

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Marek Opočenský

Aarhuská úmluva v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce: 29. 4. 2016

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

.....
Marek Opočenský

Poděkování patří vedoucí mé diplomové práce JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D. za její odborné rady a ochotu konzultovat se mnou jednotlivé otázky. Moc si vážím, že mi pomohla se správným uchopením tématu. Zároveň bych chtěl poděkovat strýci Tomášovi, který výrazně přispěl překladem anglického textu do českého jazyka. V neposlední řadě nemohu zapomenout na sestru Marianu, která mi velice pomohla s formální stránkou diplomové práce.

Obsah

Úvod	6
1. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí	9
1.1. Základní vymezení	9
1.2. Definice.....	10
1.3. Všeobecná ustanovení	14
2. EU, jako smluvní strana Aarhuské úmluvy	16
2.1. Přistoupení k Úmluvě	16
2.2. Změny evropského práva	17
2.3. Soudní dvůr Evropské unie	18
2.4. Evropská komise.....	21
3. Přístup k informacím v judikatuře SDEU	23
3.1. C-266/09.....	24
3.1.1. Skutkové okolnosti případu	24
3.1.2. Právní posouzení	25
3.1.3. Aarhuská úmluva	27
3.2. C-514/11 P a C-605/11 P	27
3.2.1. Skutkové okolnosti případu	27
3.2.2. Právní posouzení	28
3.2.3. Aarhuská úmluva	30
3.3. C-612/13 P	31
3.3.1. Skutkové okolnosti případu	31
3.3.2. Právní posouzení	31
3.3.3. Aarhuská úmluva	34
3.4. C-71/14.....	36
3.4.1. Skutkové okolnosti případu	36
3.4.2. Právní posouzení	37
3.4.3. Aarhuská úmluva	38
3.5. Shrnutí – Problémová implementace relativně neproblematické úpravy	40
4. Účast veřejnosti na rozhodování v judikatuře SDEU	42
4.1. C-115/09.....	46
4.1.1. Skutkové okolnosti případu	46
4.1.2. Právní posouzení případu	46
4.1.3. Aarhuská úmluva	48

4.2. C-128/09.....	50
4.2.1. Skutkové okolnosti případu.....	50
4.2.2. Právní posouzení věci.....	50
4.2.3. Aarhuská úmluva.....	53
4.3. C-570/13.....	55
4.3.1. Skutkové okolnosti případu.....	55
4.3.2. Právní posouzení případu.....	55
4.3.3. Aarhuská úmluva.....	57
4.4. Shrnutí – Účast veřejnosti se rozšiřuje.....	61
5. Přístup k právní ochraně v judikatuře SDEU.....	63
5.1. C-240/09.....	66
5.1.1. Skutkové okolnosti případu.....	66
5.1.2. Právní posouzení případu.....	67
5.1.3. Aarhuská úmluva.....	68
5.2. C-260/11.....	71
5.2.1. Skutkové okolnosti případu.....	71
5.2.2. Právní posouzení věci.....	72
5.2.3. Aarhuská úmluva.....	74
5.3. C-404/12 a C-405/12 P.....	75
5.3.1. Okolnosti předcházející sporu.....	75
5.3.2. Právní posouzení věci.....	76
5.3.3. Aarhuská úmluva.....	79
5.4. Shrnutí – EU, aneb Aarhuská úmluva pro nás platí jinak?!.....	81
6. Aarhuské úmluva v právu ČR, pod vlivem judikatury SDEU.....	84
6.1. Právo na příznivé životní prostředí.....	85
6.2. Posuzování vlivů na životní prostředí.....	90
Závěr.....	97
Seznam použité literatury.....	101
Abstrakt.....	108
Abstract.....	109
Shrnutí.....	110
Summary.....	112
Název, Title, Klíčová slova, Key words.....	114

Úvod

Při pohledu na archivní záběry z první poloviny dvacátého století nás zaujme spousta věcí. Vzhled krajiny, módní trendy, to vše se změnilo k nepoznání. Když si vezmeme, jak například vypadal tehdejší způsob dopravy?! Fascinující rozdíl, lidstvo v posledních 100 letech zaznamenalo neuvěřitelný pokrok, nové vynálezy, medikamenty, moderní budovy či leteckou dopravu, to vše přináší svět, který se zásadním způsobem liší od života našich dávných předků. Lidská touha po neustálém posouvání hranic v oblasti technologií, průmyslu a služeb si však vybírá svou daň, tempo jakým se ve 20. století zhoršoval stav životního prostředí, tedy prostředí, které nás obklopuje a umožňuje zachování života na planetě Zemi, se jeví jako téměř stejně nepředstavitelné, jako samotný pokrok. Antropogenní působení odjakživa negativně ovlivňovalo úroveň životního prostředí, avšak o alarmujícím působení člověka na své okolí lze bez přehánění hovořit právě v souvislosti s 20. stoletím. Exponenciální nárůst znečišťujících látek, ztenčování ozónové vrstvy, masivní úbytek biodiverzity, to jsou pouze vybrané jevy, jenž provázejí poslední generace.

Postupně se zdá, že si určitá část populace svůj podíl a odpovědnost za současnou situaci začíná uvědomovat, od Stockholmské mezinárodní konference o životním prostředí (1972) se množí iniciativy, které bojují proti devastaci životního prostředí. Mezinárodní konference o stavu a vývoji životního prostředí se staly pravidlem, přijímají se mezinárodní smlouvy rámcové i sektorové, počet organizací, které podporují ochranu životního prostředí, se navýšil exponenciálně. Povědomí o životním prostředí se skutečně zvýšilo, přesto uvědomujeme si skutečný dopad lidského vlivu na přírodu, jejíž jsme součástí? Chápeme, že se jedná o zásadní hodnotu, která je elementárním předpokladem pro další život lidské civilizace? A pokud na předchozí otázky stále nelze odpovědět zcela kladně, co se musí změnit?

Rozhodně to není záležitost jednoho, globálního opatření, které dokáže kouzelně změnit uvažování a žebříček priorit v naší společnosti. Přesto existuje poměrně jednoduchý způsob, jak zvýšit zájem veřejnosti o otázky spojené s životním prostředím a to zapojit ji do rozhodovacího procesu, což právě činí Aarhuská úmluva, která byla přijata v červnu 1998. V čem lze spatřovat její výjimečnost? Proč si vydobyla tak zásadní místo mezi ostatními mezinárodními dokumenty? Aarhuská úmluva uznává odpovědnost každého člověka za stav životního prostředí nejen pro stávající, ale i budoucí generace. Pokud však mám za životní

prostředí odpovědnost, měl bych mít skutečnou možnost něco změnit, možnost se podílet na rozhodnutích, možnost se bránit, pokud jsem přesvědčený, že prosazované změny jsou v přímém rozporu s nejlepšími zájmy přírody a krajiny. A v tom právě spočívá mimořádnost Aarhuské úmluvy, která přiznává občanské společnosti rozsáhlý okruh práv, jejichž účelem je v maximální možné míře zapojit občany do rozhodovacích procesů, které se dotýkají jejich každodenních životů. Zde tak nemůže obstát argument, že společnost má své zástupce v parlamentech či ve výkonné složce, na které má být přenesena rozhodovací pravomoc. Pro větší angažovanost občanů jednoznačně hovoří fakt, že vedle zdraví je životní prostředí nejvyšší hodnotou, která se bytostně dotýká nás všech. Tuto skutečnost reflektuje i Aarhuská úmluva.

Úspěšnost Aarhuské úmluvy se, jako u každé mezinárodní úmluvy, odvíjí od počtu signatářů, což zvláště platí, když jde o životní prostředí, které „nezná hranic“. Dnes má Aarhuská úmluva více než 40 členů a kromě velkých evropských zemí k ní od roku 2005 přistoupila i Evropská unie. Šlo o zásadní krok, kterým jednak vznikl členským státům závazek, přizpůsobit vnitrostátní úpravu obsahu Aarhuské úmluvy, pokud dosud nebyly signatáři smlouvy. Navíc se Aarhuská úmluva stala součástí evropského práva, jehož výklad spadá do pravomoci Soudního dvora Evropské unie. Vzhledem k charakteru a závaznosti svých rozhodnutí je jednoznačné, že právě SDEU má podstatný vliv na interpretaci problematických ustanovení úmluvy, jelikož působí na judikaturu vnitrostátních soudů, čímž ovlivňuje konkrétní způsob aplikace samotných pravidel Aarhuské úmluvy. Přijetí Aarhuské úmluvy ovšem nezavazuje pouze členské státy, nýbrž i Unii a její orgány a ukazuje se, že tato transformace neprobíhá vždy zcela hladce, což deklaroval i SDEU. Případy očividného porušení úmluvy ze strany Evropské komise nebývají výjimečným předmětem jeho pozornosti.

Tato práce se bude primárně zaměřovat na dodržování Aarhuské úmluvy, na spory, které vznikají při výkladu jednotlivých bodů smlouvy. Budeme se zabývat i tím, do jaké míry se lze odchýlit od textu smlouvy, jaké účinky mohou vyvolávat jednotlivá ustanovení, když SDEU úmluvě nepřiznal přímý účinek? Jaká pravidla jsou nejčastějším předmětem diskuzí a sporů? Proč Evropská unie není při implementaci Aarhuské úmluvy zcela důsledná? Když přistoupíme k Úmluvě o účasti veřejnosti, proč hledáme cesty, jak její zapojení fakticky znemožnit? To jsou hlavní body, kterým se v následujícím textu budeme věnovat.

V první kapitole půjde o seznámení s obsahem Aarhuské úmluvy, jejím účelem, hlavním cílem, koncepcí a pilířovou strukturou. Další velká kapitola se zaměří na EU, jako

smluvní stranu Aarhuské úmluvy. Jaká opatření v souvislosti s přistoupením musela přijmout apod. Konkrétně se zaměříme i na SDEU, jeho judikaturu rozdělíme podle jednotlivých pilířů Aarhuské úmluvy, kde budeme sledovat i určitý vývoj ve způsobu rozhodování. V následující kapitole rozebereme, jak se judikatura SDEU promítla do rozhodovací praxe soudů či správních orgánů na vnitrostátní úrovni. V rámci této práce je využita především metoda komparace, s následnou analýzou zkoumaných jevů.

1. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí

1.1. Základní vymezení

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tak zní celý název Aarhuské úmluvy. Je více než zřejmé, jakým otázkám věnuje Úmluva největší pozornost. V souvislosti s Aarhuskou úmluvou hovoříme o pilířové struktuře, na které je založena podstata celého dokumentu. Než se však budeme podrobně zabývat jednotlivými částmi Aarhuské úmluvy, potřebujeme vymežit a určit znaky, které jsou společné pro všechny pilíře. Na jakých principech je smlouva postavena? Jak jsou definovány základní smluvní instrumenty? A jak vlastně formuluje své základní cíle a požadavky?

Ve spojitosti s Aarhuskou úmluvou se často mluví, jako o novém druhu smlouvy, o životním prostředí. Z jakého důvodu? Pro lepší pochopení je na místě citovat článek 1 Úmluvy: „*S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.*“¹ Aarhuská úmluva zde spojuje právo na příznivé životní prostředí s právem na informace či účasti veřejnosti na rozhodování, to znamená, že propojuje práva environmentální se základními lidskými právy. Uznává, že pokud má člověk odpovědnost za stav životního prostředí nejen po dobu vlastního bytí na Zemi, ale i za jeho stav pro generace budoucí, musí být vybaven adekvátními prostředky. Aarhuská úmluva má v porovnání s jinými dokumenty specifický charakter i ve své orientaci. „*Zatímco většina mnohostranných dohod o životním prostředí pokrývá povinnosti, které strany mají jedna k druhé, Aarhuská úmluva se týká povinností, které strany mají vůči veřejnosti. Zachází dále než kterákoliv jiná úmluva o životním prostředí tím, že stranám a orgánům veřejné správy ukládá jasné povinnosti vůči veřejnosti a přístupu k právní ochraně.*“² Z povinností pro

¹ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluv/>

² Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 1. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

smluvní strany a orgány veřejné správy plynou rozsáhlá oprávnění pro příslušníky veřejnosti, ať už se jedná o jednotlivce či nevládní neziskové organizace. Ti tak hrají naprosto stěžejní roli při naplňování obsahu Úmluvy v praxi.

Hlavní cíl, jenž je vyjádřen v článku 1, prostupuje celou Úmluvou a je spolu s článkem 2 (definice) a článkem 3 (všeobecná ustanovení) základním východiskem pro zbývající části. Při výkladu následujících ustanovení je třeba mít na paměti, že za účelem přispění k ochraně práva na příznivé životní prostředí, Úmluva občanům garantuje rozsáhlé možnosti, jak do těchto procesů zasahovat a to konkrétně prostřednictvím zpřístupňování informací, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně. Tuto teorii potvrzuje a dále rozvádí i preambule, která sice nemá právně závazný charakter, přesto však podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu se jedná o důležitý interpretační zdroj, který nelze přehlížet.

„Za prvé, Úmluva pokrývá nejen povinnosti smluvních stran, jak je běžné v tradičních dohodách o ŽP, ale taky přímo ovlivňuje veřejnost dvěma způsoby – zaprvé Úmluva vyžaduje od smluvních stran, aby zajistily ‘veřejnosti’ procesní práva na ‘přístup’, jak je výše popsán, a zadruhé, což je zvláště důležité a zcela neobvyklé v tradičních smluvních nástrojích, Úmluva otvírá a prováděcí Rozhodnutí I/7 Setkání smluvních stran dává přímou možnost příslušníkům ‘veřejnosti’ se zapojit do kontrolních mechanismů Úmluvy předkládáním sdělení ACCC, orgánu vytvořeného Úmluvou pro zajištění jejího naplňování.“³ Aarhuská úmluva je v oblasti životního prostředí specifický dokument. Na rozdíl od dalších mezinárodních úprav zavazuje smluvní strany, aby poskytly občanům rozsáhlá práva na určité úrovni, a navíc veřejnosti garantuje možnost dát podnět vůči orgánům vlastního státu, pokud vyvstane obava, že takový úřad jednal v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy. Těmito přímými podněty se na základě Úmluvy zabývá Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy.

1.2. Definice

Podstatné místo v rámci Aarhuské úmluvy hraje článek 2, jenž zahrnuje definice. Právě definice umožňují překlenovat rozdíly mezi jednotlivými právními systémy, kdy připisují konkrétním pojmům jasný a transparentní rámec. Zde musíme znovu podotknout, že i definice musíme vykládat v souladu s článkem 1 úmluvy. Úmluva přichází s definicí 5 základních pojmů: *strana, orgán veřejné správy, environmentální informace, veřejnost, dotčená veřejnost*. Vedle jasné a stručné formulace strany nás zaujme poměrně široké

³ MÜLLEROVÁ, Hana. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of Aarhus convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 9 ISBN 978-80-8749-14-2.

vymezení orgánu veřejné správy. Ze samotného textu vyplývá, že Aarhuská úmluva obecně nepojímá orgán veřejné správy jako konkrétní instituci, nýbrž toto označení spojuje s činností. Proto pod definici například spadá i fyzická či právnická osoba, vykonávající funkce správního orgánu, k nimž náleží i činnost v oblasti životního prostředí. Zde jsme svědky široké definice, která má pojmout, co největší množství subjektů, a tím veřejnosti zaručit širší právní ochranu. V otázce orgánů veřejné správy jsou klíčové ještě dva aspekty: „*Orgán veřejné správy znamená: ... (d) instituce všech organizací regionální hospodářské integrace uvedené v čl. 17, která je stranou této úmluvy;*“⁴ To platí i pro orgány Evropské unie, které tento požadavek naplnily přijetím nařízení Evropské komise č. 1367/2006 o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství, podrobněji se danou normou a jejími důsledky budeme zabývat v další části textu. „*Tato definice se nevztahuje na orgány či instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné.*“⁵ Souvisí to s povahou zmíněných orgánů, kdy u zákonodárského sboru lidé vyjádří svou vůli volbou svých zástupců. Mezi základní atributy soudních orgánů patří jejich nezávislost, což platí i vůči veřejnosti. Můžeme si zde však opět povšimnout, že definice ze své působnosti ve skutečnosti nevyklučuje orgány jako takové, pouze orgány činné ve vyjmenovaných oblastech. „*Například pokud Evropský parlament přijímá usnesení v otázkách životního prostředí nebo v souvislosti s mezinárodními dohodami o životním prostředí, pravděpodobně nejedná v roli zákonodárné a některá ustanovení úmluvy se na něj mohou vztahovat.*“⁶ Vice versa se tento závěr týká městského zastupitelství, které za určitých okolností vykonává funkce v oblasti zákonodárné, v takovém případě se na takový subjekt ustanovení úmluvy nepoužijí.

Úmluva by byla neúplná, pokud by nezahrnovala vedle vymezení okruhu povinných osob i okruh těch oprávněných. Primárním cílem úmluvy je zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů, proto je určení rozsahu tohoto konceptu zásadní. Pro skupinu oprávněných osob zavádí úmluva dva režimy, *veřejnost* a *dotčenou veřejnost*. Co je pro obě kategorie společné? Úmluva v rámci základní definice těchto pojmů zvýrazňuje postavení organizací, sdružení a skupin. Uznává tak jejich zásadní roli při naplňování Aarhuské úmluvy tím, že jim přiznává elementární práva přístupu k informacím, účasti na rozhodování i

⁴ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluv/>

⁵ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluv/>

⁶ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 29. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Jako názornou ukázkou přinášíme doslovné znění: „*dotčená veřejnost*“ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“⁷ Organizace podporující ochranu životního prostředí mají práva hmotná i procesní, která mohou být dotčena, a proto jim musí být poskytnuta možnost své zájmy hájit. O významu, který jim Aarhuská úmluva přikládá, vypovídá také článek 3 odstavec 4, když zavazuje strany k podpoře fungování těchto organizací a vytvoření právního rámce, který jim nebude klást nadbytečné překážky. V praxi ovšem naplňování těchto článků smluvními stranám způsobuje nemalé problémy. Při pozorné definici pojmu dotčená veřejnost narazíme na formulaci *splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů...*, čímž vzniká prostor pro autonomní aplikaci, která v určitých případech evidentně překročila únosné meze přiznaných oprávnění. Při této příležitosti lze poukázat na spor, který zahrnoval Švédsko a dostal se až před Soudní dvůr Evropské unie (C-263/08): „*Rozhodl, že je možné, že požadavek na minimální počet členů nevládní organizace může být relevantní s cílem zajistit, aby sdružení skutečně existovalo a bylo aktivní. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven na takové úrovni, kdy je v rozporu s cílem usnadnit soudní přezkum projektů, které spadají do oblasti působnosti této směrnice.*“⁸ Pro vysvětlení, citace odkazuje na směrnici EU č. 85/337, která vedle Aarhuské úmluvy sloužila jako podklad pro rozhodnutí. Podle tehdejší švédské legislativy mohla nevládní organizace podat odvolání proti rozhodnutí o schválení stavby za předpokladu, že měla alespoň 2 000 aktivních členů. Vzhledem k tomu, že požadavku v celé zemi vyhovovaly pouze dva subjekty, zdá se více než zřejmé, že takové pravidlo zásadně limituje nevládní organizace v účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně. Počet členů samozřejmě není jediné diskutabilní kritérium při rozlišování organizací, které splňují požadavky vnitrostátních předpisů, více bude řečeno v jiné kapitole.

Výše jsme narazili na některá spojení, která se sice běžně v Úmluvě objevují a přitom jejich náležitě vymezení v textu chybí. Tím se Aarhuská úmluva neliší od dalších mezinárodních smluv. Právě taková označení však podstatně brání jednotné implementaci

⁷ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluv/>

⁸ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 36. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

úmluvy, jelikož skýtají prostor pro různorodý výklad. Za pozornost jednoznačně stojí slovní konstrukce „v souladu s vnitrostátními předpisy“, ta se v různých modifikacích objevuje v článku 2 odstavcích 4, 5 či v článku 6 v odstavci 6. Existují dvě základní možnosti, jak takové spojení interpretovat. Za prvé, strany mohou určit, v jakém rozsahu se na ně budou povinnosti vyplývající z úmluvy vztahovat. Podobný výklad se ovšem dostává do rozporu s požadavkem jednotné implementace, ve výsledku by se Aarhuská úmluva aplikovala v různých zemích jiným způsobem a přitom by nešlo pouze o rovinu technických rozdílů, které přirozeně vznikají, vzhledem k odlišnostem jednotlivých systémů. Z pohledu Úmluvy se jako vhodnější jeví pojetí, které státům přiznává flexibilitu, co do způsobu implementace konkrétní povinnosti. To vše za předpokladu, že meze této volnosti nebudou překročeny, ba dokonce zneužity. Každopádně zde nemůžeme hovořit o definitivním závěru, jelikož praxe se stále vyvíjí, což reflektuje i Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy. Přitom musíme stále pamatovat, že články Úmluvy je třeba vykládat v souladu s cíli a v kontextu celé smlouvy. Ta je založena na širokém přístupu k právům pro členy veřejnosti a s tím korelující povinností orgánů veřejné správy tato práva zpřístupnit.

„Vyjednávání Aarhuské úmluvy bylo hodnoceno od počátku jako vysoce ambiciózní. Úmluva má cíle na nejvyšší úrovni, na druhé straně v řadě ustanovení je formulována bez dostatečné jednoznačnosti, jasnosti a přesnosti. Tento rys znění Úmluvy vedl k řadě interpretačních potíží, které činí vnitrostátní naplnění Úmluvy velmi obtížné. Dnes, téměř přesně 15 let po podpisu Úmluvy v Aarhusu, můžeme stále tvrdit, že přetrvává řada otázek výkladu Úmluvy a její aplikace, které zatím nebyly plně vyřešeny na mezinárodní, evropské a vnitrostátní úrovni.“⁹ Ambiciózní znění Aarhuské úmluvy čelí mnoha překážkám. Mezi ty nejvýznamnější patří neurčitost až vágnost některých ustanovení. Přestože uplynulo více než 15 let od schválení textu Úmluvy, aplikace některých ustanovení zůstává nejasná, což představuje zásadní problém pro řádnou a konzistentní implementaci jejích požadavků na evropské i vnitrostátní úrovni. Jak si ukážeme v dalším textu, právě tuto skutečnost často zmiňuje Soudní dvůr Evropské unie jako limitující faktor při vynášení svých rozsudků.

⁹ MÜLLEROVÁ, Hana. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of Aarhus convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 13, 14 ISBN 978-80-8749-14-2.

1.3. Všeobecná ustanovení

Základní prvky, na kterých je vybudována pilířová struktura Aarhuské úmluvy, nalezneme v článku 3. Jedná se o zastřešující principy a primární závazky, které musí smluvní strany v otázkách životního prostředí vždy respektovat. Za jádro celého dokumentu jednoznačně považují hned první odstavec: „*Strany přijmou nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.*“¹⁰ Státy i EU se schválením a následnou ratifikací zavázaly k dodržování pravidel, která vyplývají z Aarhuské úmluvy. Základní povinností je přizpůsobit vlastní právní řád závazkům, které jsou v Úmluvě zakotveny. Pokud strany nepřijmou náležitá opatření, ta tak dává veřejnosti možnost se obrátit na Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy či na SDEU a to i v případě, kdy k domnělému porušení došlo ze strany orgánu EU. Právě porušení článku 3 odst. 1 bývá přes jeho jednoznačnost jedním z nejčastějších důvodů sporů o dodržování Úmluvy.

Pro správné porozumění Aarhuské úmluvě má zcela zásadní význam odst. 5 ve spojení s odstavcem 6: „*Ustanovení této úmluvy neovlivňují právo stran uplatňovat nebo zavádět opatření zajišťující přístup k informacím, podíl veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje tato úmluva. ... Tato úmluva nevyžaduje žádné odchylky (zrušení nebo omezení) stávajících práv na přístup k informacím, na podíl veřejnosti na rozhodování a na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.*“¹¹ Tyto odstavce vyjadřují stěžejní princip, který vymezuje vztah mezi Aarhuskou úmluvou a vnitrostátní úpravou jednotlivých států. „*Společně s článkem 3 stanoví odstavce 5 a 6, že úmluva představuje „výchozí, nikoli cílovou úroveň“.* Strany mají za všech okolností právo poskytnout přístup k informacím, podíl veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v širším rozsahu, než požaduje tato úmluva, aniž by to bylo na úkor jakýchkoliv stávajících práv.“¹² Úmluva stanovuje nezbytné minimum, které musí všechny strany svým občanům zajistit. Zároveň zachovává prostor pro

¹⁰ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

¹¹ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

¹² Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 45. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluv/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

úpravu, která je vůči veřejnosti ještě příznivější, v žádném případě pak není přistoupení k Aarhuské smlouvě podnětem ke zrušení stávajících předpisů o problematice životního prostředí. Zde se nabízí zajímavá otázka, zda lze připustit, aby státy, které k Úmluvě přistoupily, upustily od vyššího standardu ochrany práv právě s odkazem na její znění? K záležitosti se vyjádřil i Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2004 (Maďarsko), přičemž jeho závěr nebyl jednoznačný. Ve svém nálezu konstatoval, že přímo z ustanovení Úmluvy možnost odstoupení od vyšší úrovně ochrany vyloučit nelze. Nicméně vzhledem k cílům a smyslu Úmluvy by takové jednání prakticky nemohlo obstát... V konfrontaci s argumentem veřejného zájmu na příznivém životním prostředí by přijetí takového opatření bylo v mých očích zcela neobhájitelné. V civilizovaných zemích, které signatářské státy představují, by se podobné myšlenky objevovat neměly.

Kromě výše zmiňovaných principů má zásadní relevanci jednoznačně též požadavek, nebo spíše apel na úředníky (zástupci orgánů veřejné správy), aby veřejnosti v realizaci jejich práv pomáhali. Ti by se tak neměli spokojit čistě s formalistickým naplněním jednotlivých ustanovení, jako je účast veřejnosti na rozhodování, naopak by měli veřejnost podporovat a přispívat tak k občanské společnosti. Nepřípustná je i jakákoliv forma diskriminace, vzhledem k charakteru práv a povinností, zde nejvíce přichází do úvahy nerovné zacházení na základě národnosti nebo z důvodu místa registrace u právnických osob (nevládní neziskové organizace).

2. EU, jako smluvní strana Aarhuské úmluvy

2.1. Přistoupení k Úmluvě

Aarhuská úmluva je otevřená k přístupu dalších stran a to neplatí pouze pro státy. Kromě států mohou k úmluvě přistoupit i organizace regionální hospodářské spolupráce. Doposud tak učinila jediná z nich a to Evropská unie. Ta se stala signatářem Úmluvy již v roce 1998 a definitivně k ní přistoupila rozhodnutím Rady 2005/370/ES. O EU se hovoří jako o organizaci „sui generis“, jelikož je vybavena pravomocemi, které významně překračují možnosti tradičních mezinárodních seskupení. Její fungování v mnoha oblastech připomíná federativní stát, což má zásadní vliv i na vztah mezi právem evropským a právem vnitrostátním.

EU přiznává environmentální problematice stále větší význam. V primárních pramenech se hlásí k principům trvale udržitelného rozvoje či principu integrace, na základě kterého je nutné otázky životního prostředí zohlednit v každém rozhodnutí, opatření nebo legislativě přijaté v rámci jejích orgánů. „*První otázka, která zde vyvstává, zní, co se má konkrétně začlenit?... Také se zdá pravděpodobné, že je zahrnuta i další zásada zmíněná v článku 130r(2), tj. zásada obezřetnosti a zásada, že je třeba podniknout preventivní kroky, ...i když je pravda, že Smlouva neuvádí, že tyto zásady je třeba začlenit, jen že by měly být vzaty v úvahu.*“¹³ Zde jsou vyjádřeny další vůdčí ideje, které mají významnou souvislost s právem životního prostředí. Vedle zvláštních principů, které jsou spojeny výlučně s životním prostředím, se na tuto oblast vztahuje řada zásad, které mají všeobecnou platnost. Mezi takové a široce uplatňované patří i požadavek transparentnosti. EU konstantně tlačí na členské státy, aby zvážily a následně upravily nejrůznější procedury a to právě z důvodu nízké transparentnosti, což podstatně omezuje možnost kontroly ze strany veřejnosti. „*...Větší otevřenost umožňuje občanům se více účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že státní správa se těší větší legitimitě a je efektivnější a odpovědnější vůči občanovi v demokratickém systému.*“¹⁴ Transparentní jednání otevírá veřejnou správu veřejnosti, navíc posiluje prvek odpovědnosti úředních osob, což pomáhá k naplnění principů demokratického způsobu přijímání rozhodnutí. Bohužel, při pohledu na konání orgánů EU jako je Komise či Rada, se dá konstatovat, že pokud jde o transparentnost, doposud zůstává pouze u slov. Proklamovanou

¹³ JANS, Jan. H. *European environmental law*, Londýn: Kluwer Law International, 1995, s. 25 ISBN 90-411-0877 7.

¹⁴ LEINO, Päivi. On knowledge as power: transparency of EU law-making procedures. In: *EU Law Analysis: Expert insight into EU law developments* [online]. 10. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2016/01/on-knowledge-as-power-transparency-of.html>

transparentnost EU skutečně vyžaduje od členských států, avšak při pohledu na její postupy se nelze ubránit pocitu nejednotného standardu vůči vlastním orgánům a orgánům členských států. Detaily se budeme zabývat v hlavní části.

Ochrana životního prostředí se stala integrální součástí všech programů a politik Unie. EU si zakládá na vysoké úrovni ochrany a respektování základních lidských práv. Není proto žádným překvapením, že EU do svého právního rámce zakomponovala i Aarhuskou úmluvu, jež ochranu environmentálních a lidských práv slučuje. EU se v nařízení č. 1367/2006 o použití Aarhuské úmluvy na orgány a instituce Společenství přímo hlásí k jejím cílům a základním principům, jelikož odpovídají základnímu směřování této mezinárodní organizace. Ještě větší důraz na otázky životního prostředí a přenos části pravomocí přímo na veřejnost Unie hrdě zařazuje mezi své hlavní hodnoty. Přistoupení k Úmluvě s sebou však pro EU přináší i nutnost změn. Jakých? Jak se její specifická projevila na samotné implementaci? Jaké orgány sehrály při transformaci klíčovou roli? A potýká se při aplikaci EU s problémy, které sužují ostatní smluvní strany? Na tyto otázky budeme hledat odpověď v dalším textu.

2.2. Změny evropského práva

EU se schválením Aarhuské úmluvy zavázala k zakotvení a prosazování jejich požadavků. V rámci transformace evropského práva byly některé předpisy novelizovány, jiné byly zrušeny, aby uvolnily prostor pro úpravu novou. K naplnění prvního pilíře práva na přístup k informacím byla vytvořena směrnice č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a nahradila tak dosavadní směrnici č. 90/313/EHS. Již plně promítla požadavky Úmluvy, když rozšířila definice orgánů veřejné správy, environmentální informace... Dále zavedla pevné lhůty, ve kterých mohou žadatele o informace jejich vyřízení nárokovat. K zajištění účasti veřejnosti na rozhodování, tedy druhého pilíře, byla vytvořena směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES o vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí. V rámci daného legislativního opatření se změny dotkly směrnic Rady č. 85/337/EHS a č. 96/61/ES. „*Směrnice upravuje tři samostatné oblasti, které jsou spojené tématem účasti veřejnosti. První oblastí je stanovení základních pravidel pro účast veřejnosti na vypracování plánů a programů pro skupinu směrnic, která dosud tyto pravidla neobsahovala. Druhou a třetí oblastí je změna směrnic IPPC a EIA tak, aby vyhovovaly požadavkům na účast veřejnosti obsaženým v Aarhuské úmluvě.*“¹⁵ Zatím na úrovni EU nebyla přijata žádná konkrétní legislativa, která by realizovala třetí pilíř Aarhuské

¹⁵ Implementace Aarhuské úmluvy v Evropské unii. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucestveřejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>

úmluvy, přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Tato skutečnost přispívá k problematické aplikaci pravidel zakotvených v této části smlouvy, což se běžně ukazuje i u smluvních států. Přitom účinná realizace práv garantovaných úmluvou je jen těžko myslitelná bez přístupu k soudním či jiným nezávislým orgánům podobné povahy. I proto by bylo žádoucí, aby se diskuze o přijetí potřebné legislativy posunuly ke konkrétním krokům.

V předchozím odstavci byla řeč o směrnících, které zavazují členské státy EU, nesmíme však zapomínat, že samotná Unie od roku 2005 patří mezi smluvní strany. A jak vyplývá z předchozí části, definice orgánů veřejné správy, úmluva pamatuje a zavazuje i orgány mezinárodních organizací. Povinnost orgánů a institucí EU jednat v souladu se závazky Aarhuské úmluvy zakotvuje nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006 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. Jak víme, tak do působnosti Úmluvy nespádají orgány, které jednají v působnosti zákonodárné či soudní moci. Avšak ani zde nesmíme zapomínat, že Aarhuská úmluva představuje výchozí, nikoliv maximální úroveň ochrany, což se odráží v úvodní pasáži nařízení: „Podle Aarhuské úmluvy mohou být orgány a subjekty Společenství vyjmuty z oblasti působnosti úmluvy, pokud jednají v soudní nebo zákonodárné funkci. Nicméně z důvodu zajištění souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (6) by se ustanovení o přístupu k informacím o životním prostředí měla vztahovat na orgány a subjekty Společenství, které jednají v zákonodárné funkci.“¹⁶ EU zde apeluje na širší pojetí právní ochrany, konkrétně rozšiřuje počet orgánů, které by měly zpřístupňovat environmentální informace. Daný přístup je bezesporu zcela v souladu s duchem Úmluvy o přístupu k informacím, jelikož již z preambule vyplývá požadavek rozsáhlého zpřístupnění práv. Ta považuje prvek veřejnosti v otázkách životního prostředí za důležitý aspekt v rozhodovacích procesech, který bude v budoucnosti ještě přibývat na významu.

