

AARHUSKÁ ÚMLUVA-AKTUÁLNÍ OTÁZKY

JITKA BĚLOHRADOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek se zabývá dvěma aktuálními otázkami vztahujícími se k tzv. Aarhuské úmluvě. První část příspěvku je věnována tzv. communication podané na Českou republiku v rámci kontrolního mechanismu Aarhuské úmluvy. Druhá část se potom týká nedávného rozhodnutí Soudního dvora ohledně problematiky přímého účinku Úmluvy.

Key words in original language

Aarhuská úmluva, účast veřejnosti na ochraně životního prostředí

Abstract

The contribution deals with two current issues which are related to the Aarhus Convention. In the first part of the contribution the attention to communication concerning the Czech Republic in the compliance mechanism is paid. The second issue concerns the recent judgment of the Court ruling about direct effect of the Aarhus Convention in European Union Law.

Key words

Aarhus Convention, public participation in environmental matters

1. ÚVOD

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, nazývaná podle místa jejího přijetí Aarhuská (dále již jen „Aarhuská úmluva“ či „Úmluva“) je zřejmě nejdůležitějším mezinárodním dokumentem zakotvujícím zobrazení práva každého (jinými slovy veřejnosti) na příznivé životní prostředí do praktické roviny. Pro významnost Aarhuské úmluvy mluví zejména to, že její stranou nejsou pouze evropské státy, ale též řada středoasijských států.

Aarhuská úmluva byla přijata v dánském Aarhusu na Čtvrté ministerské konferenci členů UNECE (Evropská ekonomická komise OSN) v rámci programu „Environment for Europe“ v červnu roku 1998.¹ V platnost potom vstoupila v říjnu roku 2001. Česká republika podepsala Úmluvu již v roce 1998, k ratifikaci došlo v červenci roku 2004. Aarhuská úmluva byla

¹ Introducing The Aarhus Convention. [cit. 10. 5. 2011] Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/>

vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. a v platnost vstoupila dne 4. října 2004.

Otázka účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí je stále aktuální. Následující příspěvek se zaměří na dvě současné otázky spojené s Aarhuskou úmluvou ve vztahu k problematice uplatňování Úmluvy v českém právním řádu. Prvním tématem je tzv. communication, kterou loňského roku podal Ekologický právní servis a ve které poukazuje na řadu pochybení České republiky ohledně uplatňování Aarhuské úmluvy v českém právním řádu. Druhá otázka se týká nedávného rozhodnutí Soudního dvora ohledně určení, zda má Aarhuská úmluva přímý účinek. Příspěvek je pojat východiskově, jeho cílem je především informovat odbornou veřejnost o aktuálních událostech souvisejících s uplatňováním Aarhuské úmluvy v českém právním řádu.

Pro účely následujícího příspěvku je nutné zmínit ještě některé další informace. Především ten fakt, že stranou Aarhuské úmluvy je i Evropská unie. Ta Úmluvu podepsala také již v roce 1998 v Aarhusu a následně ji schválila rozhodnutím Rady 2005/370/ES. K provedení Úmluvy Evropská unie přijala, popřípadě novelizovala, několik směrnic tak, aby je uvedla v soulad s Úmluvou a členské státy následně mohly tyto směrnice do svých právních řádů implementovat.

Je tedy třeba reflektovat to, že z mezinárodního pohledu je Úmluva mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a jíž je Česká republika vázána. Dle čl. 10 Ústavy ČR je tak Aarhuská úmluva součástí našeho právního řádu, a v případě, že stanoví něco jiného než zákon, měla by se použít mezinárodní smlouva. Z pohledu unijního je potom Aarhuská úmluva i součástí unijního práva. To je pro Českou republiku jako člena Evropské unie závazné, a to včetně výkladu Úmluvy Soudním dvorem.

2. SDĚLENÍ EKOLOGICKÉHO PRÁVNÍHO SERVISU COMPLIANCE COMMITTEE

Před tím, než se budu věnovat samotnému sdělení, je třeba alespoň v základních rysech nastínit kontrolní mechanismus v rámci Aarhuské úmluvy. Článek 15 Úmluvy stanoví, že „zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od veřejnosti k záležitostem týkajícím se této úmluvy.“ K jeho provedení byly v roce 2002 na prvním zasedání stran Úmluvy zvoleni členové tzv. Compliance Committee (Komise pro kontrolu dodržování Úmluvy; dále též „Komise“).

