



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения

Тридцать девятое совещание

Женева, 11–14 декабря 2012 года

Пункт 7 а) предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации по сообщению
АССС/С/2010/50 относительно соблюдения
Конвенции Чешской Республикой**

**Подготовлены Комитетом по вопросам соблюдения и приняты
29 июня 2012 года**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–12	2
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем.....	13–62	3
A. Нормативно-правовая база.....	13–30	3
B. Вопросы существа	31–62	6
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	63–87	15
IV. Выводы и рекомендации	88–90	22
A. Основные выводы в отношении несоблюдения	89	23
B. Рекомендации.....	90	24

I. Введение

1. 14 июня 2009 года чешская организация "Служба экологического права" (Ekologický právní servis) (далее именуемая "автором сообщения") представила Комитету по вопросам соблюдения сообщение о возможном несоблюдении Чешской Республикой обязательств в соответствии с пунктом 1 статьи 3, пунктами 3 и 8 статьи 6 и пунктами 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. В сообщении утверждается, что в законодательстве и в правовой практике соответствующей Стороны используется ограничительное определение субъектов, имеющих право принимать участие в процессе принятия решений, ввиду так называемой доктрины нарушения прав, что таким образом ограничивает право на обжалование в суд частных лиц в ряде случаев, связанных, в частности, с выдачей разрешений на землепользование и строительство. В сообщении далее утверждается, что соответствующая Сторона ограничивает права неправительственных организаций (НПО) в области оспаривания материально-правовой и процессуальной законности экологических решений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции; и что соответствующая Сторона не обеспечивает процедуры рассмотрения в отношении бездействия административных органов, касающегося деятельности, охватываемой статьей 6. Исходя из этого, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции, в частности в том, что касается рассмотрения вопросов, охватываемых пунктами 3 и 8 статьи 6. Автор сообщения также утверждает, что в свете вышесказанного пункт 5 статьи 2 не инкорпорируется должным образом в чешское законодательство.

3. В сообщении далее утверждается, что, поскольку значительная часть общественности, включая НПО, не имеет доступа к судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия, касающихся окружающей среды, в том числе относящихся к планам землепользования, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции. Автор сообщения также утверждает, что, поскольку суды могут выносить запретительное судебное предписание лишь в весьма ограниченном числе случаев, средства правовой защиты при спорах по экологическим вопросам являются неэффективными и что соответствующая Сторона таким образом не выполняет свое обязательство по пункту 4 статьи 9 Конвенции. Наконец, в сообщении говорится о том, что соответствующая Сторона в целом не соблюдает обязательство относительно создания достаточно четкой, транспарентной и согласованной системы доступа к правосудию, которое прописано в пункте 1 статьи 3 Конвенции.

4. На своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым.

5. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции сообщение было препровождено соответствующей Стороне 14 октября 2011 года. В тот же день автору сообщения был направлен ряд вопросов с просьбой представить разъяснения и дополнительную информацию по ряду проблем, поднятых в сообщении.

6. На своем тридцать первом совещании (22–25 февраля 2011 года) Комитет постановил рассмотреть данное сообщение по существу на своем тридцать втором совещании (11–14 апреля 2011 года).

7. Соответствующая Сторона ответила на содержащиеся в сообщении утверждения 14 марта 2011 года.
8. Комитет рассмотрел сообщение на своем тридцать втором совещании с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. В начале обсуждения Комитет проинформировал стороны о том, что на предстоящей четвертой сессии Совещания Сторон состав Комитета претерпит изменения. Как следствие, высока вероятность того, что рассмотрение сообщения не будет завершено Комитетом в его нынешнем составе, а что оно продолжится после четвертой сессии, на которой три члена Комитета будут заменены. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения.
9. Автор сообщения представил письменный вариант своего устного заявления 21 апреля 2011 года. Дополнительная информация была представлена Комитету соответствующей Стороной 31 мая 2011 года и автором сообщения – 1 июня 2011 года. В своем письме от 7 июня 2011 года автор сообщения ответил на представления соответствующей Стороны от 31 мая 2011 года.
10. Комитет подготовил проект выводов на своем тридцать шестом совещании (27–30 марта 2012 года) с использованием электронной процедуры принятия решений. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был затем препровожден для представления замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения 4 мая 2012 года. Им было предложено представить замечания до 1 июня 2012 года.
11. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили замечания соответственно 30 мая и 22 июня 2012 года.
12. На своем тридцать седьмом совещании (26–29 июня 2012 года) Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве официального предсессионного документа для тридцать девятого совещания Комитета (11–14 декабря 2012 года). Он поручил секретариату направить их соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем¹