2.3. Soudní dvůr Evropské unie

Zahrnutí Aarhuské úmluvy do evropského práva s sebou přináší další podstatnou konsekvenci, výklad obsahu smlouvy spadá do působnosti SDEU. SDEU jako soudní orgán usiluje o jednotné uplatňování evropského práva na území členských států a samozřejmě i v rámci samotných orgánů a institucí EU. Z administrativního hlediska se soud dělí na 3

¹⁶ 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

orgány: *Soudní dvůr, Tribunál a Soud pro veřejnou službu*. Vedle soudců u soudního dvora působí tzv. generální advokáti, kteří vydávají stanoviska, jejichž smyslem je usnadnit činnost samotných soudců. Obsah stanoviska pro ně ovšem není závazný.

Rozhodnutí SDEU jsou závazná, jak pro orgány EU, tak pro členské státy a jejich orgány. „*Ve své judikatuře (iniciované rozsudkem Van Gend & Loos v roce 1963) zavedl Soudní dvůr zásadu přímého účinku práva Společenství v členských státech, která občanům Unie nyní umožňuje se dovolávat před jejich vnitrostátními soudy přímo pravidel práva Unie... V roce 1964 zavedl rozsudek Costa přednost práva Společenství před vnitrostátními právními předpisy. V této věci se italský soud dotazoval Soudního dvora, zda italský zákon o zestátnění odvětví výroby a distribuce elektřiny je slučitelný s řadou pravidel Smlouvy o EHS. Soudní dvůr zavedl doktrínu přednosti práva Společenství, kterou opřel o specifickou právního řádu Společenství, jenž má být jednotně prováděn ve všech členských státech.*“¹⁷ Jedná se o kultovní rozhodnutí, která jednoznačně vymezila vztah evropského a vnitrostátního práva. Soudní dvůr zakotvil zásadu přímého účinku a přednosti práva tehdejšího Společenství, které se vztahují na veškerou sekundární legislativu přijatou na půdě EU. Přistoupením EU k Aarhuské úmluvě vzniká členským státům povinnost transponovat příslušná pravidla do vlastního právního řádu, jinak se vystavují riziku procedury „*Infringementu*“. „*Pokud Komise sama zjistí porušení práva nebo je jí nahlášeno ve stížnosti, snaží se rychle s dotyčným členským státem dohodnout na odstranění příčiny formou strukturovaného dialogu (EU Pilot). Členské státy mohou k případu poskytovat další faktické nebo právní informace. Cílem je najít rychlé řešení v souladu s právem EU a zabránit tak řízení o nesplnění povinnosti.*“¹⁸ Infringement, neboli řízení o porušení povinnosti ze SFEU, se považuje za krajní řešení. Komise se snaží nedostatky v implementaci odstranit přednostně smírnou cestou.

„*Pro státy, které jsou zároveň smluvními stranami Aarhuské úmluvy i členskými státy EU to znamená v podstatě dvojitou vázanost Aarhuskou úmluvou: vázanost vyplývající z mezinárodního práva a vázanost vyplývající z evropského unijního práva. Vztahy mezi mezinárodními závazky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a právem EU jsou proto popisovány jako vícestranné.*“¹⁹ Tato skutečnost ještě zvyšuje tlak na uzpůsobení vnitrostátních norem požadované předloze. Nedodržení povinností vyplývajících z Aarhuské úmluvy totiž

¹⁷ Prezentace. CURIA [online]. [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

¹⁸ Řízení pro nesplnění povinností. In: *Evropská komise: Činnost evropské komise* [online]. 25. 2. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_cs.htm

¹⁹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 10. ISBN 978-80-87439-16-6.

nezakládá pouze vznik odpovědnosti podle práva mezinárodního, ale logicky i podle práva unijního, jehož vynutitelnost zaručuje v poslední instanci právě SDEU. Může přijmout různorodá opatření, dokonce může uložit peněžité sankce, což může příslušný stát výrazně pocítit a pravděpodobnost, že přistoupí k žádaným změnám, se rázem zvyšuje.

Agendu Soudního dvora lze rozdělit na dva základní okruhy. Řízení o předběžné otázce a přímé žaloby. „*Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vystane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.*“²⁰ Lze konstatovat, že spory o řádné naplňování Aarhuské úmluvy bývají často předmětem řízení o předběžné otázce. Z jakého důvodu? Rozhodně to souvisí s povahou životního prostředí, jako jedinečné hodnoty, na jejímž zachování existuje elementární zájem. Každý zásah do jeho podstaty může narušit jeho výjimečný charakter, v horším případě mohou dokonce nastat jeho nenávratné a definitivní změny. Právě kvůli potenciálnímu narušení životního prostředí je kladen takový důraz na řádné posouzení dopadů jednotlivých záměrů ze všech úhlů pohledu. V zájmu prevence a předběžné opatrnosti, by mělo být závazné rozhodnutí v otázkách životního prostředí vyneseno dříve, než dojde ke změnám, jejichž následky mohou být permanentní. Řízení o předběžné otázce proto zastává v záležitostech životního prostředí nezastupitelnou roli.

Institut přímé žaloby podporuje koncept občanské společnosti a participativní demokracie. Motivuje občany EU k aktivnímu přístupu, k zapojování se do rozhodovacích procesů, kdy jim zároveň poskytuje nástroj k ochraně soukromých i veřejných zájmů. Slouží jako kontrola činnosti orgánů veřejné správy ze strany veřejnosti, zda plní závazky, plynoucí mimo jiné i z Aarhuské úmluvy, včetně směrnic a nařízení ji provádějící. „*K zahájení řízení před Soudním dvorem dochází na základě žaloby zaslané kanceláři Soudního dvora. Vedoucí soudní kanceláře zveřejní sdělení o žalobě v Úředním věstníku Evropské unie s upřesněním žalobních důvodů a návrhových žádání žalobce. Zároveň je žaloba doručena druhému účastníku řízení, který má jeden měsíc k podání žalobní odpovědi. Žalobce má právo na*

²⁰ Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Eur-Lex: Access to European Union law* [online]. 26. 10. 2012 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

repliku, žalovaný na dupliku, v obou případech ve lhůtě jednoho měsíce. Lhůty k podání těchto dokumentů musí být dodrženy, neprodlouží-li je předseda.“²¹ Primární prameny EU dávají občanům možnost se bránit, jak proti orgánům vlastního státu, tak proti orgánům Unie. A zde mají nezastupitelnou úlohu nevládní neziskové organizace, podporující ochranu životního prostředí. „Jedním z důvodů, proč není environmentální legislativa ES správně zaváděna a užívána, je, že ji lidé neznají. Dalším důvodem je, že rozhodovací a participační mechanismy EU jsou veřejnosti málo známé. Většina lidí se nejvíce stará o své místní problémy a nezajímá se o to, co se děje někde daleko v Bruselu. Jedním z úkolů environmentálních NGO proto je přiblížit EU lidem.“²² Spolky, které se realizují v ochraně životního prostředí, mají lidské i odborné předpoklady, nezbytnou strukturu, aby představovaly rovnocenného partnera pro státní orgány při tvorbě rozhodnutí v záležitostech životního prostředí. Navíc ochrana životního prostředí je pro ně primární zájem, kterému věnují potřebný čas a úsilí. Mají tak jednoznačně lepší dispozice k účinné ochraně obecného práva na příznivé životní prostředí než jedinci. Realita nevládních organizací ovšem zdaleka není růžová, což si ukážeme při rozboru judikatury SDEU, a zvláště při pohledu na tendence rozhodování na vnitrostátní úrovni.

„Počet rozhodnutí SDEU, která se zabývají otázkami životního prostředí, neustále roste. Zatímco mezi lety 1992 až 1994 to bylo 33 rozhodnutí, ve dvouletém období 1998 a 1999 to bylo již 57 rozhodnutí. Počet rozhodnutí s problematikou životního prostředí tak vzrostl v tomto období zhruba o polovinu, a roste i nadále (v roce 2000 se jednalo o 21 rozhodnutí, v roce 2009 již o 60 rozhodnutí).²³ Na nárůstu se výrazně podílí i Aarhuská úmluva, která každým rokem zaměstnává Soudní dvůr hned několika případy. Proto bude v dalším textu pozornost upřena jen na několik vybraných případů.

2.4. Evropská komise

Vedle SDEU důležitou roli sehrává i Evropská komise, jako exekutivní orgán Unie. Komise uskutečňuje plány, programy a politiky, a tak právě na ni směřují žádosti o zpřístupnění relevantních informací nebo o zapojení do rozhodovacího procesu. Její činnost také spadá do působnosti SDEU a po schválení nařízení č. 1367/2006 musí při své činnosti dodržovat a postupovat v souladu s ustanoveními Aarhuské úmluvy i samotná Komise. Právě

²¹ Prezentace. In: CURIA: [online]. [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

²² JECH, Karel a Jiří DLOUHÝ. *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení Ústavu mezinárodních vztahů v Praze, 2000. Průvodce EU, s. 52. ISBN 80-86345-08-4.

²³ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 171. ISBN 978-80-7400-338-7.

na Komisi směřují četné žádosti o zpřístupnění relevantních informací o stavu životního prostředí či o zahajovaných řízeních s členskými státy pro neplnění předepsaných povinností. V praxi se ukazuje, že Komise shledává tato podání v řadě případů jako nevhodná a ohrožující její vyšetřování. Veřejnost, zejména v podobě nevládních neziskových organizací, se tak v požadované době nedostává k pro ni důležitým údajům. Několik podobných sporů se dostalo až před SDEU, který ve svém rozhodování nastínil poměrně jednoznačný trend. Jaký? To detailně rozeberu níže, v následující kapitole. Každopádně by nebylo správné vnímat roli Komise v ochraně životního prostředí jako veskrze negativní. „*Ochrana životního prostředí a udržení konkurenceschopnosti EU na světovém trhu mohou jít ruku v ruce. Politika životního prostředí může hrát klíčovou roli při vytváření pracovních míst a stimulaci investic. Tzv. zelený růst znamená vytvářet integrované politiky, které podporují udržitelný environmentální rámec. Ekologické inovace lze nejen realizovat na území Evropy, ale i vyvážet do zahraničí, a zvýšit tak konkurenceschopnost EU a zlepšit kvalitu života jejich občanů.*“²⁴ Mezi základní zásady, které přímo ovlivňují činnost Komise, patří výše zmíněný princip trvale udržitelného rozvoje a integrace politiky životního prostředí do ostatních sektorových politik.

Přistoupení k Aarhuské úmluvě změnilo právní řád Evropské unie. V určitých oblastech došlo k rozšíření právní ochrany, viz nová směrnice o přístupu k informacím, v jiných se konala transformace dosavadních norem, aby lépe vyhovovaly požadavkům moderní úpravy. Za skutečně zásadní lze považovat rozšíření kompetence SDEU právě na obsah Aarhuské úmluvy. Zvýšila se tím možnost jednotného výkladu v členských státech, které zároveň tvoří jádro signatářů Aarhuské úmluvy. Ani jednotná interpretace však nemusí zaručit kompatibilitu s primárním záměrem tvůrců Úmluvy, což potvrzuje komparace nálezů Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy se závěry SDEU. V následující kapitole se budeme soustředit na rozhodování SDEU o předmětu Aarhuské úmluvy, konkrétně jak se smluvním státním a orgánům Unie daří plnit jí formulované závazky.

²⁴ Životní prostředí. In: *Europa.eu*: [online]. 2016 [cit. 25. 4. 2016] Dostupné z: http://europa.eu/pol/env/index_cs.htm

3. Přístup k informacím v judikatuře SDEU

Základním předpokladem účinného zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů je bezesporu řádné a včasné zpřístupnění environmentálních informací. Aarhuská úmluva je vymezuje velmi široce, přičemž výčet druhů informací je pouze demonstrativní. Patří mezi ně informace o stavu složek životního prostředí, o faktorech působících na dané složky, o chystaných i probíhajících řízeních v otázkách životního prostředí, o stavu lidského zdraví a zdrojích, které ho ohrožují atd. Informace o životním prostředí mají členům veřejnosti poskytovat orgány veřejné správy, které jak už víme z první kapitoly, nezahrnují pouze vnitrostátní úřady, nýbrž sem spadají i fyzické či právnické osoby, vykonávající funkce správního orgánu ve vztahu k životnímu prostředí, nebo i orgány organizací regionální hospodářské instituce. Pro úplnost připomínáme i vymezení veřejnosti, kterou se rozumí každá osoba fyzická i právnická, včetně skupin, spolků a organizací, ve kterých se osoby sdružují. „*Tuto kombinaci maximální šíře pojmů veřejnosti, environmentální informace i orgánu veřejné správy a naopak restriktivního přístupu k důvodům odmítnutí žádosti je třeba vnímat jako výraz úmyslu tvůrců Úmluvy vytvořit pojetí maximálně široké a příznivé vůči posilování procesních práv členů veřejnosti při aplikaci Úmluvy.*“²⁵ Pro naplňování požadavků prvního pilíře se jedná o zcela zásadní východisko, které se široce promítlo do rozhodovací praxe SDEU, a jak ukáže rozbor v další části, zdaleka tento přístup nelze redukovat pouze na přístup k informacím.

Aarhuská úmluva požadavek přístupu k informacím rozvádí v člancích 4 a 5 Úmluvy. Článek 4 se zabývá zpřístupněním informací na žádost veřejnosti, zatímco článek 5 zavazuje smluvní strany k zavedení systému, který umožní správním orgánům shromažďovat a šířit informace o životním prostředí a následně je zprostředkovat bez vyzvání. Rozlišuje se tak pasivní, článek 4, a aktivní přístup k informacím, článek 5. Obě ustanovení zavazují smluvní strany k přijetí náležitých předpisů, které budou představovat právní základ pro odpovídající implementaci Aarhuské úmluvy. „*Většina ustanovení v článku 4 představuje požadavky, které musejí strany a orgány veřejné správy splnit. Nicméně odstavce 3 a 4 naznačují okolnosti, kdy strana může orgánům veřejné správy umožnit zamítnutí žádosti o informace. Odstavce 3 a 4 ve skutečnosti naznačují jediné okolnosti, kdy lze učinit výjimku z obecného pravidla. Úmluva nepožaduje, aby strany přijaly tato nepovinná ustanovení, a v případě, že jsou tyto výjimky*

²⁵ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 14. ISBN 978-80-87439-16-6.

*přijaty, mohou strany přesto umožnit orgánu veřejné správy, aby při poskytnutí požadovaných informací postupoval dle svého uvážení.*²⁶ Smluvní strany se přistoupením k Úmluvě zavázaly k celému jejímu obsahu, to samozřejmě platí i pro pilíř o přístupu k informacím. Není překvapením, že právě ustanovení, která dopřávají smluvním stranám volnost, když jde o stanovení podmínek a kritérií obecně, způsobují v praxi největší problémy. Strany mají tendenci při uplatňování těchto ustanovení překračovat vymezené hranice. Na druhou stranu Úmluva veřejnosti garantuje práva v určitém rozsahu, jichž se její členové z logických důvodů nechtějí vzdát a dochází pak ke sporům.

Zde na scénu přichází SDEU, který jako orgán odpovědný za jednotné uplatňování práva EU, které od roku 2005 zahrnuje i Aarhuskou úmluvu, řeší vzniklé pře a díky závaznosti svého výkladu ovlivňuje další osud naplňování právních norem. Jak konkrétně pojímá řešení otázky přístupu k informacím? Které body článků 4 a 5 jsou nejvíce problematické? Lze vyzorovat odlišné tendence, když je stranou sporu Komise, na místo členského státu? Mají rozhodnutí na téma prvního pilíře určité společné rysy? Těmto aspektům se budeme věnovat v rámci rozboru jednotlivých rozhodnutí SDEU. Nejprve nastíním skutkové okolnosti případu, následně přijde seznámení s právním rozbohem a závěrem soudního dvora, poté provedu komparaci s textem Úmluvy a jím preferovaným výkladem, v této části budu vycházet především z Implementační příručky Úmluvy. Smyslem této práce není detailní rozbor jednotlivých ustanovení Aarhuské smlouvy. Cílem je především poukázat, na pozadí sporů před SDEU, na problematická místa Úmluvy z pohledu její praktické aplikace.

3.1. C-266/09

3.1.1. Skutkové okolnosti případu

Nařízením holandského ministra zdravotnictví a sportu došlo ke změně nejvyšší povolené hranice množství pesticidů Propamocarb v salátu a na jeho povrchu ve výši 15 mg/kg. Žalobkyně, v čele se Stichting Natuur en Milieu, podaly 31. 1. 2005 žádost o zpřístupnění veškerých informací, které byly zohledněny při rozhodovacím procesu a vedly k výše citované změně. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTB) tuto žádost zamítl s odkazem na vnitrostátní úpravu o pesticidech, která

²⁶ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 56. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf)

umožňuje zařazení určitého typu údajů mezi důvěrné. Rozhodnutí bylo doručeno 8. 3. 2005, v této době již vešla v platnost směrnice č. 2003/4. Žalobkyně podaly proti rozhodnutí CTB stížnost. Významnou okolností případu je skutečnost, že ke zvýšení přípustné hranice pesticidu došlo na žádost společnosti, která uvedla na trh příslušný výrobek. V rámci řízení o stížnosti společnost Bayer potvrdila, že studie o reziduích považuje za důvěrný materiál, hodný ochrany, kterou mu vedle vnitrostátní úpravy zaručuje i směrnice č. 91/14 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh. CTB stížnosti znovu nevyhověl, a tak se žalobkyně obrátily na soudní orgán. Soud se rozhodl řízení přerušit, s tím, že se obrátí na SDEU v rámci řízení o předběžné otázce.

3.1.2. Právní posouzení

Nizozemský soud položil Soudnímu dvoru 3 předběžné otázky: 1) Spadají studie o reziduích mezi informace o životním prostředí, jak jsou definovány směrnicí č. 2003/4? 2) „V případě kladné odpovědi na první otázku: jaký je vztah mezi článkem 14 směrnice 91/414 [...] a směrnicí 2003/4 [...] ohledně informací ve smyslu první otázky, zejména: je třeba použít článek 14 směrnice 91/414 [...] pouze tehdy, pokud tím nejsou dotčeny povinnosti vyplývající z čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4 [...]?“²⁷. 3) Je nezbytné poměřovat veřejný zájem na uveřejnění environmentálních informací v každém jednotlivém případě?

Směrnice č. 2003/4 implementující požadavky Aarhuské úmluvy do evropského práva, je tak vázána i širokým vymezením environmentálních informací. Druhy informací jsou kategorizovány v článku 2 v odstavcích a-f směrnice. *"informacemi o životním prostředí" se rozumějí informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o: ...f) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, včetně kontaminace potravinového řetězce, podmínkách lidského života, kulturních lokalitách a stavebních objektech, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí uvedených v písmenu a) nebo prostřednictvím těchto složek kterýmkoli aspektem uvedeným v písmenech b) a c).*²⁸ Jelikož zvýšené množství pesticidů může v případě havárie zasáhnout složky životního prostředí, jako půda či voda, je nepopiratelné, že informace o reziduích pesticidů v salátu lze jednoznačně zařadit do kategorie informací o životním prostředí. Znovu zde musíme mít na paměti Aarhuskou úmluvu, která je založena na širokém přístupu k právní ochraně, čemuž odpovídá rozsáhlá definice informací o životním prostředí.

²⁷ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 16. prosince 2010. Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Věc C-266/09.

²⁸ Čl. 2 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

Ve druhé předběžné otázce se soudní dvůr měl vypořádat s vazbou směrnice č. 91/414 na směrnici č. 2003/4. Soud na úvod potvrzuje, že směrnice č. 2003/4 o přístupu k informacím o životním prostředí přejímá postavení směrnice č. 90/313, která se zrušuje vstupem v platnost první uvedené. Tato okolnost je klíčová, jelikož směrnice 2003/4 provádějící Aarhuskou úmluvu, neposkytuje zdaleka tak přísnou ochranu obchodnímu a průmyslovému tajemství, jako předchozí norma. A protože v době vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o přístupu k informacím již platila směrnice č. 2003/4, je nepochybné, že se při použití směrnice č. 91/414 musí zkoumat, zda nebyla dotčena ustanovení právě této směrnice. „*Uvedené povinnosti vyplývají z ustanovení článku 4 směrnice 2003/4. Tato ustanovení umožňují členským státům stanovit, že žádost o informace o životním prostředí může být s výjimkou případu, kdy se tyto informace týkají emisí do životního prostředí, zamítnuta, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na důvěrnost obchodních a průmyslových informací, v případě, že ji stanovují vnitrostátní právní předpisy nebo právní předpisy Unie. Tato ustanovení nicméně rovněž vyžadují, aby byl takový důvod zamítnutí vykládán restriktivně s ohledem na zájem, který pro veřejnost představuje zveřejnění informací, a aby byl v každém jednotlivém případě vyvážen veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí zveřejnění.*“²⁹ Za jisté konstelace tak existuje možnost upřednostnění zájmu na ochraně průmyslového tajemství, vždy se však musí náležitě prověřit, zda takový zájem přesahuje významnou hodnotu, jakou bezesporu je zájem na zpřístupnění environmentální informace.

Soud v předešlém výroku naznačil svůj pohled na třetí předběžnou otázku. Jednoznačně prohlašuje, že při každém rozhodování o zpřístupnění informací o životním prostředí veřejnosti musí proběhnout komparace tohoto veřejného zájmu se zvláštním zájmem na zachování průmyslového tajemství, ochraně mezinárodních vztahů či nerušeném trestním vyšetřování. „*Tato okolnost nicméně nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce určil na základě obecně závazného předpisu kritéria umožňující usnadnit toto posouzení protichůdných zájmů, avšak pod podmínkou, že tento předpis nezbaví příslušné orgány možnosti skutečně provést zvláštní posouzení každé situace, která jim je předložena v rámci*

²⁹ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 16. prosince 2010. Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Věc C-266/09.

žádosti o přístup k informaci o životním prostředí podané na základě směrnice 2003/4.³⁰

3.1.3. Aarhuská úmluva

V daném případě se předmětem sporu stala otázka výjimek z obecného práva na přístup k informacím. Musíme pamatovat, že strany jednak nemají povinnost všechny výjimky do svých právních rádu zakomponovat a za druhé, skutečnost, že v určitém případě je naplněna některá z kategorií výjimek, ještě pro orgány veřejné správy neznamena povinnost se jimi taxativně řídit a automaticky odepřít požadované informace. „V obecné rovině je třeba především zdůraznit, že důvody pro odepření poskytnutí informace nesmějí být zneužívány nebo informace do těchto kategorií zařazovány mechanicky bez náležitého přezkoumání. Aarhuská úmluva dokonce požaduje, aby byl v každém jednotlivém případě zvážen veřejný zájem, jemuž by zpřístupnění informace sloužilo, vůči zájmu svědčícímu pro nezveřejnění.“³¹ Důraz je kladen též na restriktivní interpretaci výjimek, strany se přeci dohodly, že informovaná veřejnost je stěžejní atribut na cestě k lepšímu a transparentnějšímu rozhodování, tak proč hledat různorodé cestičky, jak toto právo nakonec potlačit? Obecně by se měl při poměrování veřejných zájmů uplatnit následující postup: „... „v situacích, kde existuje významný veřejný zájem na zveřejnění jistých environmentálních informací a relativně malá míra poškození zájmů, vyžadovala by Úmluva uveřejnění těchto informací.“³²

3.2. C-514/11 P a C-605/11 P

3.2.1. Skutkové okolnosti případu

Liga para a Protecção da Natureza (LPN), portugalská organizace podporující ochranu životního prostředí, podala v dubnu 2003 Komisi stížnost kvůli přehradě na řece Sabor. Podle LPN projekt porušuje směrnici Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Komise na podnět reagovala a zahájila s Portugalskem řízení pro nesplnění povinnosti tím, že s portugalskou stranou zahájila dialog. V březnu 2007 se LPN na Komisi obrátila s žádostí o zpřístupnění informací o průběhu vyřizování žádosti a o nahlédnutí do příslušných dokumentů z dílny pracovní skupiny Komise. Komise opětovně žádosti zamítla s odkazem na nařízení č. 1049/2001, článek 4 odst.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 16. prosince 2010. Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Věc C-266/09.

³¹ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 29. ISBN 978-80-87439-16-6.

³² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 29. ISBN 978-80-87439-16-6.

2 třetí odrážka: „*Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany: ... cílů inspekce, vyšetřování a auditu.*“³³ V rámci vysvětlení svého stanoviska Komise konstatovala, že zpřístupnění dokumentů by pravděpodobně narušilo vztahy vzájemné důvěry, jejichž zachování je nezbytné pro smírné vyřízení nesrovnalostí. Argument veřejného zájmu zde považuje za bezpředmětný, LPN jej totiž nepodložila žádnými konkrétními závěry. LPN se v návaznosti na odepření žádosti obrátila na SDEU.

3.2.2. Právní posouzení

Podáním se zabýval Tribunál a ve svém rozhodnutí dal za pravdu Komisi. Potvrdil její obavy, že pokud by došlo ke zpřístupnění dokumentů, bylo by její vyšetřování zásadně ohroženo. Vzhledem k povaze dokumentů navíc nelze uvažovat ani o částečném poskytnutí dokumentů, jelikož z jejich povahy vyplývá, že zveřejnění pouhé části by v podstatě mělo stejný dopad, jako kompletní zpřístupnění. Tribunál určil náhradu vlastních nákladů i nákladů Komise LPN. Ta se se závěrem nespokojila a společně s Finskou republikou, která se k návrhu připojila, se obrátila na Soudní dvůr s kasační stížností. Jejich argumentace se opírala o tři důvody: 1) Porušení článku 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, 2) porušení druhé věty článku 6 nařízení č. 1367/2006, 3) Porušení článku 4 odst. 2 in fine nařízení 1049/2001.

V rámci prvního důvodu kasační stížnosti LPN společně s Finskem namítají, že nelze příslušné ustanovení nařízení interpretovat, tak že lze zcela odepřít přístup k dokumentům a to na základě obecné domněnky. Svou pozici opírají o tvrzení, že použití obecné domněnky není přenositelné na probíhající řízení. Soudní dvůr v první řadě konstatuje, že nelze zpochybnit, že dokumenty uvedené v žádosti patří do vyšetřování podle čl. 4 odst. 3 třetí odrážky. V otázce, zda lze v daném případě upustit od konkrétního a individuálního posuzování jednotlivých dokumentů si vypomáhá odkazem na svoji předešlou judikaturu. „*Řízení o nesplnění povinnosti má navíc znaky srovnatelné se znaky řízení o kontrole státních podpor, ve vztahu k němuž Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau uznal platnost obecné domněnky... V obou případech jde totiž o řízení zahájené proti členskému státu odpovědnému buď za poskytnutí sporné podpory (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, bod 57), nebo za údajné porušení unijního*

³³ Čl. 4 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, ze dne 30. 5. 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

práva.³⁴ Soudní dvůr považuje proceduru šetření, zda došlo k porušení unijního práva za natolik specifickou, že je potřeba požadavek transparentnosti ve vztahu k veřejnosti odpovídajícím způsobem modifikovat.

V bodě 2 kasační stížnosti se navrhovatelé dovolávají zohlednění nařízení č. 1367/2006, které rozšiřuje povinnosti orgánů a institucí EU o požadavky formulované Aarhuskou úmluvou. „Pokud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení (ES) č. 1049/2001, s výjimkou šetření, zejména týkajících se možného porušení práva Společenství, má se za to, že převažující veřejný zájem na zpřístupnění existuje v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.“³⁵ Článek 6 v odstavci 1 upřednostňuje veřejný zájem na zpřístupnění informací, pokud se požadované údaje týkají emisí, tento zvýhodněný režim se však nepoužije pro případy šetření, zvláště těch, které se týkají porušení smlouvy. „Pokud jde o ostatní výjimky stanovené v článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001, vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.“³⁶ S pomocí jazykového výkladu Soudní dvůr dospěl k závěru, že právě citovaná druhá věta článku 6 odst. 1 se na daný případ vůbec nepoužije, jelikož se zde zřetelně hovoří o ostatních výjimkách v článku 4. „První věta uvedeného odstavce 1 totiž zakotvuje pravidlo pro výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001. Druhá věta téhož odst. 1 nezmiňuje pouze „ostatní výjimky“, ale „ostatní výjimky stanovené v článku 4 [nařízení č. 1049/2001]“. Tímto ustanovením jsou tedy míněny výjimky v tomto čl. 4 odst. 1, 2 druhé odrážce, odst. 3 a 5. Vzhledem k tomu, že řízení o nesplnění povinnosti jsou vyšetřováním ve smyslu článku 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, na něž poukazuje první věta čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, nespadá takové vyšetřování pod pojem „ostatní výjimky“ v druhé větě tohoto čl. 6 odst. 1.“³⁷ Ani zde se tak dle Soudního dvora Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení.

Třetí důvod kasační stížnosti se zabýval absencí porovnání veřejného zájmu na zpřístupnění se zvláštním zájmem Komise na klidném průběhu vyšetřování. Soudní dvůr i

³⁴ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 14. listopadu 2013. Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Finská republika proti Evropské komisi. Spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P.

³⁵ Čl. 6 odst. 1 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

³⁶ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 14. listopadu 2013. Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Finská republika proti Evropské komisi. Spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P.

³⁷ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 14. listopadu 2013. Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Finská republika proti Evropské komisi. Spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P.

tento žalobní důvod zamítnul. Podle něj žalobkyně dostatečně nespécifikovaly, v čem spočívá veřejný zájem na poskytnutí posuzovaných dokumentů. Jejich tvrzení je založeno na obecném zvýšení transparentnosti, což za daných okolností v konfrontaci se zájmem na poklidném průběhu řízení jednoduše nemůže obstát. Kasační stížnost tak byla zamítnuta v celém rozsahu, včetně žádosti o revokování rozhodnutí ohledně nákladů řízení.

3.2.3. Aarhuská úmluva

„Žádost o environmentální informace lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo: a) důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento ráz;...c) „průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy;“³⁸ Aarhuská úmluva v článku 4 nabízí přípustné důvody pro odepření jinak široce garantovaného práva na informace. Na výjimkách v odst. 4 pododstavci 4 písm. a) a c) postavil svou argumentaci i SDEU, když posvětil postup Komise, která odmítla v požadovaném termínu poskytnout informace díky existenci silnějšího zájmu. Jak ovšem vyplývá z další části článku 4 a celkově z cílů a smyslu Aarhuské úmluvy preference jiných zájmů než veřejného na přístupu k informacím, se nesmí stát normou. Naopak pravidlem by mělo být zveřejnění informace, ať na žádost, nebo z vlastní iniciativy správního orgánu. „Ustanovení opravňující odmítnutí proto musí být vykládána a používána restriktivně, aby nebylo znemožněno uplatňování tohoto pravidla. Kromě toho platí, že orgán je u každého dokumentu, k němuž má být poskytnut přístup, povinen zvážit – ve světle informací dostupných danému orgánu – zda by zpřístupnění dokumentu skutečně mohlo ohrozit některý z veřejných zájmů chráněných výjimkami, které umožňují odmítnutí přístupu. Tyto výjimky lze použít pouze tehdy, pokud je riziko narušení veřejného zájmu přiměřeně předpokladatelné, a nikoli čistě hypotetické.“³⁹ Jak lze ve světle těchto faktorů hodnotit rozsudek SDEU? Svě stanovisko si jistě obhájí, jelikož postupoval a argumentoval v souladu s literou legislativy (konkrétně nařízení). Pokud však na situaci nahlédneme z hlediska široce pojaté ochrany životního prostředí, což je i smyslem této práce, pohled se mění. Jak si ukážeme při rozboru následujícího rozsudku, lze vypozařovat ve způsobu rozhodování jasnou tendenci, která z pohledu životního prostředí zcela jistě není žádoucí.

³⁸ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluvny/>

³⁹ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 66. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvny/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvny/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

3.3. C-612/13 P

3.3.1. Skutkové okolnosti případu

Britské sdružení ClientEarth, jehož hlavním předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, se dne 8. 9. 2010 obrátilo na generální ředitelství Evropské komise s žádostí o přístup k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 a č. 1367/2006. Komise podání vyhověla jen částečně, jelikož zbytek dokumentů lze podřadit pod výjimku z povinnosti zpřístupnit informaci stanovenou v článku 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001. ClientEarth se s touto reakcí nespokojil a opětovně si zažádal o obsah studií, které analyzovaly úroveň transpozice vybraných směrnic členskými státy. Nakonec Komise sice zpřístupnila nevládní organizaci ClientEarth 41 studií, šlo však o materiály v neúplné podobě. Obsahovaly úvodní stranu, obsah, přílohy s posuzovanými předpisy nebo rámeček pro transpozici a provádění. Zato už dokumenty nezahrnovaly souhrnný přehled, právní analýzu přijatých opatření k implementaci směrnic do vnitrostátního práva či závěr. Komise podobně jako v případě kauzy LPN argumentovala obavou z případného zveřejnění citlivých informací, což by mohlo zásadně narušit atmosféru vzájemné důvěry, a tak zkomplikovat smírné překonávání nedostatků v provedení evropského práva. ClientEarth situaci neakceptovalo a obrátilo se na SDEU.

