

Co můžeme dělat, abychom byli slyšet?

Praktický průvodce Aarhuskou úmlouvou

Justice and Environment 2014

Co můžeme dělat, abychom byli slyšet?

Praktický průvodce Aarhuskou úmluvou

Úvod	3
Je rozdíl, pokud známe právo?	3
Můžeme právní znalosti prakticky využít?	3
Čeho už se podařilo právní cestou dosáhnout?	3
Proč to potřebujeme?	4
Mezinárodní právo	4
Co je mezinárodní smlouva?	4
Je to pro běžné lidi užitečné?	4
Jaký příběh stojí za vznikem Aarhuské úmluvy?	5
Aarhuská úmluva	5
O jaký druh úmluvy se jedná?	5
Co je subjektivní právo?	6
Práva garantovaná Aarhuskou úmluvou – jak těchto práv využít?	6
Informace	6
Co to přesně znamená?	7
Jaká jsou omezení poskytování informací?	7
Účast veřejnosti	8
Přístup k soudu a spravedlnosti	9
Za kolik a na jak dlouho?	9
Kolik to stojí, jak dlouho to bude trvat?	10
Co když vše selže?	10
Závěrem	12
Kontakt / autor	12

Úvod

Většina z nás je v životě konfrontována s věcmi, které se nás bezprostředně dotýkají a narušují naše žití. Jednou z těchto zásadních věcí jsou problémy životního prostředí, jakými jsou znečištění vzduchu a vody, nesprávné nakládání s odpady, malý důraz na biodiverzitu, nebo obecně nedůvodné rozhodování „proti“ životnímu prostředí, namísto řešení stávajících problémů.

Většina lidí však nenahlíží na právo jako na nástroj možného řešení těchto problémů, co víc, málokoho napadne podniknout právní kroky za účelem nápravy a odstranění těchto problémů.

Je rozdíl, pokud známe právo?

Ti, kteří vědí, jak aplikovat zákony na daný problém, jsou vždy v řešení problémů úspěšnější. **Znát právo také znamená znát svá práva!** Jestliže známe svá práva, je mnohem méně pravděpodobné, že budeme dotčeni nějakou újmou (ať už způsobenou nesprávným úředním postupem či dopady korporátního sektoru) oproti těm, kteří svá práva neznají.

Můžeme právní znalosti prakticky využít?

Účelem práva je regulovat život nás všech tak, aby byl předvídatelný a bezpečnější v porovnání s neregulovanými oblastmi života. Právo životního prostředí může být využito v mnoha praktických situacích, od prevence škodlivých dopadů nových projektů na životní prostředí až po zajištění nápravy v případě, kdy již vzniklo znečištění.

Čeho už se podařilo právní cestou dosáhnout?

Tento dotaz je zejména v otázce ochrany životního prostředí na místě. Škody na životním prostředí jsou často škodami velkého rozsahu, ke kterým dojde v krátkém čase. Jako příklad stačí uvést nehodu ropného tankeru či explozi elektrárny. V takovýchto případech nejsou právní prostředky ideální, protože jejich použití trvá dlouho. Naopak v situacích, kdy se plánovaný projekt nachází v povolenacím řízení, nebo v situacích, kdy se jedná o dlouhodobé systematické znečišťování, mohou být **právní prostředky a nástroje rozhodně účinným nástrojem.**

Proč to potřebujeme?

Ve Visegrádském Aarhuském Centru, které v sobě zahrnuje právní kanceláře z **České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska** věnující se veřejnému zájmu v právu životního prostředí, máme nesčetně mnoho případů, které dokládají, že právní cestou lze dosáhnout změny. A často jsme při řešení v zájmu dosažení cílů aplikovali Aarhuskou úmluvu a mezinárodní smlouvy.

Pro bližší informace o našich případech můžete navštívit stránky Justice and Environment na Facebooku (<https://www.facebook.com/justiceandenvironment>).

Mezinárodní právo

Mezinárodní právo je oblastí práva. Jak by řekli právníci, jedná se o samostatné odvětví práva. Jedním ze základních principů mezinárodního práva je, že žádný stát nemůže být zavázán k něčemu, s čím nevyslovil souhlas. Tomuto se říká princip státní suverenity. Přesto ale státní suverenita není neomezená!

Co je mezinárodní smlouva?

