

K přímému účinku I. pilíře Aarhuské úmluvy*

On Direct Effect of the First Pillar of the Aarhus Convention

Jan Hak**

Abstrakt

Předkládaný článek se soustředí na otázku možné přímé aplikace I. pilíře Aarhuské úmluvy. Poukazuje nejprve na postavení Aarhuské úmluvy jako tzv. vnější smlouvy, která je současně pramenem mezinárodního práva, jakož i práva Evropské unie, pak se zabývá jednotlivými kritérii, která je třeba splnit, aby měla obecně mezinárodní smlouva v unijním právu přímý účinek. Následně autor uplatňuje tato kritéria na Aarhuskou úmluvu, zohledňujíc dosavadní judikaturu Soudního dvora Evropské unie v rámci III. pilíře této úmluvy. Přechází k testování jednotlivých norem v rámci jejího prvního pilíře a zjišťuje, zda by mohly touto vlastností disponovat. Konečně s ohledem na I. pilíř této úmluvy řeší, kdy by se jeho přímý účinek mohl uplatnit v případě souběžné existence sekundárního unijního práva v této oblasti a jaké to má důsledky pro aplikační praxi v České republice.

Klíčová slova

Aarhuská úmluva; vnější smlouvy Evropské unie; přímý účinek; samovykonatelnost; právo na informace o životním prostředí; sekundární právo Evropské unie.

Abstract

The present article focuses on the issue of possible direct application of the first pillar of the Aarhus Convention. It first points out the status of the Aarhus Convention as a so-called external agreement, which is both a source of international law and the law of the European Union, then deals with the particular criteria that must be met for an international treaty to have direct effect in the law of the European Union. Subsequently, the author applies these criteria to the Aarhus Convention, taking account of the existing judicature of the Court of Justice of the European Union within its third pillar. He goes on to test the individual norms under its first pillar and finds out whether they could have this feature. Finally, regarding the first pillar of this Convention, he addresses when its direct effect could apply in the case of the simultaneous existence of secondary European Union law in this area and what the consequences are for application practice in the Czech Republic.

* Tento článek vznikl v rámci grantového projektu s názvem *Přístup ke informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby* podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA_PF_2020_004), jehož byl autor hlavním řešitelem.

** Mgr. Jan Hak, Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc; Katedra řízení zdrojů, Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany, Brno / Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University, Olomouc, Czech Republic; Department of Resources Management, Faculty of Military Leadership, University of Defence, Brno, Czech Republic / E-mail: jan.hak01@upol.cz / ORCID: 0000-0001-8862-9863 / Scopus ID: 57562394500

Keywords

Aarhus Convention; European Union External Agreements; Direct Effect; Self-Execution; Right to Environmental Information; Secondary European Union Law.

Úvod

Předkládaný článek se soustředí na specifickou otázku možnosti přímého uplatňování vnější smlouvy, jejíž smluvní stranou je samotná Evropská unie (dále jen „EU“) a současně jednotlivé členské státy EU, na území těchto států v situaci, kdy ji navíc doprovází úprava v sekundárním právu EU. Konkrétně článek poukazuje na danou problematiku na příkladu I. pilíře Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)¹, týkajícího se zajišťování přístupu k informacím o životním prostředí.

Článek se snaží ověřit následující hypotézy:

- 1) Některá ustanovení v rámci I. pilíře Aarhuské úmluvy (čl. 4 a 5), resp. jejich části by mohly být přímo aplikovatelné. K ověření hypotézy je třeba realizovat podrobný rozbor podmínek pro splnění přímého účinku ustanovení vnějších smluv dovozených judikaturou Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“),² resp. již Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“)³ a tyto podmínky vztáhnout na sledovanou část Aarhuské úmluvy.
- 2) Pokud jsou některá ustanovení v rámci I. pilíře Aarhuské úmluvy (čl. 4 a 5), resp. jejich části přímo aplikovatelné, pak prostor pro uplatňování jejich přímého účinku bude ovlivňovat souběžná existence sekundárního práva EU v téže oblasti. S tím souvisí otázky, jak tento prostor bude ovlivňovat a jaké faktory se do toho budou promítat? Dále jaký vliv to bude mít na aplikační praxi v jednotlivých členských státech?
- 3) České soudy mohou přikročit k hodnocení přímé použitelnosti ustanovení Aarhuské úmluvy. S tím jsou spojené otázky, zda je to možné bez dalšího, nebo je potřeba splnit nějaké podmínky? A pokud ano, jaké podmínky, na čem to závisí?

Článek se člení do čtyř kapitol. V kapitole 1 poukazuje nejprve autor na postavení Aarhuské úmluvy jako pramene mezinárodního práva veřejného (dále jen „mezinárodní právo“), nástroje garance environmentálních procesních práv mezi státy, a na její akceptaci mezi nimi s důrazem na její I. pilíř. Následně poté přibližuje pravidla platná pro Aarhuskou úmluvu jako tzv. vnější smlouvu EU, kdy si ponechává svůj charakter mezinárodní smlouvy, leč se současně stává i součástí práva EU, takže je třeba ji do tohoto systému práva podřadit a přiřadit jí jeho vlastnosti. Kapitola 2 se zabývá nejprve obecně vyjasněním základní terminologie, především vymezením pojmu přímý účinek, jak je chápán v tomto článku,

¹ V České republice publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.

² Název instituce od účinnosti Lisabonské smlouvy dne 1. prosince 2009. V textu používáno tam, kde má výraz zahrnovat oba samostatné soudní orgány v rámci SDEU, tedy jak Soudní dvůr, tak Tribunál. Kde je v textu míněn jen a pouze Soudní dvůr jako samostatná součást SDEU, je používáno označení Soudní dvůr, to samé platí pro Tribunál.

³ Název instituce do účinnosti Lisabonské smlouvy dne 1. prosince 2009.

resp. významovým vztahem mezi přímým účinkem a samovykonatelností. Následně se autor zabývá jednotlivými kritérii, která je třeba splnit, aby měla obecně mezinárodní smlouva v unijním právu přímý účinek, jak vykrystalizovala z rozhodnutí SDEU (ESD). Těmto kritériím podrobuje Aarhuskou úmluvu a rekapituluje a hodnotí dosavadní závěry SDEU k jejímu přímému účinku. V rámci kapitoly 3 jsou po přiblížení samotného I. pilíře Aarhuské úmluvy v podkapitole 3.2 na základě předchozích podmínek přímého účinku pro jednotlivá ustanovení vnějších smluv vyhodnoceny ty normy v rámci I. pilíře Aarhuské úmluvy, které by mohly touto vlastností disponovat. Podkapitola 3.3 pak rekapituluje, jak je to s přímým účinkem nařízení a směrnic, dvou forem sekundárního práva, které byly zároveň využity v případě I. pilíře Aarhuské úmluvy, a zejména se soustředí na fakt, jak se vedle sebe uplatňuje případný přímý účinek vnější smlouvy a aktu sekundárního práva. Poukazuje na faktory, které jeho uplatnění ovlivňují a na důsledky z toho plynoucí pro aplikační praxi v členských státech. Tyto závěry jsou poté dále rozvíjeny v kapitole 4, v rámci níž je především v podkapitole 4.2 věnována zvláštní pozornost možnostem uplatnění přímého účinku I. pilíře Aarhuské úmluvy v Česku (dále také „ČR“) a rozboru otázky, kdo je oprávněn přímý účinek normy vnější smlouvy či směrnice předně posuzovat.

1 Dvojitá role Aarhuské úmluvy

1.1 Aarhuská úmluva jako pramen mezinárodního práva

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí byla přijata v dánském přístavním městě Aarhus dne 25. 6. 1998. Odtud také pramení její méně formální označení Aarhuská úmluva. Z hlediska typologie pramenů mezinárodního práva se jedná bez ohledu na použitý výraz „úmluva“ (který je nadto pro tento druh pramene stejně zavedený a vžitý) o mezinárodní smlouvu.⁴

Aarhuská úmluva vstoupila v platnost⁵ 90. dne po datu uložení 16. ratifikační listiny, listiny o přijetí, schválení nebo přístupu,⁶ což vyšlo na 30. 10. 2001. V současné době má 47 smluvních stran, z toho 46 tvoří státy (včetně Česka – viz kapitolu 4). Mimoto využila možnosti přistoupit k této úmluvě i EU jakožto organizace regionální hospodářské integrace tvořené členskými státy Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (dále jen „OSN“)⁷ ve smyslu čl. 17 (a násl.) Aarhuské úmluvy (viz podkapitolu 1.2).

Obecně platí, že čím více smluvních stran vyjádří svou vůli být pravidly mezinárodní smlouvy vázáno bez podstatnějších výhrad, tím je tato smlouva úspěšnější. Právní normy obsažené v mezinárodních smlouvách totiž zásadně nevážou ostatní subjekty mezinárodního práva,

⁴ Obdobně čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu *in fine*.

⁵ V mezinárodním právu pojem *platnosti* splývá se *zažitým* tuzemským ekvivalentem v podobě *účinnosti*.

⁶ Čl. 20 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

⁷ Jedná se o jeden z orgánů Ekonomické a sociální rady OSN (k ní srov. kapitolu X. Charty OSN).

kteří k nim nepřistoupily,⁸ ledaže by samy o sobě představovaly kodifikaci již existujících obyčejů.⁹ Kromě toho samy mezinárodní smlouvy mohou přispět ke krystalizaci určité praxe do podoby mezinárodního obyčeje,¹⁰ byť třeba regionálního či lokálního. V případě Aarhuské úmluvy je smluvními stranami dnes naprostá většina států Evropy. Budeme-li vycházet z toho, že se celým svým územím nachází v Evropě 43 široce uznávaných nezávislých států, váže jich Aarhuská úmluva celkem 38 (výjimku představují ministáty Andorra, Lichtenštejnsko, Monako, San Marino a Vatikán).¹¹ Kromě toho jsou smluvní stranou všechny státy Zakavkazska (Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie), Kypr a čtyři z pěti středoasijských států (všechny kromě Uzbekistánu).

Byť na globální úrovni o vzniku obyčeje v podobě existence procesních práv se vztahem k ochraně životního prostředí mluvit nelze, hovoří již někteří autoři o tom, že Aarhuská úmluva přinejmenším v regionálním měřítku dnes kodifikuje obyčejové právo,¹² s čímž lze s ohledem na právé uvedené v základu souhlasit. I pokud by se nejednalo o regionální obyčejové právo před přijetím Aarhuské úmluvy, přistoupením k ní členské státy jasně vyjádřily, jaký význam těmto procesním právům přikládají. Zde lze s ohledem na zaměření článku dodat, že žádný ze států neučinil v rámci I. pilíře takové výhrady, kterými by na svém území vyloučil plně či z větší části aplikaci čl. 4 či 5.¹³

Obsah této mezinárodní úmluvy je patrný již z jejího plného názvu. Aarhuská úmluva se soustředí na tři oblasti uplatňování procesních práv veřejnosti v právu životního prostředí, v nichž nastavuje minimální standardy. Jednotlivé oblasti jsou označovány také jako pilíře úmluvy.¹⁴ Pilíř I., na nějž se koncentruje i tento článek, se týká přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (čl. 4 a 5). II. pilíř Aarhuské úmluvy se týká zapojení veřejnosti do rozhodování s dopady na životní prostředí, a to jak do povolovacích procesů (čl. 6), tak při přijímání koncepčních dokumentů (čl. 7) a v rámci normotvorby (čl. 8). V rámci III. pilíře se úmluva snaží zajistit efektivní přístup k právní ochraně, především k té soudní; na několika místech je ovšem pamatováno i na přezkum v rámci veřejné správy jemu předcházející (čl. 9). Lze říct, že všechny tři pilíře tvoří vzájemně propojený komplex. Bez potřebných informací nemůže veřejnost efektivně participovat při rozhodování a v případě porušení jejích práv je nezbytné, aby celou věc mohl někdo znovu posoudit. V souvislosti s I. pilířem je nutné zdůraznit zejména úlohu čl. 9 odst. 1 a 4 (možnost uplatnění

⁸ Čl. 34–37 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁹ Čl. 38 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Je obecně přijímáno, že v takové roli vystupují globálně např. čtyři Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů.

¹⁰ Bližší např. SCHARF, M. P. Accelerated Formation of Customary International Law. *ILSA Journal of International & Comparative Law*. 2014, roč. 20, č. 2, s. 319 a 320.

¹¹ I Lichtenštejnsko a Monako již Aarhuskou úmluvu podepsaly, doposud k ní však nepřistoupily.

¹² Např. PEDERSEN, O. W. European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming? *Georgetown International Environmental Law Review*. 2008, roč. 21, č. 1, s. 111.

