AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Aarhuská úmluva a její implementace do právního řádu
České republiky

Jaroslav Chyba*

1. ÚVOD


Předkládaný článek analyzuje Úmluvu právě z hlediska náročnosti její implementace do právního řádu ČR. Nečinné je přitom ambice na všeobecný a vyčerpavající rozbor této problematiky. Článek je méně jakéhokoli přesnějšího výsledku, který by se snazilo podstatně pokračovat

2. STRUKTURA A OBSAH AARHUSKÉ ÚMLUVY

Aarhuská úmluva obsahuje preambuli, 22 článků a 2 přílohy. Autentická znění jsou v jazyce anglickém, francouzském a ruském. Ostatní znění (tedy včetně češtiny) jsou překlady, což – jak vyplýne z dalšího
textu – má v daném případě značný právní význam, protože překlad současně vznásí do textu i prvek interpretace.

Hmotný obsah Aachuské úmluvy spočívá na třech tazích „přílišní“, tj. přístupu veřejnosti k informaci o životním prostředí (čl. 4, 5), účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí (čl. 6, 7, 8) a přístupu k právní ochraně (čl. 9). Tento meritorní ustanovení jsou předepsány články obsahující vymezení řídicího uživatelského návrhu (čl. 1), definice pojmu (čl. 2) a obecné ustanovení (čl. 3). Závěrečné články 10–22 upravují zejména organizaci a procesy následnosti. Příloha 1 obsahuje seznam činnosti, o nichž se občanům rozhoduje za účasti veřejnosti dle čl. 6 Úmluvy (obdoba zák. č. 244/1992 Sb., tzv. ELA). Příloha 2 upravuje proces arbitráže, což je podle čl. 16 Úmluvy jeden ze dvou možných způsobů řešení sporů (druhým způsobem je soudní před Mězinárodním soudním dvorem).

3. PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Úmluva vymezuje oprávněné a povinné subjekty a rozsah pojmů „informace o životním prostředí“ v čl. 2 odst. 2, 3. Povinnými osobami jsou

a) orgány výkonu moci na celostátní, regionální a jiné úrovni,

b) fyzické a právnické osoby vykonávající funkce veřejné správy, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí,

c) jakékoli jiné fyzické nebo právnické osoby, které mají veřejnou odpovědnost nebo funkci nebo které poskytují veřejné služby, vztahující se k životnímu prostředí, a které jsou řízeny osobami nebo orgány uvedenými výše,

d) orgány regionálních ekonomických integračních organizací.

Toto vymezení s všakým stupněm přesnosti koordinuje s vymezením povinných osob dle § 2 písm. b) zák. č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Rozdíl je v tom, že Úmluva považuje za povinné k poskytování informací i některé fyzické osoby, tak např. by se zřejmě vztahovala i na členy lesní, vodní aj. stráže. Tento rozdíl však je bagatelné a obtížné lze konstruovat situaci, ve které by hrálo významnou roli.

Kromě toho vnitrostátní úprava může o regionálních ekonomických integračních organizacích. Nezda se síce, že by tento rozdíl byl bezprostředně významný, ale do budoucní se začnou bližší analýzou.

uvedenými výše v odst. b).

Analogická problematika je v českém právu upravena v § 2 písm. a) zák. č. 123/1998 Sb., který je koncipován totožně s Úmluvou z hlediska typu zámeny informace, z hlediska jejího obsahu pak uváděn demonstrativní téměř všechny informace uvedené v Úmluvě, s výjimkou údajů o geneticky modifikovaných organismech, stavu lidského zdraví a bezpečnosti a o kulturních a architektonických památkách. Váženěm k tomu, že výčet informací ve vnitrostátním předpisu je jen demonstrativní, nelze bohatit o přímém rozporu s Úmluvou. I když se ostatně interpretace praxe přiklonila k názoru, že informace o uvedených věcech nejsou informacemi o životním prostředí ve smyslu zák. č. 123/1998 Sb., byly by tyto informace dostupné v režimu obecného zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.


