

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Aarhuská úmluva a její implementace do právního řádu České republiky

Jaroslav Chyba*

1. ÚVOD

Aarhuská úmluva je obecně užívané zjednodušené označení dokumentu oficiálně pojmenovaného „Úmluva o přístupu k informacím, účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí“ (*Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*), dále jen Úmluva. Úmluva je závěrečným dokumentem ministerské konference konané v dánském Aarhusu ve dnech 23.–25. 6. 1998. Pořadatelem konference byl Výbor pro politiku životního prostředí Evropské hospodářské komise, která je organizačně začleněna do Hospodářské a sociální rady OSN. Úmluva navazuje na řadu předchozích dokumentů, jako jsou např. Směrnice Rady ES č. 85/337 EEC, Stockholmská deklarace 1972, Salzburská deklarace 1980, Evropská charta životního prostředí a zdraví 1989, deklarace z Ria 1992, úmluva Espoo 1991 aj. Signatářem Úmluvy je i Česká republika, podpis však nezakládá vázanost ČR touto úmluvou, nýbrž má pouze význam ověření textu (čl. 10 Vídeňské úmluvy, vyhl. MZV č. 15/1988 Sb.). Česká republika bude Aarhuskou úmluvou vázána až po ratifikaci (čl. 14 Vídeňské úmluvy), která však dosud neproběhla, pravděpodobně mj. z důvodu určité ne-

jistoty a obav z možných právních důsledků. Dosud Aarhuskou úmluvu ratifikovaly převážně státy s odlišnou právní kulturou a tradicí (výslovně zdůrazňují, že toto konstatování nemá pejorativní nádech), např. Ázerbajdžán, Gruzie, Moldávie, Turkmenie, Uzbekistán, Makedonie, naopak ze států Evropské unie pouze Dánsko. Urychlenou ratifikací Aarhuské úmluvy by mohla ČR posílit svou prestiž na poli práva životního prostředí, ale na druhé straně také prestiž ztratit v případě nedodržení přijatých závazků.

Předkládaný článek analyzuje Úmluvu právě z hlediska náročnosti její implementace do právního řádu ČR. Nečiní si přitom ambice na všestranný a vyčerpávající rozbor této problematiky. Článek je míněn jako příspěvek k analýze těch ustanovení Úmluvy, která ze svého subjektivního hlediska považují za nejožehavější.

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 vyplývá z dalšího

* RNDr. Mgr. Jaroslav Chyba, DrSc., Okresní úřad Blansko

textu – má v daném případě značný právní význam, protože překlad současně vnáší do textu i prvek interpretace.

Hmotný obsah Aarhuské úmluvy spočívá na třech tzv. „pilířích“, tj. přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (čl. 4, 5), účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí (čl. 6, 7, 8) a přístupu k právní ochraně (čl. 9). Těmto meritorním ustanovením jsou předřazeny články obsahující vymezení účelu smlouvy (čl. 1), definici pojmů (čl. 2) a obecná ustanovení (čl. 3). Závěrečné články 10–22 upravují zejména organizační a procesní náležitosti. Příloha 1 obsahuje seznam činností, o nichž se obligatorně rozhoduje za účasti veřejnosti dle čl. 6 Úmluvy (obdobu zák. č. 244/1992 Sb., tzv. EIA). Příloha 2 upravuje proces arbitráže, což je podle čl. 16 Úmluvy jeden ze dvou možných způsobů řešení sporů (druhým způsobem je soudní pře vedená před Mezinárodním soudním dvorem).

3. PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

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

- a) orgány výkonné 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) jakékoliv 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 vysokým stupněm přesnosti koinciduje 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 bagatelní a obtížně lze konstruovat situaci, ve které by hrál významnou roli.

Kromě toho vnitrostátní úprava mlčí o regionálních ekonomických integračních organizacích. Nezdá se sice, že by tento rozdíl byl bezprostředně významný, ale do budoucna si zaslouží bližší analýzu.

Bezprostředně významná je naproti tomu otázka ekonomických kompenzací za poskytované informace. Nejde o rozpor mezi Úmluvou a vnitrostátním právem, ale spíše o nedomyšlené důsledky zák. č. 123/1998 Sb. Existují příspěvkové organizace (např. Český hydro-meteorologický ústav), které za určitý finanční příspěvek od státu poskytují státní správě informace zdarma, ale podstatná část jejich rozpočtu je založena na poskytování informací za úplat. Povinnost poskytovat informace komukoliv bezplatně hrozí těmto organizacím likvidací.

