

Z uvedených vystoupení českých akademiků vyvolal v publiku největší odezvu příspěvek Davida Kosaře. Pojednával o zavedení modelu soudcovských rad (který je doporučován Evropskou unií a Radou Evropy) jako systému správy soudnictví na Slovensku. Na základě detailní analýzy situace na Slovensku autor dospěl k – pro posluchače znalého slovenské situace – předvídatelnému závěru, že nešetrná změna úpravy správy soudnictví může v post-komunistické zemi vytvořit situaci, ve které na ničem a nikom nezávislá justice destabilizuje sebe samu. Ačkoli takový závěr je pro česko-slovenského čtenáře jen obtížně zpochybnitelný, bylo s podivem, jakou diskusi vyvolal. Řada z tazatelů – zejména ze západní Evropy – působila dojemem, jako by ani nechtěla uvěřit tomu, že model soudcovských rad může vést k tak neuspokojivé situaci. Přestože ani v po příspěvku navazující diskusi nedošlo mezi autorem a částí publika ke shodě, příspěvek v účastnících (zvláště po vyslechnutí výše zmiňovaného příspěvku Susan Silbey) zanechal jistě hluboký dojem.

Na základě řečeného je pak možno konstatovat, že toulouská konference bezesporu najde své zasloužené místo mezi dalšími mezinárodními konferencemi, třebaže se nezbytně nebude jednat o místo čelní. Český akademik nechť z této akce čerpá nejen povzbuzení k překonání ostychu účastnit se podobných událostí – zkušenost ukazuje, že světovým může být ledaskdo – ale i poučení, že konference je třeba pečlivě vybírat.

Zpráva vznikla v rámci programu PRVOUK 17 – Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby.

Mgr. Tomáš Friedel

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Zpráva o konání mezinárodního workshopu o implementaci Aarhuské úmluvy

Ve dnech 16.–17. května 2013 se v sídle Ústavu státu a práva Akademie věd ČR konalo mezinárodní odborné setkání na téma účasti veřejnosti v environmentálním rozhodování a implementace mezinárodní Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva) z r. 1998. Tato úmluva zavazuje smluvní strany zajistit členům veřejnosti procesní práva v rozhodovacích procesech s dopady na kvalitu životního prostředí, a to v rámci tzv. tří pilířů (právo na informace, právo na účast v řízeních a právo na přístup ke spravedlnosti, tj. na přezkum rozhodnutí). Jde tak de facto o zajištění tzv. environmentální demokracie.

Workshop se konal v rámci projektu podporovaného Mezinárodním Visegradským fondem. Cílem projektu je analyzovat, vzájemně porovnat a zhodnotit současný stav implementace jednotlivých pilířů Aarhuské úmluvy ve Visegradském prostoru. Všechny země Visegradské čtyřky (ČR, Slovensko, Polsko a Maďarsko) jsou smluvními stranami Aarhuské úmluvy, ovšem nelze říci, že by její implementaci zvládaly hladce.

Kromě členů řešitelského týmu projektu (zástupci příslušných právních ústavů Akademií věd zemí Visegradské čtyřky) se workshopu aktivně zúčastnili také zástupci pražské a brněnské právnické fakulty, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zahraničních věcí, Kanceláře veřejného ochránce práv a Zeleného kruhu, což je zastřešující asociace českých nevládních ekologických organizací. Pohled na implementaci Aarhuské úmluvy v zemích mimo Visegradský prostor pak představili hosté z Německa a z Černé Hory.

Volba tématu workshopu byla vedena snahou podělit se o národní zkušenosti s legislativním zakotvením, interpretací a aplikací požadavků Aarhuské úmluvy do právních rádců.

Vzájemné sdílení poznatků vedlo ke zjištění, že sousedící země středoevropského prostoru, jejichž právo prošlo v minulých desetiletích procesem obrody a demokratizace, mají v oblasti implementace specifických požadavků Aarhuské úmluvy mnoho shodných problémů. Společnost v nich ještě není natolik otevřená, aby zde byla účast veřejnosti v environmentálních rozhodovacích procesech přijímána jako obohacení a možnost přispění ke kvalitnějšímu životnímu prostředí.

