

Veřejný nástroj pro přístup k právní ochraně

Projekt je spolufinancován vládou České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska prostřednictvím Visegrádských grantů z Mezinárodního visegrádského fondu. Posláním fondu je prosazovat myšlenky udržitelné regionální spolupráce ve střední Evropě.



I. Podmínky aktivní legitimace

Je zcela zásadní, že podle Aarhuské úmluvy a směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí neexistují pro aktivní legitimaci požadavky na občanství, bydliště nebo centrum činnosti. Článek 6 směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí konstatuje, že „každý žadatel“ je jednoduše definován v čl. 2 odst. 5 směrnice jako *“fyzická nebo právnická osoba požadující informace o životním prostředí”*.

II. Přístup k právní ochraně obsahující právo účasti

Sdělení Komise definuje aktivní legitimaci jako *“nárok obrátit se v právním sporu na soud nebo jiný nezávislý a nestranný subjekt, aby byla zajištěna ochrana práva nebo zájmu žalující strany, pokud jde o zákonnost rozhodnutí, aktu nebo opomenutí ze strany orgánu veřejné správy”*.¹ Zásadní otázkou je, která fyzická nebo právnická osoba má takový nárok v rámci právních předpisů EU.

Především je třeba poznamenat, že ani Aarhuská úmluva ani právní předpisy EU nebrání členským státům, aby umožnily každému napadnout rozhodnutí týkající se specifických činností bez rozdílu.² Některé členské státy EU se k tomuto blíží, například právo na *actio popularis* v Portugalsku³ a v Lotyšsku⁴. Nicméně většina členských států má pravidla omezující aktivní legitimaci některým kategoriím osob. Proto je důležité pochopit, kdy omezení aktivní legitimace je v souladu s Aarhuskou úmluvou a právními předpisy EU a kdy je takovéto omezení přesahuje stanovený rozsah.

Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy (AÚ) vyžaduje přiznání aktivní legitimace minimálně osobám a nevládním organizacím splňujícím tyto podmínky: Musí být součástí *“dotčené veřejnosti”*, což je definováno v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, a musí mít *“dostatečný zájem”* nebo musí nastat *“omezování nebo porušování práva”*.

Je nutné poznamenat, že tyto podmínky jsou doslovně citovány ve směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí, směrnici o průmyslových emisích a uvedeny ve směrnici Seveso III.

Dotčená veřejnost

Čl. 2 odst. 5 AÚ: *„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*

¹ Sdělení Komise, odst. 58

² Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 194.

³ Viz Aragão, A. "Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Portugal", dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm.

⁴ Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 195.

splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

Podle čl. 9 odst. 2, “dotčená veřejnost”, která prokáže, že splňuje kritéria uvedené níže, má právo napadnout akty a opomenutí uvedené v části 2 výše. Tento termín je definován v čl. 2 odst. 5 AÚ. Podle Průvodce použitím této úmluvy se “vztahuje k podskupině široké veřejnosti, která má zvláštní vztah k určitému rozhodovacímu postupu”, neboť je ovlivněna, nebo by mohla být ovlivněna, nebo měla zájem v rozhodnutí, které má být přijato.⁵

Aarhuský výbor pro plnění Úmluvy potvrdil, že otázka toho, zda je osoba ovlivněna nebo by mohla být ovlivněna, záleží na povaze a rozsahu dané činnosti. Například “konstrukce a provoz jaderné elektrárny zasahuje více lidí v dané zemi a sousedních zemích než koželužna nebo jatka.”⁶ Taktéž Průvodce použití poukazuje, že stavbou jaderné elektrárny může být dotčena veřejností až několik stovek tisíc lidí napříč několika zeměmi. Toto bylo i závěrem Výboru proti Spojenému království ohledně výstavby jaderné elektrárny Hinkley Point C. Výbor nejprve objasnil, že “veřejnost může být dotčena jak možnými dopady normálního nebo rutinního provozu dotčené činnosti, tak i možnými dopady v případě havárie nebo jiné výjimečné události nebo obojího.”⁷

Také zdůraznil, že tento případ nastává, i když je riziko havárie velmi malé.⁸ Navíc dotčená činnost “může nejen ovlivnit měřitelné faktory, jako je vlastnictví nebo zdraví dotčené veřejnosti, ale také hůře měřitelné aspekty, jako je kvalita života.”⁹ Proto při určování dotčené veřejnosti musí být brán v potaz rozsah dopadů případné havárie, včetně možného rozsahu nepříznivých dopadů a vnímání a obav osob žijících v oblasti možného zásahu.¹⁰ Výbor proto doporučil, aby Spojené království v případech rozhodování ve velmi nebezpečných činnostech, určilo dotčenou veřejnost se s přihlédnutím na princip předběžné opatrnosti a se zřetelem na možné dopady v případě havárie, i když je riziko havárie velmi malé.¹¹

Co se týká toho, zda má osoba zájem, Výbor potvrdil, že “zájem osob z řad veřejnosti na rozhodování záleží na tom, zda jejich právo na vlastnictví a s ním spojená práva, sociální práva nebo jiná práva či zájmy vztahující se k životnímu prostředí mohou být poškozena navrhovanou činností.”¹² Například nájemníci, kterých sociální a environmentální práva jsou poškozena specifickou činností by měli být posuzováni jako “dotčená veřejnost”, i když jejich vlastnická práva nejsou zasažena.

⁵ Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 57.

⁶ ACCC/C/2010/50 (Česká republika), odst. 66

⁷ ACCC/C/2013/91 (Spojené království), EPE/MP.PP/C.1/2017/14, odst. 73.

⁸ Dtto, odst. 75.

⁹ Dtto, odst. 73.

¹⁰ Dtto, odst. 75.

¹¹ Rozhodnutí VI/8k ze setkání stran, ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, odst. 8(b).

¹² ACCC/C/2010/50 (Česká republika), odst. 66.

Kromě toho Průvodce použitím poukazuje na čl. 2 odst. 5, který nerozlišuje mezi faktickým a právním zájmem, a klade je na stejnou úroveň.¹³ Toto bylo potvrzeno Výborem pro plnění Úmluvy v rozhodnutí proti Spojenému království v případě jaderné elektrárny Hinkley C: „*pojmem mít zájem na environmentálním rozhodování by neměl obsahovat pouze osoby z řad veřejnosti, jejichž právní zájmy nebo práva zaručená zákonem by mohla být poškozena navrhovanou činností, ale také ty, jež mají méně věcný zájem (například v případě, že navrhovaná činnost zasáhne vodní tok, jsou-li dotčeny zájmy pozorovatelů ptáků, kteří mají zájem na tom, aby zůstala hnízda netknuta nebo rybářů, kteří mají zájem na lovení ryb ve vodním toku). Také by měl obsahovat, jako v případě mnoha jurisdikcí, osoby, které vyjádřily svůj zájem v daném případě bez toho, aby udaly konkrétní důvod svého zájmu.*“¹⁴

Průvodce použitím dále uvádí, že „*vzhledem k tomu, že článek 9, odstavec 2, je mechanismem pro prosazování práv podle článku 6, ..., je však sporné, že každá osoba, která se účastní slyšení nebo jiného veřejného řízení jako osoba z řad veřejnosti podle článku 6, odstavce 7, by měla mít možnost využít ustanovení o přístupu k právní ochraně podle článku 9, odstavce 2.*“¹⁵ Je to logické, protože osoba, která se účastní veřejného řízení podle článku 6 AÚ, jasně ukázala svůj „zájem“, měla by proto být považována za součást „dotčené veřejnosti“ a měla by mít přístup k soudům podle čl. 9 odst. 2 AÚ.

