

Aarhuská úmluva – hlavní problémy implementace v České republice

Dne 25. 6. 1998 byla v dánském Aarhusu sjednána **Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí**. Do současnosti Aarhuskou úmluvu podepsalo 45 zemí a Evropská společenství, ratifikační proces již ukončilo 40 zemí a Evropská společenství. Mezi těmito státy je i Česká republika, která úmluvu ratifikovala na podzim 2004 (byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Od vyhlášení ve Sbírce mezinárodních smluv je Aarhuská úmluva součástí českého právního řádu. Jedná se přitom o mezinárodní úmluvu, má proto přednost před běžnými zákony.

Aarhuská úmluva doplňuje v ústavním pořádku zakotvené právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) a právo na soudní ochranu (čl. 36 Listiny). Na uvedených člancích Listiny by bylo možno — ve vztahu k lidem, tj. fyzickým osobám — založit prakticky všechna práva, která lidem dává a závazky, které České republice ukládá Aarhuská úmluva. Aarhuská úmluva však oproti Listině tato práva (a odpovídající závazky státu) rozšiřuje i na právnické osoby založené za účelem ochrany životního prostředí.

Aarhuská úmluva zavazuje státy za účelem ochrany životního prostředí zajistit procesní práva dotčené veřejnosti při ochraně životního prostředí; dotčenou veřejnost definuje v čl. 2 odst. 4 a 5 takto:

4. "veřejnost" znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a — v souladu s vnitrostátní úpravou nebo praxí — jejich sdružení, organizace nebo skupiny;

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

Aarhuská úmluva oproti Listině podrobněji upravuje práva veřejnosti při ochraně životního prostředí — formuluje je převážně jako závazky státu (strany Úmluvy) k přijetí zákonné úpravy o určitém obsahu — nebo k aplikaci určité Úmluvou vyžadované praxe.

Aarhuská úmluva obsahuje podle tradičního výkladu "tři pilíře" práv, která má stát veřejnosti zajistit, a to I. přístup k informacím o životním prostředí (čl. 4); II. účast na rozhodování o konkrétních činnostech, tj. účast v povolovacích řízeních (čl. 6), vedle toho účast při tvorbě plánů, programů a politik (čl. 7) a na přípravě právních předpisů (čl. 8) a III. přístup k soudní ochraně 1) práva na informace, 2) práva účasti na rozhodování o konkrétních činnostech a 3) přístup k procesu (ke správnímu nebo soudnímu řízení) v případě jednání, aktů nebo opomenutí (soukromých osob nebo veřejné správy), které jsou v rozporu s právem týkajícím se životního prostředí.

Aarhuská úmluva, ač se to na první pohled může zdát, v případě fyzických osob **v zásadě nerozšiřuje ani nezakládá nová práva oproti Listině**, jen upravuje tato práva podrobněji. V případě právnických osob (těch, které mají zájem) Úmluva Listinu přesahuje, zakládá totiž de facto právo právnických osob na příznivé životní prostředí.

Požadavky na naplnění Aarhuské úmluvy (a tedy i Listiny) nejsou požadavky na získání nějakých zvláštních privilegií, jedná se o požadavky na respektování základního lidského práva, práva na příznivé životní prostředí, a na získání možnosti se tohoto práva účinně domáhat vlastní (procesní) aktivitou. Jedná se tak jen o požadavky na to, aby stát respektoval, že lidé jsou svobodní a mohou se proto **pomocí právně relevantních postupů aktivně domáhat svých práv (tedy i práva na příznivé životní prostředí), a to i vůči veřejné moci**. Stát by měl také respektoval to, že si za uvedenými účely lidé mohou zakládat právnické osoby, v českých podmínkách převážně občanská sdružení, která pak mají podobná procesní práva.