¹³ Výhrady konkrétně k čl. 4 učinilo pouze Švýcarsko ve vztahu k využívání jaderné energie a v oblasti radiační ochrany.

¹⁴ Práci s Aarhuskou úmluvou usnadňuje poměrně podrobně zpracovaný průvodce její implementací – viz United Nations Economic Commission for Europe. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2. vyd. Geneva: United Nations Publication, 2014, 280 s. Dostupné z: <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition>

opravných prostředků a soudní přezkum rozhodování o žádostech o informace o životním prostředí, celkově včasnost a dostupnost těchto postupů).¹⁵

1.2 Aarhuská úmluva jako vnější smlouva EU

Počet smluvních stran Aarhuské úmluvy se znovu rozrostl dne 17. 2. 2005, tentokrát ovšem nikoli o další členský stát, nýbrž o specifickou supranacionální entitu v podobě EU, pro kterou Aarhuská úmluva vstoupila v platnost dne 18. 5. 2005.¹⁶

Aarhuskou úmluvu je třeba řadit z pohledu unijního práva mezi tzv. vnější smlouvy, tedy mezinárodní smlouvy, které uzavírá EU (případně včetně svých členských států) na straně jedné a na straně druhé v nich figuruje alespoň jeden „cizí“ prvek, tedy třetí stát [slovy Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) „třetí země“] či mezinárodní organizace. Samotný pojem vnějších smluv přitom v právu EU definován není, to hovoří toliko o „mezinárodních smlouvách“ či „dohodách“.¹⁷ Nejenže byla Aarhuská úmluva sjednána v rámci OSN, ale ze 46 členských států jich je v EU toliko 27.

Základní právní rámec pro sjednávání těchto smluv v primárním právu EU představuje čl. 216 odst. 1 SFEU, podle něhož EU „může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.“ Toto samotné ustanovení je poměrně obecné a, jak konstatoval Ústavní soud České republiky (dále jen „ÚS“), konkrétní pravomoci (výlučné či sdílené) k uzavření vnější smlouvy plynou z jiných ustanovení primárního práva.¹⁸ V oblasti ochrany životního prostředí nastává případ první, kdy tato pravomoc EU vyplývá přímo z čl. 191 odst. 4 SFEU („stanoví tak Smlouvy“).

Kromě toho se jedná výslovně v této oblasti o sdílenou pravomoc – viz čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU. Bude tak třeba vždy určovat, zda jde o oblast, kterou je oprávněna regulovat EU či jednotlivé členské státy. Oprávnění určit tuto mnohdy nejasnou hranici přitom připadá na základě ustálené judikatury SDEU.¹⁹

V rámci vnějších smluv poté spadá Aarhuská úmluva do specifické kategorie smíšených smluv s ohledem na to, že jejími smluvními stranami jsou jak samotná EU, tak i všechny její členské státy. Smíšená povaha environmentálně zaměřených vnějších smluv přitom nepřímo

¹⁵ V podrobnostech HAK, J. Implementation of Art. 9 (1) of the Aarhus Convention in Czechia. In: SZAKÁCS, A., DUREC KAHOUNOVÁ, M., SENKOVÁ, S. (eds). *Milníky práva v stredoúropskom priestore 2020. Sekcia environmentálneho a klimatickeho práva*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského, 2020, s. 224–232.

¹⁶ Čl. 20 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství.

¹⁷ SVOBODA, P. Vnitrostátní účinky vnějších smluv EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, roč. 57, č. 1, s. 59–61.

¹⁸ Nález ÚS ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 183.

¹⁹ Z prvních rozsudků Soudního dvora ze dne 14. 12. 2000, *Parfums Christian Dior SA proti TUK Consultancy BV a Asso Gerüste GmbH a Rob van Dijk proti Wilhelm Layher GmbH & Co. KG a Layher BV*, spojené věci C-300/98 a C-392/98, Sb. rozh. s. 2000, s. I-11344 a násl., bod 33.

plyne z čl. 191 odst. 4 SFEU, když ten stanoví možnost EU a členských států uzavírat takové vnější smlouvy, ale zároveň dodává, že „není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy“.²⁰

Ze zařazení Aarhuské úmluvy mezi smíšené vnější smlouvy plyne několik důležitých důsledků. Taková mezinárodní smlouva je nadále pramenem mezinárodního práva (viz podkapitulu 1.1), jelikož tuto svoji povahu nijak neztrácí.²¹ Od okamžiku v ní stanoveného (18. 5. 2005) je tedy vázána smlouvou EU jako celek i všechny členské státy (a to bez ohledu na to, zda již jsou smluvní stranou čistě z titulu svého mezinárodněprávně relevantního jednání).²² S ohledem na specifickou povahu EU se vázanost vnějšími smlouvami projevuje ve dvou rovinách – zaprvé se jimi mají řídit orgány EU, zadruhé členské státy. V případě členských států je možné ještě diferencovat jejich přímou vázanost samotnou mezinárodní smlouvou z titulu přistoupení EU k ní a vázanost konkretizovanou, „zprostředkovanou“ přímo EU skrze nástroje sekundárního práva,²³ jehož hlavními adresáty jsou jednotlivé členské státy (v praxi častější, viz podkapitulu 3.3).²⁴

Současně se stala Aarhuská úmluva přistoupením EU k ní integrální součástí unijního práva. Je tedy namístě vyřešit, jakou právní sílu bude mít v hierarchii unijního práva a které jeho vlastnosti od tohoto okamžiku přebírá? Hierarchicky stojí Aarhuská úmluva mezi primárním právem EU (které má fakticky podobu ústavního práva EU) a mezi právem sekundárním.²⁵ Při tvorbě sekundárního práva tudíž musí být respektována²⁶ (k jeho kompatibilitě s I. pilířem Aarhuské úmluvy a z toho plynoucím důsledkům viz podkapitulu 3.3, příp. 4.2). Kromě toho byla přijata prostřednictvím rozhodnutí Rady, tedy formy sekundárního práva, v jehož příloze je obsažena.²⁷ Aarhuská úmluva, resp. některá její část, by mohla teoreticky mít přímý účinek (blíže viz kapitolu 2 a podkapitulu 3.2), nemá-li ten, pak ji bude přinejmenším třeba vykládat eurokonformně (zásada nepřímého účinku). Pravidlo eurokonformního výkladu, tedy výkladu co nejvíce souladného s unijním právem, je totiž subsidiárním vodítkem zvláště u norem, které nejsou přímo účinné, přímo účinné normy ho v zásadě nepotřebují.²⁸ Ačkoli

²⁰ Jak doplňuje Svoboda, je potřeba si uvědomit, že „[p]ojem smíšenosti není protikladem pojmu výlučnosti pravomocí, ani synonymem jejich sdílenosti. Pouze ukazuje, že EU nemá úplnou pravomoc ke sjednání celého obsahu konkrétní smlouvy, která však sama může pokrývat více oblastí, z nichž některé mohou být ve výlučné pravomoci EU, jiné v pravomoci sdílené.“ SVOBODA, P. Vnitrostátní účinky vnějších smluv EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, roč. 57, č. 1, s. 75.

²¹ Viz čl. 21 odst. 1 Smlouvy o EU, dle něhož EU na mezinárodní scéně ctí zásady mezinárodního práva.

²² Čl. 216 odst. 2 SFEU, rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 1974, R. & V. *Haegeman proti Belgickému státu*, 181/73, Sb. rozh. s. 1974, s. 459 a násl., bod 5.

²³ Viz čl. 288 SFEU.

²⁴ V případě Aarhuské úmluvy jsou jí samy členské státy vázány dvakrát, jednou z titulu vlastního přistoupení k ní, jednou z titulu členství v EU.

²⁵ Viz GÁSPÁR-SZILÁGYI, S. “The Primacy” and “Direct Effect” of EU International Agreements. *European Public Law*. 2015, roč. 21, č. 2, s. 349. DOI: <https://doi.org/10.54648/EURO2015017>

²⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 1996, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-61/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4006 a násl., bod 52.

²⁷ Nejedná se ovšem o běžné rozhodnutí, neboť v něm chybí adresát. Samotné uveřejnění v Úředním věstníku EU již má pouze deklaratorní charakter. Viz čl. 218 odst. 6 SFEU.

²⁸ Viz SVOBODA, P. Vnitrostátní účinky vnějších smluv EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, roč. 57, č. 1, s. 88.

představují přímý a nepřímý účinek formálně dvě odlišné kategorie, neexistuje mezi nimi jasná hranice, v praxi bude spíše otázkou vlastního přesvědčení posuzujícího, zda vyloží vnitrostátní pravidlo ještě souladně s unijním právem, nebo aplikuje již přímo ustanovení unijního práva, jak vhodně poukazuje Bobek.²⁹ Stejně tak bude mít aplikační přednost před s ní kolidující normou obsaženou v národním právu členského státu. Z hlediska výkladu ustanovení Aarhuské úmluvy se v široké míře uplatní rozhodovací činnost SDEU.³⁰

2 Přímý účinek jako vlastnost vnějších smluv a působilost Aarhuské úmluvy k přímému účinku

Jako přímý účinek označuji v tomto článku vlastnost právní normy přímo zakládat jednotlivcům práva a povinnosti, kterých se mohou dovolávat u národních soudů, tedy tzv. přímý účinek pozitivní či substituční, nebo také přímý účinek v užším slova smyslu.³¹ Kromě toho se lze setkat v této souvislosti s pojmy přímé (bezprostřední) použitelnosti a samovykonatelnosti právních norem. Zdůrazňuji norem, jelikož se nejedná o vlastnost pramenů práva jako takových, nýbrž ve formální rovině toliko jejich jednotlivých ustanovení, resp. v rovině materiální jednotlivých pravidel chování. Všechny tři termíny označují *de facto* z hlediska obsahového jeden a tentýž jev, totiž vlastnost určité právní normy stát se přímo aplikovanou, bez nutnosti konkretizace závazku v jiném systému práva, v němž norma vyvolává účinky. Kühn ve snaze o diferenciaci těchto pojmů rozlišuje mezi nimi na základě systému, jemuž je daná vlastnost vlastní. Přitom přímý účinek či přímou použitelnost³² přiřazuje k mezinárodnímu právu,³³ resp. k právu EU, avšak samovykonatelnost označuje jako vlastnost domácího práva. Zároveň dodává, že stanoví-li tyto účinky normě již mezinárodní či unijní právo, nemá význam řešit samovykonatelnost daného ustanovení ve smyslu vnitrostátním.³⁴

²⁹ Stanovisko generálního advokáta Soudního dvora Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Volkmar Klohn proti An Bord Pleanála*, C-167/17, bod 34. In: *europa.eu* [online]. [cit. 14. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CC0167&from=BG>

³⁰ Zejména čl. 267 SFEU.

³¹ Negativní (či také vylukový) přímý účinek, tedy využívání unijních norem jako kritérií pro aplikovatelnost národního práva, lze brát jako důsledek jiné vlastnosti práva EU, a to jeho aplikační přednosti. K pravidlu Fediol/Nakadžima v rámci systému práva EU srov. dále.

³² Hamulák a Stehlík rozlišují přímou použitelnost jako objektivní vlastnost (unijního) práva, které autonomně prosazuje svoje účinky v právních řádech smluvních stran, kdežto ve vztahu bezprostředně k jednotlivcům hovoří o přímém účinku jako o subjektivním rozměru (unijního) práva. Pojem „unijního“ přitom dávám do závorky, jelikož v podstatě identicky by takto šlo rozlišovat ve sféře mezinárodního práva. HAMULÁK, O., STEHLÍK, V. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 58 a 59.

³³ U mezinárodních smluv nepůjde o vlastnost typickou, vzhledem k tomu, že vždy zavazují hlavně smluvní strany, ale nastat může – viz poradní posudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 3. 3. 1928, *Jurisdikce soudů proti Gdaňsku*, série B, číslo 15, zejm. body 37 a 38. In: *worldcourts.com* [online]. [cit. 13. 4. 2021]. Dostupné z: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1928.03.03_danzig.htm. Záleží samozřejmě na charakteru konkrétní smlouvy, ale spíše zde nastane situace, zvláště u multilaterálních smluv, kdy důsledkem snahy o co nejšířší přijetí napříč mezinárodním společenstvím je ve finále vyšší míra obecnosti jednotlivých ustanovení, právě s ohledem na to, co jsou jednotlivé smluvní strany schopné akceptovat.

³⁴ KÜHN, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 5, s. 471–474.