Dostatečný zájem nebo omezování nebo porušování práva

Článek 9 odstavec 2: Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoliv nestátní neziskové organizace splňující požadavky podle článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

I když je možné postavení dotčené veřejnosti prokázat, stále může existovat požadavek podle vnitrostátního práva, že strana, která chce zpochybnit rozhodnutí, akt nebo opomenutí vztahující se k dané činnosti, může prokázat buď dostatečný zájem, nebo porušování práva. Čl. 9 odst. 2 říká „*Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy.*“ Tudíž je pravomoc nastavení kritérií pro aktivní legitimaci smluvními stranami omezena požadavkem úmluvy, aby měla dotčená veřejnost rozsáhlý přístup k právní ochraně.¹⁶ Podle Výboru pro plnění úmluvy „*toto*

¹³ Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 57.

¹⁴ ACCC/C/2013/91 (spojené království), odst. 74.

¹⁵ Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 58.

¹⁶ ACCC/C/2005/11 (Belgie), ECE/MP.PP/C.12006/4/Add.2, odst. 33.

znamená, že smluvní strany uplatňující svoji pravomoc, nesmí interpretovat tato kritéria ve smyslu, který významně omezuje aktivní legitimaci a je v rozporu s obecnými povinnostmi podle článků 1, 3 a 9 úmluvy.“¹⁷

Zejména čl. 3 odst. 9 AÚ stanovuje, že veřejnost bude mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí bez diskriminace, pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště a v případě právnické osoby bez diskriminace, pokud jde o místo, kde má registrované sídlo nebo kde aktivně vykonává svoji činnost. Tento požadavek bude podrobněji projednán v textu o nevládních organizacích jako zástupci dotčené veřejnosti.

Dostatečný zájem

Na základě přístupu založeného na zájmu členské státy mohou uplatnit obecné požadavky týkající se zájmu žadatele.¹⁸ Nicméně tyto požadavky nesmí účinně omezit přístup k právní ochraně. Výbor pro plnění Úmluvy pro ilustraci trvá na tom, že obecný požadavek, že „rozhodnutí se ho dotýká nepříznivě a je předmětem odvolání“ je povoleno, pouze pokud není interpretováno tak, že vylučuje jednotlivce, „kteří mohou být poškozeni nebo vystaveni jiným obtížím způsobených činnostmi škodlivou pro životní prostředí, která byla povolena rozhodnutím.“¹⁹ Navíc Výbor pro plnění Úmluvy upřesnil, že příslušná kritéria nesmí záviset na jednom osamoceném faktoru, v tomto případě na vzdálenosti od povolené činnosti.²⁰ Z toho vyplývá, že členské státy musí zvážit všechny relevantní aspekty daného aktu/opomenutí, které by mohly ovlivnit zájem žadatele a nesmí je omezit pouze na určité osamocené faktory, jako je vzdálenost k místu činnosti nebo jiný aspekt.

Porušování práva

Sdělení Komise o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí správně určuje, že aplikace kritéria aktivní legitimace, které se vztahuje k porušování práva, „představovala obtížný úkol, jelikož ochrana životního prostředí obvykle slouží obecnému veřejnému zájmu a jejím cílem obvykle není výslovné udělení práv jednotlivci.“²¹ Komise konstatuje, že kritéria vztahující se k dostatečnému zájmu jsou obecně méně problematická.

Aplikace kritérií, která vycházejí z přístupu založeného na právech, měla za následek řadu zjištění Výboru pro plnění Úmluvy a judikatur Soudního dvora Evropské Unie (SDEU).

¹⁷ ACCC/C/2010/48 (Rakousko), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, odst. 61 a ACCC/C/2010/50 (Česká republika), odst. 75

¹⁸ ACCC/C/2015/11 (Belgie), odst. 40 a ACCC/C/2006/18 (Dánsko), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, odst. 31, ACCC/C/2013/81 (Švédsko), ECE/MP.PP/C.1/2017/4, odst. 85.

¹⁹ ACCC/C/2013/81 (Švédsko), odst. 86-87. I když toto sdělení bylo učiněno na základě čl. 9 odst. 3 AÚ, je stejně tak možné použít kontext čl. 9 odst. 2 AÚ.

²⁰ Dtto, odst. 101.

²¹ Sdělení Komise, odst. 102.

Případ ACCC/C/2010/48 obsahoval sdělení zaslané nevládní organizací Ökobüro proti, mimo jiné, rakouským pravidlům aktivní legitimace, které se vztahují na jednotlivce, kteří chtějí napadnout povolení v rámci směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a (v současnosti tzv.) Směrnice o průmyslových emisích. Rakouský systém uplatňuje pro jednotlivce přístup založený na právech a Ökobüro oponuje fakt, že pouze „sousedé“ mohou napadnout postup vydávání povolení v rozsahu, kdy činnosti zasahují do jejich osobní pohody nebo jejich vlastnictví. Výbor pro plnění Úmluvy zvažoval, zda byla definice „sousedé“ v příslušném rakouském zákoně konzistentní se záměrem rozsáhlého přístupu k právní ochraně. Zjistil, že definice by neměla omezovat osoby, které jsou dočasně v sousedství daného projektu, jako jsou nájemníci nebo pracující dělníci.

I když neměl dostatečné důkazy pro přijetí závěru v této otázce, Výbor zjistil, že sdělení vyvolala pochybnost o tom, jak rakouské právo aktivní legitimace může být interpretováno a užito a nabádal soudy, aby interpretovali ustanovení v souladu s cíli úmluvy.²² V případě ACCC/C/2010/50, Výbor pro plnění úmluvy upozorňuje, že *„pokud české soudy soustavně interpretují sekci 65 zákona o správním soudnictví takovým způsobem, že „práva“, která byla „vytvořena, anulována nebo porušena“ správním řízením, se týkají pouze vlastnictví a nezahrnují žádná jiná možná práva nebo zájmy veřejnosti vztahující se k životnímu prostředí (včetně práv nájemníků/uživatelů), může tato interpretace bránit rozsáhlému přístupu k ochraně práv a být v rozporu s cíli článku 9 odstavce 2 Úmluvy.“*²³

V kontextu směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, SDEU rozpoznal, že *„členské státy mají významné diskreční pravomoci v určování toho, co znamená „dostatečný zájem“ nebo „omezování nebo porušování práva“.*²⁴ Nicméně tato diskreční pravomoc je oprávněná potřebou zajistit respektování cíle zajištění rozsáhlého přístupu k ochraně práv pro dotčenou veřejnost.²⁵ Navíc, ustanovení o aktivní legitimaci by nemělo být interpretováno restriktivně.²⁶

Přístup založený na právech je tradičně uplatňován také v Německu. Jak bylo podrobně popsáno v bodě 3.1 výše, v případě *Trianel*²⁷ soud rozhodl, že v souladu s článkem 11 Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, je aktivní legitimace jednotlivce omezena veřejným právem, které bylo porušeno, zatímco toto není případ nevládních organizací (konkrétní případ nevládních organizací je popsán podrobněji v sekci 4.6 níže).

Nicméně Soudní dvůr v několika instancích naznačil, kde považuje vnitrostátní předpisy pro aktivní legitimaci za příliš omezující. Jak bylo popsáno podrobněji v sekci 3.1 výše,

²² ACCC/C/2010/48 (Rakousko), odst. 63.

²³ ACCC/C/2010/50 (Česká republika), odst. 76.

²⁴ C-115/09 Trianel, odst. 55; C-72/12, Gemeinde Altrip, odst. 50; a C-570/13 Gruber, odst. 18.

²⁵ C-570/13 Gruber, odst. 39.

²⁶ Dtto, odst. 40.