3.3.2. Právní posouzení

Tribunál se přiklonil k názoru Komise a všech sedm žalobních důvodů zamítl. ClientEarth si podalo kasační stížnost k Soudnímu dvoru. Své stanovisko podpořilo třemi důvody: 1) Při výkladu článku 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 se Tribunál dopustil nesprávného správního posouzení, když pod „vyšetřování“ zahrnul sporné studie. Navíc nesprávně posoudil slovní spojení „porušení ochrany cílů vyšetřování“, 2) Článek 4 odst. 2 třetí odrážka není v souladu s článkem 4 odst. 1 a 4 Aarhuské úmluvy, 3) Nedostatečné zohlednění veřejného zájmu na přístupu k environmentálním informacím.

Soudní dvůr se trochu netradičně nejprve věnuje důvodu č. 2. ClientEarth odmítá interpretaci Tribunálu, že článek 4 odst. 1 a 4 pododstavec písm. c) Aarhuské úmluvy není přímo použitelný na orgány EU. Vedle toho Tribunálu vytýká, že nezohlednil ustanovení Aarhuské úmluvy o restriktivním výkladu výjimek ze základního práva na informace. A v neposlední řadě nereflektuje smysl a cíl Úmluvy, jak mu ukládá Vídeňská úmluva o smluvním právu. Soudní dvůr nejprve potvrdil závaznost a s ní související přednost mezinárodní úpravy, která v EU projde ratifikačním procesem. Přitom však znovu následuje a navazuje na rozhodnutí Tribunálu. *„V této souvislosti – jak správně podotkl Tribunál v bodě 96 napadeného rozsudku – odkaz v čl. 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy na vnitrostátní právní*

úpravu dokládá, že tato úmluva byla zjevně koncipována s přihlédnutím k vnitrostátním právním ráadům, a nikoli k právním specifikům takových organizací regionální hospodářské integrace, jako je Unie, ačkoli i takové organizace mohou tuto úmluvu v souladu s jejími články 17 a 19 podepsat a přistoupit k ní.⁴⁰ Soudní dvůr zde deklaruje specifický charakter Unie, jako mezinárodní organizace, jež přistoupila k úmluvě primárně určené státům. Tato skutečnost musí být při výkladu jednotlivých ustanovení prakticky zohledněna. Tyto úvahy rázem zneplatňují argument, že by ze strany Tribunálu nebyly dodrženy zásady dobré víry při výkladu smluv podle Vídeňské úmluvy. Soudní dvůr tak dospěl k závěru, že nařízení a jeho článek 4 odst. 2 třetí odrážka je kompatibilní s článkem 4 Aarhuské úmluvy.

První důvod kasační stížnosti má dvě části a Soudní dvůr je řeší odděleně. Nejprve se zabývá údajnou nesprávnou interpretací vyšetřování, jako výjimky pro odepření přístupu k dokumentům orgánů Unie. Dle žalobce nebyly u sporných studií splněny formální požadavky na dokumenty, které mohou být základem pro vyšetřování. ClientEarth ještě namítal skutečnost, že sporné studie nevypracovala sama Komise, nýbrž se jedná o výsledek práce externí instituce. Soudní dvůr všechny argumenty jednoznačně odmítl. Z žádného jeho předchozího rozhodnutí nevyplývá specifický formální požadavek na materiály, které se mají stát podkladem pro vyšetřování. Skutečnost, že Komise zadala vypracování studie externímu dodavateli, pak nijak nedevaluje jejich hodnotu a nijak nebrání jejich následnému použití. „Okolnost, na kterou klade důraz ClientEarth, že vypracování sporných studií svěřila Komise externímu dodavateli, spíše než aby je zajistila vlastními útvary, a že tyto studie neodrážejí její postoj ani nezakládají její odpovědnost, neznamená, že by Komise tím, že objednala vypracování takových studií, sledovala jiný cíl než disponovat díky těmto vyšetřovacím nástrojům podrobnými informacemi o souladu právních předpisů několika členských států s unijním právem životního prostředí, které jí umožní odhalit možná porušení zmíněného práva a případně zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu, který svoje povinnosti nesplnil.“⁴¹ V této části tak Soudní dvůr opět kasační stížnost zamítl.

V druhé části prvního důvodu kasační stížnosti se britská organizace brání výkladu, podle kterého by poskytnutí informací obsažených ve studiích mělo „porušit ochranu cílů vyšetřování“. Nežádá totiž zpřístupnění celého spisu, který se vztahuje k řízení o porušování práva EU, ale pouze ke sporným studiím. „ClientEarth také tvrdí, že dokud Komise

⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015. ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P.

⁴¹ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015. ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P.

nezahájila proti dotyčnému členskému státu formální řízení, nebylo možné mít za to, že by zpřístupnění sporných studií mohlo narušit atmosféru vzájemné důvěry. Pouhá existence těchto studií totiž nepostačovala k tomu, aby mezi jednotlivými dotčenými členskými státy a Komisí vznikly dvoustranné vztahy zasluhující ochranu na úkor transparentnosti.⁴² Soudní dvůr ještě před rozbořem argumentů protistrany uznává, že samotná skutečnost, že byl naplněn důvod pro odmítnutí přístupu k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 k samotnému kroku zdaleka nestačí. Musí existovat konkrétní okolnosti, které odůvodňují upřednostnění zvláštního zájmu na ochraně cílů vyšetřování před veřejným zájmem na zpřístupnění údajů týkajících se životního prostředí obsažených v dokumentech. Tribunál podobně jako v případě LPN posvětil rozhodnutí komise o odepření vybraných částí sporných studií s odkazem na obecnou domněnku, že by byla porušena ochrana cílů vyšetřování. Jak však konstatuje Soudní dvůr, takový postup je možný pouze v případě studií, na jejichž základě bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti, nikoliv však u těch studií, u kterých v době rozhodnutí o žádosti nebylo jasné, jak bude Komise postupovat, zda danou proceduru ve finále zahájí. „*Za těchto podmínek se Tribunál tím, že v napadeném rozsudku připustil možnost Komise po právu rozšířit působnost domněnky důvěrnosti na sporné studie uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku, dopustil nesprávného právního posouzení.*“⁴³ To automaticky neznamená, že měla Komise veškeré studie, které se nestaly podkladem vyšetřování zpřístupnit, rozhodně je však měla jednotlivě a konkrétně posoudit a na základě toho rozhodnout, jak s nimi naloží. V této části tak musí Soudní dvůr rozsudek Tribunálu zrušit.

Pokud jde o třetí důvod kasační stížnosti, lze směle odkázat na text z předchozího případu, protože ClientEarth namítá stejné pochybení jako LPN a Finsko, tedy nedostatečné zohlednění veřejného zájmu, kdy se odvolává na zásady transparentnosti a demokracie. „*Nicméně... taková obecná tvrzení, jako jsou tvrzení uváděná ClientEarth, nemohou prokázat, že zásady transparentnosti a demokracie mají v projednávaném případě zvláštní význam, který by mohl převážit nad závěry odůvodňujícími odepření přístupu k celému obsahu sporných studií založených do spisu vztahujícímu se k řízení o nesplnění povinnosti ve fázi*

⁴² Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015. ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P.

⁴³ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015. ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P.

postupu před zahájením soudního řízení.⁴⁴ V této části proto Soudní dvůr kasační stížnost zamítnul.

3.3.3. Aarhuská úmluva

Další rozhodnutí přineslo hned několik zajímavých východisek. Rozlišuje Úmluva mezi smluvními stranami, máme snad signatáře škatulkovat do různých kategorií? „*Kterákoli organizace uvedená v článku 17, která se stane stranou této úmluvy, aniž by její členské státy byly stranou úmluvy, bude vázána všemi povinnostmi stanovenými touto úmluvou.*“⁴⁵ Jde o zcela jasnou formulaci, která neskýtá prostor pro komplikovaný výklad. Žádnou zmínku o specifickém postavení orgánů regionálních organizací jakou je i EU, zde nenalezneme. EU v mnoha judikátech navíc jasně deklarovala, že mezinárodní závazky, které pro ni plynou z mezinárodních smluv, ji zavazují stejně, jako zavazují její členské státy a jejich orgány. Přesto se v rozsudku objevuje tvrzení, které naznačuje jiné vnímání. „*Za těchto podmínek nelze ani odkaz na vyšetřování „trestného činu nebo činu disciplinární povahy“, učiněný v čl. 4 odst. 4 prvním pododstavci písm. c) Aarhuské úmluvy, ani povinnost interpretovat důvody pro odepření přístupu podle prvního z uvedených ustanovení restriktivně, upravenou v čl. 4 odst. 4 druhém pododstavci této úmluvy, chápat tak, že obsahují konkrétní povinnost uloženou unijnímu normotvůrci.*“⁴⁶ SDEU zde jasně naznačuje, že ustanovení Aarhuské úmluvy nelze aplikovat stejně na orgány EU jako na vnitrostátní orgány. Tento svůj záměr mimo jiné opírá o gramatický výklad zmiňovaného článku 4 odstavce 4 Aarhuské úmluvy, kdy smlouva přímo odkazuje na „vnitrostátní orgány“, z čehož Soudní dvůr usuzuje, že byla primárně koncipována pro státy, a proto nemůže plně reflektovat specifickou povahu mezinárodních organizací, navíc tak unikátních jako je EU. „*Za prvé, vykládat odkaz na vnitrostátní právo v článku 4(1) Úmluvy jako poukaz na to, že ustanovení Úmluvy by se neměla – nebo ne jako taková – vztahovat na právo EU, je mírně řečeno zvláštní. Řada mezinárodních smluv samozřejmě hovoří o členských „státech“ a jejich „vnitrostátní“ legislativě. Tyto smluvní formulace se mohou v budoucnosti přizpůsobit praxi, kdy EU bude uzavírat smlouvy. Ale zajisté tak nečinila konzistentně až dosud. Měli bychom předpokládat do budoucnosti, že EU bude vázána takovými smlouvami, jen pokud filtr závazků Soudu, koncipovaný specificky pro institucionální charakteristiky regionální organizace pro*

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015. ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P.

⁴⁵ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015. ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P.

*ekonomickou integraci, to umožní?*⁴⁷ Autor článku se pozastavuje nad výkladem SDEU, dle kterého některé články prakticky vylučují jejich použití na právní řád EU. Znamená to snad, že pokud EU přistoupí k mezinárodní smlouvě, je jí vázána, pouze do té míry, pokud neodporuje jejímu právu, včetně sekundární normotvorby? V takovém případě by EU představovala velice složitého partnera, který se naprosto vymyká principu rovnosti subjektů mezinárodního práva.

Naznačil SDEU trend, když opětovně upřednostnil zájem Komise na zachování důvěrného rázu vyšetřování před veřejným zájmem na zpřístupnění dokumentů s informacemi o životním prostředí? Je otázkou, zda máme ve způsobu rozhodování skutečně hledat zřetelnou konzistentní tendenci. Někteří mohou namítnout, že na základě těchto dvou sporů nelze vyvozovat precedenční závěry, jelikož protistrany neměly dostatečně silné argumenty. Navíc mohou namítnout, že Soudní dvůr potvrdil, svoji nezávislost a nestrannost, když dal v kauze ClientEarth této organizaci a její stížnosti částečně za pravdu. Nelze ovšem ignorovat, že v obou případech se Soudní dvůr přiklonil ke zvláštnímu zájmu Komise před zájmy a principy prvního pilíře Aarhuské úmluvy. Pokud by do budoucna mělo jít o konzistentní judikaturu, pak lze oprávněně pochybovat, jak vážně je míněný závazek EU vůči obsahu Aarhuské úmluvy. Tyto obavy vyjádřili i Laurens Ankersmit a Benedikt Pirker: „*Již tehdy a i v tomto případě se objevuje neblahý dojem nerovného zacházení, pokud zvážíme, že Soud neváhá s uložením přísných povinností členským státům, kdykoli má vykládat Aarhuskou úmluvu, aby vyjasnil povinnosti členských států dle Úmluvy.*“⁴⁸ Podle nich se jako zvláště problematický jeví přístup, kdy na jednu stranu Unie odmítá určité požadavky Aarhuské úmluvy sama aplikovat a přitom prostřednictvím SDEU požaduje, aby členské státy takový požadavek samy důsledně dodržovaly...

Společnost ClientEarth má na počínání orgánů EU v této oblasti jasný názor. „*Avšak pro řadu příslušníků veřejnosti, pro novináře, nevládní organizace, získávání přístupu k informacím od evropských institucí je obtížné. Instituce EU často upírají nevládním organizacím a novinářům přístup k dokumentům bezdůvodně a porušují pravidla transparentnosti. Vědecké studie o dopadu evropské politiky na ŽP, studie o tom, jak členské státy uplatňují právo ŽP EU, dopisy Komise členským státům, které porušují právo ŽP EU a*

⁴⁷ ANKERSMIT, Laurens a PIRKER, Benedikt. Review of EU legislation under EU international agreements revisited: Aarhus receives another blow. In: *European law blog: News and comments on EU Law* [online]. 17. 11. 2015 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2999>

⁴⁸ ANKERSMIT, Laurens a PIRKER, Benedikt. Review of EU legislation under EU international agreements revisited: Aarhus receives another blow. In: *European law blog: News and comments on EU Law* [online]. 17. 11. 2015 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2999>

právní stanoviska právních služeb institucí EU k přijetí nařízení EU jsou příklady dokumentů, které jsou utajované.“⁴⁹ Ukazuje se, že pro širokou veřejnost je velice složité získat přístup k požadovaným dokumentům. Dle ClientEarth je takový postoj evropských orgánů zcela v rozporu s pravidly transparentnosti, která náleží ke stěžejním pilířům EU. EU není ochotná zpřístupnit zprávy o způsobu transpozice sekundární normotvorby, korespondenční komunikaci s členskými státy...Podobné dokumenty jsou klasifikovány jako tajné.

3.4. C-71/14

3.4.1. Skutkové okolnosti případu

Společnost PSG Eastbourne, podnik realizující se ve vyhledávání nemovitostí, si zažádal o zpřístupnění informací o životním prostředí v inkriminované lokalitě u rady hrabství v souvislosti s probíhající realitní transakcí. Rada hrabství poskytla požadované informace, tuto žádost přitom zpoplatnila a vyčíslila do celkové výše 17 liber (přibližně 23 eur). K této částce se dopracovala na základě standardizovaného přehledu poplatků, který je veřejně dostupný. Výrazná část údajů pocházela z databáze, kterou Rada spravuje a využívá k nejrůznějším účelům. „*Tabulka poplatků používaná radou hrabství přiřazuje ke každému druhu požadovaných informací paušální náklady, které jsou uplatňovány jednotným způsobem nezávisle na autorovi žádosti. Tyto náklady byly radou hrabství vypočteny na základě hodinové sazby s přihlédnutím k času, který celý informační útvar věnuje vedení databáze a vyřizování individuálních žádostí o informace. V souladu s praxí rady hrabství jsou poplatky požadované v projednávané věci určeny k pokrytí celkových nákladů, které nese tento orgán, na splnění těchto dvou úkolů, aniž mu z toho plyne zisk.*“⁵⁰ Do výsledné částky byly promítnuty i režijní výdaje, představující čas a vynaložené úsilí zaměstnanců na vyřízení jednotlivých žádostí o informace. PSG Eastbourne nesouhlasila s výší poplatků a podala stížnost ke Komisaři pro informace. Komisař námitku uznal, když rozhodl, že poplatek neodpovídá čl. 8 odst. 3 nařízení EIR, které implementuje požadavky směrnice č. 2003/4 o přístupu k environmentálním informacím. Zahrnují totiž další náklady vedle výdajů na poštovné, pořízení kopií nebo jiných výloh souvisejících s poskytováním informací. S tímto rozhodnutím se nespokojila Rada hrabství a obrátila se na předkládající soud, jelikož považuje vymezení výše poplatku za zákonné a přiměřené. Předkládající soud po prvním posouzení dal

⁴⁹ Access to information: an introduction. In: *Clientearth.org* [online]. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.clientearth.org/access-to-justice/access-to-information/introduction-1174>

⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. října 2015. East Sussex County Council proti Information Commissioner. Věc C-71/14.

částečně za pravdu obou stranám. Protože se strany sporu dovolávají výkladu evropského práva, rozhodl se řízení přerušit a využít řízení o předběžné otázce.

3.4.2. Právní posouzení

Pro naše účely se budeme zabývat pouze první předběžnou otázkou. Může poplatek, ve smyslu směrnice č. 2003/4, zahrnovat náklady na vedení databáze s informacemi o životním prostředí a k tomu režijní výdaje, které zahrnují např. práci zaměstnanců? Pro odpověď na položené otázky Soudní dvůr podrobuje rozboru směrnici č. 2003/4. Článek 5 odstavec 2 hovoří jasně: „*Orgány veřejné správy mohou účtovat poplatek za poskytnutí jakýchkoli informací o životním prostředí, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou částku.*“⁵¹ Soudní dvůr tak vyvozuje ze směrnice dvě základní podmínky, zpoplatnit lze pouze proces poskytování informace a navíc částka, kterou orgán požaduje, musí být přiměřená.

Podle SDEU je zřejmé, že směrnice č. 2003/4 rozlišuje mezi poskytováním informací o životním prostředí a přístupem k veřejným registrům a seznamům. Výše zmiňovaná databáze Rady hrabství jednoznačně spadá pod položku veřejných registrů. Zde je klíčové znění článku 5 odst. 1 směrnice: „*Přístup k veřejným registrům nebo seznamům zavedeným a vedeným podle čl. 3 odst. 5 a prohlížení požadovaných informací na místě jsou bezplatné.*“⁵² Orgány veřejné správy musí zajistit přístup do veřejných registrů, včetně dotčené databáze bezplatně. V takovém případě nelze náklady vynaložené na spravování a vedení databáze zahrnout do poplatku, který je vyměřen za poskytnutí informace. Samostatný přístup k veřejným registrům je bezplatný, ale pokud se s ním pracuje v rámci žádosti o zpřístupnění informací, najednou bude součástí vyúčtovaných nákladů? Takový postup by neměl logiku, a proto Soudní dvůr rozhodl: Výdaje na vedení databáze nelze zohlednit při výpočtu poplatku za poskytnutí informace.

Vnitrostátní britský předpis zúžil náklady, které mohou tvořit součást poplatku na poštovné, výdaje na pořízení kopií, atd. Přitom směrnice hovoří o nákladech, které souvisejí s poskytováním informací. Bez práce zaměstnanců orgánů veřejné správy na vyřízení žádosti by bylo její zpřístupnění nemyslitelné, navíc čas, kteří zaměstnanci stráví řešením žádosti, nemohou využít k výkonu jiných povinností. „*Naproti tomu náklady týkající se „poskytnutí“ informací o životním prostředí, které jsou na základě čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/4 způsobilé, nezahrnují pouze výdaje na poštovné a kopírování, ale také náklady spojované s časem, který*

⁵¹ Čl. 5 odst. 2 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

⁵² Čl. 5 odst. 1 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

zaměstnanci dotyčného orgánu veřejné správy věnují vyřízení individuální žádosti o informace, což zahrnuje zejména čas na vyhledávání příslušných informací a jejich zpracování do požadovaného formátu.“⁵³ Soudní dvůr tak reflektuje skutečnost, že tzv. režijní výdaje na zaměstnance patří do nákladů, které lze zahrnout do výsledného poplatku za vyřízení žádosti o zpřístupnění informace. To už ovšem neplatí pro ty náklady zaměstnanců, které vznikají při spravování veřejných registrů!

V neposlední řadě musel soud zkoumat, za jakých okolností se dá hovořit o přiměřené výši poplatku. Soudní dvůr se odvolává na svoji předchozí judikaturu, když připomíná, že poplatek především nesmí mít odrazující povahu (viz rozsudek Komise vs. Německo). Soud na základě tohoto případu svou argumentaci rozvádí. Konkrétně se zabývá otázkou, jestli hospodářská situace žadatele může být za všech okolností určujícím kritériem. „*V situaci, kdy má předkládající soud za to, že s ohledem na hodnotu dotčených transakcí, nemají podle všeho poplatky, které jsou ukládány radou hrabství, ve zvláštním kontextu vyhledávání nemovitostí odrazující povahu, je třeba tudíž konstatovat, že samotná skutečnost, že tyto poplatky nemají ve vztahu k hospodářské situaci osob zahrnutých do nemovitostních transakcí odrazující povahu, nezbavuje orgán veřejné správy jeho povinnosti dbát rovněž na to, aby veřejnost nepovažovala uvedené poplatky s přihlédnutím k obecnému zájmu na ochraně životního prostředí za nepřiměřené.*“⁵⁴ Osobní dispozice nemohou být ve všech případech rozhodujícím hlediskem, když posuzujeme, zda je částka přiměřená či nikoliv. Záleží i na obecném mínění, jestli výše poplatku neodporuje dobrým mravům. Že si konkrétní osoba může dovolit vysokou částku zaplatit, neznamená, že jiný subjekt, který bude v podobné pozici, bude mít stejnou možnost. A že má stejné právo na přístup k právní ochraně je na základě zásady rovného zacházení nezpochybnitelné.

3.4.3. Aarhuská úmluva

Směrnice č. 2003/4 prakticky výslovně přejímá požadavky formulované Aarhuskou úmluvou v člancích 4 a 5. Článek 4 odst. 8 uvádí: „*Strany mohou povolit svým orgánům veřejné správy účtovat za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši.*“⁵⁵ Pokud parafrázujeme článek 5 odst. 2, tak zavazuje smluvní strany k vytvoření veřejných registrů, seznamů, k nimž bude zajištěn bezplatný přístup. Aarhuská

⁵³ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. října 2015. East Sussex County Council proti Information Commissioner. Věc C-71/14.

⁵⁴ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. října 2015. East Sussex County Council proti Information Commissioner. Věc C-71/14.

⁵⁵ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

úmluva poměrně jednoznačně určuje, které služby veřejnosti mají podléhat poplatkové povinnosti, a které nikoli. Zároveň si musíme uvědomit, jak Aarhuská úmluva praví v základních ustanoveních, oprávnění a povinnosti zaručené Úmluvou představují výchozí úroveň. Smluvní strany tak mají možnost hrazení poplatku omezit, případně úplně zrušit. „*Úmluva obsahuje koncept, že pokud mají informace být skutečně přístupné, musejí být také cenově dostupné. Článek 4, odstavec 8, uvádí, že úhrada za informace musí být přiměřená. Mnoho zemí s přístupem k předpisům týkajících se informací usiluje o to, aby informace byly dostupné, nebo pokud možno bezplatné.*“⁵⁶ Tímto případem je i zákon č. 123/1998 sb. o právu na informace o životním prostředí. „*Její výše však nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli, tj. smí pouze pokrývat vynaložené technické náklady povinné osoby spojené s vyřízením žádosti.*“⁵⁷ ČR i VB v dané oblasti přijali přísnější pravidla, pokud jde o zavedení poplatků, což je z pohledu Aarhuské úmluvy jednoznačně vítané.

Jaké by s přihlédnutím ke všem zmiňovaným faktorům měly být přiměřené poplatky? „*Soud soudně rozhodnul proti Spojeným královstvím ve věci Edwards (věc C-260/11). Jak právo EU i Aarhuská úmluva, kde je Spojené království signatářem, ukládá členům zajistit, že občané a skupiny si mohou dovolit se obrátit na soud a zpochybnit rozhodnutí veřejných i soukromých entit, které ohrožují životní prostředí.*“⁵⁸ Základním kritériem při určování výše správních poplatků je jejich přiměřenost. Členové veřejnosti by neměli být odrazeni výši poplatků od prosazování svého legitimního práv na řádné zpřístupnění informace o životním prostředí. Orgány veřejné správy by měly používat argumenty, nikoliv nesmyslně vysoké poplatky, aby ospravedlnily své konkrétní kroky.

Návod, jak vysoké by poplatky měly být, nabízí mimo jiné směrnice č. 2003/4, v bodě 18 odůvodnění, kdy navrhuje obecné pravidlo: „*Poplatky nepřesáhnou skutečné náklady na tvorbu daného materiálu*“. Striktní dodržování této normy by však nemuselo být vždy žádoucí, v některých případech by mohla nákladnost materiálů zkomplikovat všeobecnou dostupnost, a pak lze těžko hovořit o přiměřeném nastavení výše poplatku. Mnohem

⁵⁶ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 68. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁵⁷ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 31. ISBN 978-80-87439-16-6.

⁵⁸ Cost of justice too high?: Environmental proceedings must not be “prohibitively expensive”. In: *New Law journal* [online]. 18. 4. 2013 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.newlawjournal.co.uk/nlj/content/cost-justice-too-high>

vhodnější, i když méně exaktní je princip, formulovaný ve sporu Komise vs. Německo 97: „Je nutné odmítnout každý výklad toho, co představuje „přiměřené náklady“ pro účely článku 5 směrnice [ES] [o informacích, 1990], pokud tento výklad může ve svém důsledku odradit osoby od úsilí získat informace nebo může omezit jejich právo na přístup k informacím.“⁵⁹ Za žádných okolností by neměla výše poplatku zabránit či omezit člena veřejnosti v uplatňování práva na informace podle Aarhuské úmluvy.

3.5. Shrnutí – Problémová implementace relativně neproblematické úpravy

První pilíř se vyznačuje v zásadě konkrétním vymezením svých požadavků. Na rozdíl od článků 6-9 obsahuje specifické lhůty, viz článek 4 odst. 2: „*Environmentální informace uvedené v odstavci 1 budou zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti, pokud rozsah a složitost informace neodůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude o prodloužení lhůty a o jeho důvodech informován.*“⁶⁰ Jelikož neponechává zákonodárcům smluvních stran velký prostor pro autonomní úpravu, mohlo by se zdát, že implementace a následné provedení požadavků proběhne bez komplikací. Samotná praxe však podobné předpoklady nenaplnila. V souvislosti s rozebíranými případy se jako zvláště problematicky jeví článek 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy, jenž upravuje výjimky z povinnosti orgánů veřejné správy zpřístupnit požadovanou environmentální informaci.

Potíže s řádnou implementací má dvě roviny. V první řadě se ukazuje, že orgány veřejné správy mají tendenci využívat výjimky dle článku 4 odst. 4 Úmluvy, avšak už neplatí, že by je aplikovaly restriktivně. V důsledku toho i v situacích, kdy žadatelům spíše svědčí veřejný zájem na zpřístupnění informace, se subjekt k požadované informaci nedostane. Druhou rovinu představují orgány EU, které upírají dokumenty s environmentálními údaji s odůvodněním, že případně zveřejnění představuje potenciální hrozbu pro jejich „šetření“. Například ve věci C-514/11 P a C-605/11 P se jazykový výklad Soudního dvora, proč je zpřístupnění informace vyloučené, jeví, jako skoro až absurdně komplikovaný. Navíc, jak vyplývá z předchozího textu SDEU, soud v obou případech nezaujímá konformní stanovisko s cíli a smyslem Aarhuské úmluvy. Zatímco vnitrostátní orgány tlačí k větší otevřenosti, u

⁵⁹ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 69. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁶⁰ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

unijních orgánů zastává velmi mírný až shovívavý postoj. Mohu předeslat, že se nejedná o specifikum prvního pilíře.

Při výběru rozhodnutí SDEU pro jejich následnou analýzu jsem se řídil kritériem, jaká ustanovení Aarhuské úmluvy se ukazují jako nejvíce problematická. Do úvahy navíc přicházela pouze rozhodnutí, která byla vynesena po přistoupení EU k Aarhuské úmluvě, jelikož až od toho okamžiku je Úmluva součástí unijního práva. Podle stejného klíče postupuji i u zbývajících pilířů. Z jednotného předmětu sporů se vymyká poslední rozhodnutí ve věci C-71/2014, kde Soudní dvůr řešil, za jakých okolností, lze poskytování informací zpoplatnit. Dle jeho stanoviska samotná Úmluva zpoplatnění vyřízení žádosti připouští, přitom ale nelze zpoplatnit jakoukoliv činnost s tím související. To platí například pro náklady, které vznikají v souvislosti se založením a vedením databáze s příslušnými informacemi.

4. Účast veřejnosti na rozhodování v judikatuře SDEU

Druhým pilířem Aarhuské úmluvy je účast veřejnosti na rozhodování. Účelnou účast veřejnosti si nelze představit bez přístupu k environmentálním informacím a následného přístupu k právní ochraně. Díky tomu prakticky nelze nahlížet na oprávnění garantovaná Úmluvou v této části odděleně od zbývajících obsahu. Každopádně platí, že účast veřejnosti v rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí představuje skutečné jádro Úmluvy, což můžeme zdokumentovat při bližším pohledu na preambuli a hlavně na její základní ustanovení. Bez účasti veřejnosti na rozhodování fakticky nelze akceptovat koncept odpovědnosti členů veřejnosti za zachování příznivého životního prostředí pro stávající i budoucí generace. Jak bychom mohli být v konečném důsledku hnáni k odpovědnosti, bez reálné možnosti ovlivňovat rozhodnutí, která mohou mít na životní prostředí zásadní dopad? Jaký smysl, by mělo právo každého na příznivé životní prostředí, pokud by se člověk neměl možnost zapojit do rozhodovacího procesu, který se životního prostředí bezprostředně dotýká? „*Princip informovanosti a účasti veřejnosti vychází z předpokladu, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být právními normami zajištěna možnost se na této ochraně podílet.*“⁶¹

Samotný pojem *účast veřejnosti* Aarhuská úmluva nevymezuje. Přesto v preambuli a při formulování cíle Úmluvy nabízí jasný návod, k čemu má zmiňovaná *účast veřejnosti* sloužit. „*Obecným cílem druhého pilíře je poskytnout veřejnosti mechanismy, které jí umožní podílet se na vytváření prostředí příznivého zdraví a životní pohodě (ve smyslu preambule Úmluvy), a tím zároveň se podílet i na povinnosti každého chránit a zlepšovat životní prostředí.*“⁶² V ideálním případě by přijímaná rozhodnutí v otázkách životního prostředí měla být výsledkem konstruktivního dialogu mezi příslušnými orgány veřejné správy a zástupci zainteresované veřejnosti. „*Veřejná účast přispěje rovněž k transparentnosti při rozhodování a posílí veřejnou podporu rozhodnutí o ŽP. Při jakémkoli rozhodování o ŽP veřejná účast vychází z kooperativních kroků veřejné správy a zúčastněných příslušníků veřejnosti, což by v*

⁶¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 53. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁶² MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 15. ISBN 978-80-87439-16-6.

*ideálním případě mělo vést k určité formě partnerství při tvorbě politiky.*⁶³ Bez větší otevřenosti správních orgánů si samozřejmě nelze účinnou spolupráci dost dobře představit.

Účast veřejnosti reflektuje skutečnost, že jsou to právě jednotlivci či nevládní organizace, kteří mají potřebné znalosti a opravdový zájem na zachování životního prostředí v oblasti, kde se realizují. Bez vyslechnutí jejich připomínek a obav prakticky nemůže správní úřad vydat objektivní rozhodnutí o potenciálním zásahu do přírody a krajiny. Zde musíme podotknout, že za vydání konečného rozhodnutí stále nese hlavní odpovědnost příslušný správní orgán. Hlavní argument Aarhuské úmluvy pro spolupráci orgánů veřejné správy, zástupců veřejnosti, případně i navrhovatele specifického záměru při vytváření rozhodnutí v záležitostech životního prostředí je prozaický a zcela racionální. Přinese lepší a kvalifikovanější rozhodnutí, která budou skutečně zohledňovat širokou škálu zájmů, včetně obecného zájmu na příznivém životním prostředí.