Mezinárodní smlouva je dohoda **mezi suverénními státy navzájem a/nebo mezinárodní organizací**. Smlouva může být dvoustranná (jsou zde dvě strany smlouvy) nebo vícestranná (je zde více smluvních stran). Mezinárodními smlouvami se typicky regulují důležité otázky mezi dvěma státy – vzájemné ekonomické vztahy, migrace, zdanění, využívání společných přírodních zdrojů, jakými jsou řeky tekoucí přes státní hranice, kulturní otázky atp.

Je to pro běžné lidi užitečné?

Občané jsou jen zřídka subjekty mezinárodního práva veřejného. Z historického hlediska lze říci, že mezinárodní právo veřejné se dotýkalo pouze států a mezinárodních organizací. Před několika desetiletími se však začal objevovat nový trend, kdy mezinárodní právo veřejné začalo za subjekty uznávat i jednotlivce. **Jednotlivci mohou mít z ustanovení mezinárodních smluv prospěch**. Děje se tak v případě, kdy jsou prostřednictvím mezinárodních smluv občanům garantována určitá práva, kterých se lze vnitrostátně i mezinárodně dovolat a jsou vymahatelná.

Takovouto mezinárodní smlouvou je i **Aarhuská úmluva**.

Jaký příběh stojí za vznikem Aarhuské úmluvy?

Aarhuská úmluva je zkrácený název, plný název smlouvy je Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí.

Úmluva byla podepsána v červnu roku 1998 v dánském městě Aarhus, odtud její zkrácený název Aarhuská úmluva. Úmluva byla výsledkem dvouletého vyjednávání mezi státy a nevládními organizacemi.

V průběhu vyjednávání se vytvořila unikátní skupina, která pomáhala celou úmluvu koncipovat. Tato skupina byla tvořena i reprezentanty nevládních organizací, což byl do té doby pro vyjednávání mezinárodní smlouvy naprosto bezprecedentní prvek.

Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva byla podepsána v roce 1998, ale trvalo další 3 roky, než vstoupila v účinnost. To znamená, že až po třech letech od podpisu se stala Úmluva pro signatářské státy závaznou.

O jaký druh úmluvy se jedná?

Úmluva reguluje práva účastníků řízení v otázkách životního prostředí a rovněž uznává základní lidské právo na příznivé životní prostředí. **Svým rozsahem se tak nejedná o smlouvu o životním prostředí** v tom smyslu, že by poskytovala ochranu jednotlivým prvkům životního prostředí.

Aarhuskou úmluvu lze nejlépe popsat jako procesní smlouvu. Úmluva reguluje **JAK získat přístup k informacím, JAK se může veřejnost účastnit jednotlivých řízení a jak se těchto práv (např. soudně) domoci**. Dále je v úmluvě regulováno CO má vláda dělat proto, aby byla tato práva na vnitrostátní úrovni zaručena.

Co je subjektivní právo?

Subjektivní právo je oprávnění k něčemu, ať již jde o právo na spravedlnost, právo na spravedlivý proces či právo na vlastnictví majetku – hmotného i nehmotného. Tato práva v sobě zahrnují nejrůznější svobody, ochranu proti rušení výkonu těchto práv, občanská práva, kterými jsou např. volební právo či právo na přístup k soudu atp.

Také práva zakotvená v Aarhuské úmluvě je, jak bude níže popsáno, možné velmi dobře použít při ochraně životního prostředí.

Práva garantovaná Aarhuskou úmluvou – jak těchto práv využít?

Jak bylo již zmíněno, Aarhuská úmluva garantuje tři typy „přístupových práv“: právo na **informace**, právo na **účast v řízeních** a právo na **přístup k soudu a spravedlnosti**.

Informace

Mít dostatek informací je klíčové, zvláště před tím, než učiníme nějaké rozhodnutí, přijmeme nějaká opatření. A to platí i pro občany a nevládní organizace v otázkách životního prostředí, aby mohli přijít s vlastní strategií pro hájení zájmů životního prostředí. Aarhuská úmluva v oblasti informací reguluje následující oblasti:

- Orgány veřejné správy mají povinnost na žádost informace poskytnout
- Orgány veřejné správy nemohou zjišťovat, za jakým účelem a v jakém zájmu jsou informace požadovány
- Informace musí být poskytnuty v požadované formě, s výjimkou případů, kdy jsou informace již v jiné formě zveřejněny nebo je rozumně odůvodnitelné jejich poskytnutí v jiné podobě
- Vyžádaná informace musí být k dispozici co nejdříve, nejpozději do jednoho měsíce po doručení žádosti
- Pokudliže žádost o informace cílí na velký objem informací, lhůta pro vyřízení žádosti může být prodloužena na dva měsíce
- Jestliže dožádaný orgán nedisponuje požadovanými informacemi, žadatel musí být o této skutečnosti informován nebo žádost předána příslušnému orgánu
- Přístup k informacím o životním prostředí může být zpoplatněn, avšak výše poplatku nesmí překročit výši přiměřenou

Co to přesně znamená?