Zatímco požadavky prvního pilíře týkající se informování veřejnosti nepůsobí zvláštní obtíže, druhý a třetí pilíř Aarhuské úmluvy požadující možnost pro členy veřejnosti včetně nevládních organizací efektivně se vyjadřovat k navrhovaným plánům a záměrům a moci se domáhat přezkumu vydaných rozhodnutí naráží ve všech Visegradských zemích na legislativní i výkladové překážky.

Proto také tyto země již nabyly zkušenosti s uplatňováním kontrolního mechanismu Aarhuské úmluvy, jenž může být (v oblasti mezinárodního práva životního prostředí netypicky) iniciován mj. též členy veřejnosti. Takovou zkušeností s řízením před Výborem dodržování Aarhuské úmluvy (Compliance Committee) prošlo v minulých letech Slovensko, které na jeho základě muselo změnit svou legislativu; nyní stojí před podobnou situací Česká republika, jejíž nesoulad s požadavky Aarhuské úmluvy byl Výborem konstatován v červnu 2012.

Dvoudenní workshop konaný v anglickém jazyce a členěný do celkem pěti bloků zahrnoval jednak prezentace současného stavu implementace v zúčastněných zemích, jednak představil některé obecné aktuální problémy v oblasti účasti veřejnosti, nové trendy vývoje Aarhuské úmluvy (zejm. problematiku dodatečného začlenění rozhodování o geneticky modifikovaných organismech do jejího režimu) a roli nevládních ekologických organizací v uplatňování požadavků Úmluvy v praxi i v iniciování kontrolního mechanismu Úmluvy.

V rámci představení implementace v jednotlivých zemích měli posluchači nejprve možnost se seznámit se současným stavem v České republice (JUDr. Hana Müllerová, Ph.D. z Ústavu státu a práva AV ČR), doplněným o popis nedávného řízení proti ČR vedeného Výborem dodržování Aarhuské úmluvy a o rozbor jeho závěrů (JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D. z Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, zároveň působící v Zeleném kruhu). Následovaly prezentace současného stavu implementace Aarhuské úmluvy na Slovensku (JUDr. Barbora Králičková, Ph.D. z Ústavu státu a práva SAV), v Polsku (Prof. Dr. Wojciech Radecki z Institutu nauk prawnych Polské akademie věd), v Německu (Mgr. Miroslav Stehlík, LL.M. z Goethe-Universität, Frankfurt am Main) a v Černé Hoře (Prof. Dr. Ivana Jelic z Právnické fakulty Univerzity Černá Hora). Ve všech prezentovaných zemích má implementace Aarhuské úmluvy podobu promítnutí jejích požadavků do více právních předpisů napříč právním řádem, a proto také celkový obraz hodnocení implementace vyžaduje analýzu většího množství norem a jejich vzájemných vztahů. Je hodné zaznamenání, že ve všech analyzovaných zemích se hlavní diskuse točí okolo podobných problémů; zejména se týkají širě definice tzv. dotčené veřejnosti a možnosti členů dotčené veřejnosti vstupovat do správních a jiných rozhodovacích řízení, jejichž výsledky mohou mít dopady na životní prostředí, účinnosti připomínek vznesených v rámci této účasti členy veřejnosti z hlediska jejich promítnutí do závěrečného rozhodnutí (pouze formální účast veřejnosti bez možnosti reálně ovlivnit obsah rozhodnutí není z hlediska Aarhuské úmluvy správným naplněním jejích požadavků), či legislativního zakotvení oprávnění dotčené veřejnosti dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí.