Na Compliance Committee se mohou obracet strany Úmluvy s tzv. submissions, která se týkají buď uplatňování Aarhuské úmluvy v jejich

vlastní zemi, nebo v zemi jiné strany Úmluvy.² Komisi může zaslat svá doporučení (referral) Sekretariát³, dále také Komise může sama z vlastní iniciativy zkoumat plnění Úmluvy. Vzhledem k tomu, že myšlenka Aarhuské úmluvy je postavená na účasti veřejnosti, je dán i v případě kontrolního mechanismu v souladu s čl. 15 Úmluvy prostor veřejnosti k vyjádření se. Zároveň je tato možnost v praxi nejvíce využívána. Subjekty z řad veřejnosti mohou ke Compliance Committee podávat tzv. communications (do češtiny překládáno jako sdělení) týkající se naplňování Aarhuské úmluvy stranou Úmluvy.⁴

Compliance Committee následně věc prošetřuje. Požádá o vyjádření i stát, kterého se případ týká, popř. požádá podatele o upřesnění informací. Proces je zakončen vydáním shrnutí, k čemu Komise došla, doporučení, zprávou zpracovanou pro zasedání stran a příp. i následným monitoringem.

Podávání sdělení veřejností Komisi je poměrně častou záležitostí. Řešeny jsou jak případy uplatňování Úmluvy v evropských státech (např. ve Velké Británii, Polsku, Belgii, Francii či Španělsku), tak i ve státech Asie (Kazachstán, Turkmenistán či Arménie).

V červnu roku 2010 bylo podáno také sdělení ohledně uplatňování Aarhuské úmluvy v České republice. Communication bylo vypracováno Ekologickým právním servisem, což je občanské sdružení založené k ochraně životního prostředí a lidských práv. Sdělení je vedeno pod č. ACCC/C/2010/50.

V tomto sdělení Ekologický právní servis upozorňuje na nedostatky v uplatňování Aarhuské úmluvy v českém právním řádu. Namítá pochybení ohledně naplňování druhého a zejména třetího pilíře. Mezi hlavní body sdělení patří námitky ohledně

- nejednotnosti právní úpravy – jednotlivé environmentální předpisy stanoví svoje vlastní podmínky účasti veřejnosti, přičemž formulace těchto podmínek se v jednotlivých předpisech různí
- procesu EIA – je poukazováno na celé pojetí procesu EIA, kdy tento není integrální součástí povolovacího procesu a jeho stanovisko je pouze podkladového a nezávazného charakteru

² Zatím bylo takové podání učiněno pouze jedenkrát, a to Rumunskem ohledně plnění Ukrajiny. Více viz: <<http://www.unece.org/env/pp/Submissions.htm>>

³ Do dnešní doby Sekretariát tohoto svého práva nevyužil.

⁴ Compliance Committee: Background. [cit. 11. 5. 2011] Dostupné z: <<http://www.unece.org/env/pp/ccBackground.htm>>

- omezení účastenství ve správních řízeních – v některých správních řízeních je účastníkem řízení pouze navrhovatel; tím je odepřen přístup dotčené veřejnosti (jak dotčených jednotlivců, tak environmentálních nevládních neziskových organizací) k danému řízení, stejně tak jako možnost podat proti rozhodnutí vydaném v tomto řízení odvolání; zároveň tak vzniká otázka aktivní žalobní legitimace těchto subjektů
- omezení žalobní legitimace nevládních neziskových organizací – EPS poukazuje na fakt, že soudy neuznávají aktivní legitimaci nevládních neziskových organizací v rámci podávání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a dále na fakt, že tyto organizace mohou podle současné judikatury v řízení dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, namítat pouze porušení svých procesních práv
- neuznávání přímé použitelnosti Úmluvy – jednotlivé subjekty nejčastěji v návrzích na zrušení opatření obecné povahy odvozují svoji aktivní legitimaci přímo z Aarhuské úmluvy, když jim ji český zákon (soudní řád správní) nepřiznává; soudy však zastávají názor, že Aarhuská úmluva není přímo použitelná.^{5 6}

Proces vyřizování diskutovaného sdělení ještě není ukončen. Česká republika v březnu letošního roku podala svoje vyjádření ke sdělení (*response*). V něm dochází k závěru, že česká právní úprava je s Aarhuskou úmluvou konformní.⁷ O daném sdělení následně jednala Compliance Committee na svém 32. zasedání dne 12. dubna 2011. Prozatím však nezveřejnila svoje závěry. Bude tedy zajímavé sledovat, zda i Komise bude považovat českou právní úpravu z hlediska naplňování ustanovení Aarhuské úmluvy za dostačující.