Z výše uvedeného vyplývá, že v případě, existuje-li informace o životním prostředí, kterou chcete znát a nedisponujete jí, veřejné orgány mají povinnost vám požadovanou informaci poskytnout.

Jaká jsou omezení poskytování informací?

Existuje několik omezení pro získání požadovaných informací. Je dáno několik důvodů, pro které orgán veřejné správy může odmítnout požadované informace poskytnout. Těmi jsou:

- Dožádaný orgán informacemi nedisponuje
- Žádost je zjevně nedůvodná nebo je formulována příliš obecně
- Žádost se týká dokumentů, které nejsou dopracované, nebo se dotýká interní komunikace mezi orgány veřejné správy
- Zveřejnění informace by zasáhlo do principu důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy
- Důvodem omezení může být zásah do mezinárodních vztahů, národní obrany či veřejné bezpečnosti
- Zveřejněním požadované informace by došlo k ohrožení práva na spravedlivý proces, či k ohrožení schopnosti veřejného orgánu vést trestní či disciplinární řízení
- Požadovaná informace v sobě zahrnuje obchodní tajemství
- Požadovaná informace v sobě zahrnuje práva z duševního vlastnictví
- Požadovaná informace obsahuje osobní údaje
- Zveřejněním informace by došlo ke zveřejnění např. místa rozmnožování vzácných druhů, což by mohlo mít negativní dopad na vývoj této lokality

V těchto případech může orgán veřejné moci odepřít poskytnutí informace a žádost zamítnout.

Při odmítnutí žádosti se však uplatňují tato pravidla:

1. Výše zmíněná omezení je třeba **vykládat restriktivně**, je nutné vzít v **potaz veřejný zájem** a zohlednit, jestli se požadované informace dotýkají **emisí vypuštěných do životního prostředí**.
2. **Informace o emisích**, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí, by měly být poskytnuty i v případě, že na požadovanou informaci dopadá ochrana obchodního tajemství.

Účast veřejnosti

Účast veřejnosti v řízeních, ve kterých může být dotčeno životní prostředí, je nástrojem, jak ovlivnit plánování a rozhodování orgánu veřejné moci před učiněním konečného rozhodnutí. Aby se veřejnost mohla účastnit řízení, je nejprve nutné, aby byla o této možnosti informována, aby znala rozhodovací procesy a také dokázala rozpoznat stav řízení, do kterého je možné se zapojit. Aarhuská úmluva upravuje účast veřejnosti následovně:

- Veřejnost musí být včas informována o zahájení řízení; včas v tomto případě znamená, že **všechny možnosti jsou ještě otevřené a účast veřejnosti může být účinná.**
- Veškeré informace o účasti musí být poskytnuty **adekvátním, včasným a účinným způsobem.** Tyto informace musí kromě jiného obsahovat: o čem se bude v řízení rozhodovat; povahu konečného aktu, který z řízení vzejde; jaká je odpovědnost rozhodovacího orgánu za přijetí rozhodnutí; kdy je řízení zahájeno; jakým způsobem se může veřejnost zapojit; čas a místo veřejného projednání; určení orgánu veřejné správy, od kterého lze získat související informace a pokud jsou tyto informace zveřejněny k přezkoumání, je nutné uvést orgán, ke kterému je možné doručovat připomínky a dotazy včetně časového harmonogramu, do kdy je možné tak činit; údaj o tom, které související informace o životním prostředí jsou přístupné.
- Celý proces musí být rozumně časově rozdělen mezi jednotlivé fáze řízení (včetně časového rámce vymezeného pro informování veřejnosti o řízení, přípravy veřejnosti a samotné účasti v řízení).
- Možnost účasti v řízení je především možností pro veřejnost, jak předložit své vlastní připomínky, informace, analýzy či stanoviska k projednávané věci.
- Tyto je třeba náležitě brát v úvahu v momentě rozhodování.
- O přijatém rozhodnutí musí být veřejnost co nejdříve informována.

V praxi to znamená, že veřejnost má právo se v řízeních, která se dotýkají důležitých otázek životního prostředí, vyjádřit.