Mezinárodní smlouvy stanoví závazky zejména smluvním stranám, ať už státům či třeba EU, nicméně stanou-li se součástí unijního práva, neměla by při jejich výkladu být přes všechna jejich specifika opomíjena teze někdejšího soudce ESD Pierra Pescatoreho, že přímý účinek musí být považován v zásadě za „normální stav práva“,³⁵ byť tato teze není platná univerzálně. Výjimku mohou oprávněně představovat např. situace, kdy by přímý účinek ustanovení jednotlivých vnějších smluv měl značné ekonomické či politické dopady v rámci EU.³⁶

Pro všechny další úvahy ohledně případného přímého účinku musí být jako základní východisko splněna v první řadě podmínka existence pravomoci EU k řešení určité otázky. V oblasti sdílených pravomocí přitom může být toto určování celkem obtížné. Sama Aarhuská úmluva ponechává toto rozhodnutí na organizaci a jejích členských státech³⁷ a dodává, že organizace regionální hospodářské spolupráce, tedy v našem případě EU, musí učinit prohlášení o rozsahu svých pravomocí týkajících se záležitostí, jež se řídí touto úmluvou a informovat o jejich pozdějších podstatných změnách.³⁸ EU již v době přijetí rozhodnutí Rady 2005/370/ES na základě tehdejšího čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) měla pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy týkající se životního prostředí a plnit z nich vyplývající závazky, směřující k jeho ochraně.³⁹ Pro oblast I. pilíře Aarhuské úmluvy je přitom klíčové, že již v této době byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (dále jen „směrnice 2003/4/ES“), platná⁴⁰ od 14. 2. 2003,⁴¹ provádějící čl. 4 a 5 (a stejně tak i související čl. 9 odst. 1) do unijního práva ve vztahu k členským státům. V oblasti I. pilíře tak již před přistoupením k Aarhuské úmluvě využila EU svoji pravomoc a přijala právní úpravu týkající se plnění povinností, které z něj plynou (k důsledkům blíže viz podkapitulu 3.3, resp. 4.2).

Lze rovnou doplnit, že EU následně přijala i právní úpravu poskytování informací o životním prostředí ze strany unijních orgánů, tedy přikročila k realizaci pravomoci směrem dovnitř struktur EU. Tuto úpravu představuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. 9. 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (dále jen „nařízení 1367/2006“ či „Aarhuské nařízení“). Nařízení je sice platné až od 28. 9. 2006,⁴² ovšem jak plyne z judikatury SDEU, platnému přijetí vnější smlouvy ze strany EU nijak nebrání fakt, že předmětná oblast regulace

³⁵ PESCATORE, P. The Doctrine of „Direct Effect“: An Infant Disease of Community Law. *European Law Journal*. 1983, roč. 8, č. 3, s. 155, cit. dle KÜHN, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 5, s. 473 a 474.

³⁶ Např. je setrvale odmítán judikaturou SDEU pro pravidla Světové obchodní organizace. Viz také GÁSPÁR-SZILÁGYI, S. „The Primacy” and „Direct Effect” of EU International Agreements. *European Public Law*. 2015, roč. 21, č. 2, s. 353. DOI: <https://doi.org/10.54648/EURO2015017>

³⁷ Čl. 19 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

³⁸ Čl. 19 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

³⁹ Posudek Soudního dvora ze dne 6. 12. 2001, 2/00, Sb. rozh. s. 2001, s. I-9752 a násl., bod 44.

⁴⁰ Rovněž v právu EU pojem *platnosti* znamená totéž co v Česku *účinnost*.

⁴¹ Čl. 12 směrnice 2003/4/ES.

⁴² Čl. 14 nařízení 1367/2006.

je doposud na úrovni EU předmětem právní úpravy jen částečně (situace z roku 2005 v případě Aarhuské úmluvy), nebo vůbec.⁴³ Kromě toho bylo judikováno, že postačuje k aplikaci unijního práva, pokud je určitá otázka upravena ve smlouvách uzavřených EU a jejími členskými státy a týká se oblasti, která je již v široké míře upravena unijním právem.⁴⁴

Požadavky pro možnost vzniku přímého účinku normy obsažené ve vnější smlouvě, dovozené výlučně judikaturou SDEU (resp. ESD), je možné rozlišit na základní a doplňkové (k doplňkovým viz blíže podkapitulu 3.4).⁴⁵ K těm základním náleží jednak schopnost vnější smlouvy jako takové být vůbec přímo aplikována, jednak poté v závislosti na výsledku tohoto prvotního posouzení způsobilost jednotlivých norem v ní obsažených k přímému účinku.

Prvotně je tedy třeba stanovit, zda přímý účinek nevylučuje povaha a struktura vnější smlouvy jako celku, jedná se o jakousi obecnou způsobilost vnější smlouvy k případné přímé aplikaci (subjektivní prvek). Slovy ESD dochází k posuzování ducha, celkové stavby a znění mezinárodní smlouvy,⁴⁶ resp. jejího předmětu, účelu a celkového kontextu.⁴⁷ Pokud by vnější smlouva tímto úvodním testem ze strany SDEU neprošla, pak by její ustanovení neměla mít přímý účinek, ani kdyby byla sama o sobě – odhlédnuto od celkového kontextu – tohoto účinku způsobilá. Praxe z posledních dekád ukázala, že se do tohoto posouzení promítají především ekonomické a politické zájmy EU na mezinárodní scéně. Příkladem je dlouhodobé stabilní odmítání přímého účinku dohodám přijatým v rámci Světové obchodní organizace, jako např. Všeobecné dohodě o clech a obchodu (GATT) nebo Dohodě o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS), ačkoli podobná pravidla v rámci unijního práva takový účinek podle SDEU mít mohou. Samotná povaha tohoto kritéria je činí méně předvídatelným v konkrétních sporech, o to spíše, že SDEU (ESD) v minulosti již v různých rozhodnutích u týchž vnějších smluv (obchodní dohody, asociační dohody) dospěl k odlišným závěrům a jeho judikatura tak není zcela konstantní.⁴⁸ Jak poukazuje Svoboda, vnímáno procentuálně tímto obecným testem ovšem prošla naprostá většina vnějších smluv.⁴⁹ Ve vztahu k Aarhuské úmlouvě lze učinit kladný závěr na základě rozsudku C-240/09⁵⁰ (viz dále), v němž Soudní dvůr provádí již rozbor jejího konkrétního ustanovení, ke kterému by jinak, při domněnce nesplnění této vstupní podmínky, vůbec nepřikročil.

⁴³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2006, *Komise Evropských společenství proti Irsku*, C-459/03, Sb. rozh. s. 2006, s. I-4657 a násl., body 94 a 95.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 10. 2004, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-239/03, Sb. rozh. s. 2004, s. I-9328 a násl., body 29–31.

⁴⁵ BONČKOVÁ, H. Způsoby přímé realizace závazků z tzv. vnějších smluv sjednaných v rámci EU v právním řádu ČR. In: *mzv.cz* [online]. 30. 1. 2013, s. 12 [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/file/998275/ZkracenaStudie_RM_03

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 12. 1972, *International Fruit Company NV a další proti Produktschap voor Groenten en Fruit*, spojené věci 21/72, 22/72, 23/72 a 24/72, Sb. rozh. s. 1972, s. 1225 a násl., body 19 a 20.

⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 10. 1982, *Hauptzollamt Mainz proti C. A. Kupferberg & Cie KG a. A.*, 104/81, Sb. rozh. s. 1982, s. 3659 a násl., bod 23.

⁴⁸ Blíže SVOBODOVÁ, M. Přímý účinek vnějších smluv v konfrontaci s přímým účinkem směrnic EU z pohledu jednotlivce. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 2, s. 123–130.

⁴⁹ SVOBODA, P. Vnitrostátní účinky vnějších smluv EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2011, roč. 57, č. 1, s. 86, pozn. 115.

⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, Sb. rozh. s. 2011, s. I-1285 a násl.

Další fázi již představuje individuální testování jednotlivých ustanovení z hlediska jejich dostatečné jasnosti, konkrétnosti (souhrnně přesnosti) a bezpodmínečnosti. Taková ustanovení nepodléhají vydání žádného pozdějšího aktu, pokud jde jak o jejich provádění, tak o jejich účinky⁵¹ (objektivní prvek). Jedná se o tatáž kritéria, jaká jsou posuzována v případě aktů majících původ přímo v unijním právu.

Ve vztahu bezprostředně k Aarhuské úmluvě se Soudní dvůr poprvé zabýval ustanovením čl. 9 odst. 3 patřícím do jejího III. pilíře v řízení o předběžné otázce iniciovaném Nejvyšším súdom Slovenskej republiky.⁵² Předmětné ustanovení zní: „*Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 [právní ochrana žádostí o informace a účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech] – 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, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.*“ Ačkoli neexistuje na úrovni sekundárního práva úprava, která by přímo toto ustanovení zapracovávala ve vztahu ke členským státům, dovodil Soudní dvůr svoji pravomoc ve věci rozhodovat na základě faktu, že oblast práva životního prostředí je v široké míře upravena právem EU a je zde tudíž zájem na jednotném výkladu.⁵³ K samotnému přímému účinku konstatuje lakonicky v jediném odstavci (45), že „*ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovena v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.*“ Vedle toho dodal, že v zájmu zajištění účinné ochrany životního prostředí je toto ustanovení třeba vykládat eurokonformně.

Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy jde dále než předchozí dva odstavce a přinejmenším z hlediska věcné působnosti představuje jedno z nejšířejí koncipovaných ustanovení úmluvy, jelikož umožňuje přezkum jakýchkoli jednání, která porušují některé ustanovení vnitrostátního práva (potažmo ve vztahu k členským státům EU i unijního práva)⁵⁴ směřující k ochraně životního prostředí. Umožňuje napadat nejen postupy orgánu veřejné správy, ale i jakékoli soukromé osoby. Aktivní legitimaci k tomu zakládá osobám z řad veřejnosti, přičemž veřejností je třeba rozumět mj. i jednotlivou fyzickou osobu, která nemusí mít striktně vzato

⁵¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1976, *Conceria Daniele Bresciani proti Amministrazione Italiana delle Finanze*, 87/75, Sb. rozh. s. 1976, s. 136 a násl., bod 25 či rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 1987, *Meryem Demirel proti Stadt Schwäbisch Gmünd*, 12/86, Sb. rozh. s. 1987, s. 3747 a násl., bod 14.

⁵² V podrobnostech viz rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, Sb. rozh. s. 2011, s. I-1285 a násl., zejm. body 45 a 52.

⁵³ K možným úskalím této koncepce viz stanovisko generální advokátky Soudního dvora Sharpstonové ze dne 15. 7. 2010, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, s. I-1259 a násl., body 76–80. V kostce ho lze shrnout tak, že Soudní dvůr tímto výkladem svojí činností zasahuje již do role unijního normotvůrce, který tuto regulaci zatím nepřijal, a rozhodování o přímém účinku, resp. samovykonatelnosti by mělo náležet národním soudům.

⁵⁴ Závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 29. 4. 2008, *ACCC/C/2006/18 Dánsko*, bod 27. In: *unece.org* [online]. [cit. 7. 2. 2022]. Dostupné z: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf

žádný vztah k předmětu řízení. Státy či EU mohou stanovit určitá kritéria, která je třeba za účelem získání aktivní legitimace splnit, ovšem učinit tak nemusí. Nebyla-li by žádná stanovena, mělo by ustanovení v konečném důsledku účinky *actio popularis*. V praxi ovšem smluvní strany Aarhuské úmluvy k formulaci určitých omezení přistupují. Způsob omezení je na smluvních stranách a mají zde poměrně vysokou míru flexibility, nicméně z hlediska jejich intenzity platí, že tato omezení nesmí být natolik přísná, aby reálně větší části veřejnosti iniciaci přezkumu znemožnila,⁵⁵ především musí být zachována možnost přístupu k soudnímu přezkumu.⁵⁶

Ačkoli k finálnímu rozhodnutí o neexistenci přímého účinku normy vnější smlouvy nestačí prostý fakt, že má podle ustanovení smluvní strana něco zajistit (srov. podkapitulu 3.2 a argumentaci tam uvedenou), budeme-li zkoumat míru přesnosti a bezpodmínečnosti tohoto ustanovení, dospějeme ke stejnému výsledku jako Soudní dvůr. Může-li mít v zásadě kdokoli (omezení bližšími kritérii je zcela zjevně v rukou smluvní strany) mít efektivní⁵⁷ možnost napadat jakékoli jednání proti životnímu prostředí ze strany kohokoli pro tvrzenou hmotněprávní či procesní protiprávnost, vyžaduje to nutně odpovídající přizpůsobení procesních pravidel v právním řádu smluvní strany. Z čl. 9 odst. 3 plyne závazek některé skupině osob takovou možnost zajistit a činit tak spíše extenzivně.⁵⁸

O několik let později se Soudní dvůr vyjadřoval k přímému účinku čl. 9 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy v řízení o předběžné otázce iniciovaném belgickým Cour constitutionnelle, byť se spor týkal primárně daňových aspektů činnosti advokátů.⁵⁹ Dle předmětných ustanovení: „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 příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných

⁵⁵ Závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 28. 7. 2006, *ACCC/C/2005/11 Belgie*, body 34–36. In: *unece.org* [online]. [cit. 10. 5. 2022]. Dostupné z: <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>, závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 11. 1. 2013, *ACCC/C/2011/58 Bulharsko*, bod 65. In: *unece.org* [online]. [cit. 10. 5. 2022]. Dostupné z: https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/CC-40/ece.mp.pp.c.1.2013.4_eng.pdf

⁵⁶ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation proti Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, Sb. rozh. s. 2017, body 46 a 58. In: *europa.eu* [online]. [cit. 10. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0664&qid=1652211324904&from=EN>, dále také VOMÁČKA, V. EU zůstává Roundup ready a Soudní dvůr vyjasňuje pravidla pro účast veřejnosti. *České právo životního prostředí*. 2017, roč. 17, č. 4 (46), s. 116–119.