Požadavky na účast veřejnosti na rozhodování jsou zakotveny v člancích 6, 7, 8 Úmluvy. Článek 6 se zabývá účastí veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech (konkrétní záměry: umístění stavby, zprovoznění...), článek 7 účastí veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik a konečně článek 8 účastí veřejnosti při přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných nástrojů. Čeho se dotýkají, je patrné již ze samotného názvu. V článku 6 jsou podmínky účasti veřejnosti vymezeny velice konkrétně, na rozdíl od článků 7, 8, kde mají smluvní strany větší volnost, pokud se jedná o aplikaci požadavků. Pro lepší orientaci je důležité uvést další podstatný rozdíl mezi článkem 6 a 7. Článek 6 převážně stanoví oprávnění pro dotčenou veřejnost, zatímco v článku 7 a 8 se hovoří o veřejnosti obecně. Pro rozlišení veřejnosti a dotčené veřejnosti odkazujeme na kapitolu Aarhuská úmluva – Úvod, část definice. Tato odchylná úprava souvisí s rozdílným charakterem předmětu rozhodování. Pokud se například rozhoduje o povolení ke stavbě továrny, lze jednak poměrně jednoznačně určit rozsah dotčených subjektů (dotčená veřejnost) a navíc jde o dostatečně konkrétní objekt, což umožňuje nastavit jasná pravidla. Do rozhodovacího procesu také zasahuje jen omezený počet subjektů. U plánů a programů Aarhuská úmluva zavádí odlišný režim. „*Povinnosti orgánů a práva veřejnosti jsou definovány poněkud méně jasně než v článku 6, i když některá z ustanovení článku 6 jsou výslovně začleněna do článku 7, a to přinejmenším s ohledem na plány a programy. Článek 7 poskytuje stranám větší pružnost při hledání vhodných řešení pro účast veřejnosti při této*

⁶³ MÜLLEROVÁ, Hana. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of Aarhus convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 5 ISBN 978-80-8749-14-2.

kategorii rozhodování.“⁶⁴ Kritéria, kdy se má postupovat podle článku 6 a kdy naopak podle článku 7, nejsou jednoznačně určena. „Výbor shledal, že tato problematika musí být posouzena na základě kontextu, s přihlédnutím k právním účinkům konkrétního rozhodnutí. Shledal také, že při určování, zda konkrétní rozhodnutí je podle článku 6 nebo 7, není rozhodující jeho označení podle vnitrostátního práva dané strany; ale bude spíše záviset na právních funkcích a účincích daného rozhodnutí.“⁶⁵ Cituji zde sdělení ACCC/C/2006/16 Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy. Výbor vyvozuje dva závěry: za prvé, rozhodnutí, zda se bude postupovat podle článku 6, resp. 7 závisí na konkrétních okolnostech posuzovaného případu, nelze tedy postupovat šablonovitě, s odvoláním na specifické rozhodnutí. A za druhé, Výbor dává přednost materiálnímu hledisku, při určení vhodného režimu v dané záležitosti. V praxi to znamená, že když se v právním řádu určité smluvní strany hovoří o územním plánu, který přitom svou povahou splňuje náležitosti konečného rozhodnutí, bude se aplikovat článek 6 Úmluvy, bez ohledu na označení „územní plán“. Záměrně do komparace nebyl zařazen článek 8, který smluvním stranám poskytuje největší flexibilitu, co do implementace požadavků. Týká se účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně závazných aktů veřejné správy, částečně se tak v určitém stádiu dotýká i činnosti zákonodárných orgánů, na které, jak víme, se Úmluva přímo nevztahuje.

Zvláštní pozornost v rámci této práce bude věnována i proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, Environmental impact assessment). V první řadě musíme konstatovat, že nelze účast veřejnosti na rozhodování redukovat pouze na posuzování vlivů na životní prostředí. „Rozsah použití druhého pilíře Aarhuské úmluvy je však odlišný a poněkud širší než rozsah posuzování z hlediska životního prostředí. Například článek 6 se týká opakovaného zvážení a aktualizace provozních podmínek specifických činností, které v mnoha zemích, pokud se nejedná o větší změnu v činnosti, nepodléhají postupu EIA, ale spíše procesu schvalování z hlediska životního prostředí, např. povolení požadované v členských státech EU podle směrnice o průmyslových emisích.“⁶⁶ Avšak nelze pominout, že práva vyplývající

⁶⁴ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 137. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁶⁵ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 92. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁶⁶ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 91. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

z Aarhuské úmluvy jsou velice často aplikována, právě v rámci procesu posuzování vlivů. Proces posuzování vlivů je součástí mezinárodního práva již od roku 1991, kdy byla sjednána *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států*. Díky mezinárodnímu povědomí a vlivu Aarhuské úmluvy se stal jedním z nejvýznamnějších prostředků ochrany životního prostředí vůbec. Záslouhou procesu EIA se totiž z přístupu k rozhodovacím procesům těší široká veřejnost. Díky detailně popsáním krokům v proceduře je formální postavení veřejnosti, pokud jde o možnost vznášet připomínky, rozborů či nejrůznější stanoviska poměrně silné. Přesto dlouhou dobu se opravdu dalo mluvit pouze o formální účasti veřejnosti. Jak jinak nazvat řízení, při kterém k vypořádání s námitkami postačovala správnímu orgánu jedna věta? A pokud už výsledné stanovisko skutečně zohlednilo oprávněné připomínky veřejnosti, v navazujícím řízení se ignorovalo, protože mu chyběla hmotněprávní závaznost? Tyto nedostatky ve využívání procesu EIA dlouhou dobu provází i právní řád ČR. Jaká je situace dnes a co nastartovalo vytoužené změny, bude odkryto v závěrečné kapitole.

Obecný úvod k právu na účast veřejnosti na rozhodování měl za cíl vymezit základní meze druhého pilíře Aarhuské úmluvy. V souvislosti s druhým pilířem, doposud nepadla zmínka o EU. EU podobně jako členské státy musela transformovat právní řád, aby byl v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. K provedení účasti veřejnosti odsouhlasila „*směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně*.“⁶⁷ Směrnice jednak prvně zakotvuje účast veřejnosti na přípravě vybraných plánů a programů, navíc, což je velice podstatné, novelizuje a přizpůsobuje směrnice o posuzování vlivů a integrovaném povolení. Náležitá aplikace požadavků Úmluvy smluvními státy se však ukazuje minimálně stejně problematická jako u přístupu k informacím, ne-li více. Které části článku 6, 7, 8 Aarhuské úmluvy v praxi vyvolávají největší rozpaky? Co komplikuje vstup do zmiňovaných řízení nevládním organizacím, které bojují za ochranu životního prostředí? Mění se relevance účasti veřejnosti na konečném rozhodnutí? Převažuje snad u orgánů veřejné správy stále spíše formalistický přístup? Na tyto otázky se mimo jiné pokusíme nalézt odpověď ve světle judikatury SDEU. Jak už bylo naznačeno výše, práva garantovaná Úmluvou nelze prakticky oddělovat. A zejména to platí pro druhý a třetí pilíř. Účinná účast veřejnosti by skutečně nebyla možná, aniž by ta disponovala prostředky, jak učiněná

⁶⁷ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>

rozhodnutí zvrátit. Proto při rozboru rozhodnutí SDEU bude patrný přesah do třetího pilíře Aarhuské úmluvy, přístupu k právní ochraně.

4.1. C-115/09

4.1.1. Skutkové okolnosti případu

Společnost Trianel měla v úmyslu postavit tepelnou elektrárnu s cílem jejího plného zprovoznění v roce 2012. V rámci procesu posuzování vlivů tohoto záměru na životní prostředí vydala Bezirksregierung Arnsberg 6. května 2008 (regionální vláda) předběžné stanovisko, ve kterém záměr posvětila, když konstatovala, že v daném případě neexistují žádné právní výhrady. V pásmu 8 km od plánovaného místa stavby se přitom rozkládá pět území, která z rozličných důvodů patří mezi zvláště chráněná. Spolek pro životní prostředí podal žalobu proti inkriminovanému rozhodnutí, jelikož porušuje pravidla směrnice o přírodních stanovištích, konkrétně její článek 6 v odst. 3: *„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“*⁶⁸ Německý soud při analýze vnitrostátní úpravy dospěl k závěru, že ta neumožňuje sdružením na ochranu životního prostředí namítat porušení práv, která náleží do skupiny obecných. Z obavy, že takový přístup je až příliš omezující se rozhodl řízení přerušit a obrátit se na Soudní dvůr na základě řízení o předběžné otázce.

4.1.2. Právní posouzení případu

Německý soud formuloval 3 otázky, přičemž Soudní dvůr se rozhodl první dvě spojit s tím, že je bude posuzovat společně. Jejich smyslem je zamyšlení, zda článek 11 směrnice č. 85/337 brání úpravě, která vnitrostátním organizacím znemožňuje namítat porušování pravidel ochrany životního prostředí a to z důvodu, že chrání zájem obecný a nikoliv zájem jednotlivců. K čemu konkrétně zde zavazuje článek 10a? *„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří: a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě b) namítají porušování práva v případech, kdy to*

⁶⁸ Čl. 6 odst. 3 Směrnice Rady 92/43/EHS, ze dne 21. 5. 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým orgánem... a mohli tak napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí...

*To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomu účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.*⁶⁹ Evropské právo zde poskytuje nevládním organizacím dva důvody, kdy se mohou obrátit na soud nebo jiný nezávislý orgán. Pokud prokáží dostatečný zájem nebo dojde k porušení jejich práv. Přestože právo EU ponechává členským státům značný prostor pro implementaci evropských norem, nelze překročit jisté meze. V této souvislosti se Soudní dvůr odvolává na zásadu rovnocennosti, která zavazuje členské státy přijmout k aplikaci evropských norem minimálně stejné standardy, jaké používá i pro domácí záležitosti (zásada rovnocennosti). Navíc při transpozici směrnic platí zásada efektivit, která vyžaduje, aby pravidla byla vyjádřena v takové formě, jež umožňuje účinnou ochranu. *„I když tedy členským státům přísluší, aby v mezích stanovených článkem 10a směrnice 85/337 určily – je-li jejich právní řád takto nastaven – práva, jejichž porušení může vést k podání žaloby v oblasti životního prostředí, nemohou tím, že k takovému určení přistoupí, zbavit sdružení na ochranu životního prostředí, která splňují požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice, možnosti, aby hrály úlohu, která jim je přiznána jak směrnicí 85/337, tak Aarhuskou úmlouvou.*⁷⁰ Na základě vyslovených argumentů, tak soud vyvozuje závěr, že nelze připustit úpravu, která omezuje právo nevládních organizací namítat porušení pravidel, jenž slouží k zachování a ochraně „pouze“ obecných zájmů. *„Jak totiž ukazuje spor v původním řízení, zbavilo by je to do značné míry možnosti kontrolovat dodržování norem vyplývajících z tohoto práva, jež jsou nejčastěji zaměřeny na obecný zájem, a nikoli na pouhou ochranu zájmu jednotlivců.*⁷¹

Třetí otázkou se předkládající soud táže na slučitelnost postupu, kdy se nevládní organizace dovolává porušení obsahu směrnice vnitrostátním právem, když to neumožňuje

⁶⁹ Čl. 10a Směrnice Rady 85/337/EHS, ze dne 27. 6. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (v době rozhodování platná úprava, později nahrazena směrnicí 2011/92/EU)

⁷⁰ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. května 2011. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg. Věc C-115/09.

⁷¹ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. května 2011. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg. Věc C-115/09.

nevládním organizacím žádat přezkum z jiného důvodu, než je dotčení zájmu jednotlivců. Pokud právní řád neodpovídá závazkům plynoucím ze směrnice, vystavuje se riziku řízení na porušení povinnosti. Navíc pokud jsou pravidla zakotvená ve směrnici dostatečně přesná a bezpodmínečná, vzniká občanům EU právo se jich přímo dovolávat za předpokladu, že již uplynula doba předepsaná k jejich transpozici, resp. byla-li transpozice nesprávná. Jak už bylo zmíněno výše, vybraná směrnice skýtá ve většině otázek široký rozhodovací prostor pro vnitrostátní upřesnění pravidel. To ovšem neplatí v případě článku 10a posledních dvou vět třetího pododstavce. „*Uvedená ustanovení tím, že stanoví, že zájem každé nevládní organizace splňující požadavky stanovené v čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, je považován za dostatečný a že tyto organizace mají práva, jež mohou být porušována, stanoví přesná pravidla, která nepodléhají dalším podmínkám.*“⁷² Uskutečněné úvahy tak vedou Soudní dvůr k závěru, že nevládní organizace mohou opírat svůj žalobní titul o znění směrnice za předpokladu, že neproběhla náležitá transpozice požadavků směrnice.

4.1.3. Aarhuská úmluva

Směrnice o posuzování vlivů č. 85/337 přejímá v prakticky identické podobě znění čl. 2 odst. 5 a článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. V části odůvodnění směrnice navíc připomíná závazek uvést její obsah do úplného souladu s Aarhuskou úmluvou, což představuje významné interpretační pravidlo. Aarhuská úmluva na mnoha místech zdůrazňuje význam nevládních organizací při uskutečňování práv, včetně účasti veřejnosti na rozhodování. „*Strany budou přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí a zajistí, aby jejich vnitrostátní právní řád byl v souladu s tímto závazkem.*“⁷³ V kombinaci s všeobecně platným principem širokého přístupu k právní ochraně je zřejmé, že Úmluva počítá s angažovanou veřejností, která bude ve většině případů zastupována právě nevládními organizacemi. Souvisí to s jejich podstatou, kdy mají objektivně výrazně větší možnosti než obyčejní jednotlivci plnit roli rovnocenného partnera při tvorbě klíčových rozhodnutí. Navíc, jak naznačil zkoumaný případ, mohou upozorňovat na nedostatky v aplikaci evropských norem, čímž přispívají k lepší implementaci konkrétních směrnic a ve výsledku i samotné Aarhuské úmluvy. „*Jedním z úkolů environmentálních NGO proto je přiblížit EU lidem... Evropská komise, která by měla sloužit k ochraně smluv, nemá kapacity na monitorování aplikace legislativy ES na místní úrovni. To mohou dělat pouze poučení místní občané. Environmentální NGO mohou tedy vytvářet spojení mezi institucemi*

⁷² Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. května 2011. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg. Věc C-115/09.

⁷³ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

Unie a těmito občany...Dalším úkolem environmentálních NGO je proto vyžadovat od veřejných úřadů správnou aplikaci environmentálních směrnic.“⁷⁴

Pozornost si zaslouží ještě jeden aspekt zmiňovaného případu. Německé právo bránilo sdružením na podporu životního prostředí ve vstupu do řízení, pokud šlo o pravidla týkající se obecného zájmu. Z mého pohledu se takové pojetí naprosto přičí podstatě spolků, sdružení či organizací podporujících ochranu životního prostředí. Tato seskupení primárně vznikají za účelem ochrany životního prostředí, jehož zachování je samo o sobě zájmem veřejné povahy. Německá úprava tak fakticky znemožňuje jejich působení, jelikož jim brání ve výkonu činností, pro které se tyto organizace zakládají?

Otázka rozsahu práv nevládních neziskových organizací je stále velice aktuální, protože k zásadním změnám v pojetí této problematiky došlo poměrně recentně. „*Restriktivní postoj vnitrostátních soudů, opírající se o „doktrínu omezení práv“, v tomto případě omezuje rozsah případů, kdy právní kroky mohou vést k účinné ochraně životního prostředí. Stejná doktrína může být vykládána způsobem, který vede k širokému a poměrně účinnému přístupu ke spravedlnosti. Přístup například estonského nebo maďarského Nejvyššího soudu k postavení nevládních organizací, rozsahu soudního přezkumu a možnosti předběžných opatření (suspenzivní účinek soudního řízení), ovlivněných přímým uplatněním ustanovení Úmluvy, toto prokazuje.*“⁷⁵ Přesto se stále u řady států objevují velice restriktivní vymezení práv environmentálních organizací, která mohou být dotčena. Přitom, jak ukazují smluvní státy jako Estonsko či Maďarsko, ustanovení Aarhuské úmluvy volá po zcela jiném výkladu, který je založen na co nejširším zpřístupnění práv pro co možná nejširší okruh subjektů, včetně organizací, zabývajících se ochranou životního prostředí. Z těchto důvodů lze rozsudek Soudního dvora hodnotit velice pozitivně, jelikož dal za pravdu logickému pohledu na věc.

⁷⁴ JECH, Karel a Jiří DLOUHÝ. *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení Ústavu mezinárodních vztahů v Praze, 2000. Průvodce EU, s 52. ISBN 80-86345-08-4.

⁷⁵ ČERNÝ, Pavel. Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks *Environmental Law Network International*: [online]. elni Review, 2/2009, s. 78 [cit. 2016-04-24]. ISSN 1618-2502. Dostupné z: http://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2009/Heft_2/elni_Review_2009-2_Cerny.pdf

4.2. C-128/09

4.2.1. Skutkové okolnosti případu

Řada místních obyvatel nezávisle na sobě podala žalobu v souvislosti s rozšiřovacími pracemi na letištích Liège-Bierset a Charleroi – Brusel jih, jakož i železniční trati Brusel – Charleroi ve valonském regionu. V okamžiku projednávání jednotlivých žalob bylo přijato valonské nařízení, což je zákon valonského parlamentu, kterým byla veškerá povolení stvrzena s odvoláním se na „naléhavé důvody obecného zájmu“. Toto řízení se stalo záhy předmětem ústavních stížností. Žalobci namítali, že přijetím nařízení byla fakticky znemožněna účinná účast veřejnosti na rozhodování, včetně možnosti řádného soudního přezkumu. Vydáním nařízení obecný soud ztratil možnost přezkoumat soulad jednotlivých povolení s Úmluvou, jelikož byly vyňaty z jeho působnosti. Mimo to Ústavní soud provádí pouze částečnou kontrolu ústavnosti, díky čemuž chybí celkový přezkum hmotné a procesní stránky rozhodnutí, což není slučitelné s Aarhuskou úmluvou a jejím článkem 9 odst. 2 a článkem 11 směrnice č. 85/337. Obecný i Ústavní soud přerušili řízení a obrátili se na SDEU se 4 otázkami.

4.2.2. Právní posouzení věci

Než Soudní dvůr přistoupil k samotnému řešení věci, musel se vypořádat s námitkami nepřipustnosti. V první řadě uznává, že nelze rozhodovat o hypotetických otázkách, ani o neurčitých podnětech, ze kterých nelze jasně určit skutkový a právní rámeček. V dané věci však o v předchozí větě zmiňované případy nejde. *„Okolnost, že přijetím nařízení valonského parlamentu ze dne 17. července 2008 byla podle vnitrostátního práva odňata předkládajícímu soudu pravomoc rozhodnout o správních aktech dotčených v původním řízení, nemá kromě toho na rozdíl od tvrzení belgické vlády za následek, že by se předběžné otázky staly hypotetickými. Předmětem těchto otázek je totiž předem určit, zda uvedeným nařízením mohla být – s ohledem na ustanovení uvedená v Aarhuské úmluvě a unijním právu – odňata Conseil d'État pravomoc rozhodnout o věcech v původním řízení.“*⁷⁶ Pokud rozhoduje vnitrostátní soud v poslední instanci a vyvstane problém s výkladem evropského práva, je takový orgán povinen řízení přerušit a obrátit se v rámci řízení o předběžné otázce na SDEU. Soudní dvůr závěrem konstatoval svou příslušnost k posouzení předložené věci.

⁷⁶ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09.

První předběžná otázka zní následovně: „*Může být [čl. 1 odst. 5] směrnice 85/337 [...] vykládána v tom smyslu, že vylučuje ze své působnosti takový zákon – jako je nařízení [valonského parlamentu] ze dne 17. července 2008 [...] – který pouze uvádí, že existují „naléhavé důvody obecného zájmu“ pro vydání povolení v oblasti územního plánování, v oblasti životního prostředí a kombinovaných povolení na činnosti a práce, které jsou v tomto předpisu stanoveny, a který „schvaluje“ povolení, u nichž je uvedeno, že existují „naléhavé důvody obecného zájmu“?*“⁷⁷ Článek 1 odst. 5 stanoví: „*Tato směrnice se nevztahuje na záměry, jejichž jednotlivé části jsou přijímány zvláštními vnitrostátními právními předpisy, protože cílů této směrnice, včetně cíle poskytovat informace, se dosahuje prostřednictvím zákonodárského procesu.*“⁷⁸ Aby mohl být záměr, který obvykle spadá do působnosti směrnice č. 85/337, z jejího rámce vyloučen, musí být naplněny dvě podmínky. Za prvé musí být přijat zvláštní zákon, který bude řízení o udělení povolení nahrazovat. „*Krom toho musí být záměr přijat podrobně, tedy dostatečně přesně a konkrétně, takže zákon který přijímá tento záměr, musí obsahovat, podobně jako povolení, všechny prvky záměru, které jsou relevantní pro posouzení vlivů na životní prostředí a které zákonodárce zohlednil*“⁷⁹ Druhá podmínka se vztahuje na zákonodárský proces, který uzákonění normy předchází. Legislativní proces musí plnohodnotně nahradit proceduru posuzování vlivů specifických záměrů na životní prostředí. Aby byla tato podmínka skutečně naplněna, musí zákonodárce obdržet od oznamovatele nezbytné informace, včetně popisu okolností, technických podmínek a rozboru alternativních řešení. Zákonodárce přitom může využít i informací a připomínek ze strany veřejnosti, které byly nadneseny v předcházejících řízeních. „*Existence takového správního řízení však nemůže vést k tomu, že lze mít za to, že jednotlivé části byly přijaty zvláštním vnitrostátním zákonem podle čl. 1 odst. 5 směrnice 85/337, pokud tento zákon nesplňuje obě podmínky uvedené v bodě 37 rozsudku v projednávané věci. Zákon, který pouze „schvaluje“ předchozí správní akt a pouze uvádí naléhavé důvody obecného zájmu, aniž byl předtím zahájen zákonodárský proces týkající se meritorní stránky věci, který by umožnil splnit*

⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09.

⁷⁸ Čl. 1 odst. 5 Směrnice Rady 85/337/EHS, ze dne 27. 6. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

⁷⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09.

*uvedené podmínky, nelze považovat za zvláštní zákon ve smyslu tohoto ustanovení, a nepostačuje tedy k tomu, aby byl záměr vyloučen z působnosti směrnice 85/337.*⁸⁰ Soudní dvůr na základě předložených argumentů potvrzuje, že k vyloučení záměrů z působnosti směrnice nestačí přijetí zvláštního zákona, který je výsledkem pofiderního zákonodárného procesu. Protože tato procedura musí naprosto nahradit a zajistit naplnění cílů směrnice, včetně důsledného dodržení pravidel posuzování vlivů na životní prostředí. Na závěr vyzývá vnitrostátní soud, aby sám posoudil, zda valonské nařízení tyto požadavky naplňuje.

Otázky 2 až 4 mají stejného jmenovatele, a proto se jimi Soudní dvůr rozhodl zabývat společně. Brání Aarhuská úmluva a směrnice č. 85/337 tomu, aby oprávnění uskutečnit záměr, jenž náleží do jejich působnosti, bylo uděleno zákonem, proti němuž nelze podle vnitrostátní úpravy podat opravný prostředek? Soud nejprve znovu opakuje, že se Úmluva ani směrnice nepoužijí na záměry, které byly schváleny zákonem a to za předpokladu, že taková norma splňuje podmínky vymezené v předchozí odpovědi. Pokud však záměr potvrdí legislativní akt, který dostatečně nezajišťuje splnění cílů směrnice a Úmluvy, vnitrostátní právní řád musí poskytovat možnost opravného prostředku. Tyto úvahy vedou Soudní dvůr k jednoznačnému závěru. Pro zachování smyslu článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice č. 85/337, které pro příslušníky dotčené veřejnosti výslovně požadují, aby *„mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.*⁸¹, nelze bez dalšího vyloučit soudní, resp. jiný přezkum, jen z toho důvodů, že byl záměr schválen zákonem. *„Požadavky, které vyplývají z článku 9 Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice 85/337 v tomto ohledu předpokládají, že pokud byl záměr, který spadá do rozsahu působnosti článku 6 Aarhuské úmluvy nebo směrnice 85/337 přijat zákonem, musí být možné, aby otázku, zda tento zákon splňuje podmínky stanovené v čl. 1 odst. 5 této směrnice a uvedené v bodě 37 tohoto rozsudku, přezkoumal podle vnitrostátních procesních pravidel soud nebo nezávislý*

⁸⁰ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09.

⁸¹ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

*a nestranný orgán zřízený zákonem.*⁸² Soudní dvůr zde ukládá členským státům povinnost zajistit přezkum dle vnitrostátních procesních pravidel v každém případě. Když se po seznámení s celou procedurou ukáže, že zákon nevyhovuje stanoveným požadavkům, může takový soud i vyloučit jeho použití. Soudní dvůr tak stanoví, jednak povinnost přezkumu, zda přijatá legislativa odpovídá formulaci zákona v článku 1 odst. 5 směrnice č. 85/337, který umožňuje vyloučení z působnosti zmiňované směrnice. Když se následně ukáže, že zákon podmínky nesplňuje, nelze záměr na jeho základě uskutečnit.

4.2.3. Aarhuská úmluva

Otázky použití Aarhuské úmluvy na činnost zákonodárné moci jsme se v krátkosti dotkli již v úvodní kapitole, jejímž cílem bylo seznámení s Úmluvou jako takovou. Přestože Úmluva výslovně stanoví, že se nevztahuje na činnost institucí v zákonodárné oblasti, nevylučuje její použití ve vztahu k zákonodárné moci zcela. „*Spolupráce mezi orgány výkonné a zákonodárné složky jsou uznány v článku 8. Vzhledem k tomu, že činnosti orgánů veřejné správy při navrhování předpisů, zákonů a normativních aktů jsou výslovně zahrnuty v článku 8, je logické uzavřít, že úmluva nepovažuje tyto činnosti za jednání v „oblasti zákonodárné“.* Proto jsou orgány výkonné složky zapojené do takových činností podle úmluvy považovány za orgány veřejné správy.“⁸³ Úmluva počítá s příspěvkem veřejnosti při provádění přijatých zákonů, jelikož článek 8 patří do druhého pilíře, který vyžaduje širokou účast veřejnosti na rozhodování. Ze znění Úmluvy je zřejmé, že i při přijímání zákonů je určitá forma spolupráce a zapojení veřejnosti vítaná. Vždyť i v preambuli se objevuje výzva k zákonodárným orgánům, aby i ony zohlednily požadavky Úmluvy v rámci legislativního procesu. Zásadně tím nechce oslabit suverénní postavení národních parlamentů, pouze reflektuje specifickou povahu životního prostředí, které představuje hodnotu, jež vyžaduje nejvyšší stupeň ochrany.

Článek 6 odstavec 1 písmeno c) zavádí odchylku od standardního postupu: „*Strany budou... (c) moci rozhodnout případ od případu, pokud tak stanoví jejich vnitrostátní právo, neuplatňovat ustanovení tohoto článku na navrhované činnosti k zajištění bezpečnosti státu, pokud se strany domnívají, že by uplatňování tohoto článku mohlo tyto cíle nepříznivě*

⁸² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durllet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09.

⁸³ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 29. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf)

ovlivnit.⁸⁴ Z pohledu výkladu je uvedená formulace poměrně problematická. Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy nabízí dvě možné varianty. Podle prvního výkladu lze rozhodovat případ od případu pouze, když to umožní vnitrostátní úprava. „*Tam, kde vnitrostátní právo výlučně nestanoví možnost posouzení případ od případu, by podobná rozhodnutí pravděpodobně musela být učiněna na základě jasných kritérií, která by se měla nacházet v zákoně, tj. v transparentním a jasném rámci pro naplňování úmluvy.*“⁸⁵ Druhý možný výklad vyžaduje kumulativní splnění dvou podmínek: Nepoužití článku 6 z důvodů bezpečnosti země by bylo možné, pokud by existoval právní základ pro uplatnění takové výjimky. Navíc rozhodnutí zda se výjimka použije či nikoliv, by se muselo činit případ od případu. V kontextu celé Úmluvy se jako vhodnější jeví druhá interpretace, která je postavená na posouzení aplikace výjimky případ od případu. Tato varianta lépe zohledňuje specifické okolnosti konkrétní kauzy, a jak vyplývá z předchozí judikatury SDEU, při poměřování zájmů je vhodné postupovat spíše individuálně než kategoricky.

Ve sporu, který se dostal až před Soudní dvůr, se valonské nařízení odvolávalo na *naléhavé důvody obecného zájmu*. To je velice neurčitá formulace i v porovnání s veřejným zájmem na příznivém životním prostředí. Podle Aarhuské úmluvy lze vyloučit použití článku 6 Úmluvy pouze z příčiny zajištění bezpečnosti. Je velice nepravděpodobné, že v dané záležitosti by pod naléhavé důvody obecného zájmu šla podřadit otázka bezpečnosti. Kromě toho Aarhuská úmluva v článku 4, o přístupu k informacím, hovoří o restriktivním výkladu důvodů pro odepření žádosti, přičemž vždy musí být brán v potaz zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo. Ačkoliv se toto pravidlo výslovně vztahuje na přístup k informacím, nelze ve zbytku Úmluvy popřít úmysl jejích tvůrců poskytnout veřejnosti co nejširší práva, včetně práva veřejnosti na účast v rozhodování. Z těchto skutečností dovozují, že i vyloučení působnosti Úmluvy kvůli bezpečnosti země se musí opírat o jisté konkrétnější důvody. Tuto výjimku nelze aplikovat bez existující potenciální hrozby.

⁸⁴ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluv/>

⁸⁵ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 103. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvyy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvyy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

4.3. C-570/13

4.3.1. Skutkové okolnosti případu

Předmětem sporu bylo rozhodnutí o vybudování a zprovoznění obchodního centra rozléhajícího se na ploše 11 437,58 m² na pozemku, který sousedí s nemovitostí paní Karoliny Gruber. Ta se dovolává zrušení vydaného rozhodnutí, jelikož nedošlo k posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Svou žalobu podpořila námitkou protiprávnosti rozhodnutí korutanské vlády, když tento orgán konstatoval, že v daném případě není nutné provést posuzování vlivů na životní prostředí. Podle paní Gruber zkoumané technické údaje a vlastnosti záměru neodpovídaly skutečnosti, navíc se proti zmiňovanému rozhodnutí nemohla odvolat. V neposlední řadě si postěžovala, že kopie rozhodnutí ji po vydání byla vydána se zpožděním. UVK, orgán veřejné správy, jenž vydal povolení k vybudování obchodního centra, konstatoval svou vázanost rozhodnutím korutanské vlády ve věci neuskutečnění procesu posuzování vlivů na životní prostředí. V rámci prvního posouzení věci se předkládající soud vyslovil následovně: „*Předkládající soud upřesňuje, že Gewerbeordnung sice poskytuje sousedům možnost podat námitky v řízení o povolení výstavby a provozování obchodních zařízení nebo podat opravný prostředek proti konečnému rozhodnutí o výstavbě a provozování, pokud toto zařízení ohrožuje jejich život, zdraví nebo vlastnictví, sousedé nicméně nemají možnost podat opravný prostředek přímo proti předchozímu rozhodnutí vlády o neprovedení posouzení vlivů v souvislosti s uvedeným zařízením.*“⁸⁶ Osoby v postavení paní Gruber jsou tak vázány rozhodnutím, ačkoliv do procesu jeho přijímání fakticky nemohou plnohodnotně zasáhnout. Předkládající soud se rozhodl přerušit řízení a obrátit se na SDEU s předběžnými otázkami.

4.3.2. Právní posouzení případu

Paní Gruber podala žalobu 21. 2. 2012, k tomuto dni již vstoupila v platnost směrnice č. 2011/92 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která nahrazuje předchozí směrnici č. 85/337. Tato změna reagovala na několikanásobné novelizace směrnice č. 85/337, jež přiměly evropského normotvůrce k přijetí nové kodifikované úpravy, která má lépe vyhovět požadavkům transparentnosti a vysoké úrovně ochrany. Pro případ paní Gruber však tato změna neměla citelný dopad, jelikož inkriminovaná ustanovení směrnic mají prakticky identické znění.

Vzhledem k zaměření obou předběžných otázek Soudní dvůr hned na úvod deklaruje, že je bude posuzovat společně. Jejich podstata zní: Brání smysl a povaha ustanovení

⁸⁶ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 16. dubna 2015. Karoline Gruber proti Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten a další. Věc C-570/13.

Aarhuské úmluvy a směrnice č. 2011/92 vnitrostátní úpravě, podle které rozhodnutí ve správním řízení o neprovedení procedury posouzení vlivů na životní prostředí zavazuje i sousedy, aniž by ti měli možnost proti takovému závěru podat opravný prostředek? Právní základ pro posouzení věci se nachází v článku 11 směrnice 2011/92:

„1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

- a) mají dostatečný zájem; nebo*
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku,*

*měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.*⁸⁷ Soudní dvůr na úvod připouští, že ne každý člen dotčené veřejnosti má automaticky právo na přezkum soudem či jiným nezávislým a nestranným orgánem. Směrnice č. 2011/92 provádí ustanovení článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, která ponechává na vůli členských států, jak definují dostatečný zájem a práva, která mohou být dotčena rozhodnutím ve věci životního prostředí. Při formulaci těchto pojmů a titulů přístupu k právní ochraně však musí mít na paměti článek 11 odstavec 3 první větu směrnice č. 2011/92: *„Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně.*“⁸⁸ Orgány veřejné správy tak sice disponují autonomií, pokud jde o vymezení zmiňovaných pojmů, ovšem tato volnost má své meze. Vždy je třeba zohlednit cíle Aarhuské úmluvy a směrnice o posuzování vlivů, které usilují o široký přístup k právní ochraně, pokud jde o vykonávání Úmluvou garantovaných práv. Rakouský zákon o posuzování vlivů mimo jiné v paragrafu 75 vymezuje postavení souseda, jako všech osob, které můžou být uskutečněním či provozem záměru ohroženy, respektive jeho provedením mohou být dotčena jejich vlastnická či jiná věcná práva. Nepochybně výstavba obchodního centra je způsobilá narušit pokojný výkon vlastnického práva, práva na zdraví a životní pohodu a samozřejmě se bezprostředně dotýká i práva na

⁸⁷ Čl. 11 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu Rady 2011/92/EU, ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (**nové znění směrnice nahradilo předchozí úpravu č. 85/337**)

⁸⁸ Čl. 11 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu Rady 2011/92/EU, ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

příznivé životní prostředí. Paní Gruber tak nepochybně náleží mezi členy dotčené veřejnosti (viz kapitola 1, Základní vymezení AÚ). „*Tito „sousedé“ však mají právo podat opravný prostředek jen proti povolení vybudovat nebo provozovat zařízení. Tím, že nejsou účastníky řízení o určení nezbytnosti provést posouzení vlivů, nemohou napadnout toto rozhodnutí ani v rámci případného opravného prostředku proti rozhodnutí o povolení.*“⁸⁹ Podle Soudního dvora jsme tak svědky situace, kdy podstatné části jednotlivců je odepřena možnost v daném řízení vyjádřit své obavy a připomínky, což je vzhledem k předmětu rozhodování krajně nežádoucí. „*Toto téměř obecné vyloučení omezuje rozsah působnosti uvedeného čl. 11 odst. 1, a je proto neslučitelné se směrnicí 2011/92.*“⁹⁰ Skutečnost, že sousedé mohou uplatnit námitku proti povolení o vybudování obchodního či průmyslového zařízení tento nedostatek nemůže zhojit. Toto řízení totiž spíše plní účel ochrany soukromých zájmů, na rozdíl od procesu posuzování vlivů, který se primárně soustřeďuje právě na dopady konkrétního záměru na životní prostředí v posuzované oblasti.