Výčet důvodů k neposkytnutí informace je dle Úmluvy v rámci totožný s vnitrostátním právem, nicméně totožnost není naprosto. Především pro případ, že povinná osoba nemá požadovanou informaci k dispozici, stanoví Úmluvu v § 5 odst. 5 povinnost žádost postoupit nebo žadatelle informovat, kde je možno informaci získat. V toto striktní formulaci však zjevně může být plnění nemožné, a v takovém případě by povinnost nebyla vymáhatelem (ultra vires aem autumuli) lze si snadno představit informaci, kterou nemá žádný orgán k dispozici. Z hlediska věcněho se proto jeví jako správně ustanovení vnitrostátního předpisu (§ 4 zák. č. 123/1998 Sb.), který stanoví „pokud je to možné, poněvadž...“ V tomto případě by teď nekompatibilita vnitrostátního předpisu s Úmluvou mohla vzniknout jen při extenzivním výkladu citované podmínky.

Taxativně stanovené důvody k odeřízení informace dle § 8 zák. č. 123/1998 Sb. jsou ve smyslu zahrnuty i v čl. 3, 4 Úmluvu. Úmluva navíc uvádí jako důvod odeřízení informace i dovolný ráz řízení před správními orgány, pokud je dovolná právnitelně stanovena vnitrostátním právem. Takto by byla odstraňena – a to ve smyslu restriktivně – pochybnost o poskytování informací, které správní orgán získal v režimu zákona o správně daní a poplatků (např. informace o zdrojích znečištění ovzduší, získané v řízení o poplatcích za znečištění ovzduší).

4. ÚČAST VĚŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O VYBRANÝCH ČINNOSTECH


Rovněž požadavek účasti věřejnosti na tvorbě plánů, programů apod. (čl. 7 Úmluvy) lze považovat za splněný jednak výše citovanými paragrafy stavebního zákona a jednak § 14 zák. č. 244/1992 Sb.

Rozpaky může vyvolat účast věřejnosti na tvorbě právních předpisů týkajících se životního prostředí, což je požadavek obsažený v čl. 8 Úmluvy. Tento požadavek je formulován velmi slabě: „Úmluvní strany budou usilovat o podporu účelné účasti věřejnosti (strive to promote effective public participation)...“ v českém právním řádu tomuto požadavku Úmluvy odpovídá § 20 odst. 2 zák. č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, jde však o ustanovení velice vznětné a prakticky nepoužitelné. Těžko si však lze představit, jak účast věřejnosti na tvorbě právních předpisů bude zjevně čerpána ve spolehlivého zdroje věd. Obecně pojetá plnohodnotná účast věřejnosti na tvorbě právních předpisů je velmi světelná, protože toto úkole nebyly kompromisné mezi různými zájmy mohou nejen brzdit legislativní proces, ale přivodit i ztrátu
konzistence výsledného produktu. V současné době je ostatně účast široké veřejnosti při tvorbě zákonů již dosti častá, a bohužel nelze říci, že by se tím kvalita přijímaných zákonů zvýšila. Tím spíše vzhuzuje obavy účast široké veřejnosti na tvorbu podzákonných předpisů, které – jak plyn ze podstaty věci – by měly mít spíše technický charakter a měly by směřovat k odstranění případných nejednoznačností zákona.

5. PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ

Je třeba předestať, že sám název čl. 9 ("access to justice") činí potíže: doslovný překlad "přístup ke spravedlnosti" je zjevně nesmyslný, na druhé straně "přístup k soudní ochraně" je nepríměřeně úzký. Problém je v tom, že právní ochranu ve smyslu Úmluvy mohou vykonávat nejen soudy, ale i orgány státní správy, pokud je zajistěna jejich neztratnost a nezávislost ("independent and impartial body established by law"). Smluvní strany jsou povinny zajistit, aby se na tyto orgány – ať již soudní či administrativní – mohli obrátiť kodoloví, kdo se domnívá, že jeho žádost o informaci byla ignorována, neprávě zamítána či neproprávně zodpovězena. Tento požadavek je v souladu se zák. č. 123/1998 Sb., až na soudní případe neprávné odpovědi, který vzbuzuje značné rozpočty. Je obecně představitelné, že by soud měl lepší informace než povinná osoba (typicky orgán veřejné správy), a že by tedy mohl kvaliifikovat rozhodnutí, zda poskytnutá informace byla právná či nikoliv.