Přijetím Aarhuské úmluvy převzala Česká republika z ní vyplývající závazky. Některé tyto závazky jsou již splněny, pro splnění dalších je potřeba novelizovat některé zákony a u jiných stačí "jen" zavést výklad (a praxi), který by byl v souladu s Aarhuskou úmluvou. Ústředním orgánem státní správy v oblasti ochrany životního prostředí je Ministerstvo životního prostředí (MŽP) a je tedy zejména na něm, aby zanalyzovalo závazky plynoucí České republice z Aarhuské úmluvy a podle potřeby připravilo novely zákonů, popřípadě poskytovalo metodické vedení při aplikaci stávajících předpisů. Odhlédneme-li od novely zákona o posuzování vlivů (která vznikla pod tlakem infringementu), zůstává MŽP pasivní, nepředložilo ani jednu novelu, která by vznikla s úmyslem naplňovat závazky z Aarhuské úmluvy. Ministerstvo nepřipravilo a nepublikovalo ani jeden výklad (metodický pokyn), který by měl za cíl změnit dosavadní správní praxi (výklad právních předpisů) tak, aby byl v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Domnívám se proto, že je zcela nezbytné, aby Ministerstvo životního prostředí:

- započalo s aktivitami, které by vedly k naplnění Aarhuské úmluvy (nalezení rozporů s Úmluvou, příprava novel právních předpisů, vypracování souladných výkladů, školení pracovníků veřejné správy atd.),
- aby k tomu zabezpečilo organizační podmínky (stanovení odpovědné osoby; zavedení postupu, že každý nový připravovaný předpis bude posuzován z hlediska souladu s Úmluvou apod.),
- a aby při těchto aktivitách úzce spolupracovalo s veřejností.

Konkrétní problémy s naplňováním Aarhuské úmluvy

I. Právo na informace o životním prostředí a (III.) jeho soudní ochrana

Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí byl v podstatě napsán na základě Aarhuské úmluvy. V oblasti práva na informace o životním prostředí je tak Úmluva naplněna. Nedostatečná je však soudní ochrana práva na informace o životním prostředí, neboť správní soudy (s ohledem na to, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu) mohou pouze rušit nezákonná rozhodnutí o zamítnutí žádosti o informace, ale už nemohou nařídít její poskytnutí (na rozdíl od soudní ochrany obecného přístupu k informacím). Povinný úřad tak v dalším řízení o žádosti může znovu informace nezákonně odepřít, znovu prohrát soud a opět odepřít.

Považujeme proto za vhodné, aby byla připravena novelizace zákona (nejspíš zákona o právu na informace o životním prostředí) tak, aby soudy plně přezkoumávaly možné důvody odepření informace a v případě, že žádný důvod není, její poskytnutí nařizovaly.

II. Účast v řízeních, na rozhodování o konkrétních činnostech (čl. 6)

Plná procesní účast veřejnosti je explicitně zavedena jen v některých zákonech (zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon), v nich však jen prostřednictvím k tomu založených právnických osob (nejčastěji občanských sdružení). Výkladem *a contrario* je pak dovozováno, že se těchto řízení nemohou účastnit fyzické osoby, tj. "první složka" dotčené veřejnosti. Ze skutečnosti, že je výslovně upravena účast části dotčené veřejnosti (občanských sdružení) však nevyplývá, že by byla vyloučena aplikace obecné úpravy účastenství obsažená ve správním řádu.

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP vydalo výklad, který výslovně uvede, že speciální úprava účasti občanských sdružení nevyklučuje možnost účasti na základě obecné úpravy účastenství, tj. účast fyzických osob, které jsou součástí dotčené veřejnosti.

V jiných zákonech je zavedena jen konzultativní účast (zákon o GMO, zákon o prevenci závažných havárií). Tato forma účasti je málo efektivní z důvodu, že veřejnost nemá přístup k opravným prostředkům (a následně k soudní ochraně) a je tedy jen na libovůli rozhodujícího orgánu, jak zohlední vznesené připomínky.

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP připravilo novelizace, které z této konzultativní účasti učiní účast plnohodnotnou, a to pro dotčenou veřejnost jako celek (nedotčená veřejnost nechť se dál účastní konzultativně).

Zvláštní kategorií je zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Posuzování záměru není řízením, jehož výsledkem by bylo "rozhodnutí", ale je vydáváno jen stanovisko. Proces EIA tedy nemá účastníky ve smyslu správního řízení. Účast (veškeré) veřejnosti je jen konzultativní, což umožňuje přehlížet připomínky veřejnosti. Zákon o posuzování vlivů obsahuje i určitou úpravu soudní ochrany, ta je však omezena jen na část

veřejnosti a je navíc neefektivní a opožděná.

