacházejí silné stránky úpravy (strengths), s označením W slabé stránky (weaknesses). Políčko s označením O popisuje možnosti pro zlepšení do budoucna (opportunities), s označením T možná ohrožení v budoucnosti (threats).)

Správní soudnictví – žalobní legitimize:

- na základě dotčení práv nebo porušení procesních práv v předchozím řízení
- nevládní organizace se mohou bránit proti zásahu do jejich procesních oprávnění
- podle rozsudku Městského soudu v Praze z 2. 3. 2007 č. j. 10 Ca 208/2006-44, občanská sdružení mají v řízeních, kterých se účastní na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb. stejná procesní práva jako ostatní účastníci, z čehož mimo jiné vyplývá, že „soud při přezkoumávání rozhodnutí napadených těmito zástupci veřejnosti přezkoumá i hmotně právní podmínky vydaných povolení a rozpor i s hmotně právní úpravou“.
- nejvyšší státní zástupce, je legitimován k podání žaloby, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.
- veřejnost má možnost podávat podněty nejvyššímu státnímu zástupci k podání žaloby v případě závažného veřejného zájmu.
- žalobu může podat také každý, komu toto oprávnění výslovně světuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

- restriktivní výklad
- nepřiznání práva na příznivé životní prostředí nevládním neziskovým organizacím
- nejvyšší státní zástupce příliš nevyužívá svého oprávnění podávat žaloby v případě závažného veřejného zájmu
- neexistuje zvláštní zákon, který by umožňoval využít zvláštní žalobní legitimize
- neexistuje ani mezinárodní smlouva, která by umožňovala využít zvláštní žalobní legitimize (Aarhuské úmluvě nebyla dosud přiznána přímá aplikovatelnost, srovnej Postavení Aarhuské úmluvy)
- z toho vyplývají obtížně napadnutelná věcná pochybení

- dlouhodobé a kontinuální přiznávání práva na příznivé životní prostředí i nevládním neziskovým organizacím
- přiznání legitimize i fyzickým osobám, které se neúčastnily předchozích řízení, popřípadě změně příslušných právních předpisů tak, aby měly možnost se řízení účastnit
- uznání přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy v českém právním řádu
- změna výkladu žalobní legitimize
- častější využívání zvláštní žalobní legitimize nejvyššího státního zástupce
- přijetí zvláštního zákona, který by umožňoval využívat zvláštní žalobní legitimize

- další omezení žalobní legitimize:
- zužováním restriktivního výkladu
- omezováním práv nevládních neziskových organizací, tj. omezení možnosti na přezkoumání porušení procesních práv v předchozích řízeních, ale i další trvání omezení možnosti přezkoumání pouze porušování procesních práv
- omezováním práv fyzických osob, která se nyní mohou domáhat přezkoumání porušení jejich materiálních i procesních oprávnění
- zrušením nebo dalším omezením zvláštních žalobních legitimize (nejvyšší státní zástupce, zvláštní zákon, mezinárodní smlouva), nebo jejich neaplikování

Účinnost a včasnost řízení:

- NSS ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2007 uvedl, že nepřiznání odkladného účinku nesmí způsobit to, že je záměr v době rozhodování již nevratně realizován
- odkladný účinek je přiznáván žalobám fyzických osob např. proti stavebním povolením
- opakovaně byl přiznán i odkladný účinek žalobám environmentálních nevládních organizací proti povolení ke kácení stromů

- v důsledku restriktivního výkladu nejsou vydávána předběžná opatření
- žalobám environmentálních nevládních organizací většinou nejsou přiznávány odkladné účinky (což souvisí s možností přezkoumání pouze procesních porušení jejich oprávnění)
- nelze přezkoumávat stanovisko EIA, protože není závazným rozhodnutím podle české úpravy
- dlouhá doba řízení
- štěpení rozhodovacího procesu do několika navazujících řízení, možnost podávat žalobu až proti konečnému rozhodnutí - příliš pozdě v řízení už nemusí mít aktivní žalobní legitimize (účast v řízení)
- kombinace těchto skutečností vede k neefektivitě celého řízení, které nevede k přiměřené a účinné nápravě

