

Závěr

Vývoj světového hospodářství posledních desetiletí zaznamenal obrovský nárůst nároků na životní prostředí. Především nejvyvinutější země světa donedávna byly hlavními producenty znečištění životního prostředí. Industrializace a vzestup ekonomik asijských zemí, především Indie a Číny, tento proces navíc ještě urychlují. Mezinárodní společenství si je nebezpečí ohrožování a narušování rovnováhy ekosystémů vědomo a pokouší se postupným zavedením právních instrumentů zabránit negativním dopadům, které hospodářská činnost na životní prostředí má, nebo je alespoň snižovat.

Česká republika jako samostatný suverénní stát může sjednávat a uzavírat environmentální mezinárodní smlouvy, které jí stanovují různá práva a povinnosti. Jako členský stát Evropské unie se na ni navíc vztahuje evropské právo životního prostředí.

Předmětem mojí diplomové práce bylo ozřejmit souvztažnosti druhého a třetího pilíře Aarhuské úmluvy. Nadále byla pozornost věnována úpravě účasti veřejnosti na úrovni Evropské unie a nakonec stavu implementace povinností, které Česká republika má na základě mezinárodního a evropského práva.

Aarhuská úmluva si stanovuje za cíl zahrnout účast veřejnosti ve třech základních oblastech: účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů. Jedná se o smlouvu, která garantuje a upravuje procesní práva, jejím stranám tedy nevznikají žádné povinnosti implementace hmotného práva životního prostředí. Smlouva pro účely implementace a interpretace vyžaduje vycházet z jejích principů a cílů. Nicméně je při stanovení určitých termínů natolik konkrétní, že sama zavádí legální definice pro jejich zpřesnění. Velmi důležitý pojem je dotčená veřejnost. Správné definování dotčené veřejnosti je hlavním předpokladem pro korektní stanovení okruhu osob oprávněných účastnit se řady velice důležitých rozhodovacích činností. Článek 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy práva jím garantovaná zaručuje dotčené veřejnosti. Navíc dotčená veřejnost může uplatnit právo na právní přezkum věcné a procedurální zákonnosti jakýchkoli

rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle ustanovení článku 6, jak stanovuje článek 9 odst. 2.

Evropské právo upravuje účast veřejnosti jak směrnicemi, tak nařízeními. Svým obsahem poměrně věrně kopírují znění a ducha Aarhuské úmluvy. Evropská unie stanovuje Aarhuským nařízením povinnosti orgánů Unie a práva veřejnosti při přijímání politik, zavádí transparentci, systematickosti a efektivitu. Směrnice naopak ze své povahy vyžadují implementaci ze strany členských států. Navíc směrnice zaznamenaly změny přístupem Evropské unie k Aarhuské úmluvě. Pojmy jako dotčená veřejnost a právní přezkum tak jsou směrnicemi de facto doslovně převzaty z textu Aarhuské úmluvy.

Je to právě povinnost definování dotčené veřejnosti, kterou Česká republika doposud nesplnila, ačkoliv jí tuto povinnost Aarhuská úmluva ukládá. Takový nedostatek implementace se odráží v mnoha zákonech. Nejdůležitějším je zřejmě zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně krajiny a přírody, který ustanovením § 70 umožňuje účast na správních řízeních pouze neziskovým organizacím. Takový okruh osob účastných dalších správních řízení je ve srovnání s požadavky Aarhuské úmluvy příliš úzký. Ani lhůty, které jsou příliš krátké, ani způsoby sdělování informací, které jsou příliš komplikované, nejsou uspokojivé.

Obdobně evropské právo - například EIA směrnice - používá termín dotčená veřejnost, který zní souladně s Aarhuskou úmluvou. Ani zde však není úprava zákonem EIA uspokojivě provedena. Jedná se opět pouze o úzký okruh osob, jako jsou neziskové organizace a obce, kterým je zaručena účast na správních řízeních, jejichž výsledkem je vydání rozhodnutí.