3. OTÁZKA PŘÍMÉHO ÚČINKU ÚMLUVY

Jak již bylo uvedeno v úvodu, na Úmluvu je třeba nahlížet z hlediska mezinárodního jako na smlouvu podle čl. 10 Ústavy, ale také z pohledu

⁵ Blíže k otázce přímého účinku Úmluvy viz Kapitulu 3.

⁶ Sdělení (Communication) Ekologického právního servisu podané k Aarhus Convention Compliance Committee, vedené pod č. ACCC/C/2010/50. K podrobnějšímu vymezení problémů souvisejících s uplatňováním Aarhuské úmluvy v českém právním řádu viz Bělohřadová, J.: Uplatňování Aarhuské úmluvy v českém právním řádu. Příspěvek byl přednesen v rámci mezinárodní konference „Mílniky práva v stredoEurópskom priestore 2011“ pořádané Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislavě, konané v dnech 31. 3. 2011 – 2. 4. 2011.

⁷ Odpověď MŽP (*Written Statement*) na sdělení vedené u Compliance Committee pod č. ACCC/C/2010/50.

unijního, kdy výklad Aarhuské úmluvy Soudním dvorem je pro státy EU závazný.

Aplikačního pravidla přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem, když zákon stanoví něco jiného, resp. přímé použitelnosti Úmluvy se poměrně pravidelně dovolávají žalobci z řad veřejnosti v těch případech, kdy dle jejich mínění mají určitá práva plynoucí jim z Aarhuské úmluvy, avšak nikoli ze zákonů. K přímé použitelnosti Úmluvy se vyjadřoval již několikrát Nejvyšší správní soud, ale též Ústavní soud.

Nejvyšší správní soud došel například ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008 k závěru, že Aarhuská úmluva nespĺňuje podmínky pro to, aby byla tzv. self-executing treaty, tj. její ustanovení nejsou konstruována „*natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.*“ Úmluva tak podle Soudu „*není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem.*“

Stejný názor zastává i Ústavní soud, který v usnesení ze dne 2.9.2010, sp. zn. I.ÚS 2660/08 stanovil, že „*...z textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.*“

Ve výše zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud již neřešil unijní rovinu aplikace Úmluvy. Soudní dvůr se však otázkou, zda má Aarhuská úmluva v právu Evropské unie přímý účinek, již zabýval, a to ve svém rozsudku ze dne 8. března 2011, ve věci C-240/09. Jednalo se o řízení o předběžné otázce, kterou Soudnímu dvoru předložil Nejvyšší soud Slovenské republiky. Soudní dvůr v tomto řízení došel k závěru, že se otázky položené Nejvyšším soudem SR týkají v podstatě pouze článku 9 odstavce 3 Úmluvy zakotvujícího přístup veřejnosti ke správním či soudním řízením ohledně podávání námitek proti nezákonným jednáním, aktům či opomenutím ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, proto se i rozsudek ohledně přímého účinku vztahuje pouze na čl. 9 odst. 3 Úmluvy.

Věcně se případ týkal požadavku environmentální nevládní neziskové organizace VLK být - s odkazem na Aarhuskou úmluvu - účastníkem správních řízení, v nichž se jednalo o přiznání výjimek z ochrany chráněných druhů, o vstupu na chráněná území a o použití chemických přípravků v těchto lokalitách. Ministerstvo životního prostředí Slovenské republiky však tuto žádost zamítlo.

Soudní dvůr zkoumal podmínky, za nichž lze ustanovením smlouvy přiznat přímý účinek, a došel k závěru, že „*ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské*

úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců.“ Provedení daného ustanovení tak závisí na vydání pozdějšího aktu. Na základě tohoto zjištění tak Soudní dvůr konstatoval, že diskutované ustanovení nemá v právu Unie přímý účinek.