Konečné rozhodnutí soudu zní následovně: Správní řízení, které určí, že posuzování vlivů u specifického záměru neproběhne, nemůže mít závazný účinek vůči sousedům vyloučeným z práva se obrátit na rozhodující orgán s opravným prostředkem. To platí v situaci, kdy soused naplňuje definici člena dotčené veřejnosti a prokazatelně má dostatečný zájem na rozhodování nebo jeho práva byla správním rozhodnutím dotčena. Určení zda v daném případě tato podmínka byla splněna, přísluší předkládajícímu soudu.

4.3.3. Aarhuská úmluva

K naplnění požadavku účinné účasti veřejnosti na rozhodování Úmluva vyžaduje dodržení několika základních aspektů. Ačkoliv na mnoha místech ponechává členským státům značnou volnost, náležitosti účelné účasti veřejnosti jsou formulovány velmi konkrétně a věcně. „*Zainteresovaná veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování*“⁹¹ Bez náležité informace o zahájení procedury, která se dotýká téma životního prostředí, by se veřejnost zajisté nemohla efektivně účastnit rozhodovacích procesů. Oznámení samo o sobě ovšem nestačí, příslušná výzva totiž musí dostát potřebným formálním a obsahovým nárokům, které jsou na ni kladeny. Díky tomu, že Úmluva je účinná

⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 16. dubna 2015. Karoline Gruber proti Unabhangiger Verwaltungssenat fur Karnten a další. Věc C-570/13.

⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 16. dubna 2015. Karoline Gruber proti Unabhangiger Verwaltungssenat fur Karnten a další. Věc C-570/13.

⁹¹ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

zhruba 15 let, se již vytvořila poměrně rozsáhlá praxe, jak zmiňované výrazy *účinně, přiměřeně* a *včas* interpretovat. Účinným oznámením dochází k rozšíření informace mezi široké spektrum osob, které mohou být z rozličných důvodů připravovaným procesem poznamenány. Aby veřejnost oznámení zpracovala požadovaným způsobem, musí být srozumitelné a jednoznačné. Přes tyto obecné postuláty nelze formulovat všeobecná kritéria účinnosti. „*Jestliže vybraný způsob informování veřejnosti o jejích možnostech účastnit se postupu EIA zahrnuje publikování informací v místním tisku, bylo by mnohem účinnější publikovat oznámení v oblíbeném místním deníku spíše než v oficiálním týdenním magazínu, a pokud místní noviny vycházejí jen jednou týdně, byl by požadavek „účinného“ oznámení, jak stanoví úmluva, splněn spíše u týdeníků s nákladem 1500 výtisků než u týdeníku s nákladem 500 výtisků.*“⁹² Je nezbytné, každé oznámení posuzovat individuálně, podle okolností konkrétního případu. Každopádně orgány veřejné správy by měly vždy zvážit, zda využily všechny dostupné možnosti k oslovení veřejnosti. Je zřejmé, že v mnoha situacích bude vhodné učiněné oznámení zopakovat, či jak naznačuje *Příručka k implementaci* jeho formu diverzifikovat. Přiměřené oznámení je takové, které umožňuje dostatečné seznámení s povahou a důsledky záměru. Detailnější rozbor si jistě zaslouží aspekt včasnosti oznámení, který úzce souvisí s dalšími nezbytnými aspekty účinné účasti veřejnosti: rozumné lhůty a účast v počátečním stádiu rozhodování.

„*Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odst. 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.*“⁹³ Než se budeme podrobně zabývat tímto požadavkem, všimněme si, že na rozdíl od předchozího článku, zde Aarhuská úmluva poskytuje práva širší skupině osob, veřejnosti. Stejný přístup volí i u dalších podstatných atributů účasti veřejnosti na rozhodování. Ale zpátky ke lhůtám a časovému rámci procesu účasti veřejnosti. Z Úmluvy vyplývá, že lhůty mají být vyměřeny tak, aby měli občané i spolky reálnou možnost se na proces náležitě připravit a vystupovat tak jako plnohodnotná strana, která dokáže podložit svá tvrzení řádnými argumenty. Ani v tomto případě však Úmluva neupravuje konkrétní počet dnů či měsíců mezi jednotlivými fázemi, toto rozhodnutí ponechává v rukou smluvních stran. „*Ve*

⁹² Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 105. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁹³ Text úmluvy. In: *Účast veřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2009/37 (Bělorusko) Výbor pro dodržování úmluvy shledal, že přiměřenou lhůtou, která by umožnila veřejnosti přístup k relevantním informacím a přípravu, je minimálně 30 dnů mezi datem uveřejnění veřejného oznámení a datem začátku veřejných konzultací. Výbor ocenil tento flexibilní přístup, který umožňuje prodloužení minimální lhůty podle potřeby s přihlédnutím mimo jiné k povaze, složitosti a rozsahu navrhované činnosti.⁹⁴ Výbor považuje za uspokojivou praxi, kdy se obecně určí dostatečný časový rámec, jenž je navíc modifikován speciálními hledisky, které lze za určitých okolností uplatnit, a tím i lépe zohlednit specifickou povahu věci. Na druhou stranu za velké riziko považují opačný extrém, zbytečně dlouhých lhůt, jež mohou vést k obstrukčnímu jednání a následné „paralýze“ celého procesu. V konečném efektu by mohly být i ti neaktivnější členové veřejnosti odrazeni nekonečným průběhem. Navíc hrozí, že by posílily tendence správních orgánů, vnímající prvek účasti společnosti jako nezbytné zlo, které věci spíše komplikuje, než aby pomáhalo s jejich řešením.

Článek 6 odstavce 4 Aarhuské úmluvy uvádí: „Strany zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“⁹⁵ Rozhodnutí SDEU ve věci paní Gruber vycházelo z právě vysloveného principu. Na základě rakouského právního řádu měla být paní Gruber vázána rozhodnutím, které ve věci výstavby obchodního centra, vyloučilo posuzování vlivů na životní prostředí, aniž by mohla toto rozhodnutí fakticky ovlivnit, například vyvoláním přezkumu skrze řízení o opravném prostředku. Jedná se o vzorový příklad, kdy právo státu umožňuje vstup do řízení až v okamžiku, kdy minimálně jedno klíčové rozhodnutí z hlediska životního prostředí bylo již přijato. V takovém případě proces zcela jistě odporuje stěžejnímu požadavku Úmluvy o účasti veřejnosti v rané fázi rozhodování, kdy lze ještě reálně zvážit všechny varianty řešení. „Výbor pro dodržování úmluvy ve svém nálezu ke sdělení ACCC/C/2005/12 (Albánie) konstatoval, že je důležité: jednoznačně říci, že pokud již bylo bez účasti veřejnosti přijato rozhodnutí povolit navrhovanou činnost v určité lokalitě, potom zajištění této účasti v ostatních fázích rozhodování, které budou následovat, nelze za žádných okolností považovat za splnění požadavku článku 6., odst. 4, totiž že strany „zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a

⁹⁴ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 112. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁹⁵ Text úmluvy. In: *Účast veřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

alternativ otevřeny“.⁹⁶ K případu paní Gruber ještě jedna poznámka. Jelikož se k ní rozhodnutí o neprovedení posuzování vlivů dostalo až dodatečně, nebyl dodržen ani článek 6 odst. 9 Úmluvy, který požaduje okamžité informování veřejnosti o přijatém rozhodnutí.

Další zcela zásadní předpoklad účinné účasti veřejnosti vyjadřuje článek 6 odst. 8 Úmluvy: „*Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.*“⁹⁷ Očividně v případě, kdy strany sice umožní veřejnosti účast na rozhodování, prostřednictvím jejich připomínek a návrhů, ale v závěrečné fázi před vyslovením definitivního výroku je zcela ignorují, cíl tohoto ustanovení nebyl naplněn. Určité problémy v aplikaci článku 6 odst. 8 nepochybně vznikají kvůli formulaci „náležitě brán v úvahu“. „*Tento požadavek samozřejmě neznamená a ani nemůže znamenat, že veškeré požadavky členů veřejnosti musí být v rozhodnutí zohledněny. Co však tento požadavek jistě znamená je, že rozhodující orgán by se měl vyjádřeními veřejnosti skutečně zabývat, tj. ověřovat jejich relevanci a význam a hodnotit, zda a nakolik jsou v záměru zohlednitelná.*“⁹⁸ Jak moc bude muset příslušný orgán argumenty veřejnosti reflektovat, bude záležet na povaze jednotlivých připomínek. Pokud žádosti či stanoviska veřejnosti obsahují závažné okolnosti, navíc podpořené validními argumenty, je zřejmé, že se s nimi ve finálním rozhodnutí správní orgán musí vypořádat a náležitě odůvodnit například to, proč se rozhodl vydat alternativním směrem. Naopak, když námitka veřejnosti nebude splňovat základní požadavky obsahové, formální či dokonce bude nedůstojná, je na místě, aby se s nimi orgán vypořádal odpovídajícím způsobem. V takovém případě skutečně nelze nic namítat proti odpovědi o jedné větě, jelikož si větší prostor taková „připomínka“ ani nezasluhuje.

„*Nutnost, aby orgány vzaly vážně v úvahu výsledek účasti veřejnosti a zabývaly se jím v rámci rozhodování, tvorby politiky a tvorby právních předpisů, je jedním z klíčových aspektů úmluvy. Ustanovení týkající se náležitého vzetí v úvahu výsledku účasti veřejnosti lze nalézt ve všech třech člancích týkajících se účasti veřejnosti.*“⁹⁹ Aarhuská úmluva na mnoha místech odkazuje na spolupráci orgánů veřejné správy a členů veřejnosti. Považuje to za

⁹⁶ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 113. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

⁹⁷ *Účast veřejnosti. Text úmluvy.* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

⁹⁸ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR.* 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 35. ISBN 978-80-87439-16-6.

⁹⁹ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 123. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementatione_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

stěžejní dílčí cíl, který má vést k dosažení hlavního, nejvyššího cíle vyjádřeného v článku 1 Úmluvy o přispění k ochraně životního prostředí, prostřednictvím procesních práv zaručených právě Úmluvou. Důsledná aplikace by měla pomoci, aby orgány veřejné správy nahlížely na veřejnost spíše jako na plnohodnotného partnera než na rivala, jak bývalo zvykem v minulosti a v mnoha případech i v období současném. Výsledkem budou osvětenější a lepší rozhodnutí, která spíše zohlední veškeré zájmy, včetně obecného zájmu na udržení příznivého životního prostředí.

4.4. Shrnutí – Účast veřejnosti se rozšiřuje

V části věnované účasti veřejnosti na rozhodování byla prakticky výlučně věnována pozornost specifickým záměrům podle článku 6 Úmluvy. Většina sporů se vztahovala k provedení či naopak neprovedení procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Aniž bych chtěl odporovat tvrzením z uvozovací části této kapitoly, jde o charakteristický rys sporů před SDEU. Trend, který provází závěry Soudního dvora, lze z pohledu Aarhuské úmluvy hodnotit pozitivně. Soud totiž opakovaně volá po vstřícnějším nastavení pravidel vstupu veřejnosti do rozhodovacích procesů. Zvláště odsoudil praxi, kdy procedura EIA je oddělená od navazujícího řízení a subjekty, které podle všech předpokladů naplňují podmínky dotčené veřejnosti, do první fáze nejsou připuštěny. Takové zacházení je v přímém rozporu s článkem 6 odst. 2 a 4 Úmluvy, který požaduje pro veřejnost včasný přístup do řízení a to ve fázi, kdy jsou otevřeny všechny varianty řešení.¹⁰⁰

Kromě dodržení požadovaných aspektů této procedury se častým předmětem sporu ukazuje povaha a možnosti účasti nevládních neziskových organizací, podporujících životní prostředí. Prakticky ve všech případech se tyto aspekty úzce dotýkají aktivní legitimace těchto subjektů, proto rozhodnutí v těchto věcech mají vždy přesah i do třetího pilíře, přístupu k právní ochraně. V jednom z případů, které jsem zvolil (C-115/09), Soudní dvůr uznává nárok environmentálních organizací na přístup k právní ochraně z důvodu porušení veřejného obecného zájmu na příznivém životním prostředí. V porovnání s předcházející judikaturou i celkovým náhledem tak můžeme zaznamenat pokrok ve vnímání rozsahu práva na příznivé životní prostředí, tento přístup navíc postupně přebírají také jednotlivé členské státy (viz kapitola 6, ČR). Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí je stěžejním požadavkem Aarhuské úmluvy. Klíčové atributy této účasti proto náleží veřejnosti obecně,

¹⁰⁰ Pokud v předchozím textu odkazuji na směrnici č. 85/337, postupuji tak z důvodu, že v době rozhodování dané věci nebyla přijata nová úprava směrnice č. 2011/92.

aby se skutečně každý subjekt mohl vyjádřit k faktorům, které mohou ovlivnit obecnou hodnotu, jakou bezesporu je životní prostředí. Ve věci C-570/13 paní Gruber se kromě jiného vyjasňuje, která část dotčené veřejnosti nesmí být za žádných okolností opomenuta. Jak dobře se ve skutečnosti daří implementovat požadavky Aarhuské úmluvy v této části? I tím se zabývala konference, jež proběhla v Ženevě mezi 15. a 19. červnem minulého roku. Po rekapitulaci dosavadního stavu shrnul všeobecné mínění a očekávání do budoucna Philippe Ramet, právník Permanent Mission of France to the United Nations Office: „*Chceme, aby občanská společnost byla zapojena, co možná nejvíce před i v průběhu události. To je důvod, proč používáme různorodý přístup, za využití existujících i neortodoxních postupů, nových dialogů a fór.*”¹⁰¹ Z Rametova prohlášení vyplývá cíl, co možná nejrozsáhlejšího zapojení veřejnosti v environmentálním rozhodování.

¹⁰¹ AARHUS WEEK IN GENEVA. In: www.unece.org/ [online]. 2015 [cit. 24. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/news/envppaarhusaarhusweek.html>

5. Přístup k právní ochraně v judikatuře SDEU

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy se týká přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Co přístup k právní ochraně, ve smyslu Úmluvy, znamená a obnáší? K jakému účelu slouží a jaké jsou reálné vazby na zbývající dva pilíře? Odpověďmi na tyto otázky se budeme zabývat v uvozující části této kapitoly.

V předchozích částech se objevilo již mnoho odkazů na pilířovou soustavu Aarhuské úmluvy. „*Je důležité si povšimnout, že veřejná účast nemůže být účinná bez přístupu k informacím, jak je upravena v prvním pilíři, ani bez možnosti vynucování možném skrze přístup ke spravedlnosti dle třetího pilíře. Takto jsou všechny pilíře úzce provázány a jen spolu mohou plnit úplný soubor záměrů Úmluvy, které můžeme popsat v bodech, jako jsou zvýšení zapojení občanské společnosti v tvorbě politiky životního prostředí, zvýšení její demokratičnosti a legitimacy, větší transparentnosti a demokratické legitimacy státní politiky ochrany ŽP a rozvoje pocitu odpovědnosti mezi občany tím, že dostanou prostředky podniknout právní kroky k ochraně ŽP.*“¹⁰² Každý pilíř garantuje určitá práva, která by sama o sobě nemohla existovat, jelikož by nebyla způsobilá reálně ovlivňovat společenský život ve vymezené oblasti. Pravdou zůstává, že jejich účinná realizace závisí na vzájemném působení všech tří pilířů, které dohromady zajišťují nositelům těchto práv dostatečně silné prostředky k dosažení změny. Jak silný nástroj by představovalo právo na informace a na účast veřejnosti na rozhodovacích procesech bez možnosti vymáhat respektování těchto oprávnění? Bez možnosti se obrátit na soud a dovolávat se uznání práva, které úřady upírají, navzdory závazkům plynoucím z Úmluvy? Jednoznačně musíme konstatovat, že přístup k právní ochraně má nenahraditelný význam pro žádoucí implementaci požadavků Úmluvy. Pokud orgán veřejné správy musí počítat s variantou, že jeho rozhodnutí bude ze strany osoby fyzické či právnické napadeno, patrně si bude při posuzování žádosti počínat jinak než za situace, kdy zde formálně existuje právo na informace, ale faktická možnost se jej domoci nikoliv. Vysoké standardy přístupu k právní ochraně by navíc měly přispět k efektivnímu a spravedlivějšímu rozhodování v oblasti životního prostředí, což je jedna z hlavních idejí Aarhuské úmluvy.

¹⁰² MÜLLEROVÁ, Hana. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of Aarhus convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 1, 2 ISBN 978-80-8749-14-2.

Možnost přezkumu v rámci přístupu k právní ochraně Úmluva vymezuje poměrně široce. Výslovně zavádí tři okruhy rozhodnutí, která mohou být předmětem přezkoumávání. V odst. 1 článku 9 Aarhuské úmluvy je zakotvena možnost každé osoby, jejíž žádost o informace byla ignorována, nesprávně zodpovězena či jinak nevyhovujícím způsobem vyřízena, takové rozhodnutí napadnout prostřednictvím opravného prostředku u soudu, anebo jiného nezávislého a nestranného orgánu, tzv. kvazisoudní orgán. Na základě odst. 2 se příslušníci dotčené veřejnosti, kteří buď mají dostatečný zájem, nebo jejich práva byla porušena, mohou obrátit na soud či jiný orgán ve významu předchozí věty s opravným prostředkem, který může mířit, jak na hmotnou tak procesní stránku rozhodnutí o povolení záměru, ve smyslu článku 6. Právě ustanovení v článku 9 odst. 2 bylo již několikrát zmiňováno a zároveň rozebíráno v předchozí kapitole, jelikož má úzkou souvislost se spory o účasti veřejnosti na rozhodování. V neposlední řadě tu je článek 9 odst. 3, který dává možnost oprávněným členům veřejnosti napadat rozhodnutí, která porušují vnitrostátní předpisy v záležitostech životního prostředí. „*V závislosti na druhu rozhodnutí, aktu nebo opomenutí stanoví úmluva různá kritéria a umožňuje stranám různý stupeň pružnosti při poskytování přístupu k právní ochraně. Navzdory těmto rozdílům je však důležité připomenout, že různé odkazy na vnitrostátní právo, vnitrostátní právní předpisy a kritéria podle vnitrostátního práva uvedené v úmluvě nedávají stranám volnost odchýlit se od cíle, kterým je zajištění širokého přístupu k právní ochraně v rámci působnosti úmluvy.*“¹⁰³ Volnost mají smluvní státy, co do volby příslušného orgánu, který bude přezkum provádět i ve vymezení kritérií, na základě kterých budou mít osoby aktivní legitimaci. Na druhou stranu by však vnitrostátní právní řád neměl stanovovat nesplnitelné požadavky pro vstup do konkrétních řízení, protože v takovém případě jednoznačně smluvní strana nemůže dostát povinností, ke kterým se zavázala přistoupením k Úmluvě. Ta přitom neomezuje možnost přezkumu pouze na výslovně upravená rozhodnutí. V poslední větě odst. 2 článku 9 poskytuje smluvním stranám prostor pro jeho rozšíření i na další ustanovení Úmluvy, když hovoří o možnostech vnitrostátního práva povinnost přezkoumávání vztáhnout i na jiná relevantní ustanovení Úmluvy. „*Příkladem ustanovení, která mohou strany považovat za „další relevantní ustanovení“, jsou obecná ustanovení článku 3 a ustanovení týkající se shromažďování a šíření informací v článku 5, neboť pokládají základ pro mnohé z povinností stanovených v článku 6*

¹⁰³ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 149. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

a jsou relevantní pro jeho provádění.¹⁰⁴ I články 7 a 8 upravují akty, které by mohly podléhat přezkumu, jelikož jejich integrální součástí je účast veřejnosti. V této oblasti znovu musíme nahlížet na úroveň ochrany ze strany Aarhuské úmluvy jako na výchozí, která nijak nelimituje její případné rozsáhlejší uplatnění u jednotlivých smluvních států.

Přes poslední úvahy je evidentní, že řádná implementace přístupu k právní ochraně způsobuje nemalé obtíže. Nedostatky v této oblasti se opakovaně stávají trnem v oku Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, který zde vydal spoustu nálezů. Složitost transpozice požadavků dokládá, že na evropské úrovni doposud nevešlo v platnost žádné nařízení ani směrnice, jenž by požadavky třetího pilíře alespoň v minimálním rozsahu promítla. Jak se tato nedostatečná adaptace na evropské a vnitrostátní úrovni projevuje? „V některých zemích je veřejnosti, včetně nevládních organizací, upírána aktivní legitimace, která by jim umožnila právně napadnout porušování svých práv nebo vynutit právní předpisy. V jiných případech jsou procesy přezkoumávání sice formálně zavedeny, avšak jsou pro veřejnost příliš nákladné na to, aby je mohla využívat. Další překážkou může být to, že orgánům v soudní funkci chybí pravomoc poskytovat právně příkázané úlevy nebo jiné vhodné prostředky k účinnému vynucení svých rozhodnutí.“¹⁰⁵ Chyby v implementaci ovšem nelze výlučně přičítat smluvním stranám a jejich orgánům zodpovědným za tvorbu, aplikaci a výklad právních norem v této oblasti. Ukazuje se, že pravidla zakotvená v článku 9 jsou velice obtížně přenositelná do praxe, což potvrzuje i absentující evropská legislativa. Zde tak skutečně nabývá na významu role soudů, které rozhodují v jednotlivých sporech, jak budou jednotlivé principy Úmluvy interpretovány v praxi. „Přesto, zatímco vnitrostátní soudy sehrávají klíčovou úlohu při vyplňování mezer v systému soudní ochrany, nebudou schopny poskytnout globální řešení mezerám na úrovni EU, kde stále řada překážek brání ekologickým nevládním organizacím a jednotlivcům v širokém přístupu ke spravedlnosti v souladu s požadavky článku 9(3) Aarhuské úmluvy.“¹⁰⁶ Pro komplexní pohled na věc prezentuji pohled pana Hendrika Schoukense, který rovněž uznává významnou roli jednotlivých soudců, ti však

¹⁰⁴ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 155. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

¹⁰⁵ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 149 [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

¹⁰⁶ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 63 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

bez náležité právní regulace sami o sobě nemohou přinést permanentní řešení. Bez odpovídající úpravy se na velice křehké pozici nevládních neziskových organizací a dalších členů veřejnosti v přístupu k právní ochraně nic nezmění. Tento problém se zvláště objevuje na úrovni evropské, což je velice alarmující. Při bližším rozboru vybraných soudních rozhodnutí bude patrné, jak restriktivní přístup zaujímá vůči jednomu ze stěžejních práv Aarhuské úmluvy.

Jelikož otázkou aktivní legitimace k napadení rozhodnutí podle článku 6 Úmluvy jsme se konkrétně zabírali v rámci předchozí kapitoly, větší pozornost bude upřena na jiné problémy. Konkrétně na ustanovení článku 9 odst. 3, jehož náležitá implementace se ukazuje jako značně komplikovaná. Podrobnostmi a rozhodujícími atributy tohoto problematického, ale svým způsobem průlomového článku se budeme blíže zabývat mimo jiné v části zaměřené na rozsudek C-240/09, ve kterém v hlavní roli vystupuje slovenský spolek, podporující ochranu životního prostředí Lesoochranárske zoskupenie. V souvislosti s tímto řízením totiž vyvstala otázka přímého účinku propíraného ustanovení. Jak lze z tohoto pohledu nahlížet na zbytek Úmluvy? Měla by mít jako celek přímý účinek? Pokud nikoliv, jaké faktory tomu brání? Na tyto otázky se mimo jiné pokusíme hledat odpovědi v následující části.

Skutečnost, že doposud nebyla přijata evropská legislativa, která by promítala požadavky Aarhuské úmluvy, nijak nebrání SDEU, aby se podílel na rozhodování sporů, z ní vzniklých. Přistoupením EU v roce 2005 se Aarhuská úmluva stala součástí práva EU, přičemž podobně jako u států platí, že při kolizi evropské sekundární normy s normou mezinárodní, se má na základě aplikační přednosti použít právo mezinárodní. Tímto pravidlem se však nelze řídit za všech okolností, norma mezinárodního práva musí splňovat několik základních podmínek. I tímto aspektem se v rámci svých úvah Soudní dvůr bude při řešení sporu ve věci C-240/09 zabírat.

5.1. C-240/09

5.1.1. Skutkové okolnosti případu

Lesoochranárske zoskupenie VLK, sdružení na ochranu životního prostředí, bylo informováno o několika správních řízeních, ve kterých myslivecká sdružení požadovala o udělení výjimky z ochrany některých druhů, viz medvěd hnědý, vstupu do zvláště chráněných oblastí či použití chemického prostředku. S odvoláním na Aarhuskou úmluvu se zoskupenie VLK obrátilo na Ministerstvo životního prostředí SR s žádostí o vstup do těchto správních řízení, přičemž ministerstvo tento návrh zamítlo, včetně následného rozkladu. VLK

přistoupilo k žalobě, jelikož dle jeho názoru má právo se účastnit těchto řízení, což vyplývá z ustanovení článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který je nadán přímým účinkem. Nejvyšší soud řízení přerušil a dal podnět k zahájení řízení o předběžné otázce před SDEU.

5.1.2. Právní posouzení případu

Nejvyšší soud SR zformuloval 3 otázky, přičemž v prvních dvou si žádá názor SDEU na otázku přímého účinku článku 9, respektive jeho odst. 3. Na úvod Soudní dvůr upřesňuje, že otázka v podstatě směřuje výhradně na výklad článku 9 odst. 3 Úmluvy, a proto se posouzení přímého účinku bude vztahovat pouze k tomuto ustanovení.

Před vydáním rozhodnutí se SDEU musel vypořádat s otázkou příslušnosti. Aarhuská úmluva byla stvrzena podpisem Společenství a náležitě ratifikována v roce 2005. Na základě judikatury tak mezinárodní smlouva patří k nedílným součástím evropského práva. „*Následně je třeba určit, zda v oblasti, na kterou se vztahuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, Unie využila svoji pravomoc a přijala ustanovení týkající se plnění povinností vyplývajících z této úmluvy. V případě, že by tomu tak nebylo, vztahovalo by se na povinnosti, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, i nadále vnitrostátní právo členských států. V tomto případě by příslušelo soudům těchto členských států, aby na základě vnitrostátního práva určily, zda se jednotlivci mohou přímo dovolávat norem této mezinárodní smlouvy, které se týkají této oblasti nebo zda je případně tyto soudu musí použít i bez návrhu.*“¹⁰⁷ Soudní dvůr vyvozuje ze své předchozí judikatury a z obsahu evropského práva, že rozhodnutí o přímém účinku inkriminovaného ustanovení náleží do jeho působnosti. K tomuto závěru jej mimo jiné vede znění směrnice č. 92/43 o ochraně přírodních stanovišť, která výslovně uvádí, za jakých podmínek lze uplatnit výjimku z vysokého stupně ochrany, na kterém je příslušná směrnice zakotvena, pokud jde o výjimky ze zachování chráněných druhů či použití potenciálně škodlivých látek pro přírodu a krajinu. Nic na tom nemění ani skutečnost, že v rámci odůvodnění nařízení č. 1367/2006 ponechává Unie odpovědnost za plnění povinností plynoucích z tohoto článku na členských státech.

Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy praví následovně: „*Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany 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*

¹⁰⁷ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011. Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Věc C-240/09.

*ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.*¹⁰⁸ Soudní dvůr připouští přímý účinek u těch ustanovení mezinárodních úmluv, ze kterých vyplývají jednoznačné a konkrétní povinnosti, k jejichž provedení se nevyžaduje přijetí žádného upřesňujícího předpisu. „*Je nutno konstatovat, 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 stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.*“¹⁰⁹ Soudní dvůr tak konstatuje, že na základě znění tohoto ustanovení, mu nelze přiznat přímý účinek. Soudní dvůr se ovšem neomezuje na tento závěr a uvádí další úvahy, které musí být zohledněny pro řádnou aplikaci článku 9 odst. 3. Podobně jako ostatní články i zde tvůrce Úmluvy cílí na efektivní ochranu životního prostředí. Nelze tak ignorovat, že Úmluva požaduje, aby strany zajistily přístup k právní ochraně vymezené veřejnosti, proti aktům či rozhodnutím, která porušují vnitrostátní právo v oblasti životního prostředí. „*Nepřipadá proto v úvahu, aby byl možný výklad ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který by v praxi znemožňoval nebo nadměrně ztěžoval výkon práv přiznaných právem Unie, a nebyla narušena účinná ochrana práva Unie v oblasti životního prostředí.*“¹¹⁰ Jelikož specifická úprava na úrovni EU zatím chybí, je v souladu s konceptem sdílených pravomocí na členských státech a jejich orgánech, aby přijaly přiměřenou úpravu, jež umožní části veřejnosti hájit své zájmy na příznivém životním prostředí, v souladu s cíli Aarhuské úmluvy. Soudní dvůr sice neshledal přímý účinek posuzovaného ustanovení Aarhuské úmluvy, přesto však vyloučil takový výklad, který fakticky brání náležitému splnění požadavků z něho plynoucích. Kritéria stanovující, jaká část veřejnosti může namítat nesoulad konkrétního aktu s vnitrostátním předpisem o životním prostředí, tak nesmí bránit v realizaci tohoto práva těm subjektům, kteří prokážou oprávněný zájem ve věci. Cíle Úmluvy musí být zohledněny v co největší míře.

5.1.3. Aarhuská úmluva

I když připustíme, že článek 9 odst. 3 Úmluvy nemá přímý účinek, tak to nezabavuje smluvní strany povinnosti, učinit vše potřebné pro řádnou implementaci jejich požadavků. Takový závěr vyslovil SDEU. To vše s ohledem na základní cíle, mezi které řadíme i poskytnutí širokého přístupu k právní ochraně. Z toho pohledu nemůže obstát právní řád

¹⁰⁸ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastveřejnosti.cz/cz/text-umluv/>

¹⁰⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011. Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Věc C-240/09.

¹¹⁰ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011. Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Věc C-240/09.

smluvního státu, který vykládá podmínky příliš restriktivně, a tak brání účinnému výkonu práv. „V souladu s dřívější judikaturou Výbor pro plnění požadavků Aarhuské úmluvy poukázal na ustanovení „kdy splňují kritéria, existují-li, upravená ve vnitrostátním právu“ nemohou sloužit jako výmluva pro zavedení nebo uchování tak přísných kritérií, že účinně zabrání všem nebo téměř všem ekologickým organizacím zpochybnit skutky nebo nečinnost, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem ŽP.“¹¹¹ Dle Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy nelze větu *splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena*, vykládat jako záminku pro vyloučení významného počtu nevládních neziskových organizací z možnosti požadovat přezkum zmiňovaných aktů. Při určování kritérií by strany měly být zdrženlivé a uvědomit si, že přístup ke zmiňovaným procedurám by měl být pravidlem a nikoliv výjimkou. Když si navíc uvědomíme, jak Úmluva nahlíží na působení nevládních organizací, podporujících ochranu životního prostředí, lze jednoznačně usoudit, že se přiklání k praxi jejich připuštění i do těchto řízení.

Tento standardní přístup k vysokému stupni ochrany poskytovanému Aarhuskou úmluvou je však třeba konfrontovat s názory řady expertů, kteří vnímají znění článku 9 odst. 3 jako problematické. Tuto skutečnost si zřejmě uvědomují i tvůrci Úmluvy, když zde připouštějí volnější výklad daného ustanovení. Přitom flexibilní interpretace logicky zkomplikuje jednotné použití Úmluvy ve smluvních státech, což není žádoucí jev. Hlavním problémem v souvislosti s tímto ustanovením je fakt, že ustanovení implikuje povinnost zavedení institutu veřejné žaloby (*actio popularis*). „Některé země používají model, kde legislativa uvádí, že kdokoli může žalovat stát – veřejná žaloba. To je zcela v souladu s článkem 9 Aarhuské úmluvy, i když to Úmluva nevyžaduje.“¹¹² Zmiňované ustanovení je značně široké, co do prostředků, kterých může být užito k jeho provedení. Zdá se, že i pokud jde o výsledek, není tak konkrétní jako zbývající části Úmluvy. Přesto obsahuje jednoznačné limity, které mají představovat nepřekonatelné mantinely pro vnitrostátní úpravu. Nelze jedno ustanovení interpretovat zcela odlišným způsobem jen z důvodu jeho větší obecnosti. Zde přichází do úvahy aplikace principů a zásad, na kterých je Úmluva založena a které smluvní strany přijaly za své od okamžiku, kdy prošla požadovaným ratifikačním procesem.