Zákon EIA má kromě absence přesné definice dotčené veřejnosti ještě další nedostatky. Jelikož pro Českou republiku je EIA směrnice závazná, má povinnost implementace v ní stanovených povinností. Zákon EIA ustanovením § 23 odst. 9 klade dotčené veřejnosti další podmínky účasti na navazujících řízeních, které jsou v rozporu se směrnicí. Navíc dávají správním orgánům možnost účast veřejnosti zcela vyloučit, a to z důvodů závisjících zcela na jeho libovůli. Z těchto důvodů bylo proti České republice zahájeno řízení před Evropským soudním dvorem. Definice dotčené veřejnosti je nakonec nutná i pro aktivní procesní legitimaci

subjektů. Je nutno upozornit, že přitom zákon EIA navíc přehlíží možnost podání žaloby v případě nečinnosti správních orgánů.

Novela zákona EIA provedená zákonem 436/2009 Sb. vložila nové ustanovení § 23 odst. 10, který měl reagovat na výzvy Evropské komise na aproximaci zákona EIA směrnicí. Výsledkem novelizace bylo ponechání inkriminovaného odstavce 9 v jeho původním znění a přidání kratičké věty: „Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“ Tímto je odkladný účinek, který správní soudy mohly příležitostně žalobám přiznat, zcela vyloučen. Znemožnění odkladného účinku je porušením směrnice EIA, jelikož je v rozporu se zásadou spravedlivé a včasné ochrany vyjádřené článkem 10a EIA směrnice.

Problematické je nazírání správních soudů i Ústavního soudu na právní postavení neziskových organizací. Dle judikatury nemají neziskové organizace právo na příznivé životní prostředí dle článku 35 LZPS, a proto jsou jejich práva chápána a omezována pouze na práva procesní. Taková koncepce je špatná a v rozporu s evropským právem, jelikož EIA směrnice ve svém článku 10a jasně dává dotčené veřejnosti, mezi níž je nutno zahrnovat neziskové organizace, právo na přezkum procesní i hmotné zákonnosti. Znění směrnice je jednoznačné ve prospěch přezkumu hmotné zákonnosti správních žalob neziskových organizací. Vůbec by tedy neměla být rozhodující otázka, zda mají či nemají neziskové organizace hmotná práva. Směrnice ani Aarhuská úmluva nedávají prostor pro jejich zpochybnění.

Stejně jako EIA směrnice i Aarhuská úmluva, ze které směrnice vychází, stanovuje, že přezkum dle článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy musí být proveden jak pro soulad procesní, tak i hmotné zákonnosti. I zde ovšem soudy odmítají hmotněprávní dotčení v právech neziskovým organizacím přiznat.

Ve světle judikatury Evropského soudního dvora a vzhledem ke skutečnosti, že se Česká republika doposud nehodlala s výše uvedenými nedostatky právní úpravy vážně zabývat, lze konstatovat, že české soudy mají povinnost uznat práva veřejnosti na účast ve stejné šíři, jak ji předpokládá směrnice EIA. Neimplementace práv, která jednotlivcům ze směrnice vyplývají, nemůže zamezit jejímu přímému účinku, pokud jsou splněna další kritéria, kterými jsou, že bezprostřední aplikace směrnice neukládá

povinnosti jednotlivci, je dostatečně přesná a zlepšuje právní postavení jejich beneficentů.

Stavební zákon jako další právní předpis poměrně podrobně upravuje územněplánovací dokumentaci a politiku územního rozvoje. U územněplánovací dokumentace je ovšem problematická právní povaha opatření obecné povahy, jelikož Nejvyšší správní soud nechce přiznávat veřejnému zástupci procesní postavení při podání žalob a zároveň neziskové organizace, které bezpochyby mají nejdůležitější postavení jako zástupci veřejnosti při ochraně životního prostředí, nemohou uplatňovat hmotná práva. Interpretace ustanovení § 101a SŘS je tak velice restriktivní. Nakonec politika územního rozvoje vůbec nejde napadnout soudně, jelikož se jedná o usnesení vlády.

Z výše uvedeného je patrná obecná nevole politiků, ale i soudů nechat veřejnost vstupovat / promlouvat do rozhodování ve věcech týkajících se životního prostředí, účast veřejnosti je chápána spíše jako potíže. Nevidí v nich oporu a nezohledňují jednoznačný demokratizující prvek, který Aarhuská úmluva a evropská legislativa vnášejí do politického rozhodování.