⁵⁷ Není dostačující pouhé právo obrátit se na správní orgán ohledně nezákonné činnosti. Závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 29. 4. 2008, *ACCC/C/2006/18 Dánsko*, bod 28. In: *unece.org* [online]. [cit. 7. 2. 2022]. Dostupné z: https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf

⁵⁸ Závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 28. 7. 2006, *ACCC/C/2005/11 Belgie*, bod 36. In: *unece.org* [online]. [cit. 7. 2. 2022]. Dostupné z: <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>

⁵⁹ V podrobnostech viz rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 7. 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e. a. a další proti Conseil des ministres*, C-543/14, Sb. rozh. s. 2016, zejm. body 50, 53 a 55. In: *europa.eu* [online]. [cit. 14. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0543&from=EN>

orgánů, budou veřejně dostupná. 5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zvažší zavedení vhodných podpůrných mechanismů ke odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

Úvahy Soudního dvora byly rovněž poměrně přímočaré, když v případě čl. 9 odst. 4 pouze poukázal na to, že toto ustanovení slouží k provedení předchozích odstavců, které neobsahují bezpodmínečná a dostatečně přesná ustanovení, a tudíž ani samotný čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy nebude mít v celém svém rozsahu přímý účinek (viz odstavec 50). V konečném důsledku tak Soudní dvůr dospěl k závěru o neexistenci přímého účinku čl. 9 odst. 4 toliko zprostředkovaně skrze odst. 1, 2 a 3 tohoto článku a strukturou samotného odst. 4 se v podstatě nezabýval. Bližší argumentaci k popření této vlastnosti u čl. 9 odst. 1 a 2 jako celku (odst. 3 judikován v předchozích letech – viz výše) nalezneme v odstavci 52 rozsudku, ale v zásadě se omezuje na nutnost stanovení určitých požadavků vnitrostátním právem dle odst. 1 pododst. 1 a dle odst. 2 pododst. 2. Ustanovením čl. 9 odst. 5 se Soudní dvůr zabýval v odstavci 55, kdy poukázal na druhou část tohoto ustanovení, umožňující smluvním stranám zvažít zavedení dalších (nad rámec poskytování informací) mechanismů pro usnadnění přístupu k právní ochraně.

Není sice hlavní náplní článku rozvíjet podrobněji úvahy ohledně případné existence přímého účinku v rámci některé části čl. 9 odst. 1, 2, 4 či 5 formujícího III. pilíř Aarhuské úmluvy, ovšem je třeba poukázat znovu na to, že samotný odkaz na fakt, že by některou povinnost mělo řešit vnitrostátní právo, nemusí zbavit automaticky možnosti přímého využití jakoukoli normu obsaženou v předmětných odstavcích (srov. podkapitolu 3.2 a argumentaci tam uvedenou). Případný rozbor této vlastnosti by si i v argumentaci SDEU zasloužil více prostoru. Je otázkou, zda je dostačující posoudit nemožnost přímého účinku ustanovení čl. 9 odst. 4 pouze odvozeně skrze jiné části čl. 9, což SDEU umožnilo zcela se vyhnout hodnocení některých klíčových aspektů odst. 4, jako je především požadavek účinnosti přezkumu promítnutý do jeho včasnosti a dostupnosti (přiměřené nákladnosti).

Ústředním smyslem čl. 9 jako takového je zajištění co nejširšího přístupu k právní ochraně, převážně té soudní. V odst. 1 pododst. 3 jsou kladeny dva poměrně přesné a bezpodmínečné požadavky na výstup přezkumu žádosti o informace o životním prostředí, bez ohledu na to, kdo ho typově v rámci právního řádu smluvní strany bude provádět, a to závaznost takového konečného rozhodnutí pro veřejnou správu a nutnost jeho písemného odůvodnění v případě zamítnutí. Samotné kritérium včasnosti přezkumu v odst. 4, na rozdíl kupř. od konkrétních lhůt v čl. 4 odst. 2 a 7, není patrně dostatečně přesné. Ve vztahu k přiměřené nákladnosti přezkumu je možné poukázat na argumentaci generálního advokáta Bobka,⁶⁰ byt' jsem si plně vědom, že směřuje k ustanovení sekundárního práva, ovšem je dle mého názoru využitelná a přiléhavá i pro ustanovení Aarhuské úmluvy. Bobek dovozuje, že se jedná o minimální záruku, která musí být vždy zachována, ačkoli pojem přiměřenosti (slovy Aarhuské úmluvy *vysoké náklady*) bude vždy třeba do určité míry vykládat. Celkem

⁶⁰ Viz stanovisko generálního advokáta Soudního dvora Bobka ze dne 5. 6. 2018, *Volkmar Klohn proti An Bord Pleanála*, C-167/17, body 33–65, zejm. ovšem body 48, 49, 51 a 54. In: *europa.eu* [online]. [cit. 15. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CC0167&from=BG>

přesně a bezpodmínečně jsou stanoveny v odst. 4 nutnost písemné formy rozhodnutí, která jsou výsledkem přezkumu postupu veřejné správy, a požadavek jejich zveřejňování. V případě odst. 5 lze souhlasit, že jeho uplatnění je výhradně odvislé od aktivity smluvních stran. Závěry z rozsudků C-240/09 a C-543/14 – ač ve vztahu k (ne)existenci přímého účinku velmi stroze odůvodněné – mají významný dopad na následnou judikaturu SDEU, která je často přebírá jako základní stavební kameny, aniž by je nějak hlouběji rozvíjela.⁶¹ S hlubšími analýzami se lze setkat ve stanoviscích generálních advokátů (viz výše), která nejsou ovšem vždy plně reflektována.

3 I. pilíř Aarhuské úmluvy a možnost jeho přímého využití

3.1 I. pilíř Aarhuské úmluvy

Struktura I. pilíře Aarhuské úmluvy respektuje dělení mezi dvěma základními způsoby poskytování informací o životním prostředí, a to pasivně (čl. 4) a aktivně (čl. 5). V čl. 4 nalezneme základní pravidla pro vyřizování žádostí o takové informace. Žádosti nemusí být zdůvodněny, informace by měly být poskytovány ve stanovených lhůtách a pokud možno v požadované formě. Poskytnutí informací na základě žádosti představuje pravidlo, z něhož mohou být činěny výjimky, ty je ovšem nutné vykládat restriktivním způsobem. Nadto je stanoven jejich taxativní výčet (srov. odst. 3 a 4). Stojí za pozornost, že – ačkoli česká jazyková verze Aarhuské úmluvy žádný rozdíl nečiní, neboť v návěti obou odstavců „zamítá“⁶² (a autentická anglická⁶³ jazyková verze všude užívá termínu „refusal“) – důvody v odst. 3 odpovídají spíše tuzemskému odmítnutí, neboť žádost věcně posuzována není, naproti tomu výjimky v odst. 4 odpovídají tuzemskému zamítnutí po věcném posouzení obsahu žádosti. Naplnění některé z výjimek je třeba vnímat jako uplatnění prostoru pro úvahu příslušného povinného subjektu o tom, zda se rozhodne informaci odeprít, nikdy tak učinit není od počátku nucen. Rozhodne-li se pro nevyhovění žádosti, pak musí ctít důsledně princip preference a snažit se vyhovět alespoň části žádosti, je-li to možné. Aarhuská úmluva též zdůrazňuje, kdy musí mít nevyhovění žádosti písemnou formu a v jakých lhůtách je třeba ho učinit. V poslední řadě řeší čl. 4 otázku postoupení žádosti od nepřislušného povinného subjektu a platbu úhrad.⁶⁴

⁶¹ Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2018, *North East Pylon Pressure Campaign Limited a Maura Sheehy proti An Bord Pleanála a dalším*, C-470/16, Sb. rozh. s. 2018, bod 52. In: *europa.eu* [online]. [cit. 14. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0470&from=en> nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 10. 2018, *Volkmar Klohn proti An Bord Pleanála*, C-167/17, Sb. rozh. s. 2018, body 32 a 33. In: *europa.eu* [online]. [cit. 14. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0167&from=en>

⁶² „Odmítá“ informace toliko v závěru čl. 9 odst. 4, kde by se naopak mělo hovořit o zamítnutí.

⁶³ Čl. 22 Aarhuské úmluvy a čl. 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁶⁴ K promítnutí čl. 4 Aarhuské úmluvy do české právní úpravy, ale i k právním úpravám pasivního zpřístupňování informací o životním prostředí v Rakousku, na Slovensku, v Německu a v Polsku viz HAK, J., VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 230 s.

Účelem čl. 5 je v základu zajistit, aby povinné subjekty jednotlivých smluvních stran disponovaly průběžně aktualizovanými informacemi o životním prostředí, které by v široké míře zpřístupňovaly co nejtransparentněji veřejnosti, přičemž se zvláštní důraz klade na využívání elektronických prostředků.⁶⁵ Do popředí vystupují v souvislosti s tímto ustanovením národní zprávy o stavu životního prostředí, texty formálních pramenů práva, jakož i koncepční dokumenty. Prostřednictvím opatření smluvních stran mají být současně vedeni k aktivnímu šíření těchto informací i provozovatelé a výrobci, jejichž činnosti významně ovlivňují životní prostředí. Ve vztahu k výrobkům je zde patrná snaha docílit toho, aby se spotřebitelé orientovali na ekologicky šetrnější alternativy.

3.2 Přímý účinek I. pilíře Aarhuské úmluvy

Nyní přejdu ke konkrétnějšímu rozboru čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy z hlediska možnosti nástupu jejich přímého účinku. V rámci čl. 4 má zvláštní význam jeho odst. 1, podle něhož „[k]aždá strana zajišťuje, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní právní úpravy...“ Smluvní stranou jsou míněny jak jednotlivé členské státy, tak samotná EU. Jedná se o uvozuující ustanovení i pro ostatní odstavce uvedené v čl. 4,⁶⁶ které obecně zavazuje smluvní strany učinit opatření k zajištění co nejefektivnějšího přístupu žadatelů k informacím o životním prostředí, tj. zavést v čl. 4 uvedené prvky pro efektivní přístup k nim do svých právních řádů, resp. do unijního práva. Zde by se dalo skončit konstatováním, že toto ustanovení díky tomu vylučuje bez dalšího přímý účinek jakékoli části čl. 4 Aarhuské úmluvy. Ovšem napříč čl. 4 (a to samé platí i pro čl. 5) se zásadně liší míra konkrétnosti jednotlivých požadavků plynoucích z I. pilíře Aarhuské úmluvy, a to od požadavků ryze doporučujících (zejména v čl. 5) po požadavky velmi konkrétní. Při zkoumání existence přímého účinku je přitom třeba přihlídnout ke každému článku, ke každému odstavci, ke každé alinee, i k jednotlivým bodům v rámci jednotlivých odstavců.

Budu-li využívat k přímému účinku spíše přátelský výklad, což zároveň odpovídá předpokladu zajištění efektivního využívání unijního práva na úseku ochrany životního prostředí, jsou dle mého názoru některé požadavky v čl. 4 Aarhuské úmluvy dostatečně přesné a bezpodmínečné. Jako takové mohou mít přímý účinek plynoucí z Aarhuské úmluvy (k přímému účinku ji provádějícího sekundárního práva srov. dále podkapitulu 3.3). Půjde přinejmenším o ty části čl. 4, které představují základní dostatečně transparentní záruky pro zpřístupňování informací o životním prostředí v podobě, jakou zakotvuje Aarhuská úmluva, a dá se dle nich postupovat hned, bez nutnosti většího výkladu. Jinými slovy tyto části představují jasně formulovanou povinnost zachovat určitý předpoklad, která je přitom elementárním stavebním kamenem celého procesu jako takového.