Závažnější a interpretativně náročnější je Úmluvou garantovaná právní ochrana účasti veřejnosti při rozhodování o zásadách do životního prostředí. Úmluva stanoví tuto ochranu obligatorní pro činnosti uvedené v příl. 1, pro jiné činnosti pak fakultativně dle vnitrostátního práva. Nejde tedy považovat za porušení Úmluvy, jestliže se právní ochrana dle vnitrostátního práva omezí jen na činnosti uvedené v příl. 1 Úmluvy, tedy v zák. č. 244/1992 Sb. (jak by bylo uvedeno výše, činnosti dle příl. 1 a 2 zák. EIA pokrývají činnosti dle příl. 1 Úmluvy).

Ochrana oprávněných osob stanoví Úmluva alternativně tak, že vnitrostátní právo může určit buď:

a) příslušnýky veřejnosti, kteří mají na věci dostatečnou zájem, nebo
b) u nichž bylo doloženo práva v případech, kdy to právní řád smluvní strany požaduje jako předpoklad podmínky.

Zatímco první alternativa je neurčitě formulovaná, je druhá poměrně jasná a zotočená je s definicí účastníků řízení dle § 14 zák. č. 71/1967 Sb. (správní řád).

Pro obě uvedené alternativy Úmluva stanoví, že přístup k právní ochraně bude obligatorně zaručen nevládním organizacím podporujícím ochranu životního prostředí a splňujícím příslušné podmínky stanovené vnitrostátními předpisy. Vzhledem k tomu, že se toto ustanovení vztahuje jen na řízení o vybraných činnostech, je možno současnou vnitrostátní regulaci považovat za kompatibilní s Úumluvou, protože tyto nevládní organizace mají již dne dne platného § 8 odst. 5 zák. č. 244/1992 Sb. zajistěno postavení účastníků ve všech navazujících právních řízeních, projekti v o takové účastenství záměm. Jako účastníci mají samozřejmě také možnost odvolání a případné řádě u správního soudu. Česká vnitrostátní právní úprava je výrazně několikrát různější než právě zahraničí, protože vůbec nevyužívá možnost stanovit pro nevládné organizace nějaká kritéria. Zahraniční úpravy např. vyžadují, aby členství v takových nevládních organizacích bylo otevřeno komukoli bez předchozích podmínek.

Pro posouzení náročnosti interpretace Úmluvy je zjevně důležité rozsah soudního překazu. Anglický text "to challenge the substantive and procedural legality" lze asi nejprve přeložit jako "přezkoumat hmotnost a procesní zákonnost." Chápejme-li zákonnost jako soud cizímu zákonem, pak je požadavek soudního překazu splněn již v současné době (§ 244–245 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Soudy přezkoumají jak soud s hmotnými zákony (substantial legality), tak i se zákony procesními (procedural legality).

Nízké v některých analýzách2 se uvedený požadavek Úmluvy interpretuje jako "přezkoumat věcnou a procesní správnost," což se zotočuje s požadavkem tzv. plné jurisdikce soudu. Osobně považuji takové čtení Úmluvy za neprávně přinejmenším ze dvojího důvodu, a někdo jednou je principiálně a druhý prakticky.

Principiálním důvodem je Ústavu zaručené oddělení moci soudní a moci výkonné (čl. 2 zák. č. 1/1993 Sb., Ústava CR). Pokud by soud mohl svým rozhodováním zasahovat do správního rozhodování v plném rozsahu, tedy vůči prostoru vyhrazeného správnímu uvedení, stával by se sám správním orgánem a smazal by se hranice mezi moci soudní a výkonné. Neprávně příznivým důsledkem by byla značná rozkošlnost takového rozhodování, protože soudy nejsou podrobeny mechanismům běžným uvnitř státní správy a směřujícím ke sjednocení rozhodovací praxe (metodické pokyny, porady odborných pracovníků, rozhodnutí výkladových a rozkladových komisí, kontroly nadřízenými orgány apod.). Druhým neprávně příznivým důsledkem by byla ztráta právní jistoty. Je třeba si uvědomit, že soud v oboru práva životního prostředí rozhoduje o mimořádně opravném prostředku, tedy o eventuálním zrušení rozhodnutí, které je již v právní moci, účastníci nabyli práv v dobré víře a někdy i realizovali stavbu nebo jiný záměr. Je samozřejměm atributem právního státu, aby takto nabytá práva byla