Je však důležité zmínit, že tato práva jsou nárokovatelná pouze ve vztahu k určitým **záměrům, které mohou ovlivnit životní prostředí**, to jsou zejm. větší záměry jako továrny, elektrárny atp. Podrobný seznam je uveden v příloze I k Aarhuské úmluvě a jedná se o takové záměry, které potenciálně představují největší hrozbu pro životní prostředí.

Přístup k soudu a spravedlnosti

Mohou nastat případy, kdy orgány veřejné moci nezpřístupní požadované informace, nedovolí účast veřejnosti v řízení, či přijaté rozhodnutí neodpovídá tomu, o co veřejnost v průběhu řízení usilovala, resp. co je podle ní v zájmu ochrany životního prostředí. V krajním případě může dojít k situaci, kdy orgán veřejné moci či soukromá osoba (např. investor) poruší právo životního prostředí a veřejnost chce za pomoci právních kroků dostat vzniklou situaci pod kontrolu. Tyto případy jsou Aarhuskou úmluvou upraveny následovně:

- V případě, že žádost o informace byla ignorována, neprávem odmítnuta, nedostatečně zodpovězena, nebo řešena jiným způsobem v rozporu s Úmluvou, je možné obrátit se na soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán (typicky se může jednat o ombudsmana).
- V případě, že dotčená veřejnost prokáže dostatečný zájem nebo v případě, kdy došlo k porušení práv, je nutné zajistit přístup před soud nebo před jiný nezávislý a nestranný orgán, před kterým je možné napadat nezákonnost přijatého rozhodnutí v řízeních, ve kterých byla povinná účast veřejnosti.
- Veřejnosti musí být zajištěn přístup ke správnímu či soudnímu řízení, ve kterém je možné napadnout jednání či opomenutí soukromých osob nebo orgánů veřejné moci, které bylo v rozporu s vnitrostátním právem životního prostředí (typicky se jedná o situace, kdy došlo k poškození životního prostředí).

Ve skutečnosti to znamená, že pokud vaše práva nebyla respektována orgány veřejné moci, je možné se obrátit na soud, či na jiné orgány, pokud pro tyto případy v daném státě existují jiné možnosti, jak **se domoci spravedlnosti**.

Domoci se nápravy tedy není nutné vždy u soudu. I jiné nezávislé a nestranné orgány mohou v daných otázkách nastolovat spravedlnost, a to v případech, kdy nebyla poskytnuta, či bylo odmítnuto zpřístupnění požadované informace, kdy veřejnost není spokojena s vydáním povolení, protože se domnívá, že daný stavební záměr by neměl být umístěn v jejich nejbližším okolí atp. Také v případě zjištění škody na životním prostředí není bezpodmínečně nutné, aby situaci řešily pouze soudy, k nápravě je možné dojít i v rámci správního řízení.

Za kolik a na jak dlouho?

Mnoho lidí věří, že počet žalob k ochraně životního prostředí závisí na právních možnostech podat soudní žalobu. Pokud by tedy zákon umožnil veřejnosti podávat žaloby, budou takovýchto případů, čekajících **na soudní rozhodnutí, miliony. Skutečnost je však naprosto jiná!**

Faktorů, od kterých se odvíjí ochota použít právní prostředky a krajně až podat žalobu, je mnoho a pouze jedním z nich, dokonce ne tím nejdůležitějším, je možnost podat žalobu. Mezi další faktory řadíme náklady soudního řízení, složitost problému, dostupnost právní pomoci, předvídanou délku soudního sporu a v neposlední řadě předvídatelnost nějakého smysluplného výsledku.

Kolik to stojí, jak dlouho to bude trvat?

Kromě zajištění rovných a spravedlivých podmínek, Aarhuská úmluva za účelem omezení nákladů a urychlení řízení stanovila základní charakteristiky jakéhokoliv opravného prostředku proti úřednímu postupu.

U řízení, zahájených v případech, kdy bylo cílem:

- získat informace
- získat postavení účastníka řízení,
- podat žalobu proti rozhodnutí v procesu s důležitým dopadem na životní prostředí nebo
- brojit proti porušování práva životního prostředí,

je nutné poskytnout adekvátní a účinné opravné prostředky. To znamená, že nápravná opatření by měla odpovídat dané situaci a především by měla být vymahatelná.