⁶⁵ V podrobnostech zde viz např. články Ondřeje Víchy. VÍCHA, O. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*. 2013, roč. 13, Supplement, s. 61–79; VÍCHA, O. Aktivní přístup k informacím o životním prostředí se zaměřením na informační systémy. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2016, roč. 11, č. 2, s. 193–202.

⁶⁶ Oproti autentické anglické jazykové verzi Aarhuské úmluvy zde nevznikají rozdíly.

V odst. 1 tyto podmínky splňuje velmi konkrétně a bezpodmínečně stanovený stěžejní požadavek v pododstavci a), že žadatel nemusí nijak prokazovat svůj právní zájem na poskytnutí informací, což má napomoci co nejširšímu poskytování informací veřejnosti. Dalším klíčovým elementem pro poskytování informací o životním prostředí je jejich poskytování včas, aby byly pro žadatele využitelné, což plyne z odst. 2. Opět se domnívám, že by mohla mít přímý účinek alespoň ta část ustanovení, kde je jednoznačně určena obvyklá lhůta v trvání maximálně jednoho měsíce. Stejně tak výjimečná možnost prodloužení na dva měsíce od podání žádosti, a to jen z důvodu rozsahu a složitosti poskytovaných informací. Obdobný závěr by měl být dovozen pro jasně danou lhůtu jednoho, resp. dvou měsíců v případě zamítnutí (resp. odmítnutí) žádosti dle odst. 7. Kromě toho má jasnou a nepodmíněnou povahu ještě přinejmenším povinnost povinného subjektu zajistit, že ve dvou přesně vymezených případech při zamítnutí žádosti dodrží minimální formální náležitosti, jak je stanoví odst. 7. Tehdy když byla žádost podána písemně anebo jestliže to žadatel požaduje, pak musí i zamítnutí žádosti mít písemnou formu a musí se v něm vždy objevit důvody pro zamítnutí žádosti, jakož i informace o opravných prostředcích.

Zajímavou otázkou je posouzení přímého účinku některých výkladových pravidel plynoucích ze čl. 4, přičemž se zejména bude jednat o povinnost k restriktivnímu výkladu výjimek z poskytování informací. Na druhou stranu při jeho připuštění zde by se už smazávala zcela hranice mezi přímým účinkem a povinností eurokonformního výkladu. Domnívám se, že využívání výkladových pravidel obsažených v Aarhuské úmluvě se stalo po jejím začlenění do systému vnějších smluv uzavřených EU automaticky součástí množiny norem podléhajících nepřímému účinku. A dovozování přímého účinku u způsobu výkladu nemá tudíž takový význam jako v případě konkrétně vymezených pokynů chovat se určitým způsobem, jak jsou rozebírány v předchozím odstavci. Na druhou stranu by mohl mít přímý účinek požadavek k poměrování protichůdných veřejných zájmů v základu vůbec přistoupit.

Pokud upřeme pozornost na čl. 5 Aarhuské úmluvy, plyne z něj zřetelněji, že většina závazků v něm obsažených představuje obecnější cíle, kterých má být na poli aktivního šíření informací o životním prostředí dosaženo, a ty nezbytně předpokládají systematickou činnost národního, resp. unijního normotvůrce. O přímém účinku by se dalo uvažovat jen na několika málo místech. Poměrně jasný je požadavek na veřejnou správu v odst. 1 písm. c) okamžitě předat preventivně ohroženým osobám potřebné informace v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, at' už je důsledkem lidských činností anebo má přirozené příčiny. Celkem konkrétně je formulována i povinnost zveřejňovat a šířit národní zprávy o stavu životního prostředí dle odst. 4, ovšem podmínkou, která ve finále přímý účinek vyloučí, je nutnost konkrétnějšího stanovení intervalu, v němž k tomu má dojít, což bude muset učinit úprava prováděcí.

3.3 Přímý účinek sekundárního práva k I. pilíři Aarhuské úmluvy

Jak bylo zmíněno v kapitole 2 výše, patří I. pilíř Aarhuské úmluvy mezi oblasti, které byly zároveň podrobeny ucelené úpravě sekundárním právem EU, což má zásadní dopady na samotnou aplikační praxi (pokud by tomu tak nebylo, měl by přímý účinek úmluvy

ještě větší význam). Konkrétně došlo nejprve, ještě před přistoupením k úmluvě samotné, k přijetí směrnice 2003/4/ES, jež s platností od 14. 2. 2003 implementuje I. pilíř Aarhuské úmluvy ve vztahu EU k členským státům, následně pak nabylo k 28. 9. 2006 platnosti nařízení 1367/2006, které přenáší závazky ze všech tří pilířů na takřka všechny orgány EU.⁶⁷ Aarhuská úmluva stojí z hlediska právní síly nad sekundárním právem, které závazky z ní přebírá, případně je konkretizuje, a mělo by být tudíž s touto úmluvou v souladu.

V ideálním případě by mělo platit, že závazky byly převzaty unijním normotvůrcem precizně a v takové situaci by jak orgány aplikující právo v jednotlivých členských státech, tak subjekty EU měly vycházet z norem obsažených v sekundárním právu, jelikož tyto by odpovídající závazek věrně zrcadlily. I tyto normy mohou přitom mít přímý účinek. U nařízení se jedná přímo o jeho pojmový znak, když to je z definice *přímo použitelné*. Směrnice primárně stanovuje závazky pro členské státy a předpokládá, že je promítnou (transponují) do svého právního řádu. Její přímý účinek je fakticky nezamýšleným vedlejším důsledkem nedostatečné kvality transpoziční úpravy.⁶⁸ Uplatní se majoritně ve své vertikální vzestupné podobě, kdy se soukromá osoba domáhá svých práv vůči státu.⁶⁹ Kromě toho musí být splněny i další podmínky. Podmínkou obecnou, společnou i pro další akty práva EU, vnější smlouvy nevyjímaje, je dostatečná přesnost a bezpodmínečnost daného ustanovení. Vedle toho specificky pro směrnice současně platí, že jejich přímý účinek může být posuzován jen tehdy, nedošlo-li ze strany členského státu k žádné transpozici, nebo je-li provedená transpozice chybná, již došlo k uplynutí transpoziční lhůty, která je zpravidla dvouletá (resp. předmětné ustanovení již nabylo účinnosti, nastala-li později), a směrnice neukládá povinnost přímo fyzické či právnické osobě či jí nezpříšňuje povinnost již existující. Většina podmínek pro přímý účinek směrnic byla ovšem již v minulosti značně modifikována v oblasti práva životního prostředí judikaturou SDEU (ESD),⁷⁰ především v oblastech, kde by opomenutí transpozice závazků z nich mohlo mít bezprostřední významný negativní vliv na životní prostředí, veřejné zdraví nevyjímaje (např. oblast posuzování vlivů na životní prostředí, ochrana ovzduší či vod, nakládání s odpady). Jednotlivci se tak v těchto případech nemusí domáhat konkrétního práva,⁷¹ ustanovení nemusí být natolik jasná⁷² či se nemusí nutně vždy vyčkávat na konec transpoziční lhůty.⁷³

⁶⁷ Podle čl. 2 odst. 1 písm. c) Aarhuského nařízení toto dopadá na každý veřejný orgán, instituci, úřad nebo agenturu zřízenou SFEU nebo na jejím základě s výjimkou případů, kdy jedná v soudní nebo zákonodárné funkci. Výjimka ohledně jednání v zákonodárné funkci se neuplatní v případě přístupu k informacím o životním prostředí.

⁶⁸ Podrobněji HAK, J. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*. 2019, roč. 3, č. 2, s. 48–51.

⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Yvonne van Duyn proti britskému Ministerstvu vnitra*, 41/74, Sb. rozh. s. 1974, s. 1338 a násl., body 12–15.

⁷⁰ VOMÁČKA, V. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 102.

⁷¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 10. 1996, *Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV a další proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, C-72/95, Sb. rozh. s. 1996, s. I-5431 a násl., bod 56.

⁷² Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh. s. 2008, s. I-6223 a násl., bod 42.

⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie ASBL proti Région Wallonne*, C-129/96, Sb. rozh. s. 1997, s. I-7435 a násl., body 45 a 48.

Pokud by promítnutí závazků z vnější smlouvy do sekundárního práva EU bezchybně nebylo, pak může dojít k situaci, kdy se přímý účinek normy vnější smlouvy, jakkoli bude vnímání jejího přímého účinku v praxi obezřetné, bude prosazovat navzdory existující úpravě v prameni sekundárního práva (viz také podkapitolu 4.2). V případě nedostatku při promítání závazků z vnější smlouvy do aktu sekundárního práva tak bude mít vůči němu případný přímý účinek ustanovení samotné vnější smlouvy jakousi korigující funkci.

K opačné situaci z povahy věci dojít nemůže s ohledem na vyšší právní sílu vnější smlouvy. Je třeba v tomto ohledu varovat před jakýmkoli rozklížením těchto paralelních úprav v judikatuře SDEU. Ten by při svém rozhodování měl vždy důsledně vnímat vnější smlouvu a s ní související úpravu v sekundárním právu jako jeden systém, jako jeden celek. Jinak by hypoteticky mohla nastat situace, kdy by v několika různých rozhodnutích vzhledem k odlišnosti původu jednotlivých posuzovaných součástí unijního práva (mezinárodní smlouva vs. akt sekundárního práva tvořený uvnitř EU) a k odlišným kritériím pro přiznávání přímého účinku byl tento uznáván v konečném důsledku v různém rozsahu, ačkoli jde v jádru o právní úpravu téže problematiky.

Je namístě posoudit kompatibilitu směrnice 2003/4/ES a nařízení 1367/2006 s jejich předlohou v čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy. Souladností směrnice 2003/4/ES s její předlohou v Aarhuské úmluvě se již podrobně zabýval Krámer, který dospěl k závěru, že směrnice reflektuje svůj mezinárodněprávní předobraz velmi přesně, bez podstatnějších nedostatků,⁷⁴ v některých aspektech navíc poskytuje ještě širší ochranu než samotná Aarhuská úmluva.⁷⁵ Lze tak dospět k závěru, že v současné situaci, kdy existuje dostatečně věrné a kvalitní promítnutí I. pilíře Aarhuské úmluvy do podoby výše zmíněné směrnice, bude pro orgány členských států dostačující ve své aplikační praxi uplatňovat tuto směrnici a zvažovat její případný přímý účinek, nemusí analyzovat, zda nenastává přímý účinek některé normy v této části Aarhuské úmluvy. Zdůrazňuji ovšem, že situace by mohla být jiná, pokud by z nějakého důvodu došlo ke změně směrnice 2003/4/ES, v důsledku níž by tento předpoklad přestal platit, což nelze vyloučit. Vedle toho má nově připravovaná iniciativa Komise zvaná *Zelená data pro všechny*, s jejímiž výstupy se počítá na sklonku roku 2022,⁷⁶ za cíl mj. aktualizovat pravidla přístupu k informacím o životním prostředí a mohla by vést k plnému nahrazení stávající směrnice.

Při posuzování kritérií pro možnost přímého účinku některých norem směrnice 2003/4/ES (viz výše v této podkapitole) je třeba dbát vždy na zajištění účinného naplňování unijního

⁷⁴ KRÄMER, L. Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4. *Research Papers in Law* [online]. coleurope.eu, 2003, č. 5, s. 28 [cit. 14. 4. 2021]. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/39391/1/researchpaper_5_2003_kramer.pdf

⁷⁵ BERTHIER, A., KRÄMER, L. *The Aarhus Convention: Implementation and compliance in EU law*. Bruxelles: The European Union Aarhus Centre, 2014, s. 41–45.

⁷⁶ GreenData4All – updated rules on geospatial environmental data and access to environmental information. In: *europa.eu* [online]. [cit. 7. 2. 2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13170-GreenData4All-updated-rules-on-geospatial-environmental-data-and-access-to-environmental-information_en

práva,⁷⁷ které sleduje v této oblasti především ochranu životního prostředí a ochranu zdraví jednotlivců. Je otázkou, zda i v případě „pouhého“ poskytování informací o životním prostředí by v souvislosti s touto směrnicí bylo možné uvažovat o modifikaci standardních podmínek přiznání přímého účinku. Patrně nikoli obecně a vždy, ale toliko v případech, kdy by jejich neposkytnutí mohlo mít přímé závažné negativní dopady na životní prostředí (kupř. v případě mimořádných událostí).