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP připravilo novelizaci, která zavede plný soudní přezkum stanoviska EIA (i rozhodnutí o neuplatnění posuzování) a to tak, aby byl přístupný celé dotčené veřejnosti a zároveň byl přiměřeně včasný a efektivní.

V dalších zákonech je účast veřejnosti výslovně vyloučena, resp. zákon stanoví uzavřený okruh účastníků, který nezahrnuje veřejnost (atomový zákon, geologické a hornické předpisy).

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP připravilo novelizace, která napraví tento stav a zavede plnou účast celé dotčené veřejnosti.

Konečně, existuje skupina zákonů, které účastenství v řízeních nijak neupravují, v těchto případech je nutno uplatnit obecnou úpravu účastenství obsaženou ve správním řádu. Podmínkou účasti zde je dotčení práv, fyzické osoby (jako jedna část dotčené veřejnosti) by tedy měly být bez problémů uznány za účastníky, neboť jsou dotčeny ve svém právu na příznivé životní prostředí. V praxi však správní orgány většinou ignorují dotčenou veřejnost a za účastníka podle správního řádu berou jen žadatele o povolení činnosti, zřídka majitele dotčené nemovitosti a zcela výjimečně dotčenou veřejnost.

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP připravilo výklad, který by jasně deklaroval účast dotčené veřejnosti v těchto řízeních (souladný výklad bez nutnosti měnit zákony).

II. Účast při tvorbě plánů, programů a politik (čl. 7)

Účast při tvorbě plánů, programů a politik buďto není upravena vůbec, nebo je jen konzultativní a tedy (v českém prostředí) málo efektivní (a to včetně řízení SEA).

Z hlediska vlivu na životní prostředí je velmi významné územní plánování. Konzultativní forma účasti veřejnosti vede k tomu, že bývá veřejnou správou pojmána čistě formálně a připomínky veřejnosti nebývají zohledňovány (zákon ani neukládá, aby o nich bylo formálně rozhodováno). V praxi pak mají mnohem větší vliv ekonomické zájmy politiků nebo developerů. Stavební zákon sice zná institut "zástupce veřejnosti", o jehož námítce musí být rozhodnuto, ale protože soudy odmítly poskytnout ochranu před nezákonným vyřízením takové námítky, má v praxi význam pouze připomínky. Stavební zákon (a následně i soudy) poskytuje jistou ochranu pouze vlastnickému právu, vlastníci mohou vznášet námítky a rozhodnutí o nich podléhá soudnímu přezkumu.

Podobná je situace i ve správním řádu obsahujícím obecnou úpravu přijímání "opatření obecné povahy". Námítku jako efektivní procesní nástroj (s následnou soudní kontrolou) poskytuje také pouze vlastníkům k ochraně vlastnického práva, ne již k ochraně jiných práv.

Považujeme proto za vhodné, aby byl novelizován správní řád i stavební zákon tak, aby "námítky" mohli vznášet všichni, kteří jsou dotčeni ve svém právu (právu na příznivé životní prostředí) a změnu soudního řádu správního tak, aby byla této námítce poskytována efektivní soudní ochrana.

II. Účast na přípravě právních předpisů (čl. 8)

I jiná ministerstva než MŽP mohou připravovat legislativu s významným dopadem na životní prostředí. Například Ministerstvo pro místní rozvoj má ve své gesci stavební zákon. Tato ministerstva (kromě MŽP) přitom neberou dotčenou veřejnost jako neopominutelné připomínkové místo a tím podstatně snižují možnost veřejnosti se efektivně podílet na normotvorbě.

Považujeme proto za vhodnou změnu v aplikaci legislativních pravidel vlády (včetně Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace) tak, aby byl odstraněn popsany nedostatek.