Oprávněnou osobou je dle Úmluvy „veřejnost“, tj. jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a různá jejich uskupení. Úmluva navíc operuje s pojmem „dotčená veřejnost“, tj. veřejnost, jíž se rozhodnutí dotýká nebo jíž by se mohlo dotýkat, případně která se o rozhodnutí zajímá. Pro účely Úmluvy se za dotčenou veřejnost vždy považuje nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, splňuje-li podmínky stanovené vnitrostátním předpisem. Koliže s vnitrostátním právem je zde vyloučena, protože zákon č. 123/1998 Sb. zná jen pojem „žadatel“, tedy kdokoliv bez omezení (snad jen s tím samozřejmým omezením, že žadatelem musí být právní subjekt – jinak by totiž nebylo prakticky možné právo realizovat¹).

Některé složkové zákony vymezují naopak okruh povinných osob širě než Úmluva, tak např. § 7 odst. 1 písm. k) zák. č. 309/1991 Sb. (zákon o ovzduší) řadí k povinným osobám i fyzické osoby, které nemají žádný vztah k veřejné správě.

Objektem práva na informace o životním prostředí jsou dle Úmluvy informace vymezené jako veškeré informace v písemné, vizuelní, zvukové, elektronické nebo jiné hmotné formě, které se týkají

- a) stavu faktorů životního prostředí, jako ovzduší, atmosféra, voda, půda, území, krajina, přírodní stanoviště, biodiverzita a její komponenty včetně geneticky modifikovaných organismů, a interakce těchto faktorů,
- b) faktorů které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí, jako látky, energie, hluk a záření, a také činnosti a opatření, včetně administrativních opatření, dohod, politických záměrů, legislativy, plánů a programů, které se týkají nebo se mohou týkat složek životního prostředí vymezených výše v odst. a), a dále rozborů nákladů a užitek a jiných ekonomických analýz a předpokladů, z nichž vychází rozhodování o životním prostředí,
- c) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, podmínek života lidí, kulturních a architektonických památek, pokud jsou či mohou být ovlivněny složkami životního prostředí nebo prostřednictvím těchto složek faktory, činnostmi a opatřeními

¹ CHYBA, J.: Procesní úprava dle zák. č. 123/1998 Sb. In JANČÁŘOVÁ, I. (ed.): Přístup k informacím o životním prostředí, str. 55. Masarykova Univerzita, Brno 1999.

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 záznamu informace, z hlediska jejího obsahu pak uvádí demonstrativně téměř všechny informace uvedené v Úmluvě, s výjimkou údajů o geneticky modifikovaných organismech, stavu lidského zdraví a bezpečnosti a o kulturních a architektonických památkách. Vzhledem k tomu, že výčet informací ve vnitrostátním předpisu je jen demonstrativní, nelze hovořit o přímém rozporu s Úmluvou. I kdyby se ostatně interpretační 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.

Vlastní obsah práva na informace zahrnuje dle Úmluvy jednak vymezení pozitivní – přičemž pozornost zasluhuje zejména právo na pořízení kopií dokumentace – a jednak vymezení negativní, tj. seznam případů, kdy lze informaci odeprít. Pořizování kopií rozsáhlých dokumentačních souborů může narazit na vážné technické problémy, a proto zák. č. 123/1998 Sb. stanoví v § 10 odst. 2 podmínku „je-li to provozně možné.“ Důkazní břemeno případné provozní nemožnosti samozřejmě spočívá na povinné osobě. Analogickou podmínku je možno nalézt i v Úmluvě, konkrétně v ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. b, dle něhož se informace poskytují v požadované formě, není-li z hlediska orgánu veřejné správy rozumné zpřístupnit informaci v jiné formě. Tato formulace Úmluvy je poněkud vágní, nicméně je patrné, že ponechává větší prostor pro správní uvážení než vnitrostátní úprava.

Výčet důvodů k neposkytnutí informace je dle Úmluvy v zásadě totožný s vnitrostátním právem, nicméně totožnost není naprostá. Především pro případ, že povinná osoba nemá požadovanou informaci k dispozici, stanoví Úmluva v čl. 4 odst. 5 povinnost žádost postoupit nebo žadatele informovat, kde je možno informaci získat. V takto striktní formulaci však zřejmě může být plnění nemožné, a v takovém případě by povinnost nebyla vymahatelná (ultra vires nemo obligatur): lze si snadno představit informaci, kterou nemá žádný orgán k dispozici. Z hlediska věcného se proto jeví jako správnější ustanovení vnitrostátního předpisu (§ 4 zák. č. 123/1998 Sb.), který stanoví „pokud je to možné, poučí...“ V tomto případě by tedy nekompatibilita vnitrostátního předpisu s Úmluvou mohla vzniknout jen při extenzivním výkladu citované podmínky.