²⁷ C-115/09, Trianel

v případě *Altrip*²⁸ Soudní dvůr EU uvážil německý požadavek, že aby příslušný soud mohl uznat porušení práva a následně napadnout rozhodnutí na základě procesní chyby, musí žadatel dokázat, že napadené rozhodnutí by bylo jiné, kdyby nedošlo k procesní chybě. Soud rozhodl, že členský stát může zachovat tento systém, pouze pokud vnitrostátní soud může stanovit „že rozporované rozhodnutí by nebylo jiné i kdyby nenastala procesní chyba na straně žadatele, přičemž v žádném případě nesmí nést důkazní břemeno žadatel.“²⁹ Toto však nebyl případ Německa, kde důkazní břemeno nesl žadatel. Toto bylo potvrzeno Soudním dvorem v případě *Evropská Unie versus Německo*.³⁰

Je politováníhodné, že jak SDEU tak Výbor pro dodržování úmluvy důrazněji neomezily prostor pro svobodné uvážení členských států, tak aby byla poskytnuta aktivní legitimace jednotlivců na základě porušování práva. Existuje nebezpečí, že aktivní legitimace není poskytnuta osobám, kterých práva jsou pravděpodobně omezována nebo porušována. Přesto by členské státy měly mít rozsáhlejší postoj k právům, která mohou být porušována rozhodnutími a nečinnostmi s ohledem na specifické činnosti. Komise odkazuje na takovýto postoj ve svém Sdělení o přístupu k právní ochraně, kde stojí: „Právní předpisy EU v oblasti životního prostředí nestanoví obecné právo na zdravé a nepoškozené životní prostředí pro každého jednotlivce. Fyzická nebo právnická osoba však mohla získat právo využívat životní prostředí pro konkrétní hospodářskou nebo neziskovou činnost. Příkladem může být přidělené a nabyté oprávnění k lovu ryb ve stanovených vodách. Toto může vést k potřebě napadnout jakékoliv rozhodnutí, akt nebo opomenutí, které má vliv na dané konkrétně přidělené právo využívat životní prostředí.“³¹

Jak ale Sdělení uznává, Směrnice o ochraně volně žijících ptáků i Směrnice o stanovištích „odkazují na širokou škálu využití přírody, včetně rekreačních činností (jako např. lov), výzkumu a vzdělávání. U těchto různých využití lze snadno předpokládat, že do popředí se kromě zájmů mohou dostat také otázky týkající se práv.“³²

Generální advokát Bobek, zdá se, takovýto přístup podporuje, soudě dle jeho názoru na případ *Gert Folk*.³³ Když zvažoval aktivní legitimaci v rámci Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (popsáno v kapitole 3, odstavec 3.2.1), zdůraznil, že držitel rybářského oprávnění by měl být považován za osobu, jejíž právo může být porušováno.

²⁸ C-72/12, *Gemeinde Altrip*

²⁹ C-72/12 *Gemeinde Altrip*, odst. 52.

³⁰ C-137/14 *Evropská Komise versus Německo*, odst. 60.

³¹ Sdělení Komise, odst. 55.

³² *Dtto*, odst. 56.

³³ Názor generálního advokáta Bobka na případ C-529/15, *Folk*, ECLI:EU:C:2017:419, odst. 77. Pro další doplnění viz "Comments on the Commission's Notice on Access to Justice in Environmental Matters", Justice & Environment, March 2018 [anglicky].

Předchozí účast v rozhodování

Jak je zmíněno výše, podle Průvodce použitím, předchozí účast v rozhodování, která vedla k rozhodnutí o činnosti, znamená, že dotčená osoba je součástí dotčené veřejnosti. Nicméně opačná situace, kdy aktivní legitimace je podmíněna tím, že daná osoba by musela být účastna předchozího rozhodování, je příliš restriktivní na to, aby byla v souladu s čl. 9 odst. 2 AÚ. V každém případě, jako důsledek právních předpisů EU, členské státy nesmí zakázat aktivní legitimaci těm osobám z řad dotčené veřejnosti, které se účastnily rozhodování, které vedlo k přijetí napadnutého rozhodnutí. Ve věci *Djugarden* v souvislosti s přístupem k ochraně práv v rámci směrnice o posouzení dopadů na životní prostředí, se Soudní dvůr vyjádřil, že „účast v rozhodovacím procesu o životním prostředí je oddělená a z právního hlediska má jiný účel, jelikož tento může být, tam kde je to vhodné, v konečném důsledku zaměřen na přijaté rozhodnutí. Proto nemá účast v rozhodovacím řízení vliv na podmínky přístupu k přezkumu.“³⁴ Aarhuský výbor s tímto souhlasil, prohlašujíc, že „Úmluva neurčuje účast ve správním řízení jako podmínku pro přístup k ochraně práv, která má rozporovat přijaté rozhodnutí jako výsledek řízení a zavedení takto obecné podmínky pro aktivní legitimaci by nebylo v souladu s Úmluvou.“³⁵

Aktivní legitimace pro nevládní organizace – nevládní organizace jako dotčená veřejnost

Definice „dotčené veřejnosti“ v čl. 2 odst. 5 zahrnuje i nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí, pokud splňují požadavky v rámci vnitrostátních předpisů. Podle Aarhuského výboru „zda nevládní organizace prosazuje ochranu životního prostředí či ne, může být určeno mnoha způsoby, včetně – i když ne pouze – dle ustanovení v jejich stanovách a dle jejich aktivit.“³⁶ Ochrana životního prostředí je chápána jako jakýkoliv záměr, který je v souladu s „užitou definicí životního prostředí v článku 2, odstavci 3“ Úmluvy.³⁷ V tomto smyslu Výbor konstatoval, že německé požadavky na nevládní organizace, aby prokázali, že rozporované rozhodnutí ovlivní cíl a záměr nevládní organizace, tak jak je definován ve stanovách, je v souladu s Úmluvou.³⁸

Státy, které jsou smluvními stranami Úmluvy mohou určit další požadavky, které musí být splněny nevládními organizacemi, aby dosáhli aktivní legitimace. Například v Německu je požadavek, že k tomu, aby byly nevládní organizace považovány za dotčenou veřejnost, musí tyto organizace mít právní formu sdružení, což po nich fakticky vyžaduje, aby byly členskou

³⁴ C-263/08 *Djugarden*, odst. 38.

³⁵ Viz Report of the Compliance Committee to the sixth Meeting of the Parties on compliance by Armenia, ECE/MP.PP/2017/33, odst. 58-59

³⁶ ACCC/C/2009/43 (Arménie), ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, odst. 81.

³⁷ Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 57.

³⁸ ACCC/C/2008/31 (Německo), odst. 72.

organizací.³⁹ Sdělení Komise o přístupu ke spravedlnosti cituje ostatní příklady, včetně požadavků o prokázání nezávislosti nebo neziskového charakteru organizace nebo minimální požadované době existence.⁴⁰

Ale kolik prostoru pro uvážení mají vlády v ustanovení takovýchto požadavků? Aarhuský výbor konstatoval, že jakýkoliv požadavek nesmí být v rozporu s Úmluvou, což znamená, že požadavky by měly být „jasně definovány, neměly by způsobovat nepřiměřenou zátěž nevládním organizacím a neměly by být užity tak, že významně omezí přístup ke spravedlnosti pro takovéto nevládní organizace.“⁴¹ Průvodce použitím rozvíjí tento princip, konstatujíc, že takovýto prostor pro uvážení by měl být vnímán v kontextu důležité role, kterou Úmluva přiděluje neziskovým organizacím a s ohledem na jeho uplatňování⁴² a s jasným požadavkem čl. 3 odst. 4 AÚ – poskytnout „přiměřené uznání“ nevládním organizacím.⁴³ To znamená, že „Strany by měly zajistit, že tyto požadavky nejsou přehnaně zatěžující nebo politicky motivované a že každý právní rámec stran podporuje utváření nevládních organizací a jejich konstruktivní účast na věcech veřejných. Navíc by každý požadavek měl být v souladu s principy Úmluvy, jako je zákaz diskriminace a vyvarování se technických a finančních překážek.“⁴⁴ Průvodce použitím uvádí pár příkladů dalších požadavků, které by nebyly v souladu s Úmluvou, například požadavek na nevládní organizace, aby byly aktivní v konkrétní zemi po nějakou dobu, protože tento důvod může diskriminovat zahraniční nevládní organizace v rozporu s čl. 3 odst. 9 Úmluvy.⁴⁵