III. Soudní ochrana – účast na rozhodování o konkrétních činnostech (čl. 9 odst. 2)

Soudy, včetně Ústavního soudu, neuznávají právo právnických osob na příznivé životní prostředí, a proto ani neposkytují soudní ochranu tomuto právu v případě, že žalobcem je právnická osoba – **přezkoumávají pouze porušení jejich procesních práv**. To v situaci, kdy se daného řízení nemohou účastnit fyzické osoby, vede k plnému odepření soudní ochrany práv na příznivé životní prostředí.

Aarhuská úmluva v čl. 9 odst. 2 stanoví:

"Strany... zajistí, aby osoby z řad dotčení veřejnosti (a) mající dostatečný důvod nebo (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to právní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout [soudního přezkumu]...

O tom, co představuje dostatečný důvod a porušování práva, bude rozhodnuto 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 důvod jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 [definice dotčené veřejnosti] pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva která mohou být porušována".

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP připravilo novelu (nejlépe snad zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí), která by jasně deklarovala, že právnické osoby, jako součást dotčené veřejnosti, jsou nositelem práva na příznivé životní prostředí.

Soudní řízení je často velmi pomalé, soudy přitom nepřiznávají odkladný účinek podaným žalobám. Je tak naprosto běžné, že činnost je již dávno vykonána (stavba postavena) a to na základě rozhodnutí, které soud následně označil za nezákonné. V případě zásahu do životního prostředí se může jednat o nevratné změny, k odstranění již postavených staveb většinou nedochází. Soudní ochrana je tak neúčinná a soudy svým postupem (nepřiznávání odkladného účinku) v konečném důsledku odmítají spravedlnost.

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti připravilo novelu soudního řádu správního tak, aby dosažení odkladného účinku bylo reálně dosažitelné a aby rozhodnutí o něm bylo dále přezkoumatelné.

III. Soudní (nebo správní) ochrana před nezákonnými zásahy, akty či opomenutími (čl. 9 odst. 3)

Aarhuská úmluva zavádí také aktivní legitimaci dotčené veřejnosti požadovat vydání omezení nebo zákazu škodlivé činnosti, popřípadě domáhat se stanovení podmínek pro takovou činnost.

Aarhuská úmluva v čl. 9 odst. 3 stanoví:

"Navíc... dotčené strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kriteria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí."

Zažitá praxe je taková, že řízení o omezení činnosti, stanovení podmínek pro ni či o jejím zákazu nebo o odstranění škodlivých následků (včetně odstranění nepovolené stavby) je považováno za "řízení z vlastního podnětu", které není zahájeno na žádost či návrh nějaké osoby (přestože je jí škodlivou činností zasahováno do práv). Z toho je dále dovozováno, že na zahájení takového řízení nemá poškozovaná osoba právní nárok, tj. že je jen na libovůli správního orgánu, zda řízení zahájí nebo ne. Z tohoto důvodu odmítají správní soudy poskytnout ochranu před nečinností v případě, že správní orgán takové řízení vůbec nezahájí (nebo ho nezákonně zastaví).

Uvedená praxe tak umožňuje naprostou libovůli v tom, komu se nebude a komu se bude tolerovat nezákonná činnost (nepovolená stavba); je to stav, který nahrává netransparentnímu prostředí a korupci.

Z ustanovení jednotlivých zákonů (upravujících kompetenci omezit či zakázat škodlivou činnost, nařídit odstranění škodlivého následku) přitom neplyne, že by sama o sobě vylučovala možnost, že o vydání takového rozhodnutí někdo požádá. Jedná se tak skutečně jen o zažitý výklad.

Považujeme proto za vhodné, aby MŽP připravilo a vydalo výklad, který jasně uvede, že dotčená veřejnost má nárok na zahájení řízení (a na základě podané žádosti) i na vydání rozhodnutí omezujícím škodlivou činnost; případně aby tak výslovně stanovilo novelou (například v zákoně č. 17/1992 Sb. o životním prostředí);

a dále, aby MŽP ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti připravilo novelu soudního řádu správního tak, aby ve správním soudnictví byla přezkoumatelná "absolutní nečinnost", tj. případy, kdy správní orgán vůbec nezahájí řízení přesto, že to je jeho povinnost.