¹¹¹ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 50 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

¹¹² STEC, Stephen (ed.). *Handbook on Access to Justice under the Aarhus*. Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, s. 32. ISBN: 963-9424-28-5.

Nelze si nevšimnout zásadního aspektu rozhodnutí SDEU v této věci. Ačkoliv ustanovení v článku 9 odst. 3 nepřiznává přímý účinek, jasně deklaruje, že smluvní strany nemohou jeho obsah zcela ignorovat. Z cílů a celkového pojetí vyplývá jasný záměr tvůrců Úmluvy na posílení práv veřejnosti v oblasti životního prostředí, včetně širšího přístupu k právní ochraně. Z toho důvodu by měly být správní orgány velice obezřetné, když odpírají environmentálním organizacím přístup k právní ochraně. „*Jak je obecně známo, SD EU se nedávno projevil jako velký zastávce širokého přístupu ke spravedlnosti pro ekologické nevládní organizace na národní úrovni, jak v souvislosti s ustanoveními o přístupu ke spravedlnosti dle druhého pilíře Aarhusu, která byla explicitně implementována v právu EU a co se týče obecného vynucování práva ŽP, jak je upraveno v článku 9(3) Aarhuské úmluvy. Například jak je patrné svým rozsudkem ve věci Lesoochránárske zoskupenie SD EU se nebál naléhavě vyzvat vnitrostátní soudy ke zvážení tradičně přísného přístupu vůči postavení ekologických nevládních organizací ve své judikatuře.*“¹¹³ Jak si ukážeme v jednom z dalších rozsudků SDEU zdaleka nezastává stejně liberální přístup při výkladu jednotlivých ustanovení ve vztahu k unijním orgánům. Navíc ani odůvodnění soudu se často nezakládá na příliš pevných základech.

SDEU jasně deklaruje, že jeho závěr o nepřípustnosti přímého účinku se vztahuje pouze na článek 9 odst. 3. Otázka přímého účinku mezinárodních smluv je nesmírně citlivou záležitostí, zvláště když platí všeobecná aplikační přednost mezinárodních norem v případě kolize s vnitrostátní úpravou (to platí i pro unijní právo). Jak konstatoval SDEU, přímý účinek závisí na míře konkrétnosti a určitosti příslušného závazku. Nelze přitom zpochybnit, že Úmluva zahrnuje řadu ustanovení, která jsou způsobilá vyvolávat přímý účinek. Viz článek 4 odst. 2: „*Environmentální informace uvedené v odstavci 1 budou zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti, pokud rozsah a složitost informace neodůvodňuje prodloužení této lhůty až na dva měsíce od podání žádosti. Žadatel bude o prodloužení lhůty a o jeho důvodech informován.*“¹¹⁴ Článek zahrnuje konkrétní lhůty i zcela jasně vymezuje prostor pro uvážení. Proto považuji za neúplný závěr, že Úmluvě schází přímý účinek bez dalšího. Tomu odpovídá i postup řady států, které přiznávají Aarhuské úmluvě přímý účinek bez dalšího a občané těchto zemí se tak svých práv mohou

¹¹³ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 62 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

¹¹⁴ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucestverejnosti.cz/cz/text-umluvny/>

dovolávat přímo. Naproti tomu existuje skupina států, které explicitně tuto vlastnost Aarhuské úmluvy neuznává: „*Pro komparaci uvádím, že není bez zajímavosti, že některé členské státy přistoupily k přímé aplikaci Aarhuské úmluvy rovnou, například Estonsko, Maďarsko nebo Polsko (i když v jeho případě je v některých konkrétních sporech tato skutečnost rozporována), naopak Rakousko a Slovinsko přímou aplikaci Aarhuské úmluvě nepřiznávají.*“¹¹⁵ Otázka přímého účinku dalších ustanovení Úmluvy se velice pravděpodobně ještě dostane na přetřes v nedaleké budoucnosti. Nepochybně by přiznání přímého účinku spoustu otázek a nejasností vyřešilo. Objevují se názory, že se uznání nemusí nutně týkat kompletně všech tří pilířů, ale jen několika klíčových ustanovení, která jsou vymezena dostatečně jednoznačně a fakticky by nepotřebovala žádnou rozvádějící normu. „*Uznání přímého účinku alespoň u článku 2 odst. 5 se zdá jako nejvýhodnější řešení, jelikož tento článek je přímo aplikovatelný a použitelný pro přímé použití.*“¹¹⁶ Přes relevantní diskuze na téma přímého účinku úmluvy, nelze zapomínat, že členské státy se při přijetí Aarhuské smlouvy zavázaly uzpůsobit vnitrostátní právní řád jejím požadavkům. Tento závazek bývá většinou zakotven v rámci právních norem nejvyšší právní síly, viz povinnost dostát mezinárodním závazkům dle Ústavy čl. 1 odst. 2.

5.2. C-260/11

5.2.1. Skutkové okolnosti případu

D. Edwards napadl rozhodnutí Environment Agency, která povolila provoz cementárny a související spalování odpadu v regionu Rugby (Spojené Království). Své tvrzení opírá o neposouzení vlivů na životní prostředí propíraného záměru. Jeho žádost byla zamítnuta, přičemž Edwards se odvolal ke Court of Appeal. V poslední den jednání učinil rozhodnutí, že v řízení nebude pokračovat. Na podporu žalobce v řízení pokračovala Lilian Pallikaropoulos. Přestože nesplňovala předpoklady pro omezení výdajů řízení, Court of Appeal souhlasil s omezením její povinností hradit náklady do výše 2 000 liber. Court of Appeal rozsudkem odvolání zamítl a rozhodl, že paní Pallikaropulos vedle vlastních nákladů, musí uhradit i část výdajů protistrany. Ta se nadále odmítala s rozhodnutím soudu smířit a obrátila se s dalším opravným prostředkem na House of Lords, současně tento orgán požádala o prominutí záruky za předpokládané náklady ve výši 25 000 liber, avšak komora této žádosti nevyhověla. 16. dubna 2008 House of Lords potvrdil rozhodnutí Court of Appeal a nařídil

¹¹⁵ KYSELOVSKÁ, Tereza (ed.). *Cofola 2014: the conference proceedings* [CD-ROM]. 1. vyd. Brno: Masaryk University, 2014. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 1025. ISBN 978-80-210-7211-4.

¹¹⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL (eds.). *Czech and European environmental law: a collective monograph*. Prague: Czech Society for Environmental Law, 2011, s. 46. ISBN 978-80-87488-07-2.

paní Pallikaropoulos úhradu nákladů odpůrkyním, které vznikly během odvolacího řízení, v částce 55 810 liber a 32 290 liber. 1. října 2009 přešla příslušnost v daném sporu na Supreme Court of United Kingdom. Paní Pallikaropoulos se obrátila na Supreme Court, když se odvolávala proti povinnosti zaplatit náklady ve vyměřené výši. Ten otázku přiměřenosti nákladů konfrontoval s úpravou směrnic č. 2011/92 (nové znění) a č. 96/61 po jejich kodifikaci směrnicí č. 2003/35. Supreme Court of United Kingdom se rozhodl přerušit řízení, když položil Soudnímu dvoru hned 5 předběžných otázek.

5.2.2. Právní posouzení věci

V první otázce předkládající soud žádá upřesnění, co představují přiměřené náklady a jak či jestli do nich lze zahrnout neúspěch ve věci? Aarhuská úmluva počítá se zavedením povinnosti uhradit náklady řízení. Vyplývá to již ze všeobecných ustanovení v článku 3 odst. 8: „*Strany zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních*“¹¹⁷. Směrnice č. 2011/92 a č. 96/61 upravují podmínky „přiměřenosti nákladů“ tímto způsobem: „*Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.*“¹¹⁸ Soudní dvůr nepřináší specifické vyměření přiměřených nákladů. Neurčuje, jak vysoké v konečném účtování takové výdaje mohou být. Přesto uvádí, jaké částky musí být do nákladů zahrnuty a vymezuje všeobecně platná kritéria pro jejich určení. Soudní dvůr v daném případě navíc jednoznačně shledává svou pravomoc určit, co lze již považovat za nepřiměřené náklady, jelikož směrnice neobsahují žádné zmocnění pro orgány členských států. Na otázku, jaké by náklady zaručeně neměly být, odpovídá následujícím způsobem: „*Kromě toho vyplývá požadavek „přiměřených nákladů“ v oblasti životního prostředí z respektování práva na účinný prostředek nápravy, zakotveného v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i ze zásady efektivity, podle které procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv priznaných právním řádem Unie.*“¹¹⁹ Stěžejním hlediskem při určování, zda jsou náklady přiměřené či nikoliv bude posouzení, zda představují překážku ve výkonu

¹¹⁷ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

¹¹⁸ Čl. 11 odst. 4 Směrnice Evropského parlamentu Rady 2011/92/EU, ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

¹¹⁹ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 11. dubna 2013. The Queen, na žádost David Edwards et Lilian Pallikaropoulos proti Environment Agency a další. Věc C-260/11.

práva na přístup k právní ochraně. Pokud budou náklady představovat tak vysokou finanční zátěž, že brání podání opravného prostředku, či pokračování v řízení, jde podle Soudního dvora jednoznačně o náklady nepřiměřené.

Otázky 2-5 žádají upřesnění kritérií, na základě kterých mají soudy rozhodnout o přiměřenosti vyměřených nákladů. V první řadě soud konstatuje, že nelze hodnotit přiměřenost nákladů pouze v závislosti na ekonomické situaci žadatele a účastníků řízení obecně. „*Toto posouzení se tudíž nemůže týkat pouze hospodářské situace dotčené osoby, ale musí se rovněž zakládat na objektivní analýze výše nákladů řízení, a to tím spíše, že jak bylo upřesněno v bodě 32 tohoto rozsudku, soukromé osoby a sdružení jsou přirozeně povolány k tomu, aby sehrávaly aktivní roli při ochraně životního prostředí. Z tohoto hlediska se náklady řízení nesmí v určitých případech jevit jako objektivně nepřiměřené. Náklady řízení tak nemohou přesáhnout finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřené.*“¹²⁰ Co přesně nám zde Soudní dvůr sděluje? Vedle objektivního omezení, že náklady nemůžou být natolik vysoké, aby se vymykaly finančním možnostem osoby, která se dovolává svých oprávněných zájmů, soud uvádí další omezení. Náklady se nesmí jevit jako zcela nepřiměřené, domnívám se, že tím Soudní dvůr brání takovým nákladům, které sice účastníka řízení od pokračování neodradí, ale to jen díky jeho mimořádným finančním možnostem. Je nezbytně nutné odmítnout takové náklady, jejichž výše se ukazuje pro osoby s průměrnými příjmy jako zcela nepředstavitelná a ve výsledku i nesplnitelná. Shrňme-li předešlou pasáž, jednoznačně nepostačují kritéria subjektivní, naopak optimální je jejich kombinace s objektivními kritérii. „*Je třeba rovněž upřesnit, že okolnost, na niž poukázal Supreme Court of the United Kingdom, totiž že dotčená osoba nebyla v praxi odrazena od svého postupu, sama o sobě nestačí pro konstatování, že řízení pro ni není nepřiměřeně nákladné ve výše upřesněném smyslu směrnice 85/337 a směrnice 96/61.*“¹²¹ Při určení nákladů musí mít rozhodující soudy vždy na paměti, že vedle individuálního zájmu žadatele, zde existuje i obecný zájem na ochraně příznivého životního prostředí. Navýšení nákladů nelze ospravedlnit ani tím, že se jedná o opravném prostředku. Pokud by k tomu v praxi docházelo, dalo by se hovořit o upírání spravedlnosti. V průběhu posuzování otázky přiměřených nákladů, Soudní dvůr nejednou upozorňoval, že náklady musí být vyměřeny tak, aby byly na konci sporu skutečně uhrazeny. Jde o další princip, který by

¹²⁰ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 11. dubna 2013. The Queen, na žádost David Edwards et Lilian Pallikaropoulos proti Environment Agency a další. Věc C-260/11.

¹²¹ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 11. dubna 2013. The Queen, na žádost David Edwards et Lilian Pallikaropoulos proti Environment Agency a další. Věc C-260/11.

rozhodující orgány měly zohlednit a tím ve výsledku přispět k takovým nákladům, které budou plnit svou požadovanou funkci, kterou bezesporu není zabránit soudnímu přezkumu.

5.2.3. Aarhuská úmluva

Zmínka o nákladech se objevuje na několika místech Úmluvy. Klíčové je jejich vymezení v článku 9 odst. 4: „*Navíc - a aniž by tím bylo 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 orgánů, budou veřejně dostupná.*“¹²² Na první pohled zaujme odlišná formulace od evropských směrnic, na místo přiměřených, zde hovoří Úmluva o vysokých nákladech. Konkrétně, že by řízení neměla vyžadovat vysoké náklady. Domnívám se, že význam slov přiměřený a vysoký nelze zaměňovat. Osobně považuji požadavek vysokých nákladů za přísnější, než požadavek nákladů přiměřených, přesto smysl dané úpravy je jednoznačný. Za žádných okolností by výše nákladů neměla odradit osobu od realizace jejího práva na napadnutí neoprávněných rozhodnutí v záležitostech životního prostředí. Tomu odpovídá i podoba vnitrostátních úprav smluvních států, když některé strany určité skupiny osob od povinnosti hradit náklady zcela osvobozují. „*Ve Švédsku se mohou osoby z řad veřejnosti odvolat proti jednání či rozhodnutí orgánů veřejné správy v záležitostech životního prostředí k nadřízenému správnímu orgánu nebo soudu bezplatně. Navíc osoba, která žádá o správní či soudní přezkoumání případu, nenese riziko úhrady nákladů daného orgánu veřejné správy či provozovatele činnosti, pokud bude odvolání neúspěšné... Na Slovensku jsou nevládní organizace a jiné strany či účastníci osvobozeni od placení soudních poplatků za soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů.*“¹²³

S náklady řízení bezprostředně souvisí otázka, jak s nimi naložit v závislosti na výsledku sporu. Mělo by snad být všeobecně zavedeno pravidlo, náklady vítězné strany hradí poražený? A je uplatnění této zásady vhodné v otázkách životního prostředí? „*Aktuální studie (...) ukazují, že vítězná strana se nedočká spravedlnosti, ani když soud rozhodne v jejích prospěch. Zámožní jedinci či velké korporace, kteří mají prostředky na adekvátní zastupování,*

¹²² Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

¹²³ Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013, s. 165. [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementation_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementation%C3%AD-20140711.pdf)

*kdekoliv probíhá soud, takové tvrzení tolik neznepokojuje. Nicméně, pro průměrného občana je přijetí přeshraničních právních kroků příliš nákladné a navíc nejistota spojená s náklady na spravedlnost má nezvratně odrazující účinek.*¹²⁴ Podle studie EU není princip „poražená strana platí“ v členských státech silně zakotven, což považuje za chybu. Dopadá to totiž na obyčejné občany, kteří z obavy nekonečného sporu a narůstajících nákladů mohou upustit od dovolávání se spravedlnosti. Přestože jejich tvrzení se opírá o silné argumenty a šance na vítězství není vyloučená, u některých převáží pocit, že tato iniciativa postrádá smysl, když i v případě vítězství, nebude jejich úspěch ve věci spravedlivě zohledněn. Osobně mám pocit, že podstata problému je stále stejná, klíčem zůstává, zda jsou soudní náklady přiměřené, či nikoliv. Pokud se občanům jeví jako příliš vysoké, tak skutečně hrozí, že ti své oprávněné zájmy soudní cestou řešit nebudou. Naopak by bylo minimálně neprozíravé vstupovat do sporu, pokud nejsem přesvědčen, že je právo na mé straně a vystavovat se tak hrozbě placení nákladů i druhé strany. Opět zde zopakuji myšlenku, která prozařuje celým textem: Aarhuská úmluva je založena na širokém přístupu k právní ochraně, proto by náklady měly maximálně pokrývat nezbytně nutné výdaje soudního řízení. Z pohledu Úmluvy je nutné ocenit přístup některých států, které privilegované subjekty, jako nevládní neziskové organizace od hrazení nákladů osvobodily úplně, viz Švédsko, Slovensko...

5.3. C-404/12 a C-405/12 P

5.3.1. Okolnosti předcházející sporu

Stichting Natuur en Milieu, nizozemská nadace, jež se převážně zaměřuje na ochranu životního prostředí, se spolu s Pesticide Action Network Europe, soustředující se na boj proti zvýšenému užívání pesticidů, obrátily na Komisi s žádostí o přezkum nařízení č. 149/2008, s odvoláním na článek 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006. Komise EU žádostem nevyhověla, jelikož nařízení č. 149/2008 (měnící předchozí nařízení Rady a Evropského parlamentu o maximálním množství reziduí v produktech) není individuálně určeným opatřením. Nelze k němu přistupovat jako ke správnímu aktu, ve smyslu nařízení č. 1367/2006, který při naplnění vymezených podmínek, může být předmětem vnitřního přezkumu podle zmiňovaného nařízení. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe podaly žalobu k Tribunálu EU, když se domáhaly zrušení sporných rozhodnutí. Tribunál napadeným rozsudkem nevyhověl žalobě na neplatnost, když odmítl meritorně Komisi nařídit, aby

¹²⁴ Costs of proceedings. Study on transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the EU. In: *European E-Justice*: [online] 27. 4. 2016 [cit. 25. 4. 2016]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-en.do

rozhodla o žádostech o vnitřní přezkum, se kterými se žalobkyně na Komisi obrátily v první řadě. Tribunál dále zamítl i první žalobní důvod, který směřoval na rozhodnutí Komise, že nařízení č. 148/2008 je aktem s obecnou působností, a proto se na něj nemůže uplatnit článek 10. odst. 1 nařízení č. 1367/2006, jenž umožňuje přezkum správních aktů, což jsou individuální akty. Avšak Tribunál vyhověl podpůrnému žalobnímu důvodu. V něm žalobkyně namítaly protiprávnost posledně uvedeného ustanovení pro jeho neslučitelnost s článkem 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Tribunál se musel vypořádat s ustálenou judikaturou Soudního dvora EU, na základě které se lze přímo dovolávat ustanovení mezinárodních dohod pouze, když jsou splněny základní podmínky. Za prvé, tomuto postupu nesmí bránit povaha a systematika dohody, za druhé posuzovaná ustanovení musí být bezpodmínečná a dostatečně přesná. „Tribunál však v bodě 54 napadeného rozsudku připomněl, že Soudní dvůr rozhodl, že mu přísluší vykonávat přezkum legality unijního aktu s ohledem na ustanovení mezinárodní dohody, která pro jednotlivce nemohou založit právo uplatňovat ji u soudu, jestliže Unie zamýšlela splnit zvláštní povinnost, k jejímuž splnění se zavázala v rámci této dohody nebo v případě, že akt sekundárního práva výslovně odkazuje na konkrétní ustanovení této dohody (rozsudky *Fediol v. Komise*, 70/87, EU:C:1989:254, body 19 až 22, a *Nakajima v. Rada*, C-69/89, EU:C:1991:186, bod 31). Tribunál z toho v témže bodě 54 vyvodil, že unijní soud musí provést přezkum legality nařízení s ohledem na mezinárodní dohodu, jestliže je cílem tohoto nařízení splnění povinnosti, kterou tato dohoda ukládá unijním orgánům.“¹²⁵ Jelikož nařízení č. 1367/2008 obsahuje několik odkazů na Aarhuskou úmluvu, včetně zmínky, že nařízení bylo přijato ke splnění závazků z ní plynoucích, se podobný postup použije i v této věci. Tribunál odmítl argument Komise, že při přijetí nařízení č. 148/2008 postupovala jako orgán činný v zákonodárné moci, na niž se Úmluva nevztahuje. Podle Tribunálu zde Komise jednala jako orgán moci výkonné. Po zvážení všech relevantních skutečností tak Tribunál dospěl k závěru, že nařízení č. 1367/2006 je skutečně neslučitelné s článkem 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, proto mu nezbyvá jiné řešení než rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vnitřní přezkum zrušit.

5.3.2. Právní posouzení věci

Komise spolu s Radou EU se obrací na Soudní dvůr s kasační stížností, ve které žádají o zrušení napadaného rozsudku a zrušení žádosti žalobkyň v plném rozsahu. Žalobkyně v kasační odpovědi naopak požadují, aby Soudní dvůr opravný prostředek zamítl. Rada a

¹²⁵ Rozsudek soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. ledna 2015.

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.

Komise v prvním žalobním důvodu namítají, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil, že je vůbec možné se dovolávat článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, a následně tak posuzovat jeho slučitelnost s čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006. Samostatně poté Rada uplatňuje druhý důvod kasačního prostředku. Dle Rady jednoznačně Tribunál pochybil, když shledal neslučitelnost článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se zmiňovaným nařízením.

Pro lepší orientaci ve sporu je na místě vymezit právní rámec. V článku 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 se praví: „*Každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 je oprávněna požádat o vnitřní přezkum orgán nebo subjekt Společenství, který přijal správní akt podle práva životního prostředí nebo který, jedná-li se o případ údajné nečinnosti, takový akt přijmout měl.*“¹²⁶ V článku 9 odst. 3 Aarhuská úmluva se přitom rozšiřuje přístup k právní ochraně o možnost, napadat akty, které odporují vnitrostátním předpisům z oblasti životního prostředí: „*Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - strany 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 jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.*“¹²⁷

Soudní dvůr na úvod vymezuje základní principy pro uplatňování norem zakotvených v mezinárodních smlouvách na půdě EU. Potvrzuje, že orgány EU jsou vázány mezinárodními úmluvami, které tak mají v případě kolize aplikační přednost. Přitom však dodává, že záleží na EU a třetích stranách, jaké budou mít v jednotlivých právních řádech mezinárodní dohody účinky. Podobně jako Tribunál se odvolává na stávající judikaturu, pokud jde o možnost dovolávat se práv náležejících jednotlivcům přímo ze samotné Úmluvy. Od tohoto okamžiku se však v náhledu na řešení věci soudní orgány rozcházejí. „*Pokud jde o čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, tento článek neobsahuje žádnou bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců, a v důsledku toho tyto podmínky nesplňuje. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva*

¹²⁶ Čl. 10 odst. 1 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

¹²⁷ Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucestverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

stanovená v tomto čl. 9 odst. 3, závisí provedení či účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.“¹²⁸ Protože povinnosti, které Úmluva klade smluvním stranám tímto ustanovením, nejsou dostatečně určité a přesné, nelze se bez dalšího přímo domáhat jejich obsahu. Avšak Soudní dvůr uznává, že v minulosti učinil z této zásady několik výjimek, na které odkazoval v rámci vysvětlení svých úvah i Tribunál. Šlo o případy *Fediol v. Komise* a *Nakajima v. Rada*. Proč nelze použít závěry z těchto sporů v této věci Soudní dvůr vysvětluje následovně: *...odkazoval výslovně na pravidla mezinárodního práva založená především na GATT a přiznával dotčeným osobám právo dovolávat se ustanovení této dohody v rámci stížnosti podané na základě tohoto nařízení (rozsudek *Fediol v. Komise*, EU:C:1989:254, bod 19), zatímco v projednávané věci čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 neprovádí přímý odkaz na konkrétní ustanovení Aarhuské úmluvy ani nepřiznává právo jednotlivcům.“¹²⁹ Na rozdíl od případu *Fediol*, Soudní dvůr neshledává v nařízení č. 1367/2006 přímý odkaz na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Jednoznačného rozdílu si všímá i při srovnání se sporem *Nakajima vs Rada*, kde z mezinárodní úpravy vyplývaly specifické povinnosti, což rozhodně není případ Aarhuské úmluvy v článku 9 v odst. 3, kde se stranám poskytuje široký prostor pro uvážení, viz formulace, přístup ke správním nebo soudním řízením... „V tomto ohledu je třeba uvést, že není možné mít za to, že přijetím uvedeného nařízení, které se týká pouze unijních orgánů a vztahuje se nadto pouze na jeden z opravných prostředků, kterými právní subjekty disponují k zajištění dodržování unijního práva životního prostředí, zamýšlela Unie splnit, ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 48 tohoto rozsudku, povinnosti, které vyplývají z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v souvislosti s vnitrostátními správními nebo soudními řízeními, jež za současného stavu unijního práva ostatně spadají primárně do práva členských států“¹³⁰ Dle Soudního dvora nelze považovat článek 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 za prováděcí úpravu zmiňovaného ustanovení Aarhuské úmluvy. Vymezení rozhodnutí, která podléhají vnitřnímu přezkumu, je totiž výrazně užší, než požaduje Aarhuská úmluva v čl. 9 odst. 3. Ta hovoří o možnosti vznášet námitky proti jednáním, aktům a nečinnosti, které porušují právní řád smluvního státu, zatímco nařízení Rady a Evropského parlamentu zde omezuje přezkum na správní akty. Skutečnost, že se nejedná o promítnutí veškerých požadavků Aarhuské úmluvy*

¹²⁸ Rozsudek soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. ledna 2015.

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.

¹²⁹ Rozsudek soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. ledna 2015.

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.

¹³⁰ Rozsudek soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. ledna 2015.

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.

v konkrétní oblasti, však v žádném případě nezakládá neslučitelnost takové úpravy s mezinárodní smlouvou, jako je Aarhuská úmluva. Vzhledem k výše uvedeným okolnostem Soudní dvůr dospěl k závěru. Rozsudek Tribunálu EU se zrušuje, jelikož ani jeden důvod žalobkyň v původním řízení nebyl opodstatněný. Zároveň uložil nadacím povinnost náhrady nákladů řízení, které vznikly Radě a Komisi v průběhu řešení sporu, včetně prvního řízení před Tribunálem.

5.3.3. Aarhuská úmluva

Podstatou sporu je výklad výše citovaného článku 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 ve světle Aarhuské úmluvy. Rozcházející se stanovisko Soudního dvora a Tribunálu potvrzuje, že jádro pře je velice specifické a její klíčové aspekty každý z orgánů identifikoval a vyložil odlišně. Soudní dvůr, jako orgán rozhodující v druhé instanci, svůj postoj opřel jednak o absenci přímého účinku Aarhuské úmluvy a o konkrétní znění článku 10 odst. 1 nařízení č. 1367/2006, na základě něž nelze nařízení č. 149/2008 subsumovat pod správní akt, jenž může být předmětem vnitřního přezkumu. V článku 9 odst. 3 Úmluvy se zaručuje možnost vybraných členů veřejnosti namítat rozpor *jednání, aktů či opomenutí, jež jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí*. Skutečně tedy není možné nařízení č. 149/2008 podřadit pod akt formulovaný Aarhuskou úmluvou? Soudní dvůr konstatuje, že nikoliv. Odpovídá však takový závěr ústředním principům, na kterých si zakládá Aarhuská Úmluva? Nad touto otázkou se zamýšlí profesor Edinburské univerzity Dr. Apolline Roger: *„Spojené věci C-404/12 P & C-405/12 P a C-401/12 P až C-403/12 P jsou, jak sága Jego/Quéré/UPA naznačuje, nevyužitou příležitostí pro zlepšení přístupu ke spravedlnosti na úrovni EU. Je možné namítnout, že soudy by se neměly protivit vůli legislativy, jak je vyjádřena ve znění nařízení – zde článek 2(1)(g) AR. Avšak nebylo by to poprvé, kdy se Soud pustil do ambiciózní právní interpretace.“*¹³¹ Podle Dr. Rogera v daném případě Soudní dvůr mohl a měl využít své autority a přistoupit tak k výkladu, který by překonával literu evropské legislativy. Na místo toho Soudní dvůr promarnil tuto výjimečnou příležitost a setrval na své dosavadní pozici, která zásadně odporuje moderním trendům ekologické demokracie... Svě úvahy opírá o jeden ze stěžejních principů Aarhuské úmluvy, široký přístup k právní ochraně, který by měl být uplatněn jako interpretační pravidlo v každém případě. Z rozhodovací praxe Soudního dvora lze dle Dr. Rogera vyvodit další podstatný závěr. *„Konečně Soud zřejmě rozvinul dvě rozdílné normy pro přístup ke spravedlnosti na úrovni EU a na úrovni*

¹³¹ ROGER, Apolline J. C. A lost opportunity for improving access to justice in environmental matters: the CJEU on the invocability of the Aarhus Convention. In: *EU Law Analysis* [online]. 15. 2. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/02/a-lost-opportunity-for-improving-access.html>

vnitrostátní. Na jedné straně SD EU důrazně nutí vnitrostátní soudy rozšířit přístup ke spravedlnosti, jak je patrné na věci C-240/09 (případ „slovenští medvědi“). Na straně druhé se Soud zřejmě nezdá být připraven dodržet orientaci poskytnutou vnitrostátním soudům v C-240/09: ¹³² Na základě metody komparace tak popisuje tendenci, která objektivně provází způsob rozhodování SDEU. Na tento jev jsem upozorňoval v jedné z předchozích kapitol, přístup k informacím, kde se hned dva rozsudky bezprostředně dotýkaly orgánů EU. Jelikož určitý vývoj pozitivním směrem v členských státech EU, které jsou zároveň smluvními stranami Úmluvy samy o sobě, je nepopiratelný. Bylo by však velice žádoucí, aby se k němu připojila i samotná Unie. Zvláště to platí, když si uvědomíme, že zmíněný progres v členských státech do značné míry pohání svými rozhodnutími právě SDEU. Těžko lze obhájit pozici EU, která tlačí na členské státy, aby požadavky Aarhuské úmluvy uplatňovaly co nejvíce, přitom když se jedná o činnost jejích orgánů, počíná si nanejvýš zdrženlivě. „Tudíž je paradoxní zaznamenat, že rozsudek ve věci *Lesoochranárske zoskupenie* je SD EU silně využíván pro odepření přezkumu zákonnosti, o který usilují ekologické nevládní organizace. Neboť rozsudek SD EU ve věci *Lesoochranárske zoskupenie* ukazuje, že je schopen překročit klasickou přísnou judikaturu o přímém účinku s cílem zajistit účinnost práva ŽP na vnitrostátní úrovni. To vyvolává otázku, proč podobná úvaha nepřevládla ve věci týkající se interního přezkumu na úrovni EU, kde, jak zdůraznil Tribunál, nejsou dostupné dostatečné opravné prostředky pro ekologické nevládní organizace pro přímé napadnutí aktů EU u vnitrostátního soudu.“¹³³ Tím však možná zcela nechtěně upozornil na dvojí standard v přístupu k unijním a vnitrostátním orgánům. Zatímco u slovenských úřadů zcela vědomě překonal důslednou aplikaci přímého účinku, v případě nizozemských nevládních organizací svůj postoj opřel mimo jiné právě o absenci přímého účinku ustanovení Aarhuské úmluvy, konkrétně článku 9 odst. 3.

Domnívám se, že Dr. Roger zmíněnou disproporci vyjádřil naprosto přesně. EU je významnou součástí života občanů členských států, proto i rozhodovací procesy, ke kterým dochází na její půdě, musí více reflektovat názory široké veřejnosti. To platí i pro životní prostředí, skoro se mi chce říci, zvláště pro životní prostředí.

¹³² ROGER, Apolline J. C. A lost opportunity for improving access to justice in environmental matters: the CJEU on the invocability of the Aarhus Convention. In: *EU Law Analysis* [online]. 15. 2. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/02/a-lost-opportunity-for-improving-access.html>

¹³³ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 57 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

5.4. Shrnutí – EU, aneb Aarhuská úmluva pro nás platí jinak?!

Jak si v procesu implementace Aarhuské úmluvy Evropská unie vlastně stojí? Ve světle judikatury Soudního dvora je zřejmé, že požadavky Úmluvy v řadě oblastí nenaplnuje. Faktorům, kterým to lze přičítat je samozřejmě hned několik. Jako zvláště problematický se ukazuje postoj Unie vůči právu veřejnosti na přístup k právní ochraně. Zejména nevládní environmentální organizace v minulosti několikrát poznaly, že přimět EU k vstřícnému kroku není vůbec jednoduché. Ačkoliv již i Soudní dvůr EU uznává, že těmto spolkům náleží nejen, práva procesní, ale i práva meritorní, včetně základního práva chránit příznivé životní prostředí, ty musejí nadále překonávat mnohé další překážky. Když už jim Úmluva přiznává právo na přezkum rozhodnutí, aktů a činností, která by potenciálně mohla porušovat environmentální předpisy, tak tomuto ustanovení EU nepřiznává přímý účinek. Vzhledem k rigidnímu postoji, s jakým se Unie odmítá podřídít mezinárodním dokumentům, které neobsahují dostatečně specifická a konkrétní pravidla, lze v současnosti jen těžko očekávat změny k lepšímu. Zvláště, když připočteme, jak neochotně uplatňuje výjimky z tohoto principu. „*Komentátoři jako Eeckhout uvádějí, že jak Fediol tak Nakajima odrážejí určitý kompromis, kterého bylo tehdy dosaženo ESD, dosažením rovnováhy mezi absencí přímého účinku některých mezinárodních dohod a dodržení mezinárodních závazků EU. Avšak omezením obou výjimek výlučně na oblast dohod GATT a WTO nebo, případně, omezením zásady, kdy právo EU naplňuje mezinárodní pravidla na scénáře, kde toto ustanovení výslovně odkazuje na ustanovení mezinárodní, SD EU může být obviněn, že zvedl laťku pro přezkum zákonnosti tak vysoko, že je možné si klást otázku, zda tyto výjimky mohou být ještě někdy uplatněny.*“¹³⁴ Jeden z odborníků na právo životního prostředí H. Schoukens zde odkazuje na již výše zmíněné případy Fediol a Nakajima, které představovaly výjimku z uplatňovaného principu přímého účinku. Eeckhout zdůrazňuje, že výjimka vyjadřuje kompromis mezi principem přímého účinku a reflexí závazku přizpůsobit právní řád příslušné mezinárodní dohodě. Z argumentace Soudního dvora se zdá, že výjimky jsou ve sporech o ochranu životního prostředí nedosažitelné, což se jeví jako interpretace nanejvýš nešťastná.