Nařízení 1367/2006 je jiné v tom, že vůči orgánům EU provádí pravidla ze všech tří pilířů Aarhuské úmluvy. Úpravě přístupu k informacím o životním prostředí se věnují především čl. 3–8 (hlava II), ovšem nikoli uceleně. Byla zvolena legislativní technika, kdy tyto články navazují na úpravu v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. 5. 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení 1049/2001“) a samy nahrazují, doplňují či vyjasňují pouze ta specifika, která je třeba zvláště řešit.⁷⁸ Je otázkou, nakolik je takový postup přehledný pro žadatele o informace,⁷⁹ kromě toho klade zvýšené nároky i na normotvůrce, aby skutečně zohlednil vše, co má. Již tento přístup sám o sobě může být v rozporu s čl. 3 odst. 1 Aarhuské úmluvy *in fine*, podle něhož by smluvní strany měly „*zůstat jasné, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy*“. Důkladné srovnání Aarhuského nařízení s jeho vzorem provedla roku 2013 Wolfová a poukázala na řadu nedostatků, zejména v oblasti uplatňování výjimek ze zveřejnění (čl. 6 nařízení 1367/2006 vs. čl. 4 nařízení 1049/2001) a také, pokud jde o připuštění fiktivních zamítavých rozhodnutí.⁸⁰ Tyto její závěry stále platí i po nedávném přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1767 ze dne 6. 10. 2021 (dále jen „nařízení 2021/1767“), které s platností (povětšinou) od 28. 10. 2021 novelizuje Aarhuské nařízení, v hlavě II totiž k žádným podstatnějším změnám nedošlo.⁸¹ Přichází na řadu otázka, zda je zde prostor pro přímý účinek I. pilíře Aarhuské úmluvy? Ve vztahu k formulaci a naplňování jednotlivých výjimek patrně nikoli, jelikož je nelze aplikovat přímo a nepředstavují základní nutné elementy pro fungování procesu zpřístupňování informací jako takového. Vedle toho, jak poukazuje Wolfová, orgány EU mají na výběr, zda, resp. v jaké míře důvody pro zachování důvěrnosti informace uplatní (s odpovídajícím odůvodněním).⁸² Přímý účinek

⁷⁷ Již rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978, *Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA*, 106/77, Sb. rozh. s. 1978, s. 640 a násl., body 21, 22 a 24. Z novějších např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK proti Obvodnému úradu Trenčín*, C-243/15, Sb. rozh. s. 2016, body 43 a 44. In: *europa.eu* [online]. [cit. 10. 5. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0243&from=DE>, či rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh. s. 2008, s. I-6223 a násl., body 37 a 38.

⁷⁸ Čl. 3 Aarhuského nařízení.

⁷⁹ Jako ukázka může posloužit rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 11. 2013, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Republika Finsko proti Evropské komisi*, spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P, Sb. rozh. s. 2013, body 77–85. In: *europa.eu* [online]. [cit. 8. 2. 2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0514&from=EN>

⁸⁰ WOLF, S. Access to EU environmental information: EU compliance with Aarhus Convention. *ERA Forum*. 2013, roč. 14, č. 4, s. 480–487. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12027-013-0327-7>

⁸¹ Veškeré tam provedené změny byly terminologického rázu – pojem Společenství byl nahrazen pojmem Unie, odkazy na SES nahradily odkazy na SFEU.

⁸² WOLF, S. Access to EU environmental information: EU compliance with Aarhus Convention. *ERA Forum*. 2013, roč. 14, č. 4, s. 488. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12027-013-0327-7>

Aarhuské úmluvy by se mohl prosadit ve vztahu k podpůrně využívanému čl. 8 odst. 3 nařízení 1049/2001, který počítá s fiktivním zamítavým rozhodnutím při nečinnosti orgánu EU. Jak bylo uvedeno v podkapitole 3.2, mělo by se vycházet z přesně formulovaného, bezpodmínečného pravidla, že pokud byla žádost podána písemně anebo jestliže to žadatel požaduje, pak musí i zamítnutí žádosti mít písemnou formu a musí se v něm vždy objevit důvody pro zamítnutí žádosti, jakož i informace o opravných prostředcích. Korekční přímý účinek úmluvy nelze vyloučit ani v souvislosti s pozdějšími změnami právní úpravy, stejně jako v případě směrnice 2003/4/ES výše.

3.4 Kritéria Fediol/Nakadžima a Aarhuská úmluva

Za pozornost stojí v případě Aarhuské úmluvy ještě doplňková sdružená kritéria, jež dovodil Soudní dvůr v souvislosti s pravidly Světové obchodní organizace, která jsou nazývána dle příslušné judikatury jako pravidla Fediol/Nakadžima, a souvisí s možností jednotlivců dovolávat se vnější smlouvy jako referenčního kritéria pro přezkum unijní legislativy, tedy v rámci systému unijního práva (vnější smlouva vs. sekundární právo). V pravidlu Fediol jde o situaci,⁸³ kdy akt sekundárního práva výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení vnější smlouvy, v pravidlu Nakadžima EU zamýšlela splnit zvláštní povinnost, kterou na sebe vzala v rámci vnější smlouvy.⁸⁴ Jedná se o intraunijní výron vlastnosti, kterou navenek vůči národním právním řádům označujeme jako aplikační přednost práva EU (budeme-li odmítat vylukový přímý účinek).

Důvod, proč tato specifická pravidla zmiňují, je, že v červnu 2012 se na jejich základě rozhodl ve dvou případech Tribunál⁸⁵ přistoupit k přezkumu čl. 10 odst. 1 nařízení 1367/2006 z hlediska jeho souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy (u něhož bylo předtím přímo judikováno Soudním dvorem, že nemá přímý účinek) s ohledem na zúžení možnosti namítat protiprávnost „aktů“ ze strany orgánů veřejné správy či soukromých osob toliko na „správní akty“.⁸⁶ Tribunál v obou případech dospěl k závěru, že Aarhuské nařízení je v rozporu s Aarhuskou úmluvou.⁸⁷

Jeho názor o možnosti využití kritérií Fediol/Nakadžima avšak nesdílel samotný Soudní dvůr, jenž zaujal k aplikaci kritérií velmi restriktivní postoj a oba rozsudky zrušil s tím, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy není způsobilý ani k tomu, aby ho bylo možné využít pro přezkum

⁸³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 1989, *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) proti Komisi Evropských společenství*, 70/87, Sb. rozh. s. 1989, s. 1825 a násl., bod 19.

⁸⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 5. 1991, *Nakadžima All Precision Co. Ltd proti Radě Evropských společenství*, C-69/89, Sb. rozh. s. 1991, s. I-2169 a násl., bod 31.

⁸⁵ Terminologicky je vhodné upřesnit, že Tribunál představuje samostatný soudní orgán vedle Soudního dvora, oba pak tvoří dohromady Soudní dvůr Evropské unie (SDEU). Před účinností Lisabonské smlouvy byl označován jako Soud prvního stupně. Jak je patrné z tohoto staršího označení i ze samotného textu článku, rozhoduje některé záležitosti v prvním stupni a následně lze proti nim podat opravný prostředek k Soudnímu dvoru.

⁸⁶ S platností od 28. 10. 2021 (nařízení 2021/1767) došlo k rozvolnění tohoto přísného požadavku a nyní lze namítat protiprávnost jakéhokoli nelegislativního aktu s vnějšími účinky.

⁸⁷ Rozsudek Tribunálu ze dne 14. 6. 2012, *Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht proti Evropské komisi*, T-396/09, Sb. rozh. t. 2012, body 59–69. In: *europa.eu* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009TJ0396&from=EN>. Obdobně rozsudek Tribunálu z téhož dne, *Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe proti Evropské komisi*, T-338/08, Sb. rozh. t. 2012, body 59–83. In: *europa.eu* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008TJ0338&qid=1618512518987&from=EN>

legality aktu sekundárního práva.⁸⁸ Lze očekávat, že i v případě I. pilíře Aarhuské úmluvy, kdyby někdy na toto kritérium měla přijít řada, tak by k němu přistupoval Soudní dvůr velmi omezujícím způsobem. Gáspár-Szilágyi ve svém poměrně aktuálním článku týkajícím se tohoto případu kriticky komentuje argumentaci jak Tribunálu, tak Soudního dvora, ovšem mj. si všímá reálné frekvence využívání obou kritérií. Výjimka Fediol pro přezkum sekundárního unijního práva byla využita vlastně jen v původní kauze. Pravidlo Nakadžima bylo již mimo sféru pravidel Světové obchodní organizace připuštěno úspěšně v případě Racke, ovšem v souvislosti s obyčejovým právem.⁸⁹ Obě konstrukce tak jsou do značné míry nevyužitelné⁹⁰ a v novější judikatuře, kdy je argumentováno Aarhuskou úmluvou jako referenčním kritériem pro přezkum unijní legislativy (zejm. věc C-543/14 rozebíraná v kapitole 2) již nejsou vůbec zmiňovány.

4 Odraz I. pilíře Aarhuské úmluvy v Česku

4.1 Aarhuská úmluva jako součást českého právního řádu

Česko podepsalo⁹¹ Aarhuskou úmluvu hned v jejích počátcích dne 25. 6. 1998, po ukončení ratifikačního procesu vstoupila v platnost na našem území dne 4. 10. 2004.⁹² Úmluva byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124 a součástí českého právního řádu se stala na základě obecné inkorporační klauzule v čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).⁹³ Situace se ovšem zkomplikovala do jisté míry v době, kdy k Aarhuské úmluvě současně přistoupila EU a ta se tak stala zároveň od 18. 5. 2005 součástí unijního práva v rámci sdílené pravomoci pro oblast životního prostředí. Do českého právního řádu tedy rázem Aarhuská úmluva vstupuje podruhé jako součást unijního práva.

⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 1. 2015, *Rada Evropské unie a další proti Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, Sb. rozh. s. 2015, body 56–60. In: *europa.eu* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0401&from=cs>. Obdobně rozsudek Soudního dvora z téhož dne, *Rada Evropské unie a Evropská komise proti Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe*, spojené věci C-404/12 P a C-405/12 P, Sb. rozh. s. 2015, body 48–52. In: *europa.eu* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0404&from=CS>

⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 6. 1998, *A. Racke GmbH & Co. proti Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, Sb. rozh. s. 1998, s. I-3688 a násl., bod 48.

⁹⁰ GÁSPÁR-SZILÁGYI, S. The relationship between EU law and international agreements: Restricting the application of the Fediol and Nakajima exceptions in Vereniging Milieudefensie. *Common Market Law Review*. 2015, roč. 52, č. 4, s. 1075 a 1077. DOI: <https://doi.org/10.54648/COLA2015079>

⁹¹ Důsledkem podpisu je standardně vznik závazku nemařit předmět a účel mezinárodní smlouvy před jejím vstupem v platnost (čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). Předpokládá se také v souvislosti s tím její doporučení k přijetí na vnitrostátní úrovni.

⁹² Čl. 20 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

⁹³ Čl. 10 Ústavy „[v]yhlášené mezinárodní smlouvy, ke jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

Nejednoznačné je skrze její dvojitý vstup do národního práva současné ústavní zakotvení Aarhuské úmluvy. Zde lze odkázat na několikaletý spor mezi dogmatiky (př. Kühn, Kysela) a pragmatiky (př. Malenovský, Král) o to, zda má čl. 10a Ústavy⁹⁴ povahu oboustranného kanálu, kterým se současně do českého práva vlévá unijní právo (názor dogmatický, převzatý ve své době i ÚS),⁹⁵ anebo se jím pravomoci pouze přenášejí směrem ven z Česka, ovšem masa unijního práva díky mezinárodněprávnímu původu zakládacích smluv EU stejně proudí do našeho právního řádu skrze čl. 10 Ústavy (názor pragmatický).⁹⁶ Podle prvně uvedeného názoru se v Ústavě vyskytují dva specifické typy mezinárodních smluv, smlouvy obecné dle čl. 10 a smlouvy zvláštní dle čl. 10a, obě ustanovení si přitom nekonkurují. Naproti tomu dle názoru pragmatického se obě ustanovení nutně doplňují, když „[č]l. 10a stanoví podmínky pro uzavření mezinárodní smlouvy, jíž ČR vstoupila do nadstátního útvaru, zatímco čl. 10 otevírá cestu [unijnímu] právu založenému na takové smlouvě [...] k subjektům vnitrostátního právního řádu, a to od chvíle, kdy se ČR stala členem tohoto nadstátního útvaru.“⁹⁷

Z pohledu Aarhuské úmluvy se jeví jako výhodnější přístup pragmatický, jelikož ten dogmatický se nelypává dostatečně s účinky vnějších smluv uzavíraných EU a současně členskými státy, když zejména nijak neřeší, v jakém režimu se tedy mají aplikovat. Je velmi obtížné v takových případech při zachování dogmatického přístupu formulovat odpovídající argumentaci a přesně zohlednit charakter sdílené pravomoci v posuzované oblasti.⁹⁸

4.2 Přímé využití I. pilíře Aarhuské úmluvy v Česku?

Jak bylo rozebráno v úvodu kapitoly 2 výše, lze pro přehlednost rozlišovat v souladu s Kühnovým pojetím přímý účinek jako vlastnost ustanovení mezinárodního či unijního práva a samovykonatelnost jako projev národního práva. Z hmotněprávního hlediska představuje přímý účinek i samovykonatelnost v zásadě obdobný jev, kdy určitá právní norma může být sama o sobě aplikována, aniž by musela být více konkretizována v jiném systému práva, v němž tato norma vyvolává účinky, jde tedy o způsobilost určité normy

⁹⁴ „(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.“

⁹⁵ K podrobnější argumentaci např. KÜHN, Z., KYSELA, J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 1, s. 23–27; KÜHN, Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. 2004, roč. 12, č. 10, s. 395–397. Nález ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04. Později se jak Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), tak i ÚS začaly klonit ve své judikatuře k názorovému proudu pragmatickému. V případě NSS jde o linii rozhodovací činnosti počínající usnesením NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42, v případě ÚS jde o řadu rozhodnutí počínajících nálezem ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (v něm bod 34).