Ve věci *Djugarden* Soudní dvůr zjistil, že současný švédský požadavek na nevládní organizace mít nejméně 2000 členů přesahuje limity prostoru pro uvážení, protože účinně zamezuje přístup všech nevládních organizací, kromě dvou, k soudům. Soud určil, že „Ačkoliv je pravdou že článek 10a Směrnice 85/337 (nyní článek 11 Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí), svým odkazem na čl. 1 odst. 2 tamtéž, přenechává vnitrostátním zákonodárným sborům úkol určit podmínky, které mohou být vyžadovány po nevládních organizacích zabývajících se ochranou životního prostředí, aby měly právo na odvolání v rámci výše zmíněných podmínek, vnitrostátní pravidla musí za prvé zajistit „široký přístup k spravedlnosti“ a za druhé zajistit účinnost ustanovené Směrnice 85/337 o opravných prostředcích. Tyto vnitrostátní pravidla tedy nesmí vést ke zrušení ustanovení Úmluvy, které zaručují, že strany, které mají dostatečný zájem rozporovat projekt a ti, kterých práva tento projekt poškozují, včetně sdružení ochraňujících životní prostředí, jsou oprávněni podat žalobu u příslušných

³⁹ Tento požadavek je v současnosti předmětem sdělení Výboru od WWF, nevládní organizaci zabývajících se životním prostředím, která tento požadavek nespĺnila, byla ji tedy odmítnuta aktivní legitimace dle čl. 9 odst. 2 AÚ – ACCC/C/2016/137 (Německo)

⁴⁰ Sdělení komise, odst. 80.

⁴¹ ACCC/C/2009/43 (Arménie), odst. 81.

⁴² Tato úloha byla jednoznačně rozpoznána Aarhuským výborem v jeho závěrech ke sdělení ACCC/C/2004/05 (Turkmenistán), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, kdy konstatoval, že „nevládní organizace, které v sobě slučují znalosti a zdroje, mají větší možnost účinně uplatnit svá práva v rámci Úmluvy než jednotlivci z řad veřejnosti.

⁴³ Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, strana 58.

⁴⁴ Dtto.

⁴⁵ Dtto.

soudů“.⁴⁶ „Počet potřebných členů nesmí být určen vnitrostátním předpisem v takové výši, aby rozporoval účel Směrnice 85/337 a zvláště s účelem jednoduššího soudního přezkumu projektů, které spadají do jeho působnosti.“⁴⁷

Sdělení Komise upozorňuje, že tyto kritéria platí na všechny požadavky, které musí nevládní organizace splnit, aby byly považovány za členy dotčené veřejnosti.⁴⁸

Dostatečný zájem nebo porušení práv – de lege aktivní legitimace pro nevládní organizace

Článek 9 odstavec 2 AÚ: „... je zájem jakékoliv nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.“

Nestátní organizace, které splňují kritéria v čl. 2 odst. 5 AÚ a jakékoliv vnitrostátní požadavky zmíněné výše, mají aktivní legitimaci ve smyslu čl. 9 odst. 2 AÚ a evropské legislativy, která ji provádí. Důvodem je to, že mají dostatečný zájem nebo mají práva, která by mohla být omezována nebo porušována, takže již nemusí splňovat žádnou další podmínku. To je často označováno jako de lege aktivní legitimace pro nevládní organizace.

Aarhuský výbor zvažoval belgická pravidla na aktivní legitimaci, tak jak byly vztaženy na nevládní organizace usilující o napadení rozhodnutí spadajících pod čl. 9 odst. 2 AÚ.⁴⁹ Nevládním organizací byla dříve odmítnuta aktivní legitimace, protože belgické soudy použili obecná kritéria aktivní legitimace, což znamenalo, že nevládní organizace musely dokázat, že mají přímý, osobní a legitimní zájem stejně jako „požadovanou kvalitu“. Proto Aarhuský výbor rozhodl, že kritéria, tak jak byla použita belgickými soudy, jsou příliš restriktivní, aby splňovaly požadavky Úmluvy. Avšak vzhledem k tomu, že citovaná judikatura vznikla před ratifikací Úmluvy belgickou stranou, Výbor zjistil, že by k porušení došlo pouze v případě, kdyby toto zdůvodnění bylo použito v budoucnu.

Ve věci Trianel Soudní dvůr jasně prohlásil, že i když Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí dovoluje členským státům požadovat po jednotlivcích prokázání porušování práv jednotlivců, aby dosáhli aktivní legitimace, toto nemůže být požadováno po nevládní organizaci, která je dotčenou veřejností.⁵⁰ Také potvrdil, že při napadnutí rozhodnutí v rámci Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, se mohou nevládní organizace odkazovat na porušení právních předpisů EU, které ochraňují veřejný zájem. Soudní dvůr Evropské Unie taktéž uznal de lege aktivní legitimaci nevládních organizací v rozsahu legislativy EU na

⁴⁶ C-263/08, Djurgarden, odst. 45.

⁴⁷ Dtto, odst. 47.

⁴⁸ Sdělení Komise, odst. 77.

⁴⁹ ACCC/C/2005/11 (Belgie)

⁵⁰ C-115/09 Trianel, odst. 45. Viz výše, sekce odstavce 3.1

ochranu životního prostředí, která neobsahuje specifické ustanovení o přístupu k právní ochraně. V rozsudku *Slovenští medvědi II*⁵¹, Soudní dvůr shledal, že organizace ochraňující životní prostředí, které splňují podmínky čl. 2 odst. 5, aby byly uznány jako osoby z řad dotčené veřejnosti, musí být také schopny napadnout rozhodnutí přijaté na základě Směrnice o stanovištích, kde se neprovede náležitě posouzení důsledků na Naturu 2000 v konkrétních plánech nebo projektech, stejně jako posouzení, které je stíženo chybami. Soudní dvůr rozhodl, že toto právo je odvozeno z článku 47 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 9 odst. 2 AÚ. Jak je uvedeno ve Sdělení Komise, lze toto odůvodnění použít i na rozhodnutí, která spadají do oblasti jiných směrnic EU o životním prostředí, aniž by se jednalo o předpisy o přístupu k právní ochraně⁵² – to by byly například rozhodnutí vztahující se k vodnímu a odpadovému hospodářství.

Zákaz diskriminace zahraničních nevládních organizací

Článek 3 odstavec 9 AÚ: *„veřejnost bude mít přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí bez diskriminace, pokud jde o občanství, národnost nebo bydliště, a v případě právnické osoby bez diskriminace vzhledem k jejímu místu registrace nebo místu skutečného centra činnosti.“*

Důsledkem čl. 3 odst. 9 je, že podmínky uplatňované na neziskové organizace, aby měly *de lege* aktivní legitimaci, nesmí omezit nebo výrazně ztížit zahraniční nevládní organizaci získat tento status.⁵³ Toto je zejména důležité tam, kde má specifická aktivita přeshraniční dopad. Dosud na to však neexistuje žádný rozsudek evropského soudního dvora. Aarhuský výbor dosud přijal pouze jeden nález o nedodržení čl. 3 odst. 9 Úmluvy, který se vztahoval na právní normy Turkmenistánu, které zakazovaly cizince jako zakladatele a členy registrovaných spolků, i když zároveň zakazoval neregistrovaným spolkům pracovat v Turkmenistánu.⁵⁴ Společný efekt těchto opatření byl ten, že zahraniční nevládní organizace zabývající se ochranou životního prostředí nesměly být v Turkmenistánu aktivní. Jak je zmíněno výše Průvodce použitím navíc prohlašuje, že požadavek, aby nevládní organizace zabývající se životním prostředím, byly v dané krajině aktivní po určitý počet let, nemusí být v souladu s čl. 3 odst. 9 AÚ.⁵⁵ Navíc také požadavek „být aktivní“ jako takový nemusí být v souladu, například v krajinách, kde povolili aktivní legitimaci právě vzniklým nevládním organizacím. Ustanovení by mělo předcházet tomu, aby členské státy vyžadovaly po nevládních organizacích, aby měly centrum aktivit v konkrétním zeměpisném místě nebo aby byly nevládní organizace založeny podle specifické vnitrostátní právní normy.