Přestože v odůvodnění Aarhuského nařízení č. 1367/2006 se jasně praví, že bylo přijato, za účelem provedení požadavků plynoucích z Aarhuské úmluvy, pod dojmem případů C-404/12 P a C-405/12 P se zdá, že jde o prázdné proklamace. Jak jinak si vysvětlit počínání Soudního dvora, který tvrdošijně lpí na extrémně úzkém výkladu článku 2 a 10 zmiňovaného

¹³⁴ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 58 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

nařízení, čímž fakticky znemožňuje přezkum vyvolaný environmentálními organizacemi? „Pokud Aarhuské nařízení neimplementuje Aarhuskou úmluvu, co poté dělá?“¹³⁵ Tato poznámka reaguje na tvrzení, že Aarhuské nařízení a jeho článek 10 není prováděcím předpisem Aarhuské úmluvy, článku 9. Skutečně? Je taková pozice obhajitelná? Úsudek si utvořte sami... „Nabízí se otázka, zda obecně nenastává fáze odstoupení spíše než zapojování se evropského právního řádu do mezinárodního práva. Těžko to může být více patrné, než v tomto případě...“¹³⁶

Veškerou odpovědnost nelze přisuzovat Soudnímu dvoru EU, skutečnost, že doposud nebyla přijata na úrovni evropské legislativy žádná ani rámcová úmluva, samozřejmě situaci neusnadňuje. Nelze přitom konstatovat, že by stanovisko Soudního dvora jednohlasně podporovali všichni aktéři evropského dění. Nesmíme zde zapomínat, že Soudní dvůr jednal o kasační stížnosti Tribunálu, který svým rozhodnutím shledal neslučitelnost Aarhuského nařízení s článkem 9 odst. 3 Úmluvy. Pozornost si jistě zaslouží i stanovisko generálního advokáta Jääskinena. „Avšak, jak významně zdůraznil Generální advokát, takové ustanovení nevyžaduje vyčerpávající pravidlo, což umožňuje, aby takové ustanovení bylo v praxi svým charakterem i smíšené. Kdykoli bude možné oddělit jednotlivé části obsahu ustanovení, které splňují tento požadavek, musí být možné je použít v konkrétním kontextu přezkumu zákonnosti.“¹³⁷ Ze strany generálního advokáta jde o určitou modifikaci přímého účinku a co je obzvláště důležité, v případě C-404/12 P a C-405/12 P článek 9 odst. 3 takto upravené podmínky splňuje.

Co je skutečně zarážející a těžko ospravedlnitelné, je výše několikrát uvedený evidentní zásadně preferenční a ochránářský přístup vůči orgánům EU. Zejména nevládní organizace, podporující ochranu životního prostředí se tak v konečném důsledku dostávají do neřešitelné situace, když zde usilují o výkon práv dle Úmluvy. Dle Schoukense je o jednoznačnou tendenci v rozhodovací praxi evropských soudů. „Soudy v EU se zejména obávaly masivního přílivu přímých žalob nevládními ekologickými organizacemi, vzhledem k poměrně vysokému počtu právnických osob v EU, které mají za předmět činnosti ochranu

¹³⁵ PIRKER, Benedikt. Cases C-401 to 403/12 and C-404 to 405/12: No review of legality in light of the Aarhus Convention. In: *European law blog: News and comments on EU Law* [online]. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2674>

¹³⁶ PIRKER, Benedikt. Cases C-401 to 403/12 and C-404 to 405/12: No review of legality in light of the Aarhus Convention. In: *European law blog: News and comments on EU Law* [online]. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2674>

¹³⁷ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 61 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

ŽP¹³⁸ Ze strachu z invaze podnětů ze strany environmentálních organizací, které usilují o ochranu a zachování životního prostředí zastávají evropské instituce tento restriktivní přístup. Není ovšem sporu, že takový scénář je zcela v rozporu se zásadou práva na spravedlivý proces, jež je integrální součástí atributů moderního demokratického právního státu.

¹³⁸ SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and european law* [online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 49 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

6. Aarhuské úmluva v právu ČR, pod vlivem judikatury SDEU

Rozhodování vyšší autority má nesmírný význam pro dodržování závazků plynoucích z mezinárodních dohod. Ať už se jedná o Mezinárodní soudní dvůr, SDEU či Evropský soud pro lidská práva, všechny tyto instituce svými výroky zavazují nejen strany sporu, nýbrž členské státy jako celek, tím že sjednocují výklad směrem do budoucna. Zdaleka ne každý spor se však dostane před zmiňované orgány, drtivá většina se rozhoduje na vnitrostátní úrovni soudy prvního, případně druhého stupně. Tyto orgány především aplikují příslušné právní normy, a tak do značné míry ovlivňují způsob, jakým se jednotlivá práva realizují. Díky všeobecně uznávanému principu přednosti mezinárodního práva před vnitrostátní úpravou, navíc nesou odpovědnost za slučitelnou aplikaci vnitrostátního právního řádu s takovými normami. V praxi se však mezinárodní právo často přehlíží, ať už je na vině jeho neznalost či po bližším náhledu se rozhodujícím orgánům jeví jako příliš neurčité až nesrozumitelné. Takové tendence však rozhodně nejsou žádoucí, jelikož opomíjejí skutečnost, že pokud daný stát přistoupí k mezinárodní dohodě, bere na sebe závazek, že přijme veškerá nezbytná opatření k odstranění rozporů mezi požadavky mezinárodní smlouvy a dosavadním zněním národního předpisu. Obecnost příslušné smlouvy by proto neměla být nepřekonatelnou překážkou řádného promítnutí jejich požadavků do vnitrostátních právních řádů.

Výše uvedené nesrovnalosti by měly překlenovat právě zmíněné instituce, jako SDEU, které prostřednictvím své judikatury sjednocují výklad, aby bylo právo aplikováno ve všech zemích jednotným způsobem. Základy právní úpravy by tak měly být v inkriminovaných otázkách interpretovány jednotně. Přesto si však smluvní strany ponechávají určitý prostor pro upřesnění podmínek a kritérií, které mají zohlednit jistá národní specifika. Nelze tak očekávat, že například nevládní neziskové organizace budou mít zcela identické postavení v sousedních státech, co do rozsahu práv a povinností nebo že soudy ve dvou státech shodně spory rozhodnou zcela totožně. Tato diskrece je přípustná do té míry, dokud probíhá v mezích vyššího mezinárodního, respektive evropského rámce. To je také podstata existence SDEU, který velmi zjednodušeně řečeno, vykonává dohled nad orgány členských států, zda vymezené mantinely nepřekračují.

Na první pohled se může zdát, že tato kapitola vybočuje z hlavního tématu práce, jež se primárně zabývá Aarhuskou úmluvou v judikatuře SDEU. Dalo by se namítnout, že *Aarhuská úmluva v právu ČR* by vystačila na samostatnou práci. S takovým pohledem se

naprosto ztotožňuji, a proto zdůrazňuji, že cílem závěrečné kapitoly, není načít zcela novou problematiku. Tato část představuje pokračování přechozího textu. Jejím smyslem je zanalyzovat, do jaké míry a zda vůbec došlo k promítnutí závěrů SDEU do českého právního rámce. Změnila se snad rozhodovací praxe českých soudů, pokud jde o práva environmentálních organizací? Implementovaly se požadavky Aarhuské úmluvy do vnitrostátní úpravy přátelštějším způsobem? Co inspirovalo rozsáhlé změny v české EIA? To jsou stěžejní otázky, na které se pokusíme najít odpověď na dalších stránkách.

6.1. Právo na příznivé životní prostředí

Ačkoliv je právo na životní prostředí uznáváno ústavním pořádkem ČR od vzniku samostatného státu, rozhodně dnes nemá stejný obsah jako kdysi. A to přestože doposud nebyla přijata specifická úprava, která by toto ústavně garantované právo konkretizovala. Zásadní vliv na progresivním přístupu k právu na životní prostředí můžeme jednoznačně prisuzovat i Aarhuské úmluvě, která je založena na širokém přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí obecně. Aarhuská úmluva mimo jiné privileguje nevládní neziskové organizace, u kterých předpokládá dostatečný zájem a zároveň existenci práv, která mohou být porušována. Považuje spolky, podporující ochranu životního prostředí za plnohodnotné aktéry, kteří mohou svou iniciativou výrazně přispět k fundovanějšímu a lepšímu rozhodování v environmentálních záležitostech. Takové vnímání ekologických organizací přitom v minulosti zdaleka nebylo pravidlem, což platí i pro ČR a její právní sféru. ČR byla dlouho kritizována, a to i po přistoupení k Aarhuské úmluvě, za nedostatečný přístup k právní ochraně, kterým prakticky znemožňovala účinný přezkum dotčených práv osob, které se liší od vlastníků. „*Následkem uvedených činitelů je nevyváženost pozice ekologických nevládních organizací, kterým náleží v hojné míře procesní práva, zejména účasti v řízeních, ale není jim přiznáváno příslušné hmotné právo, oproti pozici fyzických osob, jež sice mají toto hmotné právo, ale mohou ho využít jen v malé míře proto, že se běžně nestávají účastníky příslušných rozhodovacích řízení.*“¹³⁹ Zmíněná disproporce se stala terčem kritiky ze strany Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy a následně i Komise, která s ČR zahájila řízení pro porušování povinností vyplývajících ze SFEU. Pod vlivem mezinárodního tlaku i měnící se vnitrostátní legislativy jsme v poslední době svědky přehodnocování

¹³⁹ Poznatky/Právo na příznivé ŽP v ČR: Aktuálně: Pozitivní trend započatý nálezem I. ÚS 59/14 potvrzen (případ Zdíkovsko). In: *Ústav státu a práva: Akademie věd ČR v. v. i.* [online]. 20. 12. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.ilaw.cas.cz/env/index.php?page=442>

některých ustálených závěrů českých soudů. A jak tomu v mnoha zemích bývá zvykem, jejich hlavním iniciátorem je Ústavní soud.

K Ústavnímu soudu se v krátkém časovém sledu dostaly dvě ústavní stížnosti, které měly téměř identické znaky. Byly vypořádány nálezy ÚS 59/14 a ÚS 3572/14. Týkaly se opatření obecné povahy, územního plánu a zásad územního rozvoje, a konkrétně návrhu na jejich zrušení. V obou případech Nejvyšší správní soud žaloby odmítl (ve věci Okrašlovacího spolku převážně), s tím, že žalobci nemají dostatečnou aktivní legitimaci. Žalobci byly spolky, podporující ochranu životního prostředí a svou ústavní stížností se dovolávaly konstatování zásahu do jejich ústavně garantovaných práv, když jim byl odepřen přístup k soudní ochraně. Ústavní soud v obou případech potvrdil, že ústavní stížnost splnila podmínky přípustnosti a nic mu nebrání ve vyřízení věci. Ústavní soud se kromě samotné podstaty sporu zaměřil i na několik dílčích aspektů: Lze bez dalšího odmítnout aktivní legitimaci spolků, podporujících ochranu životního prostředí k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy? Jaký vliv má na rozhodování Aarhuská úmluva? Je v dnešní době udržitelný výklad práva na životní prostředí jako výlučně náležejícího fyzickým osobám?

V § 101a odst. 1 s. ř. s. se praví: „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen...*“¹⁴⁰ V obou případech spolky odkazovaly na § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny: „*Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*“¹⁴¹ Na druhé straně se krajské soudy i Nejvyšší správní soud odvolávaly na ustálenou judikaturu, podle které náleží spolkům pouze procesní práva, avšak nikoliv práva hmotná. Proto nemohou v konkrétním případě žalobci tvrdit zkrácení práv dle soudního řádu správního.

Ústavní soud potvrzuje, že problematika aktivní legitimace spolků zaznamenala určitý vývoj, který koreluje s rozsahem práva na příznivé životní prostředí. „*Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)], dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně spolků a nevládních*

¹⁴⁰ § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, v platném znění

¹⁴¹ § 70 odst. 1 zákona č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

*organizací, které mají povahu právnických osob.*¹⁴² Tímto pojetím se přibližuje i požadavkům Aarhuské úmluvy, která nejenže potvrzuje široká práva spolků, včetně práva na přístup k právní ochraně, ba dokonce již z definice vyplývá, že se u spolků předpokládá jejich větší zapojení, než u řadových osob. Ústavní soud nezpochybně stávající výklad Aarhuské úmluvy, podle kterého se jí nepřiznává přímý účinek. Přitom však zdůrazňuje, že přistoupením k Úmluvě se ČR zavázala k dodržování jejich pravidel a požadavků. A i když nemá přímý účinek, tak nelze při rozhodování konkrétní otázky, které spadá do její působnosti, její obsah ignorovat. Povinnost interpretovat vnitrostátní úpravu v souladu s mezinárodními závazky zůstává nedotčena. *„Nelze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu... Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.*¹⁴³ Tyto úvahy jsou pro další závěry Ústavního soudu klíčové. Právo na příznivé životní prostředí nelze skutečně omezovat pouze na fyzické osoby, jak už bylo řečeno výše, docházelo by totiž k nepřijatelné situaci, kdy spolek podporující ochranu životního prostředí nemůže ve výsledku realizovat činnosti, za jejichž účelem vznikl. Navíc Ústavní soud jednoznačně deklaruje potřebu konformního výkladu s Aarhuskou úmluvou.

Ačkoliv soud na judikaturu SDEU přímo neodkazuje, jeho odůvodnění se podobá případu C-115/09, ve kterém Soudní dvůr rozhodoval v řízení o předběžné otázce, viz kapitola Účast veřejnosti na rozhodování v judikatuře SDEU, první případ. Možnost nevládních neziskových organizací vyvolat přezkum nelze redukovat pouze na dotčení jejich procesních práv. *„Naopak, environmentální nevládní organizace tvrdí, že se neúčastní správního řízení proto, aby užívaly svých procesních práv, ale aby chránily životní prostředí – a také práva jejich členů. Nedává skoro žádný smysl, pokud se soudy zaměřují na procesní otázky správního řízení (a tím nutí nevládní organizace ke stejnému postupu), zatímco podstata případu je opomíjena. Toto není v souladu s požadavky mezinárodního a evropského práva (viz dále).*¹⁴⁴

Ústavní soud dodává, že samozřejmě není možné ani žádoucí garantovat možnost požadovat zrušení opatření obecné povahy pro všechny. Tímto nástrojem by měli být nadáni

¹⁴² Nález Ústavního soudu čj. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2014.

¹⁴³ Nález Ústavního soudu čj. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2014.

¹⁴⁴ JARMIČ, Libor. Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů. In: *Frank Bold: Poradna* [online]. 8. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>

pouze ty subjekty, které mohou být v konečném důsledku fakticky postiženi. Podle Ústavního soudu však nelze z ochrany předem vyloučit celou kategorii osob, jako jsou environmentální právnické osoby. „*Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části.*“¹⁴⁵ Není možné jednotlivce sankcionovat za jejich zcela racionální volbu, se svých práv dovolávat koordinovaně, prostřednictvím určité organizace. Ústavní soud odmítá čistě formalistické pojetí, které navíc nahlíží na okruh oprávněných osob zvláště restriktivně a konstatuje, že takový přístup zcela jistě odporuje ústavnímu pořádku ČR, konkrétně právu na přístup k soudní ochraně. V obou případech Ústavní soud svým nálezem zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým tato instituce zamítla žádost o zrušení opatření obecné povahy.

Ústavní soud svým důrazem na Aarhuskou úmluvu potvrdil její mimořádnou hodnotu. Ačkoliv ji smluvní strany převážně nepřiznávají přímý účinek, tak svoji autoritou přispívá k postupnému rozšiřování práv veřejnosti v oblasti životního prostředí. Otázku přímého účinku Ústavní soud výslovně zmiňuje ve svém nálezu 3572/2014, ve světle rozsudku SDEU ve věci C-240/09 (Lesoochránárske zoskupenie). „*...nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této Úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je spolek VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí.*“¹⁴⁶ Ve světle judikatury SDEU by se tak do budoucna mělo zpřístupnění přezkumných řízení pro environmentální organizace stát pravidlem a nikoliv výjimkou.

Pozvolna se mění tradiční výklad některých ustanovení ve prospěch obecného zájmu na zachování a zlepšování stavu životního prostředí. „*Obsah rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, výtky vůči ČR v rámci infringementu i měnící se náhled na věc ze strany nejvyšších českých soudů (viz zejména vícekrát v této publikaci citovaný nálezn Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014) však nyní dává dohromady zcela novou*

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu čj. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu čj. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2014.

konstelaci, která již nebude nadále umožňovat považovat za „dotčená práva“ pouze práva majetková s právem vlastnickým na prvním místě. Naopak, nyní se zdá, že bude nezbytné začít uznávat právo na příznivé životní prostředí, a podobně s ním související právo na zdraví, jako práva jejichž dotčení se stává klíčem ke vstupu do řízení (správních i soudních).¹⁴⁷ Uznání práva na příznivé životní prostředí pro nevládní neziskové organizace, podporující ochranu životního prostředí, má také jeden zcela praktický smysl. „Bohužel lze jen konstatovat, že v ČR je velký počet ekologických nevládních organizací, které jsou ochotny a schopny vystupovat na ochranu životního prostředí, ale nemnoho jednotlivců, kteří by byli ochotni (např. v roli vlastníků pozemků) podstupovat dlouhotrvající a náročná správní a soudní řízení ve prospěch ochrany životního prostředí.“¹⁴⁸ Účinné zapojení veřejnosti je základní princip, prosazovaný Aarhuskou úmluvou.

Otázkou zůstává, jestli důsledné realizaci Úmluvy stále brání především samotná vnitrostátní úprava. Osobně se domnívám, i ve světle zmiňovaných sporů před ústavním soudem, že hlavní břemeno za náležitou implementaci leží na rozhodujících orgánech, což zahrnuje jak soudy, tak i správní orgány. Vždyť se nedá hovořit o tom, že by dikce § 101a s. ř. s. vysloveně bránila uznání aktivní legitimace spolků. Správní orgány se často odvolávají na ustálenou judikaturu, takový postup však není možný donekonečna. Úprava se vyvíjí a rozhodovací praxe musí reflektovat další a další mezinárodní závazky, které na sebe státy, včetně ČR, berou. Za zdrženlivým postoje může být do značné míry určitá nedůvěra, či spíše přezíravý pohled na některé prvky občanské společnosti. „Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimace navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“... Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů.“¹⁴⁹ Ústavní soud zde ve světle Aarhuské úmluvy potvrzuje nezastupitelnou roli nevládních organizací podporujících ochranu životního

¹⁴⁷ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 50. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁴⁸ Poznatky/Právo na příznivé ŽP v ČR: Aktuálně: Pozitivní trend započatý nálezem I. ÚS 59/14 potvrzen (případ Zdíkovsko). In: *Ústav státu a práva: Akademie věd ČR v. v. i.* [online]. 20. 12. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.ilaw.cas.cz/env/index.php?page=442>

¹⁴⁹ Nález Ústavního soudu čj. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014.

prostředí. Považuje je za zcela legitimní a nenahraditelný prvek v celém rozhodovacím procesu, který se byť jen částečně dotýká environmentálních hledisek. Ve zmiňovaném nálezu navíc zcela přesně pojmenoval, proč se jejich formální postavení natolik rozchází s realitou. Orgány veřejné správy musí akceptovat spolky, jenž mají organizační, odborné i lidské předpoklady konstruktivně vystupovat v otázkách veřejného zájmu, jako je ochrana životního prostředí. Vytrvalé přehlížení spolků, prostřednictvím upírání aktivní legitimace či ignorování jejich opodstatněných argumentů, není pod vlivem mezinárodních závazků a principů občanské společnosti udržitelné.

6.2. Posuzování vlivů na životní prostředí

Vedle rozhodovací praxe doznala v poslední době značných změn i vnitrostátní legislativa. Jedná se především o oblast posuzování vlivů na životní prostředí, kdy byla ČR pod vytrvalým tlakem ze strany Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (ACCC/C/2010/50) i Evropské komise, která i pod vlivem judikatury SDEU, s ČR zahájila řízení pro porušení povinnosti SFEU. Důvodem byla nedostatečná transpozice směrnice č. 2011/92 o posuzování vlivů, kdy Komise shledala hned řadu pochybení, jenž mimo jiné ve svém důsledku výrazně omezila možnost členů veřejnosti se brát o náležité zohlednění potenciálně významných dopadů na stav životního prostředí.

Evropská komise považovala za nesprávný již způsob, jakým zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí určuje, co spadá pod rozhodnutí a co je v procesu EIA řízením. Podle Komise je pojetí české strany příliš úzké a dostatečně nezajišťuje naplnění cílů procesu EIA. „*S koncepcí procesu EIA pak souvisí následující problémy: - nedostatečná závaznost výstupu procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení), resp. mezi procesem EIA a navazujícími řízeními, - skutečnost, že jednotlivá ustanovení směrnice EIA by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, což platná právní úprava nezajišťuje, - nedostatečná možnost účasti veřejnosti v navazujících řízeních, - nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkem dotčené veřejnosti.*“¹⁵⁰ Na základě vyslovených výhrad začaly intenzivní přípravy změny zákona č. 100/2001 Sb., které měly zajistit promítnutí klíčových instrumentů směrnice č. 2011/92, která provádí požadavky Aarhuské úmluvy. Výsledkem bylo přijetí zákona č. 39/2015 Sb., který lze bez nadsázky

¹⁵⁰ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 33, 34. ISBN 978-80-87439-16-6.

označit za doposud největší novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zákonodárce nově zavádí definici veřejnosti a dotčené veřejnosti, mění právní povahu stanoviska EIA a závěru zjišťovacího řízení. Zavádí zcela nový institut v podobě verifikačního stanoviska. Co tyto změny konkrétně obnáší?

Jádrem celé novely je bezesporu změna právní formy stanoviska EIA. Zatímco do 31. 3. 2015 šlo o správní úkon podle části čtvrté správního řádu, novela pro EIA stanovuje formu závazného stanoviska. To s sebou přináší několik konsekvencí. Pro lepší porozumění předkládám znění zákona č. 100/2001 ve znění do 31. 3. 2015 Sb. §10 odst. 4 věta pátá: „*Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně.*“¹⁵¹ V navazujících řízeních tedy mohl rozhodující orgán ve svém konečném výroku předkládané stanovisko fakticky zcela opominout, co do jeho obsahu, jelikož mu scházela hmotněprávní závaznost. Dle úpravy před novelizací mělo stanovisko EIA pouze procesní závaznost. Z pohledu EU je taková úprava nepřijatelná, jelikož náležitě nezohledňuje zájem na ochraně životního prostředí a navíc výrazně marginalizuje prvek účasti veřejnosti během procesu EIA. Obavy a připomínky, které byly v řízení vysloveny, povolující orgán nemusí prakticky reflektovat, postačuje, že taková procedura proběhla, pokud odůvodní, proč se závěry s řízení EIA neřídil. „*V reakci na to novela s účinností k 1. 4. 2015 změnila právní formu stanoviska EIA na závazné stanovisko podle § 149 spr. řádu, čímž se změnila závaznost stanoviska pro následná řízení – nejde již pouze o závaznost procesní. Nýbrž i věcnou, kdy obsah stanoviska EIA je závazný pro výrokovou část rozhodnutí.*“¹⁵² Povolující orgán nově musí obsah stanoviska EIA zahrnout do svého rozhodnutí, přičemž mu zákonodárce neponechává žádný prostor pro diskreci, zda musí zohlednit všechny podmínky či nikoliv. „*Současně platí, že ani po novele není stanovisko EIA samostatným správním rozhodnutím; jako u každého závazného stanoviska je jeho obsah závazný pro výrokovou část rozhodnutí (§ 149 odst. 1 věta první spr. řádu) vydávaného v navazujícím řízení.*“¹⁵³ Proti samotnému stanovisku EIA se nelze odvolat ani podle novelizovaného znění, jeho nezákonnost lze určit v přezkumném řízení, které však zahajuje správní orgán z úřední moci. Vznesení námitek

¹⁵¹ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 52. ISBN-978-80-7478-730-0.

¹⁵² DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 54. ISBN-978-80-7478-730-0.

¹⁵³ DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 56. ISBN-978-80-7478-730-0.

proti stanovisku tak přichází v úvahu až prostřednictvím opravného prostředku proti rozhodnutí, které dotčený orgán vydal v navazujícím řízení.

Komise nahlížela na proces EIA kriticky i z důvodů absence institutu, který by umožnil přezkoumat, zda se charakter záměru v povolovacím řízení výrazně neliší od záměru posuzovaného v řízení EIA. Komise sice připouští, že rozdělení na dvě fáze, fáze EIA a navazující řízení, nijak neodporuje znění směrnice č. 2011/92, musí však být zajištěna možnost náležitého posouzení vlivů i v druhém, finálním stádiu procesu. Z tohoto důvodu se zavádí institut verifikačního stanoviska. Orgán zodpovědný za vydání stanoviska EIA tímto institutem posuzuje, zda má předkládaný záměr stejné charakteristiky, jako v původním řízení. „*V případě, že příslušný orgán EIA, který bude dotčeným orgánem v navazujících řízeních, shledá, že došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá nesouhlasné závazné stanovisko, což zabrání realizaci záměru. Žadatel buď musí svůj záměr upravit, nebo identifikované změny záměru znovu posoudit.*“¹⁵⁴ Na druhou stranu v případě, kdy je zachována totožnost záměru, se vydání souhlasného stanoviska nevyžaduje obligatorně. Výslovně je tato povinnost upravena pro územní či stavební řízení, avšak kromě několika dalších jiná navazující řízení vydání souhlasného stanoviska výslovně nepožadují.

Zásadní změny se dotkly i zjišťovacího řízení. Táto fáze procesu EIA může mít dvojitou podobu, v závislosti na typu posuzovaného záměru. Pokud se jedná o záměr, který náleží do skupiny, u které musí automaticky proběhnout procedura posuzování vlivů, je cílem zjišťovacího řízení konkretizace významných dopadů na životní prostředí. Odlišná situace je u záměrů, u kterých probíhá řízení EIA fakultativně a zda se procedura skutečně uskuteční, rozhodne závěr zjišťovacího řízení. A právě v daném případě jeho předcházející podobu EU považovala za jeden z nejpálčivějších problémů české úpravy. „*Ve svém dopise adresovaném České republice (2013) Komise s odvoláním na judikaturu Soudního dvora EU namítala nesoulad české právní úpravy s EIA směrnicí zejména v tom smyslu, že závěr zjišťovacího řízení, v němž příslušný úřad stanoví, že záměr nebo jeho změna nemůže mít významný vliv na životní prostředí (a tudíž nebude posuzován v procesu EIA), má být vždy soudně přezkoumatelný.*“¹⁵⁵ Jelikož český právní řád tuto možnost neposkytoval, dostal se do jasného rozporu s požadavkem směrnice, respektive Aarhuské úmluvy na řádném přístupu k právní

¹⁵⁴ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 37. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁵⁵ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 34. ISBN-978-80-7478-730-0.

ochraně. Zde se nabízí odkaz na věc C-570/13, kde se paní Gruber jako sousedka nemohla odvolat proti rozhodnutí o neposouzení vlivů na životní prostředí. Soudní dvůr takovou praxi zamítl a jeho závěr se zde promítá i do naší právní úpravy. Veřejnosti totiž dříve scházely jakékoliv prostředky, kterými by se mohla domoci přezkumu a zabránit tak svému faktickému vyloučení z rozhodování o dopadu záměru na jejich životní prostředí. Zákonodárce na situaci zareagoval a přistoupil ke změně právní formy u negativního závěru zjišťovacího řízení. Od 1. 4. 2015 půjde o správní rozhodnutí, proti kterému lze brojit opravnými prostředky a po jejich vyčerpání i správní žalobou. Veřejnost se tak může bránit proti závěru, kterým se záměr odnímá z procesu EIA, který široké veřejnosti zajišťuje poměrně rozsáhlou platformu k vyslovení jejich postojů a stanovisek. „*Negativní záměr zjišťovacího řízení by měl obsahovat základní charakteristiku záměru, aby bylo možné posoudit případné změny v záměru, a vypořádání s kritérii uvedenými v příloze č. 2 zákona EIA – zásadami zjišťovacího řízení... Dotčená veřejnost bude mít právo napadnout hmotnou i procesní nezákonnost závěru zjišťovacího řízení žalobou podle ustanovení § 66 odst. 4 s. ř. s.*“¹⁵⁶ Zákon přináší jasné a přesné meze, kdy lze záměr provést, aniž by musela proběhnout EIA a kdy naopak se bez ní projekt neobejde. Rozhodující orgán tak nemůže svévolně manipulovat s jednotlivými záměry, protože je vázán striktními pravidly, což je z hlediska ochrany práv jednotlivců a celkově z pohledu právní jistoty jev navýsost žádoucí.

Novela č. 39/2015 Sb. do zákona o posuzování vlivů nově zakotvuje i pojem dotčené veřejnosti. Vychází ze znění článku 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a konkretizuje jej v rámci jejího zmocnění: „*i) dotčenou veřejností 1. osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech, 2. právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před zveřejněním informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob,*“¹⁵⁷ K využití práv postačuje splnění jedné ze dvou zmíněných podmínek. Tyto osoby mají v řadě případů privilegované postavení, když jako jediné mohou vedle oznamovatele napadnout negativní závěr zjišťovacího řízení s odvoláním na veřejný zájem. Navíc mohou vstoupit i do odvolacích řízeních, která byla započata v reakci na rozhodnutí v navazujícím řízení a to i za

¹⁵⁶ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 38. ISBN 978-80-87439-16-6.

¹⁵⁷ § 3 odst. i) Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění

předpokladu, kdy se takové environmentální právnické osoby nezúčastnily řízení v prvním stupni. „*To znamená, že práva ekologických občanských sdružení vyplývající z EIA směrnice budou zaručena prostřednictvím plnoprávné účasti v navazujících řízeních.*“¹⁵⁸ Stávají se tak stěžejním prostředkem veřejnosti k účinné účasti na rozhodovacích procesech a zároveň mají výhodnější postavení, pokud jde o aktivní žalobní legitimaci. Za pozornost rozhodně stojí vymezení podmínek, které organizace podporující ochranu životního prostředí musí splnit, aby byla považována za člena dotčené veřejnosti. V prvním případě jde o časovou podmínku tříleté činnosti, alternativně může jít i o ad hoc seskupení, které prokáže prostřednictvím petice podporu alespoň 200 osob. Je taková hranice při konfrontaci s judikaturou SDEU přípustná? V této záležitosti se nabízí odkaz na věc C-263/08, kdy Soudní dvůr EU konstatoval, že švédský právní předpis je v rozporu se směrnicí č. 85/337, která provádí Aarhouskou úmluvu, když omezil možnost podat opravný prostředek na nevládní organizace, které mají alespoň 2 000 členů. Takové pravidlo totiž odporuje jednomu ze základních principů Úmluvy, kterým je požadavek širokého přístupu k právní ochraně. Jak máme hodnotit podmínku souhlasu 200 osob? Každopádně je stanovený limit výrazně nižší, nelze zde tak vyvodit tak jednoznačný závěr jako v citovaném případě. Asi až čas ukáže, jestli tento předpoklad výrazně omezuje možnost lokálních spolků účinně hájit své zájmy. Pokud jde o časové hledisko 3 let, tak si myslím, že rozhodně mohla být zvolena nižší hranice. Musíme však mít na paměti, že podoba novely vznikala pod silným vlivem Komise, která tak tyto zákonné meze schválila. Na druhou stranu se ukazuje, že v mnoha případech se pohled EU na požadavky Aarhouské úmluvy s preferovaným výkladem tvůrců zásadně rozchází, viz vyjádření Výboru pro kontrolu dodržování Aarhouské úmluvy.

Nejvyšší správní soud přitom zákonné podmínky naplnění statusu dotčené veřejnosti doplnil o další hledisko, „místní příslušnosti“. *„Podmínkou je přímý a nezprostředkovaný vztah spolku k určitému území, který je dán např. sídlem spolku, vlastnictvím nemovitosti v této lokalitě anebo aktivitou vyvíjenou v dané lokalitě. Tuto podmínku Frank Bold jako žalobce dle soudu v daném případě splnil, neboť prokazatelně (s ohledem na předchozí řízení, jichž se účastnil) vyvíjí činnost na celém území České republiky. Provoz elektrárny Pruněřov, již se řízení týkalo, přitom nepochybně zasahuje území celé České republiky. Právo podávat hmotněprávní námitky však nepřísluší spolkům chránícím životní prostředí automaticky, ale*

¹⁵⁸ MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhouské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 41. ISBN 978-80-87439-16-6.