⁹⁶ K podrobnější argumentaci např. MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*. 2003, roč. 142, č. 9, s. 841–854; MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 21, s. 774–783.

⁹⁷ MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 21, s. 775.

⁹⁸ Podobně MALENOVSKÝ, J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 21, s. 781 a 782.

k bezprostřední aplikaci. Hraje ovšem roli, jaký systém práva normě tyto účinky stanoví a v návaznosti na to je třeba vyřešit, kdo bude v procesní rovině tuto způsobilost oprávněn předně posuzovat. U přímého účinku plynoucího z práva EU to bude předně přímo příslušný orgán EU, tedy SDEU (výjimkou je toliko případ, kdy by výklad unijního práva byl zcela jasný). Přitom v rozsudku C-240/09 Soudní dvůr ukázal, že bude postupovat v této oblasti aktivisticky, když posuzoval přímý účinek i u ustanovení, které se v sekundárním právu doposud nezrcadlí (viz kapitolu 2), proto to bude o to spíše platit pro ty části Aarhuské úmluvy, ke kterým již byla přijata právní úprava i na úrovni sekundárního práva.⁹⁹

Pokud by tuto vlastnost přisuzovalo normě až vnitrostátní právo, pak budou o samovykonatelnosti rozhodovat národní soudy. Posuzování samovykonatelnosti tak ještě neztrácí zcela význam. Stále o něm totiž lze uvažovat podpůrně, není-li dovozena přímá účinnost určitých norem na úrovni unijní.¹⁰⁰ Ústava ČR pamatuje na možnost samovykonatelnosti určitého ustanovení prezidentské mezinárodní smlouvy, jelikož ta se jako jediná (na rozdíl od vládních a rezortních) stává součástí českého právního řádu. Dle čl. 10, přesněji jeho části za středníkem, „*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ K posuzování samovykonatelnosti smluv přijímaných postupem podle čl. 10a pragmatický názorový proud dodává, že je třeba část čl. 10 za středníkem číst tak, že stanoví-li taková mezinárodní smlouva něco jiného než ústavní zákon, použije se mezinárodní smlouva¹⁰¹ (dogmatici se k jejich samovykonatelnosti nevyjadřují).

Přednost před posuzováním samovykonatelnosti českého práva nemá jen přímý účinek vnější smlouvy, ale také přímý účinek sekundárního práva ji promítajícího, pokud takové existuje. Může nastat několik případů, které lze třídit podle toho, zda se v nich právo EU sbíhá v jeden konzistentní celek, roli hraje i povaha konkrétního aktu sekundárního práva. O něco jednodušší je situace v případě nařízení, které je standardně přímo použitelné v podobě, v jaké je přijato. Pokud dojde k řádnému promítnutí normy z vnější smlouvy do nařízení – a ta je sama o sobě způsobilá k přímému účinku –, potlačí její přímý účinek tatáž vlastnost nařízení. Pokud je určitá přímo účinná norma přenesena naopak z vnější smlouvy do nařízení nepřesně, pak se bude prosazovat vůči nařízení taková norma. Roli hraje i fakt, komu nařízení v konkrétní situaci stanoví povinnosti (zda členským státům či orgánům EU).

⁹⁹ Starší praxe vrcholných českých soudů byla přitom taková, že se snažily případný přímý účinek, resp. samovykonatelnost Aarhuské úmluvy posuzovat samy – viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74. Přitom kladl NSS velký důraz zejména na její gramatický výklad (usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42) a měl tendenci posuzovat případnou samovykonatelnost ve vztahu k Aarhuské úmluvě jako celku (kupř. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59), nebyl příliš ochotný zabíhat do rozborů jednotlivých ustanovení, resp. norem v nich obsažených. Nad touto praxí se pozastavoval již Passer roku 2008. PASSER, J.M. Přezkum územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb. In: HUMLÍČKOVÁ, P. (ed.). *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách? Sborník z mezinárodní konference*. 1. vyd. Praha: Zelený kruh, 2008, s. 29 a 30. U ÚS byla situace velmi podobná (viz usnesení ÚS ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, či nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, bod 18), avšak svůj aktivistický přístup k hodnocení vlastností Aarhuské úmluvy si zachovává i nadále (nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19).

¹⁰⁰ Shodně pro mezinárodní právo v monistickém systému práva dovozuje Kühn. KÜHN, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 5, s. 474.

¹⁰¹ MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*. 2003, roč. 142, č. 9, s. 849.

U směrnic do hodnocení přistupuje navíc prvek transpozice na národní úrovni a její kvality. Ideálně dojde k přesnému promítnutí normy z vnější smlouvy do směrnice a následně i do vnitrostátního právního předpisu. Jiná situace nastane, bude-li pravidlo způsobilé k přímému účinku vzorně převzato i do směrnice, ale k nepřesnostem dojde až na úrovni práva členského státu. Při pochybení národního zákonodárce se v takovéto situaci mohou dva přímé účinky (totiž z vnější smlouvy a ze směrnice) sbíhat a orgány aplikace práva budou zkoumat tento jev ve směrnici. Nadto ale stále platí speciální pravidlo, že přímého účinku se stát nemůže dovolávat v důsledku svého vlastního legislativního pochybení vůči jednotlivci (zákaz vertikálního sestupného přímého účinku).¹⁰² Poslední je případ, kdy směrnice nedůsledně promítá svůj předobraz ve vnější smlouvě. Závísí i na reakci národního zákonodárce, kterou z úprav bude sledovat při tvorbě transpozičního předpisu. Samozřejmě by měl dát přednost podobě pravidla, jak plyne z vnější smlouvy jako aktu vyšší právní síly. Z hlediska přímého účinku je potřeba dodat, že nemůže dojít k situaci, kdy by se rozcházel přímý účinek z vnější smlouvy a ze směrnice, jelikož vadně promítnuté ustanovení směrnice by přímý účinek z povahy věci mít nemohlo a uplatnil by se toliko přímý účinek normy z vnější smlouvy (samozřejmě byla-li by k němu způsobilá, což již nezdůrazňuji).

Právě uvedené úvahy budou v případě ustanovení vnějších smluv a směrnic platit zásadně jen tehdy, dovedí-li u nich přímý účinek SDEU, řešení takové otázky zpravidla nepřisluší českým soudům. Ty by se měly obrátit v případě pochybnosti ohledně účinků práva EU na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU, neboť ten má pravomoc k výkladu unijního práva, tedy včetně ustanovení vnějších smluv [ačkoli rozebírané mezinárodní smlouvy striktně vzato stojí na pomezí mezi primárním právem, na něž cílí odst. 1 písm. a), a sekundárním právem, na něž především pamatuje odst. 1 písm. b)]. Přitom platí, že soudy nižších instancí (v našem případě zejména krajské soudy jako soudy správní) mají možnost mu věc předložit k posouzení, je-li to ve věci nezbytné, což si posuzují samy. V porovnání s tím NSS, proti jehož rozhodnutí lze brojit v zásadě toliko ústavní stížností, tak učinit musí. O něco citlivější je tato otázka v případě ÚS jakožto vrcholného orgánu ochrany ústavnosti. Proti jeho rozhodnutím se již nelze dále odvolat, proto lze dovést, že i on má povinnost v případě potřeby této možnosti využít a předběžnou otázku v tomto ohledu položit.

Zvláštní výjimku z právě popsané povinnosti představuje situace, kdy je ustanovení unijního práva natolik zřejmé, že neexistuje žádná rozumná pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky, v takovém případě je ovšem třeba přihlížet i k praxi soudů ve všech ostatních členských státech a před SDEU samotným (soud by si musel být jistý, že by měly stejnou jistotu o zřejmosti situace i ony), jakož i ke specifikům výkladu unijního práva (různé jazykové verze, autonomní význam pojmů, celkový kontext).¹⁰³ Druhou výjimkou, kterou judikatura SDEU zná, je případ, kdy je aplikace ustanovení již vyjasněná v jeho judikatuře.¹⁰⁴

¹⁰² Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Italské státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Sb. rozh. s. 1979, s. 1631 a násl., bod 22.

¹⁰³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, 283/81, Sb. rozh. s. 1982, s. 3426 a násl., body 16–21.

¹⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Administration fiscale néerlandaise*, spojené věci 28/62, 29/62 a 30/62, Sb. rozh. s. 1963, s. 37 a násl. či rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, 283/81, Sb. rozh. s. 1982, s. 3426 a násl., body 13 a 14.

Vztáhneme-li tyto teoretické úvahy k I. pilíři Aarhuské úmluvy, je dnes situace v této oblasti poměrně jednoznačná. Na úrovni EU totiž věrně reflektuje závazky z I. pilíře Aarhuské úmluvy ve vztahu ke členským státům akt sekundárního práva – totiž směrnice 2003/4/ES (blíže viz podkapitulu 3.3). Pokud se úprava ve vnější smlouvě a v sekundárním právu sbíhá, bude pro orgány aplikující právo v členském státě rozhodující směrnice, případně její přímý účinek. Prostor pro úvahy o přímém účinku I. pilíře Aarhuské úmluvy zde tak za současného stavu právní úpravy není, to samé platí v zásadě i pro úvahy o existenci prostoru k posuzování samovykonatelnosti. Není předmětem tohoto článku zkoumat konkrétně možnosti vzniku přímého účinku směrnice 2003/4/ES v souvislosti s českým zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ačkoli i v tuzemsku někdy nastává.¹⁰⁵ Aarhuské nařízení ponechávám z pohledu českého zákonodárce stranou, poněvadž stanovuje práva a povinnosti orgánům EU, nikoli orgánům členského státu.

České správní soudy se směrnicí 2003/4/ES pracují, což dokládá judikatura z poslední doby.¹⁰⁶ Můžeme jmenovat např. rozsudek NSS č. j. 5 As 162/2018-51,¹⁰⁷ kde se soud zabýval samotným pojmem informace o životním prostředí a potvrdil v bodu 37, že je nutné zvážit veřejný zájem na poskytnutí požadované informace oproti zájmu na jejím odmítnutí, přestože uvedený článek nebyl do tuzemského zákona o právu na informace o životním prostředí výslovně transponován. Podobně s tímto konceptem pracoval Městský soud v Praze v rozsudku 11 A 96/2017-60¹⁰⁸ nebo Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 15 A 48/2015-71.¹⁰⁹ Ústavní soud se právem na informace o životním prostředí v posledních letech nijak výrazněji nezabýval.¹¹⁰

Jak jsem uvedl výše, pokud by došlo v budoucnu k takové změně směrnice 2003/4/ES či k přijetí zcela nové unijní úpravy na tomto úseku, v důsledku které by se ustanovení I. pilíře Aarhuské úmluvy a sekundárního práva EU přestala sbíhat, pak by bylo opět třeba uvažovat o potenciálním přímém účinku I. pilíře. Nemohly by ho ovšem posuzovat národní soudy, jelikož by se neuplatnila ani jedna z výše naznačených výjimek. Buď by ustanovení unijního práva, přesněji Aarhuské úmluvy musela být natolik zřejmá, že by nevznikala napříč EU při jejich aplikaci žádná pochybnost o jejich přímém účinku, anebo by musel být ohledně I. pilíře Aarhuské úmluvy již potvrzen či vyloučen v judikatuře SDEU. Nic z toho doposud ovšem nenastalo, ohledně první výjimky stačí nahlédnout např. na praxi francouzské Conseil d'État, která u některých ustanovení jejich přímou použitelnost dovodila

¹⁰⁵ Pro bližší rozbor situace v Česku viz HAK, J. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*. 2019, roč. 3, č. 2, s. 57–63.