Taxativně stanovené důvody k odeprání informace dle § 8 zák. č. 123/1998 Sb. jsou vesměs zahrnuty i v čl. 3, 4 Úmluvy. Úmluva navíc uvádí jako důvod odeprání informace i důvěrný ráz řízení před správními orgány, pokud je důvěrnost stanovena vnitrostátním právem. Takto by byla odstraněna – a to ve smyslu

restriktivním – pochybnost o poskytování informací, které správní orgán získal v režimu zákona o správě daní a poplatků (např. informace o zdrojích znečištění ovzduší, získané v řízení o poplatcích za znečištění ovzduší).

4. ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O VYBRANÝCH ČINNOSTECH

Úmluva explicitně stanoví, u kterých činností je ve stadiu administrativního rozhodování obligatorní účast veřejnosti. Tyto činnosti jsou kryty seznamem uvedeným v příl. 1 a 2 vnitrostátního zák. č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (dále EIA). Kromě tohoto zákona je účast veřejnosti dále upravena také v § 70 zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny a v § 22–23 zák. č. 50/1976 Sb. (stavební zákon). Zákon EIA je přitom hlavním předpisem, s nímž by Úmluva měla být porovnávána. Nová úprava této problematiky je v současné době projednávána v Parlamentu ČR, nicméně dle mého názoru ani současně platný zákon není zjevně nekompatibilní s Úmluvou. Předmětem pochybností je někdy otázka, zda zákon EIA vyhovuje požadavkům Úmluvy na informování veřejnosti v dostatečně raném stadiu rozhodování (čl. 6 odst. 2 Úmluvy). Je třeba podotknout, že díky Úmluvě zde – jako i na jiných místech – postrádá jednoznačnost. Není zde však zřejmý rozpor s vnitrostátním předpisem, protože Úmluva mluví o rozhodování, zatímco procedura EIA je pouze předběžné expertní šetření, které předchází vlastnímu rozhodování. Vůči rozhodovacímu procesu tedy procedura EIA eo ipso splňuje požadavek včasnosti („early in an environmental decision-making procedure“).

Rovněž požadavek účasti veřejnosti 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 veřejnosti na tvorbě právních předpisů týkajících se životního prostředí, což je požadavek obsažený v čl. 8 Úmluvy. Tento požadavek je formulován velmi slabě: „Smluvní strany budou usilovat o podporu účinné účasti veřejnosti (*strive to promote effective public participation*)...prováděcích předpisů a jiných obecně závazných právních předpisů...“ V českém právním řádu tomuto požadavku Úmluvy odpovídá § 20 odst. 2 zák. č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, jde však o ustanovení velice vágní a prakticky nepoužitelné. Těžko si však lze představit, jak účast veřejnosti na tvorbě právních předpisů zabezpečit lépe, osobně jsem přesvědčen, že rozsah a forma této účasti by měla být vždy zvažována ad hoc. Obecně pojatá plnohodnotná účast veřejnosti na tvorbě právních předpisů je velmi svízelná, protože nezbytné kompromisy 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 vzbuzuje obavy účast široké veřejnosti na tvorbě podzákonných předpisů, které – jak plyne z podstaty věci – by měly mít spíše technický charakter a měly by směřovat k odstranění případných nejednoznačností zákona.

5. PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ

Je třeba předeslat, 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 nepřiměřeně úzký. Problém je v tom, že právní ochranu ve smyslu Úmluvy mohou vykonávat nejen soudy, ale i orgány státní správy, pokud je zajištěna jejich nestrannost a nezávislost („*independent and impartial body established by law*“). Smluvní strany jsou povinny zajistit, aby se na tyto orgány – ať již soudní či administrativní – mohl obrátit kdokoli, kdo se domnívá, že jeho žádost o informaci byla ignorována, neprávem zamítnuta či nesprávně zodpovězena. Tento požadavek je v souladu se zák. č. 123/1998 Sb., až na soudní přezkum nesprávné odpovědi, který vzbuzuje značné rozpaky. Je obtížně představitelné, že by soud měl lepší informace než povinná osoba (typicky orgán veřejné správy), a že by tedy mohl kvalifikovaně rozhodnout, zda poskytnutá informace byla správná či nikoliv.

Závažnější a interpretačně náročnější je Úmluvou garantovaná právní ochrana účasti veřejnosti při rozhodování o zásazích do životního prostředí. Úmluva stanoví tuto ochranu obligatorně pro činnosti uvedené v příl. 1, pro jiné činnosti pak fakultativně dle vnitrostátního práva. Nelze 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 bylo uvedeno výše, činnosti dle příl. 1 a 2 zák. EIA pokrývají činnosti dle příl. 1 Úmluvy).

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

- a) příslušníky veřejnosti, kteří mají na věci dostatečný zájem, nebo
- b) u nichž trvá dotčení práva v případech, kdy to správní řád smluvní strany požaduje jako předběžnou podmínku.