⁵¹ C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín (Slovenští medvědi II)*.

⁵² Sdělení Komise o přístupu k právní ochraně, odst. 70.

⁵³ Sdělení Komise o přístupu k právní ochraně, odst. 82 a 83.

⁵⁴ ACCC/C/2005/5 (Turkmenistán), ECE/MP.PP/C.1/2005/Add.5, odst. 16a 21. I když tento speciální případ byl mezitím obsažen ve sdělení, vzhledem na to, že Turkmenistán zavedl podobné restriktive v jiných aktech, stále pokračuje přezkoumání zavedení u tohoto požadavku na základě výzvy schůze stran pod číslem případu ACCC/M/2017/2 (Turkmenistán)

⁵⁵ Průvodce použitím, str. 58.

III. Přístup k právní ochraně týkající se zákonů, rozhodnutí a opomenutí ve vztahu k životnímu prostředí

V souladu s čl. 9 odst. 3 AÚ, právo je zaručeno pro „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovená ve vnitrostátním právu.“

Osoby z řad veřejnosti

Č. 2 odst. 4 AÚ definuje „veřejnost“ jako „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny.“ Tato definice zahrnuje jak jedince, tak organizace, jako jsou nevládní organizace. Jak vysvětluje v této souvislosti Průvodce použitím: „sdružení, organizace nebo skupiny bez právní subjektivity mohou být také považovány za osoby z řad veřejnosti v rámci Úmluvy. Tento dodatek je ale omezený danou vnitrostátní právní úpravou nebo praxí. Tudiž nahodilé uskupení mohou být považovány za osoby z řad veřejnosti pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky – pokud takové existují - ustanovené vnitrostátní právní úpravou nebo praxí. Takové požadavky – pokud existují – musí být v souladu se záměrem Úmluvy zajistit široký přístup k jejím právům.“⁵⁶ Společný aspekt čl. 9 odst. 1, čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 AÚ je povinnost zákazu diskriminace dle čl. 3 odst. 9 Úmluvy. V souladu s tímto by tedy jedinci nebo sdružení, organizaci nebo skupině měla být poskytnuta aktivní legitimace bez diskriminace občanství, národnosti nebo sídla (nebo registrovaného sídla nebo skutečného centra činností v případě právnické osoby). Nicméně jednotlivci a subjekty sídlící v jiné krajině musí být stále v souladu s kritérii aktivní legitimace stanovenými vnitrostátními právními normami.

Kritéria – pokud existují – ustanovená ve vnitrostátním právu

Zatímco formulace „Kritéria – pokud existují“ umožňuje stranám určitý prostor pro uvážení ve vztahu k tomu, kdo má právo aktivní legitimace, nemůže v žádném případě umožnit straně, aby definovala kritéria tak, aby účinně vyloučila celou nebo část veřejnosti. Za tímto účelem Aarhuský výbor vytvořil test, který ověřuje soulad s čl. 9 odst. 3, který byl nejlépe shrnut ve zjištěních ke sdělení ACCC/C/2008/31 (Německo): „Na rozdíl od čl. 9, odst. 1 a 2, čl. 9 odst. 3 Úmluvy se vztahuje na širokou řadu zákonů a opomenutí a rovněž uděluje větší prostor pro uvážení stranám při zavádění. Přesto by kritéria aktivní legitimace – pokud existují – ustanovená podle tohoto předpisu ve vnitrostátním právu měla být neustále v souladu se záměrem Úmluvy zajistit široký přístup k právní ochraně. Strany nejsou povinné vytvořit systém *actio popularis* v jejich vnitrostátních právech, podle něhož může kdokoliv napadnout jakékoliv rozhodnutí, zákon nebo nečinnost vztahující se k životnímu prostředí. Na druhou stranu nesmí strany brát doložku „pokud jsou v souladu s kritérii – pokud existují – ustanovená ve vnitrostátním právu“ jako výmluvu pro vytvoření nebo zachování přísných kritérií, která účinně

⁵⁶ Průvodce použitím, odst. 55.

zakazují všem nebo téměř všem zástupcům veřejnosti, včetně nevládních organizací zabývajících se ochranou životního prostředí, rozporovat zákony nebo nečinnosti, která porušují vnitrostátní právní úpravy týkající se životního prostředí. Přístup k takovýmto procesům by měl být presumpcí nikoliv výjimkou, neboť čl. 9 odst. 3 by měl být vykládán v souladu s čl. 1 a 3 Úmluvy a ve smyslu záměru uvedeného v preambuli, „aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno“ (zdůrazněno).⁵⁷

Tento obecný výrok Výboru se vztahuje ke každému typu kritéria, která musí být splněno jednotlivcem nebo organizací usilující o napadení konkrétního aktu nebo nečinnosti. Takovéto „nečinnosti“ lze rozlišit od jakýchkoliv ustanovení týkajících se aktů a nečinností, které jsou předmětem žaloby, pro které neexistuje prostor pro uvážení (viz bod 1 výše). Jaká jsou tedy kritéria, která lze zavést? V tomto smyslu čl. 9 odst. 2 AÚ je určitě poučný. Za prvé státy mohou zavést kritéria založená na dostatečném zájmu nebo omezení nebo porušení práva (viz kapitola 2, sekce 4). Navíc mohou státy zavést „formální“ kritéria, která musí být splněna nevládními organizacemi (tj. související s jejich stanovami, zkušenostmi atd.). Některé z náležitých vyjádření Aarhuského výboru v tomto případě jsou nejdříve projednávána s cílem získat představu o kritériích zavedených státy předtím, než se začnou zabývat zavedením v právních předpisech EU.

Dostatečný zájem (přístup založený na zájmu)

Jak již bylo zmíněno výše, v rámci přístupu založeného na zájmu je aktivní legitimace zaručena každému, kdo může prokázat, že akt nebo nečinnost (dostatečně) ovlivňuje jeho zájmy. Členské státy mohou zavést obecné požadavky na doložení žadatelova zájmu v rozsahu, který je napaden.⁵⁸ Nicméně taková kritéria musí zvážit všechny relevantní aspekty daného aktu/nečinnosti, která mohou zasáhnout žadatelův zájem a nesmí být omezeny na jisté osamocené faktory, ať už je to požadavek na sídlo v určité vzdálenosti od dané činnosti nebo něco podobného.⁵⁹

Porušení práva (přístup založený na právech)

Jak bylo zmíněno výše, v rámci přístupu založeného na právech, přístup k soudu je zaručen, pokud zkoumaný zákon nebo nečinnost má možnost porušit žadatelova subjektivní práva. Jak zdůraznil Aarhuský výbor ve svých závěrech ke sdělení ACCC/C/2008/31 (Německo), striktní uplatňování přístupu založeného na poškození práv by znamenalo rozpor s čl. 9 odst. 3, „protože mnoho přestupků veřejné správy a soukromých osob by nebylo napadnutelných,

⁵⁷ ACCC/C/2008/31 (Německo), odst. 92. Viz též ACCC/C/2005/11 (Belgie), odst. 34-36; ACCC/C/2006/18 (Dánsko), odst. 29-30; ACCC/C/2008/32 (Evropské společenství) (Část I), odst. 77-80; ACCC/C/2010/48 (Rakousko), odst. 51 a 68-70; ACCC/C/2010/50 (Česká republika), odst. 85 a ACCC/C/2011/58 (Bulharsko), odst. 65.

⁵⁸ ACCC/C/2005/11 (Belgie), odst. 40, ACCC/C/2006/18 (Dánsko), odst. 31, ACCC/C/2013/81 (Švédsko), odst. 85.

⁵⁹ ACCC/C/2013/81 (Švédsko), odst. 86-87.