¹⁰⁶ Mimo dále zmiňovaných lze jmenovat rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2021, č. j. 11 A 10/2021-27, či rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2020, č. j. 5 As 231/2018-77.

¹⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 As 162/2018-51, kterým byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, č. j. 6 A 220/2014-37.

¹⁰⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2017, č. j. 11 A 96/2017-60.

¹⁰⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 8. 2017, č. j. 15 A 48/2015-71.

¹¹⁰ VÍCHA, O. Aktuální judikatura Ústavního soudu k právu na informace. *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 20, č. 4 (58), s. 50.

(použitá metodologie je věcí jinou),¹¹¹ kupř. Estonsko či Maďarsko přiznávají možnost přímého využití Aarhuské úmluvě jako celku,¹¹² naproti tomu jiné státy, včetně ČR,¹¹³ přímou aplikovatelnost samotné Aarhuské úmluvy jako celku odmítají. O druhé výjimce zde nelze mluvit, jelikož SDEU doposud přímý účinek I. pilíře Aarhuské úmluvy neposuzoval.

Pro úplnost se lze zamyslet nad otázkou spíše historickou, a to zda byla někdy v minulosti situace jiná, tedy zda bylo někdy možné přistupovat ohledně I. pilíře Aarhuské úmluvy přednostně k posuzování jeho samovykonatelnosti dle pravidel českého práva (čl. 10 Ústavy, část za středníkem, a z toho plynoucí možná přednost před zákonem). Česko je vázáno Aarhuskou úmluvou jako subjekt mezinárodního práva od 4. 10. 2004, pro EU je závazná počínaje 18. 5. 2005. Do toho je však třeba zohlednit a s ohledem na soulad s I. pilířem Aarhuské úmluvy i upřednostnit směrnici 2003/4/ES, jejíž přímý účinek může nastat zásadně až po uplynutí transpoziční lhůty. Podle čl. 10 uvedené směrnice měly členské státy uvést své právní a správní předpisy do souladu se směrnicí 2003/4/ES nejpozději do 14. 2. 2005, český zákonodárce to stihl (nehodnotím teď kvalitu této úpravy) do 6. 1. 2005,¹¹⁴ což ovšem na tom nic nemění.¹¹⁵ Čistě teoreticky tu tak vznikl prostor pro přednostní posuzování samovykonatelnosti mezi 4. 10. 2004 a 14. 2. 2005. To je doba, ve které bylo Česko vázáno toliko Aarhuskou úmluvou jako součástí mezinárodního práva (a současně součástí českého práva) a české soudy tak mohly její účinky posuzovat jako první. Umožnil to i fakt, že Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy nemá pravomoc ji závazným způsobem vykládat a určovat některému pravidlu chování v ní obsaženému tuto vlastnost. Již v tomto období existovala předchůdkyně směrnice 2003/4/ES, totiž směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. 6. 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí, kterou se tuzemský zákonodárce snažil promítnout do národního práva přijetím zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, roku 1998, ale představovala tehdy spolu s Aarhuskou úmluvou dva rozličné soubory norem pocházející ze dvou různých systémů práva.

Závěr

Aarhuská úmluva je mezinárodní smlouvou, jejímiž smluvními stranami je 46 nezávislých států a EU. V Evropě (a nejen tam) se i díky ní vytváří regionální obyčejové právo v podobě uznávání mj. procesního práva veřejnosti na přístup k informacím o životním prostředí. Po přistoupení EU se Aarhuská úmluva stala zároveň smíšenou vnější smlouvou, závaznou

¹¹¹ Viz BÉTAILLE, J. The direct effect of the Aarhus Convention as seen by the French 'Conseil d'Etat'. *Environmental Law Network International Review*. 2009, roč. 5, č. 2, s. 63–73. DOI: <https://doi.org/10.46850/elni.2009.009>

¹¹² ŽÍDEK, D. Přístup k soudům v otázkách ochrany životního prostředí na úrovni Evropské unie – je současný stav udržitelný? *České právo životního prostředí*. 2015, roč. 15, č. 2 (38), s. 60.

¹¹³ Např. nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19. Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 As 36/2021-77, bod 22.

¹¹⁴ Novela č. 6/2005 Sb., kterou se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

¹¹⁵ I když by stát vadnou transpozici směrnice provedl ještě před uplynutím transpoziční lhůty, přímý účinek bude přicházet v úvahu zásadně až v okamžiku jejího uplynutí – rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Italské státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Sb. rozh. s. 1979, s. 1631 a násl., bod 47.

pro orgány EU i pro členské státy v oblasti sdílených pravomocí. Z hlediska právní síly je nadřazena sekundárnímu právu EU.

Přímý účinek, přímá použitelnost i samovykonatelnost představují vlastnost určité právní normy stát se přímo aplikovanou, bez nutnosti konkretizace závazku v jiném systému práva, v němž norma vyvolává účinky. Pro mezinárodní právo a právo EU používá autor pojem přímý účinek, pro právo vnitrostátní samovykonatelnost. Aarhuská úmluva na úrovni unijního práva podléhá posuzování, zda nemá přímý účinek. Ten může nastoupit, je-li splněna podmínka v podobě existence pravomoci EU k regulaci určité problematiky (důkazem budiž směrnice 2003/4/ES a nařízení 1367/2006), případně stačí ovšem i široká míra regulace ze strany EU v dané oblasti. Dále to musí umožňovat povaha smlouvy, což u Aarhuské úmluvy bylo rovněž akceptováno, a ustanovení vnější smlouvy musí být dostatečně přesná a bezpodmínečná. Soudní dvůr se doposud, ač stručně, zabýval přímým účinkem pouze v rámci III. pilíře Aarhuské úmluvy a nikdy ho nedovodil.

Autor podrobil těmto kritériím jednotlivé normy tvořící čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, jejichž míra konkrétnosti se zásadně liší. První hypotéza se potvrdila, jelikož o přímém účinku lze hovořit u těch norem, které představují základní dostatečně transparentní záruky pro zpřístupňování informací o životním prostředí v podobě, jakou zakotvuje Aarhuská úmluva, a dá se dle nich postupovat hned, bez nutnosti většího výkladu, jinými slovy představují povinnost zachovat určitý předpoklad, která je přitom elementárním stavebním kamenem celého procesu jako takového. Dle mého názoru těmto předpokladům vyhovuje čl. 4 odst. 1 pododst. a) týkající se absence zdůvodnění požadavku, čl. 4 odst. 2 a 7 minimálně pro lhůty 1 či 2 měsíců k vyřízení věci, čl. 4 odst. 7 pro formální náležitosti zamítnutí žádosti o informace a čl. 5 odst. 1 písm. c) ohledně nouzového předávání informací v zájmu ochrany životů, zdraví a majetku. V případě restriktivního výkladu výjimek dle čl. 4 odst. 4 *in fine* by měl dostat přednost nepřímý účinek, který je obecně subsidiárním k tomu přímému, přímo účinný by mohl být ovšem samotný požadavek k poměrování protichůdných veřejných zájmů přistoupit. Nepřímý účinek se potom uplatní i ve zbývajících částech čl. 4 a 5.

Oblast I. pilíře Aarhuské úmluvy je zároveň regulována sekundárním právem, konkrétně směrnicí 2003/4/ES a nařízením 1367/2006. U nařízení je přitom přímý účinek pojmovým znakem, v případě směrnice může nastat v důsledku chybné transpozice. Může nastat z hlediska posuzování přímého účinku ustanovení vnější smlouvy a sekundárního práva několik situací, které lze třídit podle toho, zda se v nich právo EU sbíhá v jeden konzistentní celek, roli hraje i povaha konkrétního aktu sekundárního práva. Pokud dojde k řádnému promítnutí normy z vnější smlouvy do nařízení – a ta je sama o sobě způsobilá k přímému účinku –, potlačí její přímý účinek tatáž vlastnost nařízení. Pokud je určitá přímo účinná norma přenesena naopak z vnější smlouvy do nařízení nepřesně, pak se bude prosazovat vůči nařízení taková norma. Roli hraje i fakt, komu nařízení v konkrétní situaci stanoví povinnosti (zda členským státům či orgánům EU).

U směrnic do hodnocení přistupuje navíc prvek transpozice na národní úrovni a její kvality. Ideálně dojde k přesnému promítnutí normy z vnější smlouvy do směrnice a následně i do vnitrostátního právního předpisu. Jiná situace nastane, bude-li pravidlo způsobilé

k přímému účinku vzorně převzato i do směrnice, ale k nepřesnostem dojde až na úrovni práva členského státu. Při pochybení národního zákonodárce se v takovéto situaci mohou dva přímé účinky (totiž z vnější smlouvy a ze směrnice) sbíhat a orgány aplikace práva budou zkoumat tento jev ve směrnici. Poslední je případ, kdy směrnice nedůsledně promítá svůj předobraz ve vnější smlouvě. Závísí i na reakci národního zákonodárce, kterou z úprav bude sledovat při tvorbě transpozicičního předpisu. Samozřejmě by měl dát přednost podobě pravidla, jak plyne z vnější smlouvy jako aktu vyšší právní síly. Z hlediska přímého účinku je potřeba dodat, že nemůže dojít k situaci, kdy by se rozcházel přímý účinek z vnější smlouvy a ze směrnice, jelikož vadně promítnuté ustanovení směrnice by přímý účinek z povahy věci mít nemohlo a uplatnil by se toliko přímý účinek k tomu způsobitelné normy z vnější smlouvy.

Směrnice 2003/4/ES přesně promítá I. pilíř Aarhuské úmluvy, díky čemuž bude pro orgány členských států dostačující ve své aplikační praxi uplatňovat tuto směrnici a zvažovat její případný přímý účinek, nemusí analyzovat, zda nenastává přímý účinek některé normy v této části Aarhuské úmluvy (což je i případ Česka). Situace by se ale mohla změnit v důsledku úprav směrnice. Nařízení 1367/2006 přes změny provedené roku 2021 nepředstavuje přesné promítnutí I. pilíře Aarhuské úmluvy ve vztahu k orgánům EU. Přímý účinek Aarhuské úmluvy by se mohl prosadit ve vztahu k podpůrně využívanému čl. 8 odst. 3 nařízení 1049/2001, který počítá s fiktivním zamítavým rozhodnutím při nečinnosti orgánu EU, což odporuje čl. 4 odst. 7 Aarhuské úmluvy stanovujícímu minimální formální náležitosti zamítnutí žádosti o informace o životním prostředí. Druhá hypotéza se rovněž potvrdila, neboť vliv souběžné existence sekundárního práva EU v oblasti regulované vnější smlouvou je zásadní. Pokud dojde k promítnutí požadavků do sekundárního práva precizně, pak to v zásadě vylučuje úvahy o aplikaci přímého účinku ustanovení samotné vnější smlouvy, na druhou stranu vady v transpozici mohou aktivovat korigující přímý účinek vnější smlouvy. Pravidlo Fediol/Nakadžima nebude v oblasti I. pilíře Aarhuské úmluvy nejspíš využitelné.

Přes přetrvávající spor o ústavním základu pro vnitrostátní účinky vnějších smluv v Česku se jeví příznivější přístup pragmatický, spokojující se v jejich případech s čl. 10 Ústavy. Českým soudům nezbývá aktuálně příliš prostoru k posuzování přímého účinku unijního práva, ať hovoříme o některém ustanovení I. pilíře Aarhuské úmluvy, nebo o směrnici 2003/4/ES. Soudní dvůr ukázal v rozsudku C-240/09, že bude postupovat v této oblasti aktivisticky, když posuzoval přímý účinek i u čl. 9 odst. 3, který se v sekundárním právu doposud nezrcadlí. NSS i ÚS mají povinnost se v případě pochybnosti o existenci tohoto účinku u některého ze sledovaných ustanovení primárně obrátit na SDEU, jelikož ten je příslušný k výkladu unijního práva, které v našem právním řádu dále působí, což doposud nečinily. Pro národní soudy zůstává v takovém případě prostor jen k subsidiárnímu posouzení možnosti přímé aplikace Aarhuské úmluvy. Výjimku představuje situace, kdy by závěr o přímé použitelnosti normy byl zcela zřejmý, nebo by byla otázka již vyjasněna v judikatuře SDEU. Třetí hypotéza stanovená v úvodu článku tak platí jen v omezené míře. Přednostní posuzování samovykonatelnosti ustanovení Aarhuské úmluvy národními soudy bez ohledu na ESD bylo možné toliko mezi 4. 10. 2004 a 14. 2. 2005.