Soudní dvůr se v rozsudku musel vypořádat i s tím faktem, že unijní právo dosud plně neupravuje povinnosti vyplývající z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, a proto jsou za plnění těchto povinností odpovědné členské státy. Členské státy však musí respektovat zásady vyplývající z judikatury Soudního dvora, v tomto případě zásadu rovno(cenno)sti procesních podmínek žalob a zásadu efektivity, dle které procesní podmínky žalob k ochraně práv vyplývajících jednotlivcům z unijního práva nesmí „*v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie.*“ Zároveň je nutné sledovat i cíl Aarhuské úmluvy, kterým je zabezpečení účinné ochrany životního prostředí. Soudy členských států proto mají vykládat jejich právo stanovující podmínky pro podání opravných správních prostředků či žalob tak, aby co nejvíce zohlednily cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých unijním právem, aby environmentální nevládní neziskové organizace mohly „*soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo výt v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.*“

4. ZÁVĚR

Tento příspěvek pojednával o aktuálních otázkách spojených s uplatňováním Aarhuské úmluvy v českém právním řádu. Jak již bylo poznamenáno v úvodu, příspěvek měl za cíl seznámit čtenáře s aktuálně diskutovanou problematikou. Podrobnější zkoumání a analýza jednotlivých otázek by tak již přesáhly rámec tohoto příspěvku a je možno se jimi zabývat v další vědecko-výzkumné činnosti.

Ohledně podaného sdělení Komisi bude zajímavé sledovat, jaký závěr Komise učiní a jaká doporučení České republiky navrhne. Do budoucna pak jistě bude předmětem zájmu i to, zda stát bude podle doporučení Komise jednat. Není také bez zajímavosti, že se na přelomu června a července letošního roku bude v moldavském Kišiněvu konat čtvrté zasedání stran Úmluvy, na němž budou projednávány aktuální souhrnné zprávy o plnění Úmluvy, stejně jako další otázky ohledně vývoje uplatňování Aarhuské úmluvy v národních právních řádech jednotlivých stran.

Pozornost by měla být věnována také tomu, zda a případně jak se rozsudek Soudního dvora, který nepřiznal Aarhuské úmluvě přímý účinek, promítne do rozhodování českých soudů. Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud se k otázce přímé použitelnosti Aarhuské úmluvy vyjadřuje rovněž tak, že Úmluvu nelze přímo aplikovat. Přes tuto ustálenou judikaturu se environmentální nevládní organizace ve svých žalobách a návrzích

pravidelně na Úmluvu z opatrnosti odvolávají. Domnívám se, že i přes zmíněný rozsudek Soudního dvora se budou ve svých podáních Úmluvy dovolávat nadále, neboť ačkoli Soudní dvůr rovněž rozhodl o tom, že Aarhuská úmluva nemá přímý účinek, neřekl to bez dalšího, ale stanovil zároveň podmínku výkladu vnitrostátního práva v souladu s Úmluvou.

Je třeba znovu poznamenat, že zmíněný rozsudek se týkal pouze čl. 9 odst. 3 Úmluvy. Na druhou stranu, většina ustanovení Úmluvy obsahuje takové formulace, jako „*státy zajistí, aby ..., strany přijmou...*“, z čehož lze usuzovat, že ani ostatní ustanovení zřejmě nebudou mít přímý účinek.

Literature:

- Bělohradová, J: Uplatňování Aarhuské úmluvy v českém právním řádu. Příspěvek byl přednesen v rámci mezinárodní konference „Mílniky práva v stredo európskom priestore 2011“ pořádané Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislavě, konané v dnech 31. 3. 2011 – 2. 4. 2011.
- Introducing The Aarhus Convention. [cit. 10. 5. 2011] Dostupné z: <<http://www.unece.org/env/pp/>>
- Compliance Committee: Background. [cit. 11. 5. 2011] Dostupné z: <<http://www.unece.org/env/pp/ccBackground.htm>>
- Sdělení (Communication) Ekologického právního servisu podané k Aarhus Convention Compliance Committee, vedené pod č. ACCC/C/2010/50.
- Odpověď MŽP (*Written Statement*) na sdělení vedeného u Compliance Committee pod č. ACCC/C/2010/50.

Contact – email

JitkaBelohradova@seznam.cz