- postupný vývoj k příznivějším výkladu rozhodovací činností soudů
- zkracování doby řízení v souvislosti s reformou soudnictví

- další omezování přiznávání odkladného účinku (zprůsnění zákonných požadavků, aplikační praxe)
- zachování současné obvyklé rozhodovací praxe bez dalšího vývoje

Podpůrné mechanismy pro veřejnost:

<p>S</p> <ul style="list-style-type: none"> poučování povinnost mají správní i soudní orgány 	<ul style="list-style-type: none"> správní orgány poskytují informace pouze formálně, nebo vůbec, neplní tak poučovací povinnost ve smyslu Aarhuské úmluvy <p>W</p>
<ul style="list-style-type: none"> informační kampaně cílené poučování účastníků asistenční služby zjednodušování úpravy 	<ul style="list-style-type: none"> neochota správních i soudních orgánů negativní změna legislativní úpravy <p>T</p>

Náklady na soudní řízení:

<p>S</p> <ul style="list-style-type: none"> relativně nízké náklady na soudní řízení (soudní poplatky, právní zastoupení, atd.) právní zastoupení není v 1. instanci povinné 	<p>W</p>
<p>O</p>	<ul style="list-style-type: none"> zvýšení celkových nákladů na soudní řízení (soudní poplatky, náklady na právní zastoupení, atd.) kroky vedoucí k možnosti požadovat náhradu škody za "prodlužování" řízení podáním správní žaloby <p>T</p>

Závěrečná rozhodnutí:

<p>S</p> <ul style="list-style-type: none"> rozhodnutí jsou vydávána v písemné formě jsou povinně odůvodňována jsou veřejně přístupná 	<ul style="list-style-type: none"> způsob zveřejňování rozhodnutí je nepřehledný a nejednotný <p>W</p>
<p>O</p> <ul style="list-style-type: none"> přehlednější způsob zveřejňování rozhodnutí 	<ul style="list-style-type: none"> oslabení formy rozhodování písemnosti odůvodňování rozhodnutí zveřejňování rozhodnutí <p>T</p>

Z provedeného rozboru zřetelně vyplývá, že Česká republika svoji povinnost k umožnění přístupu ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí neplní. Problematické stále zůstávají dva body. Zaprvé, kdo a pro jaké porušení má legitimaci k přístupu k soudům a, za druhé, efektivita celého řízení. Zatímco druhý problém se obecně týká stavu české justice a jeho řešení je záležitostí složitých komplexních změn, prvně zmiňovaný problém týkající se žalobní legitimace, lze poměrně jednoduše vyřešit v rozboru zmiňovanými opatřeními (přiznání práva na příznivé životní prostředí i vybraným právníkům osobám, konformním výkladem s Aarhuskou úmluvou, atd.).

Největší nadějí do budoucna tak zůstává postupující tendence soudu k výkladům příznivějším pro ochranu práv jednotlivců i veřejných zájmů. V nejbližší budoucnosti lze občanským sdružení i ostatní subjektům doporučit domáhat se výkladu konformního s Aarhuskou úmluvou a argumentovat dílčími dosaženými úspěchy (přezkum hmotně právních pochybení, přiznávání odkladného účinku, právo občanských sdružení na příznivé životní prostředí, atd.).

SWOT analýza

přístup ke spravedlnosti v oblasti životního prostředí

Vydal Zelený kruh, Praha 2008

Vypracovala Petra Humlíčková (ZK) ve spolupráci s Pavlem Černým (EPS) a Pavlem Černousem (AŽP). Praha, 13. 3. 2008

Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace občanské společnosti. Financováno z programu Transition Facility EU