*pokud by nebylo možno prokázat, že přestupek porušuje subjektivní právo“.*⁶⁰ Aarhuský výbor zdůraznil, že takový přístup téměř vždy znemožňuje nevládním organizacím zabývajícím se životním prostředím přístup k přezkumným řízením, protože jejich subjektivní práva jsou obecně neporušena, protože se účastní soudních sporů za účelem ochrany veřejného zájmu o ochranu životního prostředí.⁶¹ Systémy založené na právech budou proto obvykle vyžadovat přijetí specifických ustanovení o aktivní legitimaci nebo uznání ze strany soudů, že neziskové organizace zabývající se životním prostředím mají specifická práva v rámci práva na ochranu životního prostředí, a proto musí mít aktivní legitimaci, pokud jsou tato jejich práva porušena. V Německu tyto úvahy vedly k uvedení (a následnému dodatku) zákona o odvolacích opatřeních v oblasti životního prostředí.⁶² Ať už zákon v jeho současné podobě pokrývá nebo nepokrývá všechny akty/nečinnosti, které mohou být v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí, přístup založený na přijetí specifického zákona, který dává nevládním organizacím samostatný právní základ pro aktivní legitimaci, je nepochybně velmi účinný přístup pro zavedení čl. 9 odst. 3 Úmluvy. Rozhodujícím úkolem bude pokrýt všechny akty/nečinnosti, které mohou být v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí.

Formální kritéria pro nevládní organizace

Stát může zavést jasná kritéria pro nevládní organizace, srovnatelné s těmi v čl. 9 odst. 2 AÚ.⁶³ Například Aarhuský výbor nenamítal proti požadavkům, že členové sdružení prokáží, že jejich záměrem je prosazovat ochranu přírody nebo ochranu životního prostředí, že jsou v daném členském státě aktivní nejméně tři roky a že mají nejméně 100 členů nebo mají „podporu veřejnosti“.⁶⁴ Nicméně Aarhuský výbor pečlivě prozkoumá každou takovou podmínku případ od případu, pokud se objeví ve sdělení.⁶⁵

⁶⁰ Dtto, odst. 94.

⁶¹ Dtto, odst. 94.

⁶² Viz ACCC's Report to the Meeting of the Parties on compliance by Germany with its obligations under the Convention (ECE/MP.PP/2017/40) for a discussion of the implementation of Article 9.3 AC by the Environmental Appeals Act and recent amendments, dostupné z: < https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_40_E.pdf>, odst. 31-65.

⁶³ V čl. 9 odst. 2 AÚ, strany "nevládní organizace usilující o ochranu životního prostředí a splňující kterýkoliv požadavek vnitrostátní legislativy by měly být považovány za "mající zájem", aby mohly napadnout rozhodnutí (založeno na čl. 2 odst. 5 AÚ.)

Pokud existují ve vnitrostátní legislativě. Rozdíl vzniká pouze v tom, že čl. 9 odst. 2 AÚ zahrnuje nevládní organizace zatímco čl. 9 odst. 3 AÚ pouze zahrnuje sdružení a skupiny, pro než jakékoliv omezení práva musí být zdůvodněno.

⁶⁴ ACCC/C/2013/81 (Švédsko), odst. 85.

⁶⁵ Viz dokumentace na sdělení ACCC/C/2016/137 (Německo), které bylo uznáno jako přípustné na 61. setkání Výboru: <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2016137-germany.html>.

Zavedení v EU právu

V rámci právních předpisů EU je právo na přístup k přezkoumání postupů odvozeno ze dvou zdrojů. První je tam, kde je existuje specifická směrnice o přístupu k právní ochraně. V kontextu čl. 9 odst. 3 je v současnosti pouze jeden příklad, a to Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Druhým zdrojem je unijní legislativa o životním prostředí, která poskytuje jednotlivcům a nevládním organizacím procesní a hmotná práva, která mohou být uplatněna u soudů. V této oblasti Evropský soudní dvůr poskytl pokyny prostřednictvím své judikatury.

Aktivní legitimace v případě (bezprostřední hrozby) újmy na chráněných druzích, krajiny a vody – Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí (ELD)

Čl. 12 odst. 1 Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí dává fyzickým nebo právnickým osobám, která splňují alespoň jedno ze tří kritérií, právo na to požádat veřejnou správu, aby začala konat proti poškozování životního prostředí. Článek 13 Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí pak umožňuje těmto osobám přístup k soudům, aby napadly „rozhodnutí, akty nebo nečinnosti kompetentního úřadu“ v rámci Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Osoby uvedené v odstavci 12(1) jsou fyzické nebo právní osoby, které jsou:

„(a) dotčené škodami na životním prostředí nebo pravděpodobně dotčené osoby, nebo (b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, nebo (c) prohlašující, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procením členského státu jako podmínka,“⁶⁶

Kritéria (b) a (c) jsou ve své formulaci téměř totožné s kritérii pro aktivní legitimaci vymezenými ve Směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí a v čl. 9 odst. 2 AÚ, probranou v předchozí kapitole. Sdělení Komise navrhuje, aby při výkladu kritérií v čl. 12 odst. 1 (b) a (c) ve Směrnici o odpovědnosti za životní prostředí byla prána v potaz judikatura aktivní legitimace v těchto ustanoveních.⁶⁷ Kritérium (a) ustanovuje, že „v případě práva na přezkoumání náležitosti osobám dotčeným či pravděpodobně dotčeným škodami na životním prostředí“⁶⁸ není dovolena členským státům stejná tolerance prostoru pro uvážení jako při kritériu (b) a (c). Toto bylo objasněno Soudním dvorem ve věci *Folk*, když rozhodl, že: „Členské státy sice mají prostor pro uvážení při stanovení, co představuje „dostatečný zájem“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35 nebo „porušení práva“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. c) této směrnice, avšak tento prostor nemají v případě práva na přezkoumání náležitosti osobám

⁶⁶ Čl. 12 odst. 1a-1c Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí

⁶⁷ Sdělení Komise, odst. 89. Viz Jan Darpö, „The EU Commission’s Notice on access to justice in environmental matters“ (2017) *Journal of European Environmental and Planning Law* 373 at 382, dostupné na <<http://jandarpö.se/articles-reports/>>.

⁶⁸ C-529/15 *Folk*, odst. 47.

dotčeným či pravděpodobně dotčeným škodami na životním prostředí, jak to vyplývá ze čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice“.⁶⁹

Soud následně rozhodl, že: „Výklad vnitrostátního práva, kterým by byly všechny osoby s rybářským oprávněním zbaveny práva zahájit přezkumné řízení poté, co došlo ke škodám na životním prostředí projevujícím se zvýšeným úhynem ryb, přestože jsou těmito škodami přímo dotčeny, nebere ohled na působnost uvedených článků 12 a 13, a je tedy s touto směrnicí neslučitelný.“ (zdůrazněno)⁷⁰

V rámci čl. 12 odst. 1 písm. a) Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí je tudíž jediným faktorem dopad nebo možný dopad poškození životního prostředí na žadatele. Členské státy nejsou oprávněny zavést žádné další požadavky. Toto musí být rozlišeno od situace v rámci čl. 11 Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a čl. 9 odst. 2 AÚ, protože v rámci Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nejsou členské státy oprávněné podmínit aktivní legitimaci osob tím, že mají právní zájem nebo právo, které by mohlo být poškozeno.

Aktivní legitimace založená na účinném použití EU práva o životním prostředí

Evropský soudní dvůr vymezil značný počet účinných použití právních předpisů EU o životním prostředí, která jsou vymahatelná u soudů. I když při nedostatku specifických EU směrnic regulujících přístup k právní ochraně v souvislosti s těmito ustanoveními, je v podstatě na vnitrostátních právních systémech členských států, aby stanovily detailní směrnice pro aktivní legitimaci.⁷¹ Nicméně jsou zde jasné omezení procedurální samostatnosti členských států při stanovování kritérií aktivní legitimace, založená na principu účinné soudní ochrany a čl. 9 odst. 3 AÚ.