Zatímco první alternativa je neurčitě formulovaná, je druhá poměrně jasná a ztotožňuje se 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 ne-

vládním 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 Úmluvou, protože tyto nevládní organizace mají již dle dnes platného § 8 odst. 5 zák. č. 244/1992 Sb. zajištěno postavení účastníků ve všech navazujících správních řízeních, projeví-li o takové účastenství zájem. Jako účastníci mají samozřejmě také možnost odvolání a případné žaloby u správního soudu. Česká vnitrostátní právní úprava je výrazně velkorysejší než úpravy zahraniční, protože vůbec nevyužívá možnost stanovit pro nevládní organizace nějaká kritéria. Zahraniční úpravy např. vyžadují, aby členství v takových nevládních organizacích bylo otevřeno komukoli bez předchozích podmínek.

Pro posouzení náročnosti implementace Úmluvy je zejména důležitý rozsah soudního přezkumu. Anglický text „*to challenge the substantive and procedural legality*“ lze asi nejpřesněji přeložit jako „přezkoumat hmotnou a procesní zákonnost.“ Chápeme-li zákonnost jako soulad se zákonem, pak je požadavek soudního přezkumu splněn již v současné době (§ 244–245 zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Soudy přezkoumávají jak soulad s hmotnými zákony (*substantial legality*), tak i se zákony procesními (*procedural legality*).

Nicméně v některých analýzách² se uvedený požadavek Úmluvy interpretuje jako „přezkoumat věcnou a procesní správnost,“ což se ztotožňuje s požadavkem tzv. plné jurisdikce soudu. Osobně považují takové čtení Úmluvy za nesprávné přinejmenším ze dvou důvodů, z nichž jeden je principiální a druhý praktický.

Principiálním důvodem je Ústavou zaručené oddělení moci soudní a moci výkonné (čl. 2 zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR). Pokud by soud mohl svým rozhodováním zasahovat do správního rozhodování v plném rozsahu, tedy včetně prostoru vyhrazeného správnímu uvážení, stával by se sám správním orgánem a smazala by se hranice mezi mocí soudní a výkonnou. Nepříznivým důsledkem by nepochybně byla značná rozkolísanost 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 nepříznivým důsledkem by byla ztráta právní jistoty. Je třeba si uvědomit, že soud v oboru práva životního prostředí rozhoduje o mimořádném opravném prostředku, tedy o eventuelním zrušení rozhodnutí, které je již v právní moci, účastníci nabyli práv v dobré víře a někdy i realizovali stavbu nebo jiný záměr. Je samozřejmým atributem právního státu, aby takto nabytá práva byla

² Development of a Strategy for Implementing The Aarhus Convention in the Czech Republic. Zpracovala dánská firma Carl Bro a/s ve spolupráci s dalšími dánskými, českými a britskými konzultanty a firmami. 39 str., MŽP, Praha 2000.

zrušitelná jen z mimořádně závažných důvodů. Takovým mimořádně závažným důvodem jistě je nezákonnost původního rozhodnutí, ne však odchylný názor na věcné řešení toho či onoho problému.

Praktickým důvodem je nedostatečná kvalifikace soudu v mimoprávních oborech. Soudce nelze považovat za nějakého lépe kvalifikovaného úředníka, zásadu „*iura novit curia*“ nelze chápat jako „*curia novit omnia*.“ Absenci odborné kvalifikace nelze plně překlenout ani přizváním znalců, protože znalec je třeba kvalifikovaně formulovat otázky a jeho posudek je následně třeba vyhodnotit jako každý jiný důkazní prostředek. Tyto činnosti je soud způsobilý vykonávat, pokud se pohybuje ve známém terénu – tedy na poli práva, kde i technické odbočky směřují ke zodpovězení hlavních otázek „*quid iuris*.“ Je však obtížně představitelné, jak by soudce například rozhodoval o bezpečnosti jaderné elektrárny.

Pokud se v zahraničních právních systémech vyskytuje tzv. 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 tzv. plné jurisdikci, bylo by nutno odložit ratifikaci Úmluvy na velmi dlouhou dobu.

6. ZÁVĚR

Právní předpis – ať již jde o obecní vyhlášku nebo o mezinárodní smlouvu – by měl být pokud možno jasný a srozumitelný, aby bylo možno předvídat výsledek eventuálního sporu o jeho dodržení či poru-

šení. Z tohoto hlediska Aarhuská úmluva ponechává příliš široký prostor pro interpretaci, který bude zaplňován teprve průběhem doby tak, jak bude Úmluva implementována do vnitrostátních právních řádů jednotlivých signatářských států (čl. 31 odst. 3 písm. b Vídeňské úmluvy).

V předchozím textu jsem ukázal, že až na řídké a prakticky nevýznamné odchylky lze při restriktivním 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 (ratifikace 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 on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters dates from June 1998. The present paper deals with the comparison of the Aarhus Convention and the corresponding Czech national law.

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.