*právě jen v případech, kdy má spolek přímý vztah k území, jehož se předmět řízení týká.*¹⁵⁹ Výhodu tak mají sdružení, která vykonávají působnost na celém území ČR. Zároveň toto pravidlo reflektuje každodenní realitu, kdy lokální zájmy v oblasti environmentální tradičně hájí místní seskupení, které navíc nemusí výlučně působit na poli ochrany životního prostředí.

Účast široké veřejnosti na procesu EIA zajišťuje institut tzv. konzultativní účasti veřejnosti, jenž obnáší možnost členů veřejnosti se obracet na rozhodující orgán s připomínkami, rozборы a stanovisky, ten se s nimi na závěr musí vypořádat. Jak už víme z předchozího výkladu, mezi základní atributy účasti veřejnosti na rozhodování dle Aarhuské úmluvy patří požadavek z článku 6 odst. 8: „*Strany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.*“¹⁶⁰ Je evidentní, že pouhé vypořádání se jednou větou, kdy se stroze návrh opřený zevrubnou analýzou bez dalšího zamítne, není v souladu se smyslem a cíli Úmluvy. Nabízí se otázka, zda v takovém případě konzultativní účast opravdu veřejnosti poskytuje vyhovující nástroj k ochraně jejich zájmů. Odpovědnost zde leží na úředních osobách reprezentujících správní orgány či vykonávající roli soudce, aby v každém jednotlivém případě postupovaly racionálně a zároveň otevřeně vůči proporcionálním návrhům veřejnosti. Znovu zopakuji svou myšlenku z předchozího textu, kvalifikované podněty by měly být vypořádány náležitým způsobem, opírajícím se o fundovanou argumentaci.

V souvislosti s novelizací se objevil tradiční problém, jak naložit s rozdělanými nedokončenými záměry? Řeč je především o projektech, u kterých již proběhla EIA, avšak doposud neskončilo navazující řízení. Evropská komise od počátku trvala na opětovném provedení procesu EIA, který by logicky probíhal podle upravených přísnějších pravidel. Tomuto kroku se česká strana bránila, jedním z hlavních důvodů byla obava z výrazného pozdržení řady strategických projektů, jejichž financování ze strukturálních fondů EU bylo podmíněno přesným časovým rámcem. „*Teprve na základě následných jednání mezi zástupci Komise a české vlády se podařilo dospět ke kompromisu, který se odrazil v podobě bodu 1 přechodných ustanovení vztahujících se na záměry, u nichž bylo stanovisko EIA vydáno do dne nabytí účinnosti novely, tj. do 1. dubna 2015. V těchto případech orgán EIA vydává pro účely navazujícího řízení tzv. ověřující stanovisko, v němž mj. určí, které z podmínek*

¹⁵⁹ JARMÍČ, Libor. Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů. In: *Frank Bold: Poradna* [online]. 8. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>

¹⁶⁰ *Účast veřejnosti. Text úmluvy.* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/>

uvedených ve stanovisku EIA vydaném přede dnem vstupu novely v účinnost jsou správní orgány příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí.“¹⁶¹ U daných řízení se tak již nemohla opakovat situace, kdy orgán povolující např. provedení stavby zcela opomine stanovisko EIA. Orgán schvalující takový záměr musí jeho realizaci podmínit splněním několika vymezených podmínek, které podle výsledků řízení EIA omezí pravděpodobný negativní dopad na příslušnou krajinu. Ověřující stanovisko díky přechodné úpravě získává statut závazného stanoviska. Toto kompromisní rozhodnutí se zásadně dotýká několika velkých projektů, jako jsou dálnice, které jsou financovány ze Strukturálního fondu EU. Odpověď proč je postoj Komise v těchto věcech striktní a v zásadě nekompromisní, čímž částečně popírám předchozí text o kompromisním řešení, nesouvisí jen s otázkou finanční. „*Evropské komisi vadí, že jim Česko k financování předkládá projekty, které mají i 15 let starou EIA.*“¹⁶²

Přestože na první pohled nemusí být patrný vliv judikatury SDEU na změnu vnitrostátní legislativy, nenechme se mýlit. Není náhodou, že EU přijala směrnici č. 2011/92, tato úprava je reakcí na závazky plynoucí z Aarhuské úmluvy. Příliš restriktivní výklad jejich požadavků některými členskými státy se dostal v řadě případů až před SDEU, který ve vztahu k členským státům zpravidla dává za pravdu široké interpretaci práv garantovaných Úmluvou. Právě četná rozhodnutí Soudní dvora z nedávné minulosti jistě ovlivnila rozhodnutí Komise zahájit s ČR řízení o porušení povinnosti z SFEU. Nebýt působení EU, lze si jen těžko představit, že by změny, které jednoznačně přispívají i k lepšímu dodržování mezinárodněprávních závazků, proběhly bez výraznější prodlevy. Avšak nelze zapomínat, že litera zákona je jedna věc a způsob jakým je interpretován věc druhá, není pravděpodobné a ani příliš běžné, že nový zákon či novela stávajícího, zcela promění chování aktérů a vůbec náhled rozhodců. Velice podstatný je společenský kontext, v rámci něhož ke změnám dochází.

¹⁶¹ DVORÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 55. ISBN-978-80-7478-730-0.

¹⁶² MAREK, Lukáš. Temné vyhlídky pro dálnici D3. Stavbě hrozí zdržení o další roky. In: *Idnes.cz* [online]. Praha: Mafra, 2016 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: http://budejovice.idnes.cz/temne-vyhličky-pro-dálnici-d3-stavbe-hrozi-zdrzeni-o-dalsi-roky-pvc-/budejovice-zpravy.aspx?c=A160322_2234235_budejovice-zpravy_mbe

Závěr

Pro začátek se sluší znovu v krátkosti vysvětlit systematiku této práce. Po základní charakteristice Aarhuské úmluvy a EU jako její smluvní strany, s důrazem na pochopení činnosti SDEU, jako hlavního aktéra, následuje jádro celé práce. Postupně v kapitolách 3, 4 a 5 následuje rozbor dohromady 10 případů na úrovni Soudního dvora, což umožňuje detailní náhled do způsobu uvažování soudců ve vybrané oblasti. Soudní dvůr jako první instance v řízení o předběžné otázce a orgán, jenž rozhoduje o kasačních stížnostech, totiž podává závazná rozhodnutí. Tím ovšem nechci nijak snižovat závěry Tribunálu, zvláště když v jednom z případů naznačil pojetí, které bezesporu vyhovuje požadavkům Aarhuské úmluvy lépe než následné stanovisko Soudního dvora, který jej „přehlasoval“ (viz C-404/12 P a C-405/12 P). Proč tedy byla vybrána právě tato rozhodnutí? Základním kritériem při jejich volbě bylo identifikovat takové případy, které poukazují na problematická místa Úmluvy, vyvolávající implementační obtíže a následně rozebrat, jakým způsobem k těmto ustanovením soud přistupuje. Pro lepší orientaci probíhá analýza jednotlivých pilířů souhrnně a chronologicky. Pevně věřím, že použitý vzorek umožňuje vyzorovat jasné úvahy a trendy v rozhodovací praxi SDEU. Závěrečná kapitola má za cíl, naznačit přesah závěrů SDEU do vnitrostátního, konkrétně českého právního rámce. Pod jejich vlivem Ústavní soud přehodnotil rozsah práva na příznivé životní prostředí, s jeho rozšířením i na environmentální organizace, jež mají pevné sepětí s konkrétní lokalitou. Významných změn navíc doznala zákonná úprava procedury EIA, když ta zásadně rozšířila pole subjektů, které se mohou smysluplně účastnit rozhodovacích procesů v otázkách životního prostředí.

Co však tato práce odhalila o pohledu SDEU na Aarhuskou úmluvu jako takovou? V první řadě, SDEU konstatoval ve věci C-240/09 absenci přímého účinku, u jejího článku 9 odst. 3. Ačkoliv se v daném rozsudku nechal slyšet, že tento závěr se vztahuje výlučně na inkriminované ustanovení, z dalších rozhodnutí vyplývá, že podobně smýšlí o Aarhuské úmluvě jako celku. Tento závěr však členské státy nezbavuje povinnosti vykládat ustanovení v souladu se zněním Aarhuské úmluvy. To alespoň vyplývá z uvedených závěrů jednotlivých senátů. Neobstojí tak právní úprava, která fakticky znemožňuje osobám veřejnosti přezkum jednotlivých aktů. Do rozporu s tímto tvrzením se však Soudní dvůr dostává například ve věci C-404/12 P a C-405/12 P, kdy právě nedostatečnou přesností a nízkou srozumitelností ustanovení článku 9 odst. 3 Úmluvy zdůvodňuje nemožnost přezkumu nařízení č. 149/2008, které se snaží iniciovat environmentální organizace... Nejedná se o jediný případ, kdy SDEU

nabádá orgány členských států ke konformnímu výkladu požadavků Aarhuské úmluvy s jejím cílem a smyslem. Naopak, když veřejnost žádá unijní orgány o zpřístupnění informací či o přezkum jednotlivých aktů, Soudní dvůr vůči jejich zamítavým stanoviskům zastává velice benevolentní postoj. Tuto svou pozici vysvětluje, jednak charakterem Aarhuské úmluvy, jež byla koncipována primárně pro členské státy a celkově specifickou povahou EU. Zde je znovu nutné podotknout, že Úmluva žádné zmínky o zvláštním zacházení s mezinárodními organizacemi neobsahuje, ba dokonce z článku 19 odst. 4 jednoznačně vyplývá, že taková organizace bude vázána všemi povinnostmi, které jsou stanoveny. Místo toho však jsme svědky dvojího režimu, kdy na jedné straně Soudní dvůr požaduje maximální transparentnost a otevřenost od orgánů vnitrostátních, zatímco nad unijními institucemi drží ochrannou ruku. Zde se ztotožňuji s názory mnoha expertů, které cituji v předchozí části. SDEU opakovaně zaujal dvojí standard při implementaci Aarhuské úmluvy. Nemá cenu si namlouvat, že takový postoj je nanejvýš problematický a výrazně komplikuje řádné naplnění závazků z ní plynoucích. Jaká řešení se nabízí? V první řadě je to přijetí unijní prováděcí úpravy třetího pilíře Aarhuské úmluvy. Jak jsem uvedl v předchozím textu, ta doposud nebyla schválena. Dnes se ukazuje, že nařízení č. 1367/2006 není naprosto způsobilé tuto mezeru zacelit. Jde o určitý dluh unijních orgánů vůči Úmluvě a bylo by žádoucí, aby se podobný legislativní návrh v blízké době objevil „na stole“. Samozřejmě lze jen těžko očekávat, že přijetí normy záhy vyřeší všechny potíže, avšak šlo by o silný vklad pro lepší budoucnost. Vedle toho by rozhodně řádné implementaci požadavků Úmluvy prospěla změna v postoji SDEU, který musí být minimálně stejně důsledný vůči unijním orgánům, jako se zdá být vůči orgánům vnitrostátním.

SDEU podobně jako velká část vnitrostátních soudů Úmluvě nepřiznává přímý účinek, protože její ustanovení jsou příliš vágní a neurčité požadavky tak brání lepší implementaci. Jde to však i jinak? Podobně jako v ostatních případech, jde při sjednávání mezinárodních smluv o kompromis většího počtu států. Není proto příliš reálné od mezinárodní dohody očekávat zcela přesné a konkrétní vymezení pravidel. Ty budou navíc běžně upraveny na základní úrovni, jelikož shoda na vyšším standardu není vzhledem k rozdílnému pojetí samotných států příliš pravděpodobná. Tuto myšlenku vyjadřuje Aarhuská úmluva v části všeobecná ustanovení, na kterou v textu opakovaně odkazují: *Práva a povinnosti garantované úmluvou představují výchozí a nikoliv definitivní úroveň ochrany*. Úmluva tak očekává, že smluvní strany přijmou takovou úpravu, která minimálně promítne vyslovené požadavky. Rozhodovací praxe SDEU však ukazuje, že jeden z hlavních problémů řádné implementace

Úmluva spočívá především v příliš restriktivním výkladu jí garantovaných práv. Sama sice zmiňuje zužující výklad, ale ve zcela opačné souvislosti, kdy požaduje, aby byly environmentální informace na žádost odepírány jen z vymezených důvodů, které samy navíc budou aplikovány restriktivně. Úmluva apeluje na jejich zpřístupnění, při střetu rozdílných zájmů by tak měl být takový veřejný zájem preferován.

Nejasné formulace jednotlivých ustanovení se zákonitě stávají předmětem sporů, které se dostávají před správní a následně i soudní orgány. Jedním skutečně společným jmenovatelem prakticky všech výše rozebíraných případů před SDEU je závěr, že normy nelze monotónně aplikovat, naopak je nutné postupovat případ od případu, při zvážení všech relevantních a specifických okolností. Typickou oblastí, ve které bude muset soudce důsledně rozlišovat konkrétní skutečnosti jednotlivých kauz, je několikrát zmiňovaná otázka přiměřenosti nákladů řízení. A jak vyplývá z předchozího textu, náklady nemohou být přiměřené, jestliže mohou v dané věci reálně odradit jednotlivce od usilování o spravedlnost. Takový přístup jednoznačně klade vyšší nároky na osoby, které disponují rozhodovací pravomocí. Tato vize zdůrazňuje, že soudce není pouhým „automatem“, který uplatňuje právní normy určitým stereotypním způsobem, nýbrž jde o fundovanou osobu, která vydává taková rozhodnutí, která harmonicky zapadají do kontextu jednotlivých případů. Osobně to považuji za správný pohled do té míry, kdy rozhodování příslušných orgánů nepůsobí jako svévole. Naprosto se podepisuji pod myšlenku, že v každé kauze by měl soudce náležitě zvážit její jedinečné okolnosti. Přesto však nelze pominout požadavek právní jistoty, když by jednotlivá rozhodnutí měla být konzistentní. A to ve smyslu, že podobné případy budou rozhodující orgány posuzovat srovnatelně.

Není úplně jednoduché dílo takového rozsahu shrnout v několika srozumitelných a koncentrovaných větách. Aarhuská úmluva jednoznačně patří mezi nejdůležitější environmentální dokumenty, které kdy byly na mezinárodní úrovni přijaty. Dosáhla mnoha úspěchů, mezi ty nejvýznamnější patří posílení pozice nevládních neziskových organizací, podporujících ochranu životního prostředí. Díky Aarhuské úmluvě se výrazně rozšířil okruh práv, jejichž dotčení mohou namítat. Postupně se navíc částečně mění i náhled na jejich působení ze strany orgánů veřejné správy. Přesto tyto spolky stále čelí řadě překážek a jako nejvýznamnější se paradoxně jeví možnost uplatňovat svá práva vůči unijním orgánům. Dokud bude EU téměř výlučně upřednostňovat vlastní zájmy na úkor veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, které mimochodem údajně patří mezi její nejvyšší hodnoty, tak Aarhuská úmluva nebude nikdy 100% účinná. Ochranu základních práv, včetně práv

environmentálních navíc na mezinárodní úrovni mohou zásadně ovlivnit události posledních měsíců. Žijeme totiž v turbulentní době a objevují se názory, že je na čase se zamyslet nad regulací koncepce široce pojatých základních práv a svobod z důvodů bezpečnostních. Nabízí se otázka, zda lze za těchto okolností reálně očekávat změny pozitivním směrem, zvláště když některá nepříznivá rozhodnutí jsou velice čerstvá.

Úplným závěrem bych vyjádřil naději, že k požadovaným změnám nakonec dojde. Ochranu životního prostředí lidstvo zanedbávalo příliš dlouho na to, aby si mohlo dovolit pokračovat v nonšalantním přístupu. Nemáme luxus našich předků, kteří neměli zdroje ani potřebné informace, aby mohli přírodu efektivně chránit. Naše generace jsou ve zcela rozdílné situaci, a proto by měly adekvátně konat. Životní prostředí máme jen jedno, i proto je Aarhuská úmluva tak podstatná, protože tuto skutečnost zohledňuje a požaduje participaci úplně každého, kdo o ní projeví zájem.

Seznam použité literatury

Publikace:

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 678. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL (eds.). *Czech and European environmental law: a collective monograph*. Prague: Czech Society for Environmental Law, 2011, s. 166. ISBN 978-80-87488-07-2.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. 256 s. ISBN-978-80-7478-730-0.

JANS, Jan. H. *European environmental law*. Londýn: Kluwer Law International, 1995, s. 388. ISBN 90-411-0877-7.

JECH, Karel a Jiří DLOUHÝ. *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky v edičním oddělení Ústavu mezinárodních vztahů v Praze, 2000. Průvodce EU, 79 s. ISBN 80-86345-08-4.

KYSELOVSKÁ, Tereza (ed.). *Cofola 2014: the conference proceedings [CD-ROM]*. 1. vyd. Brno: Masaryk University, 2014. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 1033. ISBN 978-80-210-7211-4.

MÜLLEROVÁ, Hana. et al. *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of Aarhus convention*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 255. ISBN 978-80-8749-14-2.

MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. 1. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 98. ISBN 978-80-87439-16-6.

STEC, Stephen (ed.). *Handbook on Access to Justice under the Aarhus*. Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, s. 256. ISBN: 963-9424-28-5.

Časopisy:

SCHOUKENS, Hendrik. Access to justice in environmental cases after the rulings of the court of justice of 13 January 2015: Kafka revisited? *Utrecht journal of international and*

european law

[online]. Ubiquity Press, 2015, 31(81), s. 46-67 [cit. 2016-04-24]. ISSN 2053-5341. Dostupné z: <https://biblio.ugent.be/publication/6961868/file/6961897.pdf>

ČERNÝ, Pavel. Practical application of Article 9 of the Aarhus Convention in EU countries: Some comparative remarks *Environmental Law Network International*: [online]. elni Review, 2/2009, s. 74-78 [cit. 2016-04-24]. ISSN 1618-2502. Dostupné z: http://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2009/Heft_2/elni_Review_2009-2_Cerny.pdf

Internetové zdroje:

Příspěvky:

ANKERSMIT, Laurens a PIRKER, Benedikt. Review of EU legislation under EU international agreements revisited: Aarhus receives another blow. In: *European law blog: News and comments on EU Law* [online]. 17. 11. 2015 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2999>

JARMIČ, Libor. Rozsah argumentů nevládních organizací přípustných u soudů. In: *Frank Bold: Poradna* [online]. 8. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ostatni/rada/omezeni-rozsahu-argumentu-nevladnich-organizaci-pripustnych-u-soudu>

LEINO, Päivi. On knowledge as power: transparency of EU law-making procedures. In: *EU Law Analysis: Expert insight into EU law developments* [online]. 10. 1. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2016/01/on-knowledge-as-power-transparency-of.html>

MAREK, Lukáš. Temné vyhlídky pro dálnici D3. Stavbě hrozí zdržení o další roky. In: *Idnes.cz* [online]. Praha: Mafra, 2016 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z: http://budejovice.idnes.cz/temne-vyhličky-pro-dálnici-d3-stavbe-hrozi-zdrzeni-o-dalsi-roky-pvc-/budejovice-zpravy.aspx?c=A160322_2234235_budejovice-zpravy_mbe

PIRKER, Benedikt. Cases C-401 to 403/12 and C-404 to 405/12: No review of legality in light of the Aarhus Convention. In: *European law blog: News and comments on EU Law* [online]. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://europeanlawblog.eu/?p=2674>

ROGER, Apolline J. C. A lost opportunity for improving access to justice in environmental matters: the CJEU on the invocability of the Aarhus Convention. In: *EU Law Analysis* [online]. 15. 2. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://eulawanalysis.blogspot.cz/2015/02/a-lost-opportunity-for-improving-access.html>

Další internetové zdroje:

AARHUS WEEK IN GENEVA. In: *www.unece.org/* [online]. 2015 [cit. 24. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/news/envppaarhusaarhusweek.html>

Aarhuská úmluva: Příručka k implementaci. Překlad 2. vydání do českého jazyka. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2013 [cit. 24. 4. 2016] Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/\\$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirucka_implementace_aarhuske_umluvy/$FILE/OMV-AU_pr%C5%AFvodce_implementac%C3%AD-20140711.pdf)

Access to information: an introduction. In: *Clientearth.org* [online]. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.clientearth.org/access-to-justice/access-to-information/introduction-1174>

Cost of justice too high?: Environmental proceedings must not be “prohibitively expensive”. In: *New Law journal* [online]. 18. 4. 2013 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.newlawjournal.co.uk/nlj/content/cost-justice-too-high>

Poznatky/Právo na příznivé ŽP v ČR: Aktuálně: Pozitivní trend započatý nálezem I. ÚS 59/14 potvrzen (případ Zdíkovsko). In: *Ústav státu a práva: Akademie věd ČR v. v. i.* [online]. 20. 12. 2015 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: <http://www.ilaw.cas.cz/env/index.php?page=442>

Costs of proceedings. Study on transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the EU.

In: *European E-Justice*: [online] 27. 4. 2016 [cit. 25. 4. 2016]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-en.do

Životní prostředí. In: *Europa.eu*: [online]. 2016 [cit. 25. 4. 2016] Dostupné z: http://europa.eu/pol/env/index_cs.htm

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *Eur-Lex: Access to European Union law* [online]. 26. 10. 2012 [cit. 2016-04-24]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Prezentace. In: *CURIA*: [online]. [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/

Řízení pro nesplnění povinností. In: *Evropská komise: Činnost evropské komise* [online]. 25. 2. 2016 [cit. 24. 4. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_cs.htm

Implementace Aarhuské úmluvy v Evropské unii. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/>

Text úmluvy. In: *Účastveřejnosti.cz* [online]. Ministerstvo životního prostředí a Zelený kruh: [cit-2016-04-25]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluvy/>

Prameny:

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 16. prosince 2010. Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Věc C-266/09. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79382&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=407595>

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 14. listopadu 2013. Liga para a Protecção da Natureza (LPN) a Finská republika proti Evropské komisi. Spojené věci C-514/11 P a C-605/11 P. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144492&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=406070>

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 16. července 2015.

ClientEarth proti Evropské komisi. Věc C-612/13 P. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165903&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=405595>

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. října 2015. East Sussex County Council proti Information Commissioner. Věc C-71/14. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169183&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=405033>

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. května 2011. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV proti Bezirksregierung Arnsberg. Věc C-115/09. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82053&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=403729>

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. října 2011. Antoine Boxus a Willy Roua (C-128/09), Guido Durlet a další (C-129/09), Paul Fastrez a Henriette Fastrez (C-130/09), Philippe Daras (C-131/09), Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH) (C-134/09 a C-135/09), Bernard Page (C-134/09) a Léon L'Hoir a Nadine Dartois (C-135/09) proti Région wallonne. Spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=111403&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=402978>

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 16. dubna 2015. Karoline Gruber proti Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten a další. Věc C-570/13. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163723&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=402178>

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011. Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Věc C-240/09. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80235&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=393093>

Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 11. dubna 2013. The Queen, na žádost David Edwards et Lilian Pallikaropoulos proti Environment Agency a další. Věc C-260/11. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136149&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=392055>

Rozsudek soudního dvora (velkého senátu) ze dne 13. ledna 2015.

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. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161323&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=389544>

ÚS 3572/14

Nález Ústavního soudu čj. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2014. [online] [24. 6. 2016]

Dostupné z:

http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/IV._US_3572_14_an.pdf

ÚS 59/14

Nález Ústavního soudu čj. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014. [online] [25. 6. 2016] Dostupné z:

http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/I._US_59_14.pdf

Předpisy EU:

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Smlouva o fungování Evropské unie

Směrnice Rady 85/337/EHS, ze dne 27. 6. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí: [online] [25. 6. 2016] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20030625:CS:PDF>

Směrnice Rady 92/43/EHS, ze dne 21. 5. 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin: [online] [25. 6. 2016] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:CS:PDF>

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: [online] [25. 6. 2016] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32003L0004>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí: [online] [25. 6. 2016] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, ze dne 30. 5. 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise: [online] [25. 6. 2016] Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32001R1049>

Nářízení 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: [online] [25. 6. 2016] Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32006R1367>

Zákony:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 100/2001 Sb., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb., Zákon o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 183/2006 Sb., Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Abstrakt

Tato práce popisuje problémy, které vznikají při implementaci požadavků Aarhuské úmluvy. Úmluva má unikátní charakter, jelikož spojuje základní lidská práva s právy environmentálními. Od roku 2005 je signatářem i Evropská unie, což znamená, že obsah Úmluvy je součástí unijního práva a spadá do působnosti Soudního dvora EU. První kapitola se zabývá základními rysy Aarhuské úmluvy. V kapitole dvě jsou popsány důsledky přistoupení k Úmluvě pro Evropskou unii a její členské státy. Jádro práce tvoří kapitoly, 3 až 5, které postupně rozebírají, prostřednictvím soudních rozhodnutí, nejproblematictější ustanovení z pohledu implementace a naznačují jisté tendence v rozhodování Soudního dvora Evropské unie. Mezi ty nejviditelnější patří rozdílné zacházení a nároky na evropské a vnitrostátní orgány v uskutečňování práv garantovaných Aarhuskou úmluvou. Závěrečná kapitola nabízí přesah do české právní úpravy, konkrétně upozorňuje na změny v rozhodování i v legislativě, jež jsou mimo jiné výrazně inspirovány rozsudky SDEU.

Abstract

This thesis describes issues which occurring during the implementation of requirements of Aarhus convention. The Convention has unique character, as it combines the basic human rights with environmental rights. Since 2005 The European Union is signatory, which means that content of Convention is part of union law and falls within the jurisdiction of the Court of Justice of European Union. The first chapter deals with the particular elements of the Aarhus convention. In the chapter two are described the consequences of accession to the Convention for European Union and her member states. The core of this thesis consists of chapters, 3-5, which in sequence analyzes, through selected court decisions, the most complicated provisions from the perspective of implementation and suggest certain tendencies in decision-making of the Court of Justice of The European Union. Among the most obvious belong differential treatment and claims on European and domestic bodies in executing the rights guaranteed by Aarhus convention. The final chapter suggests the overlap to the Czech regulation, concretely alerts at changes in decision-making and the legislature, which are among others strongly inspired by judgments of the CJ EU.

Shrnutí

Tato práce se zabývá Aarhuskou úmluvou v judikatuře SDEU. Ta patří mezi nejvýznamnější mezinárodní dokumenty v oblasti životního prostředí. Je unikátní minimálně ve dvou rovinách. Za prvé, propojuje základní lidská práva s právy environmentálními. Za druhé, primárně neupravuje závazky států mezi sebou, naopak zaručuje široký okruh práv jednotlivcům a nevládním neziskovým organizacím, který se smluvní strany zavázaly poskytnout.

V první kapitole jsou představeny její základní rysy, včetně ústředního cíle, definic klíčových pojmů a všeobecných ustanovení, která se vztahují na všechny články Úmluvy. V další části pokračují pojednáním o EU, s důrazem na změny, které unijní právo doznalo v souvislosti s přistoupením k Aarhuské úmluvě. Poté následuje jádro celé práce, kterým je rozbor jednotlivých rozhodnutí SDEU. Smyslem této práce totiž není vyčerpávajícím způsobem rozebrat veškerá ustanovení Úmluvy. Hlavní ambicí je ve světle judikatury SDEU poukázat na ta ustanovení, jejichž implementace způsobuje problémy.

Třetí kapitola se zaměřuje na první pilíř Úmluvy, právo na přístup k environmentálním informacím. Ačkoliv jsou práva a povinnosti v této části vymezeny velice přesně a konkrétně, ukazuje se, že ani zde neprobíhá implementace požadavků poskytovaných Úmluvou zcela hladce. Největší komplikace přináší článek 4 odst. 4, který obsahuje výjimky, při jejichž splnění, lze široce pojaté právo na zpřístupnění informace o životním prostředí odepřít. I když Úmluva výslovně uvádí, že k výjimkám mají strany přistupovat restriktivně, v praxi se tak neděje. Nejasnost do celé situace navíc vnáší SDEU, když stejné spory posuzuje rozdílně. Zatímco u vnitrostátních orgánů nabádá k větší otevřenosti a širšímu přístupu k ochraně, u unijních orgánů běžně uznává argument typu, ochrana vyšetřování, který, tak upřednostňuje před obecným zájmem na přístupu k environmentální informaci.

V další kapitole je upraven druhý pilíř, účast veřejnosti na rozhodování. Výraznou roli zde hraje procedura EIA, která velice specificky upravuje podmínky účasti veřejnosti, včetně náležitého zohlednění jejího výsledku v konečném důsledku. Soudy se zde zaobírají i povahou nevládních neziskových organizací, konkrétně otázkou, v jakých řízeních a jakých práv se mohou dovolávat. Na přetřes přichází i pojem dotčená veřejnost, kdy se Soudní dvůr zamýšlí, nad rozsahem tohoto konceptu.

Implementace třetího pilíře, přístup k právní ochraně, se jeví jako vůbec nejsložitější. Svědčí o tom chybějící úprava na evropské úrovni i postoj samotného SDEU v těchto

otázkách. Problém přitom nespočívá výlučně v jeho závěru o absenci přímého účinku. Horší je pro řádnou implementaci opětovně dvojí standard, který zdá se Soudní dvůr zastává, ve vztahu k unijním a vnitrostátním orgánům. Většina nejasností souvisí s článkem 9 odst. 3 Úmluvy. Dle Soudního dvora je EU jako mezinárodní organizace specifický subjekt a více článků implikuje, že v nich uvedená práva jsou primárně určena pro státy. Přitom ze znění Úmluvy a ze závazku vysloveného EU při přistoupení nic podobného vyčíst nelze...

Závěrečná kapitola je zaměřena na českou právní úpravu. Konkrétně, jak se změnila pod vlivem či pod tlakem SDEU? Popisuje se zde vývoj práva na příznivé životní prostředí, s důrazem na jeho vazbu na environmentální organizace a procedura posuzování vlivů na životní prostředí. Tyto změny nepochybně nastartovaly právě rozsudky SDEU. Tato část tak vyjadřuje dvojí vázanost Aarhuskou úmluvou.

Summary

This thesis is dealing with the Aarhus Convention in case law of the CJ EU. It belongs to the most important international documents in the environmental area. It is unique at least on two levels. Firstly, it connects basic human rights with environmental rights. Secondly, it does not primarily govern commitments between states, but it guarantees a broad array of rights to individuals and NGO's that the signatories have committed to provide.

In the first chapter its basic features are introduced, including its major goal, the definitions of key terms and general provisions related to all the articles of the Convention. In the next part I continue with a note on the EU stressing the changes undergone by EU law due to the accession to the Aarhus Convention. Then the core of my work follows, i.e. the analysis of the different judgments of the CJ EU. The purpose of my thesis is not to analyze exhaustively all the provisions of the Convention. My main ambition is to highlight in the light of the CJ EU case law the provisions whose implementation is causing problems.

The third chapter is focusing on the first pillar of the Convention, on the right of access to environmental information. Although the rights and duties in this part are defined very precisely and specifically, it appears that even there the implementation of the requirements granted by the Convention is not completely seamless. Article 4(4) causes the greatest issues as it contains exceptions, if fulfilled, that may deny the broadly conceived right to environmental information. Although the Convention does explicitly state that the Parties should have a restrictive approach towards exceptions, in practice this does not happen. Moreover, the CJ EU brings more unclarity to this situation, when identical cases are judged differently. While it urges national bodies to show more openness and a broader access to protection, it often recognizes for EU bodies arguments based on the protection of the investigation that is the preferred to the general interest on the access to environmental information.

In the next chapter the second pillar is treated, i.e. the participation of the public to decision-making. The EIA procedure plays there an important role, it governs very specifically the public participation, including the due reflection of its result as a final consequence. Courts are dealing there with the character of NGOs as well, specifically with the issue in which procedures they may take part and which rights they may claim. The term "concerned public" is debated as well where the Court is pondering the scope of this concept.

The implementation of the third pillar, i.e. access to legal protection, appears to be the most complicated. It is indicated by the missing provisions on the European level and the stance of the CJ EU itself on these issues. The problem does not reside exclusively in its conclusion on the absence of a direct effect. The double standard in relation to EU and national bodies applied seemingly by the Court of Justice appears to be a greater problem for the correct implementation. The majority of the confusion is linked to article 9(3) of the Convention. According to the Court of Justice the EU as an international organization is a specific entity and more articles imply rights contained in them are primarily geared towards States. However, nothing similar to it cannot be deducted from the wording of the Convention and from the commitment of the EU when acceding to it...

The closing chapter is focused on the Czech legal system. How it specifically changed under the influence or pressure of the CJ EU? It describes the evolution of the right to a favorable environment, stressing the links to environmental organizations and the EIA procedure. These changes were undoubtedly launched precisely by CJ EU judgments. In such a way this part evokes the double conditionality of the Aarhus Convention.

Název, Title, Klíčová slova, Key words

Název:

Aarhuská úmluva v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

Title:

The Aarhus convention in the Case law of Court of Justice of European Union

Klíčová slova:

Aarhuská úmluva

Soudní dvůr Evropské unie

Široký přístup k právní ochraně

Key words:

The Aarhus convention

The Court of Justice of European Union

Broad access to legal protection