Jak říká Sdělení Komise „členské státy jsou povinny poskytnout aktivní legitimaci zajišťující přístup k účinnému prostředku nápravy pro ochranu procesních a hmotných práv přiznaných právními předpisy EU v oblasti životního prostředí, a to i tehdy, pokud dané předpisy EU v oblasti životního prostředí neobsahují konkrétní ustanovení v této věci.“⁷² Příklady procesních a hmotných práv, která jednotlivci a fyzické osoby odvozují z právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, jsou uvedena v předchozí části tohoto textu.

Proto musí mít fyzické nebo právnické osoby, požívající práva vyplývající z právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, aktivní legitimaci k tomu, aby se na svá práva mohly spolehnout u vnitrostátních soudů. V tomto ohledu SDEU rozhodl, že „by bylo neslučitelné se závaznou povahou, kterou čl. 288 odst. 3 SFEU přiznává směrnicí, kdyby byla v zásadě

⁶⁹ Dtto, odst. 47

⁷⁰ Dtto, odst. 49

⁷¹ C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie*, (Slovenští medvědi I), odst. 47. Toto je založeno na dlouhodobé judikatuře SDEU. Viz C-268/06 *Impact* [2008] ECR I-2483, odst. 44 a 45.

⁷² Sdělení Komise, odst. 95. Tento výrok je založen na Pruvodci použitím, odst. 197 a ACCC/C/2006/18 (Dánsko).

vyloučena možnost dotčených osob dovolávat se povinnosti, kterou ukládá“.⁷³ Dohromady s principem účinné soudní ochrany reflektované v čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 19 odst. 1 SEU, SDEU rozhodl, že jednotlivci, nebo tam, kde je to vhodné, i řádně založené organizace zabývající se životním prostředím se mohou spolehnout na směrnice, které mají za cíl ochranu životního prostředí v soudních řízeních. V řadě nařízení SDEU rozhodl, že nevládní organizace a fyzické osoby musí mít aktivní legitimaci, aby mohly napadnout:

- plány kvality ovzduší, nebo jejich nedostatky v rámci Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (C-237/07 *Janece* a C-404/13 *ClientEarth*);
- povolení v rámci NES směrnice (*Stichting*⁷⁴); a
- odchylek od Směrnice o stanovištích (*Slovenští medvědi*⁷⁵)
- povolení přijatá v rámci direktivy v oblasti vodní politiky (*Protect*⁷⁶)

Například v případě *ClientEarth* rozhodl SDEU, že: „fyzické či právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot po 1. lednu 2010 musí mít možnost od vnitrostátních orgánů požadovat, případně prostřednictvím řízení u příslušných soudů, vypracování plánu kvality ovzduší v souladu [se Směrnicí o kvalitě ovzduší]“⁷⁷

Na základě tohoto rozhodnutí, Bruselský soud první instance vydal 17.12.2017 interní rozhodnutí, že jakýkoliv obyvatel oblasti nebo zóny, kde jsou hodnoty ovzduší nadlimitní, má být posuzován jako „přímo zúčastněný“.⁷⁸ Tento styl zdůvodnění má potenciál být aplikován i na ostatní přímé účinné opatření právních předpisů EU v oblasti životního prostředí, které dosud nebyly předmětem předběžného posudku SDEU.

SDEU ve své judikatuře dále neomezuje tuto kategorii fyzických a právnických osob, které odvozují svoje práva na základě právních předpisů EU o životním prostředí. Bylo jasně řečeno, že organizace zabývající se životním prostředím odvozují svá práva z právních předpisů EU o životním prostředí⁷⁹, tak jako individuální stěžovatelé⁸⁰. Kategorie osob, které odvozují takováto práva je tedy velmi široká.

Ve dvou předběžných posudcích, které byly zaměřeny konkrétně na aktivní legitimaci nevládních organizací před vnitrostátními soudy, Soud objasnil, jak tyto rozhodnutí SDEU konkrétně ovlivňují procesní nezávislost členských států při stanovování kritérií pro aktivní legitimaci.

⁷³ C-243/15 *Slovenští medvědi II*, odst. 44; a C-664/15 *Protect*, odst. 34.

⁷⁴ Společné případy C-165 to až C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*.

⁷⁵ C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie*, (*Slovenští medvědi*).

⁷⁶ C-664/15 *Protect*

⁷⁷ C-404/13 *ClientEarth*, odst. 56.

⁷⁸ Viz <https://www.clientearth.org/preliminary-question-from-belgian-court-provides-opportunity-to-set-binding-precedent-on-the-right-of-citizens-and-ngos-to-enforce-air-quality-monitoring-rules/>.

⁷⁹ Viz C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie* (*Slovenští medvědi II*), odst. 52 a C-664/15 *Protect*, odst. 45, 54, 87, 92 a 98 odkazující na “práva potvrzená” právními předpisy EU pro nevládní organizace.

⁸⁰ C-237/07, *Janecek* byl případ jedince, který žil v blízkosti stanice měření kvality ovzduší.

V případě *Slovenští medvědi* se SDEU poprvé konkrétně odkazoval na čl. 9 odst. 3 AÚ a čl. 47 Listiny základních práv a svobod. Původně poukázal na nedostatek EU zákonodárství při zavedení čl. 9 odst. 3 AÚ napříč EU⁸¹ a rozhodl, že čl. 9 odst. 3 byl nedostatečně konkrétní a bezvýhradný, aby měl přímý dopad. Navzdory těmto faktorům rozhodl, že vnitrostátní procesní právo musí být interpretováno, tak jak je to možné, v tom smyslu, že je konzistentní se záměry čl. 9 odst. 3 AÚ, což je poskytnutí aktivní legitimace nevládním organizacím.

Soud rozhodl, že: „*Je tedy 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 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je Zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí*“.⁸²

Pokud jde o otázku, zda má čl. 9 odst. 3 AÚ přímý dopad, rozsudek je určitě sporný. Ustanovení je konkrétní a bezpodmínečné, pokud jde o „*zákony a nečinnosti*“, které mohou být rozporovány a které se týkají principu pro rozporování, tj. „*vnitrostátního práva vztahujícího se k životnímu prostředí*“. Aarhuský výbor navíc potvrdil, že pokud jde o tyto prvky, AÚ neposkytuje žádný prostor pro uvážení.⁸³ Navíc existence určitého prostoru pro uvážení při zavedení ustanovení, jak byla uvedena doporučením o „vnitrostátních kritériích“, již dříve nezabránila Soudu v konstatování, že ustanovení je dostatečně přesné a bezpodmínečné, aby mělo přímý dopad. Jak již bylo zmíněno výše, vnitrostátní soud musí posoudit, zda prostor pro uvážení byl náležitě uplatněn.⁸⁴

Nicméně případ *Slovenští medvědi* potvrdil, že právní předpisy EU vyžaduje vnitrostátní soudy k tomu, aby vykládaly jejich vnitrostátní procesní právo v souladu s čl. 9 odst. 3 AÚ. To činí zjištění Aarhuského výboru přímo relevantními v určování obsahu této povinnosti vyplývající z právních předpisů EU.

Rozsudek *Protect* objasňuje, že čl. 9 odst. 3 Úmluvy „*ve spojení s článkem 47 Listiny ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu práv přiznaných unijním právem, včetně ustanoveními práva životního prostředí*“.⁸⁵ Soud dále rozhodl, že právo na účinný opravný prostředek a spravedlivé slyšení dle čl. 47 Listiny znamená znovu potvrzení principu účinné soudní ochrany.⁸⁶ To neznamená pouze, že soud musí interpretovat v co největším

⁸¹ C-240/09, *Lesoochranské zoskupenie, (Slovenští medvědi)*, odst. 40-41.

⁸² Dtto, odst. 51

⁸³ ACCC/C/2008/32, (Evropská Unie), (Část II), odst. 52.

⁸⁴ Společné případy C-165 až C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, odst. 97.