Obecné a typické problémy implementace Aarhuské úmluvy způsobené zčásti vágními, a proto nesnadno interpretovatelnými ustanoveními samé úmluvy, a zčásti procesním charakterem celé úpravy, jejíž provedení naráží na odlišnosti národních procesních úprav, představila JUDr. Hana Müllerová, Ph.D. z Ústavu státu a práva AV ČR. V otázce obtížně uchopitel-

ného charakteru úmluvy, která se v mnohém vymyká klasické podobě mezinárodních smluv v oblasti ochrany životního prostředí, na ni navázal Dr. Balázs Majtényi z Centra sociálních studií Maďarské akademie věd. Argumentoval, že pokud jsou základní práva zakotvena jako „pouhé“ povinnosti státu bez možnosti vymáhání individuálním stížnostním mechanismem, jsou slabá. Jeho teze, že účinnější cestou k prosazování lidských práv tzv. třetí generace, mezi něž je řazeno i právo na příznivé životní prostředí včetně jeho procesních aspektů, je poskytnout jim takový režim prosazování a vymáhání, jako mají lidská práva první a druhé generace, vzbudila poměrně velký ohlas v následné diskusi, v níž se řešilo i srovnání mezinárodně-právního a vnitrostátního přístupu k právu na příznivé životní prostředí.

Nedávný vývoj Aarhuské úmluvy v podobě uzavření jejího dodatkového protokolu z Almaty přiblížil ve svém příspěvku Dr. Balázs Horváthy z Centra sociálních studií Maďarské akademie věd. Zkoumal nejen proces začlenění problematiky GMO do režimu požadavků Aarhuské úmluvy, ale i druhou stranu problému, spočívající v dopadech uplatňování tohoto režimu na obchodování s GMO. Zamýšlel se tak i nad širším problémem reagování mezinárodněprávní úpravy na rozvoj nového vědecko-technického poznání.

Na specifické otázky implementace Aarhuské úmluvy se zaměřil další blok workshopu. Prvním tématem těchto prezentací byla oblast ochrany přírody. Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., vedoucí Katedry práva životního prostředí a proděkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, se zabýval otázkou přístupu k informacím a účasti veřejnosti v oblasti ochrany přírody. Vyzdvihl zde roli nevládních ekologických organizací a jejich možnosti vstupovat do správních řízení s možným dopadem na ochranu přírody, která je založena zákonem na ochranu přírody a krajiny, ale zároveň upozornil na možná rizika a stinné stránky této úpravy, jež je zneužitelná pro účely od ochrany přírody i zcela odlišné. Související téma účasti veřejnosti při plánování a vyhlášení chráněných území sítě Natura 2000 se zvláštním zřetelem k současné polské úpravě prezentoval Dr. Adam Habuda z Ústavu právních studií Polské akademie věd. Jeho vystoupení zejména poukázalo na kontrast mezi procesem vyhlášení území sítě Natura 2000, kde podle polského práva není umožněna v podstatě žádná forma účasti veřejnosti, a specifickými procesy souvisejícími s ochranou již existujících území Natura 2000, kde se účast veřejnosti předpokládá (zejm. proces hodnocení stanovišť).

Druhým tématem posledního bloku workshopu bylo převážně české specifikum obtíží legislativního zajištění účasti veřejnosti v procesech podle stavebního zákona, zkomplikovaného nedávnou novelou tohoto předpisu. JUDr. Martina Franková, Ph.D. z Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze představila dopady této novely z r. 2012 na soulad české právní úpravy s čl. 6 a 7 Aarhuské úmluvy, zejména co se týče územního plánování a územního rozhodování. JUDr. Helena Doležalová z Katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Masarykovy univerzity v Brně pak ukázala důsledky téže novely pro účast dotčené veřejnosti ve stavebním povolování a upozornila též na vzájemné vazby této úpravy s právní úpravou regulující obnovitelné zdroje energie a důsledky těchto vazeb na úpravu účasti veřejnosti.

Workshop poskytl díky dostatečnému časovému prostoru pro prezentace i následné diskuse dobrou možnost pro výměnu mezinárodních i národních zkušeností a názorů. Byl podnětný jak pro právní teoretiky, tak pro zástupce zúčastněných institucí i asociace nevládních ekologických organizací. Je zřejmé, že téma účasti veřejnosti bude vzhledem k dosavadní přetrvávající disonanci mezi požadavky příslušné mezinárodní úmluvy a vnitrostátní právní úpravou nadále aktuální a bude užitečné věnovat mu i nadále pozornost.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.