---

zrušitelná je u mimořádně závažných důvodů. Taktéž mimořádně závažným důvodem jisté je nezákonnost původního rozhodnutí, ne však odchylka názor na věcné řešení toho či onoho problému.

Praktickým důvodem je nedostatečná kvalifikace soudu v mimořádných oborech. Soudce nelze považovat za nějakého lépe kvalifikovaného úředníka, zádač „cura uovit curia“ nelze chápat jako „cura uovit omnia.“ Absenci odborné kvalifikace nelze plně překonout ani přizváním znalci, protože znalci jsou těžka kvalifikovaně formovat otázky a jeho posudek je následně těžko využitelný jako každý jiný důkaz pro středek. Tyto činnosti je soud způsobilý vykonávat, pokud se polybiuje ve známém terénu – tedy na poli práva, kde i technické odbírky se směřují ke zodpovězení hlavní otázky „quid iuris.“ Je však obtížné představitelné, jak by soudce například rozhodoval o bezpečnosti jaderné elektrárny.

Pokud se v zahraničních právních systémech vysočí tzw. přezkum rozhodnutí v plné jurisdikci, pak zpravidla není prakticky realizován soudy, ale nezávislými správními tribunály (Francie, Dánsko). Takové orgány by sice byly myslitelné i v českém systému veřejné správy, avšak s ohledem na právní jistotu účastníků by asi musely rozhodovat již o řádných opravných prostředcích. V současné době takové řešení není ani předmětem politických úvah, natož pak předmětem konkrétních legislativních a organizačních opatření. Pokud by tedy interpretace Aarhuské úmluvy měla směřovat k výše diskutované koncepci přezkoumání správních rozhodnutí v tzw. plné jurisdikci, bylo by nutno odložit ratifikaci Úmluvy na velmi dlouhou dobu.

6. ZÁVĚR

Právní předpis – ať již jde o obecné vyhlášku nebo o mezinárodní smlouvu – by měl být pokud možno jasný a srozumitelný, aby bylo možné předvídat výsledek eventuálního sporu o jeho dodržení či porušení. Z tohoto hlediska Aarhuská úmluva ponechává příliš široký prostor pro interpretaci, která bude způsobovat teprve příběhem doby tak, jak bude Úmluva implementována do vnitrnostátních právních řádů jednotlivých signačních států (čl. 31 odst. 3 písm. b Vídeňské úmluvy).

V předchozím textu jsem ukázal, že až na řídík a prakticky nevýznamné odchylky lze při restriktním výkladu již dnes Aarhuskou úmluvu považovat za kompatibilní s českým právem životního prostředí. Naopak při extenzivním výkladu Úmluvy by urychlená ratifikace mohla vést k diskreditaci České republiky na poli mezinárodního práva, protože některá ustanovení by z ekonomických, organizačních, legislativních aj. důvodů zůstala ještě dlouho nesplnitelná.

Rozhodnutí o ratifikaci Úmluvy je v současné době v rukou příslušných orgánů: vláda, parlament, prezident republiky. Kromě „digitálního“ uvažování (ratiifkace ano či ne) by snad mohla být zvažena i ratifikace s výhradou (čl. 19 Vídeňské úmluvy), která by výslovně upřesnila, jak jsou českou stranou chápána nejspornější ustanovení Úmluvy.

**SUMMARY**


The Aarhus Convention appears to be very complicated and many of its provisions contain ambiguity.

It is shown that a restrictive reading of the Aarhus Convention is almost identical with the national law. On the other hand, a more extensive explanation of the Convention would require conceptual changes in the Czech law, concerning namely the review of administrative decisions by the courts of law.