⁸⁵ C-664/15 *Protect*, odst. 45.

⁸⁶ C-73/16 *Pušár*, EU:C:2017:725, odst. 59 a C-664/15 *Protect*, odst. 87.

rozsahu procesní pravidla týkající se podmínek, které musí být splněny k podání žaloby v souladu s čl. 9 odst. 3 AÚ a čl. 47 Listiny, ale také že soudy nesmí uplatňovat takové zákony, kde není možno tomuto výkladu vyhovět. Toto platí i v případě, že existuje „*odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, aniž nejprve musí žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat*“.⁸⁷

Výsledný stupeň diskreční pravomoci pro členské státy pro zavedení „kritérií“ pro aktivní legitimaci

Z rozhodnutí Aarhuského výboru a SDEU lze vyvodit tři jasné závěry:

1. Aktivní legitimace jako předpoklad, omezení musí být zdůvodněna

Jak soud objasnil v případě *Protect*, právo na účinný opravný prostředek dle čl. 47 Listiny předpokládá možnost vstoupit do soudního řízení. Toto je podobné nálezu Aarhuského výboru, že přístup k právní ochraně by neměl být výjimkou ale pravidlem. Proto jakákoliv „podmínka“ uvalená na „fyzickou nebo právnickou osobu přímo zúčastněnou“ vytváří omezení práva na účinný opravný prostředek a musí být zdůvodněna dle podmínek čl. 52 odst. 1 Listiny⁸⁸. Taková omezení musí splňovat formální kritéria čl. 52 odst. 1 Listiny, jmenovitě: (a) musí být stanovena zákonem, (b) musí respektovat podstatu těchto práv a svobod, (c) jsou nezbytná, a (d) skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.⁸⁹ Ve věci *Protect* byl dotčeným kritériem požadavek, aby nevládní organizace dodaly připomínky v určitém časovém intervalu, aby neztratily svůj status „účastníka řízení“ a následně také své právo na přístup k soudu. Protože však nevládním organizacím bylo fakticky bráněno podat připomínky jako „účastník řízení“ bylo jim také zabráněno v přístupu k právní ochraně. Soud zjistil, že toto byla nepřijatelná omezení práva na účinný opravný prostředek. Zatímco tento případ se vztahoval na nevládní organizaci a velmi specifické vnitrostátní právo, požadavek by se rovněž vztahoval na případné podmínky pro přístup k soudům.

2. Kritéria nesmí vylučovat kategorie navrhovatelů (jak nevládní organizace, tak i jednotlivce)

Navíc jak rozhodl SDEU ve věci *Protect*, „*by přitom bylo právo na prostředek právní nápravy, jenž je stanoveno v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce jeho samotné podstaty, pokud by bylo připuštěno, že na základě uplatnění takových*

⁸⁷ C-664/15 *Protect*, odst. 56.

⁸⁸ Dtto, odst. 90.

⁸⁹ Dtto, odst. 90, analogicky, C-73/16 *Pušár*, odst. 61-71.

*kritérii by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“, či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, jako jsou organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum“.*⁹⁰ Jak je zmíněno výše, pojem „osoby z řad dotčené veřejnosti“ je definován obecně. Zahrnuje i soukromé osoby stejně jako „dotčenou veřejnost“, která je definována jako „postižená veřejnost, nebo pravděpodobně postižená, nebo která má zájem v rozhodování o životním prostředí“. Tudíž soukromé osoby a tím spíše osoby postižené nebo pravděpodobně postižené nebo jinak mající zájem na domnělém porušení jsou „kategoriemi osob z řad dotčené veřejnosti“, kterým by nemělo být upřeno právo podat žalobu. Rozsudek ve věci *Protect* pokračuje analýzou situace nevládních organizací jako jedné z „kategorií osob z řad dotčené veřejnosti“. Rozhodl, že kritérium na aktivní legitimaci ustanovená vnitrostátními legislativami „by zejména nemělo zbavovat organizace na ochranu životního prostředí možnosti nechat přezkoumat dodržování norem vyplývajících z unijního práva životního prostředí, jelikož tyto normy se nejčastěji zaměřují na obecný zájem, a nikoli jen na pouhou ochranu zájmů jednotlivců jako takových a posláním uvedených organizací je ochrana obecného zájmu.“⁹¹ Proto aktivní legitimace nevládních organizací zabývajících se životním prostředím nesmí být omezena na případy, ve kterých jsou zasažena nebo porušena práva nebo zájmy jednotlivců. Organizace zabývajících se životním prostředím musí spíše zakládat své právo na aktivní legitimaci na ochraně veřejného zájmu. Toto je zásadní bod, zejména v členských státech, které přijaly přístup založený na právu aktivní legitimace. Je zřejmé, že členský stát není v souladu s čl. 9 odst. 3 AÚ pokud „všechny nevládní organizace působící výhradně za účelem ochrany životního prostředí jsou vyloučeny“ při odškodnění⁹², stejně jako není přípustné vyloučit všechny fyzické osoby ze zpochybnění zákona nebo nečinnosti.⁹³ Při navrhování a zavádění kritérií členské státy tedy nesmějí být striktní do té míry, aby vyloučily tyto kategorie osob z řad dotčené veřejnosti z rozporování zákonů nebo nečinností spadajících pod čl. 9 odst. 3 AÚ.⁹⁴

3. Předností účast na územních rozhodnutích jako předpoklad jiné aktivní legitimace než v rámci čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

Ve věci *Protect* Soudní dvůr EU musel rozhodnout, zda právo nevládní organizace na aktivní legitimaci by mělo být hodnoceno ve světle jejich práva a současné účasti na územním rozhodnutí. Soud rozhodl, že požadavek, aby strana musela vznést námitky včas v průběhu administrativního řízení, a ne později než v ústním slyšení, aby neztratila svůj status „strany účastnící se řízení“ a tudíž měla možnost rozporovat rozhodnutí, není v principu v rozporu s čl.

⁹⁰ C-664/15 *Protect*, odst. 46.

⁹¹ Dto, odst. 47.

⁹² ACCC/C/2005/11 (Belgie), odst. 35 a 39 a ACCC/C/2008/32 (Evropská Unie) (Část II), odst. 73.

⁹³ ACCC/C/2008/32 (Evropská Unie) (Část II), odst. 93.

⁹⁴ C-664/15 *Protect*, odst. 48. V tomto odstavci Soud odkazuje na „organizace zabývajících se životním prostředím“, ale jak je zmíněno výše, případ mnohem častěji odkazuje na „osoby z řad veřejnosti a, a fortiori, dotčenou veřejnost“ (odst. 46), kde obě kategorie zahrnují fyzické osoby.

9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.⁹⁵ Soud poté nicméně rozhodl, že ve specifickém případě takovýto požadavek nemůže být uplatněn, protože žadatelovo právo stát se stranou účastnou na řízení by nebylo dostatečně zajištěno.⁹⁶ Proto tento požadavek nebyl v souladu s čl. 9 odst. 3 a čl. 9 odst. 4 AÚ dohromady s čl. 47 Listiny.⁹⁷ Jak je zmíněno výše, Aarhuský výbor rozhodl, že Úmluva „*neznamená, že účast v správním řízení je podmínkou přístupu k právní ochraně s cílem spochybnit přijaté rozhodnutí jako výsledek tohoto postupu a zavedení takové obecné podmínky pro aktivní legitimaci by nebylo v souladu s Úmluvou*“.⁹⁸ Je tedy sporné, zda by takový požadavek, jak byl popsán v případě *Protect*, kdy mohl být v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

⁹⁵ C-664/15, *Protect*, odst. 82.

⁹⁶ Dtto, odst. 95-96.

⁹⁷ Dtto, odst. 101.

⁹⁸ ACCC/C/2011/58 (Bulharsko), odst. 68. Viz Report Komise o ACCC/C/2004/8 (Arménie), odst. 58-59, dostupné z https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_33_E.pdf.