Úmluva také stanoví, že v případě potřeby by měla být uložena předběžná opatření – jedná se o dočasné řešení do doby konečného rozhodnutí, kterým soud nařizuje zachování stávající situace v případech, kdy lze poškození životního prostředí důvodně předvídat, nebo naopak v případech, kdy je nutné rychle zasáhnout, aby se zabránilo vzniku vážnější škody na životním prostředí.

Celý proces musí být **spravedlivý, nestranný, rozhodnut v nejkratším možném čase a nesmí být nepřiměřeně nákladný.**

Co když vše selže?

Všichni víme, že **občas věci nevyjdou tak, jak si představujeme.** Mohou zde být orgány veřejné moci, které si účtují nepřiměřený poplatek za zpřístupnění informací, mohou být vydávána povolení, která zjevně porušují ustanovení práva na ochranu životního prostředí, nebo zde mohou být znečišťovatelé, kteří sice budou žalováni u soudu, ale řízení budou zdlouhavá a příliš nákladná pro občany nebo nevládní environmentální organizace, z nichž nikdo nedisponuje velkými finančními zdroji.

V těchto situacích, kdy vnitrostátní nápravné prostředky selžou (např. když zde není žádné nezávislé a nestranné fórum, kde by bylo možné domáhat se spravedlnosti), je možné **podat stížnost k mezinárodnímu orgánu**. Tímto orgánem je **Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy** (Aarhus Convention Compliance Committee/ACCC), který sídlí v Ženevě, v Paláci národů, kde sídlí i OSN.

Každý může podat stížnost (oficiálně nazvanou sdělení) a požadovat, aby při porušení práv účasti veřejnosti byla stanovena odpovídající doporučení státu, jehož orgány se dopustily omezení či znemožnění výkonu práv veřejnosti na přístup k informacím či k řízení. Tuto **stížnost je nutné směřovat proti státu, který je smluvní stranou Aarhuské úmluvy**. Doporučení vydané Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy sice nejsou závazná, avšak mohou vytvářet tlak na vlády a orgány veřejné moci daného státu (např. soudy), aby dodržování práv garantovaných Úmluvou zajistily.

Existuje srozumitelný, online přístupný průvodce, jak podat stížnost podle Aarhuské úmluvy. Dále je zde řada tipů a rad, jak stížnost formulovat. Zároveň Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy za posledních 10 let publikoval řadu svých rozhodnutí, která poskytují odpovědi na nejčastější otázky, kterými jsou příliš vysoké soudní poplatky, přílišná omezení pro žalobní legitimaci nevládních organizací, příliš dlouhá soudní řízení v otázkách životního prostředí, nebo naopak příliš krátký čas daný veřejnosti pro vyjádření svých postojů ve správních řízeních.

Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy je ochráncem přístupových práv v otázkách životního prostředí, podat stížnost může každý, kdo žije ve státě, který Úmluvu ratifikoval.

Informace o Aarhuské úmluvě, včetně textu, a Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy najdete zde: <http://www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.html>.

V češtině najdete text úmluvy a další informace také na stránce www.ucasteverejnosti.cz.

Závěrem

Sečteno podtrženo, ochota veřejnosti postavit se za životní prostředí, ve kterém žijeme, musí přijít zevnitř. Není možné tuto ochotu v lidech vzbudit právem a právní úpravou.

Čeho však můžeme prostřednictvím právní regulace dosáhnout, je vytvoření lepších podmínek, které umožní se za životní prostředí postavit. Právo může zajistit, že vynucování práva na informace, práva na účast veřejnosti v řízení a práva na přístup k soudu či jinému orgánu nápravy bude vykonáváno spravedlivě a za rovných podmínek pro všechny, bez nadměrných finančních nákladů.

Když to nevyjde, opět přichází na pomoc právo, tentokrát ve formě přezkumného orgánu mezinárodní organizace, který v případě, že vnitrostátní podmínky nejsou naplněny, může dlouhodobě vést státy a jejich orgány veřejné moci k respektování základního práva na příznivé životní prostředí a procesních práv, která jsou stěžejní pro jeho uplatnění.

Kontakt / autor

Jméno: Csaba Kiss
Organizace: J&E
Adresa: Garay u. 29-31., 1076 Budapest, Hungary
tel/fax: 36 1 3228462, 36 1 4130300
e-mail: info@justiceandenvironment.org
web: www.justiceandenvironment.org

Tento materiál byl financován díky podpoře [International Visegrad Fund](#).

The Work Plan of J&E has received funding from the International Visegrad Fund (IVF). The sole responsibility for the present document lies with the author and the IVF is not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