A. Нормативно-правовая база

Конституция Чехии и Конвенция

13. Согласно Конституции Чехии (статья 10), международные договоры, одобренные парламентом и являющиеся юридически обязывающими для Чешской Республики, являются составной частью ее правовой системы и в случае коллизии с национальным законодательством преимущественную силу имеют положения международного соглашения. Однако чешские суды считают, что положения Орхусской конвенции не могут применяться непосредственно, поскольку они "недостаточно конкретны" и "сами по себе не обладают исполнительной силой", чтобы граждане могли черпать свои права непосредственно из

¹ В настоящем разделе кратко описываются только основные факты, материалы и проблемы, которые были сочтены имеющими отношение к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

Конвенции, и поэтому существует потребность в принятии национального имплементирующего законодательства².

Общие критерии права на обжалование в суд в административном праве

14. Согласно чешскому законодательству, критерии права на обжалование в суд в гражданском и административном процессуальном праве основаны на так называемом принципе нарушения прав. Согласно этому принципу, субъекты процесса должны быть способны доказать, что их права были нарушены в результате ситуации, являющейся предметом рассмотрения в данном процессе.

15. Согласно статье 65 Закона № 150/2002 Административного кодекса, обладают правом на обжалование в суд решений административных органов следующие субъекты: а) лица, права или обязательства которых были "созданы, изменены, аннулированы или определены юридически обязывающим образом" конкретным решением, и б) другие стороны в административных делах, утверждающие, что их права по этим делам были нарушены, что может означать незаконность окончательного решения³.

16. Такое право существует, когда данное лицо уже принимало участие в административной процедуре (помимо процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), о которой идет речь в пункте 26 ниже). В частности, статья 27 Закона № 500/2004 Кодекса административного судопроизводства гласит, что правом на обжалование в суд наделяется(ются): а) лицо(а), представившее(ие) запрос/заявку на получение разрешения (заявитель/разработчик); б) в процедурах, инициируемых *ex officio*, лица, принятое в отношении которых решение устанавливает, изменяет или аннулирует их права или обязательства; с) другие заинтересованные лица, "если их права или обязательства могут непосредственно затрагиваться этим административным решением"; и d) лица, которые в соответствии со специальными законами определяются как субъекты процесса.

17. Кроме того, в статье 101a–101d Административного кодекса предусматривается возможность судебного обжалования решений общего характера, таких как планы землепользования.

Обжалование в суд бездействия административных органов

18. Статья 79 Административного кодекса гласит, что "лицо, безрезультатно исчерпавшее все средства правовой защиты, имеющиеся в его распоряжении для защиты от бездействия административного органа, в соответствии с процессуальными нормами, применимыми к разбирательству в административном органе, может потребовать путем подачи иска, чтобы суд обязал данный административный орган вынести решение *in rem* или выдать соответствующий сертификат"⁴.

19. Согласно пункту 2 статьи 80 Кодекса административного судопроизводства, "меры, направленные против бездействия, принимаются вышестоящим административным органом также в том случае, если компетентный административный орган не начинает разбирательство в течение 30 дней с даты, когда

² См., к примеру, решение Конституционного суда № I ÚS 2660/08 от 2 сентября 2010 года; и решения Верховного административного суда № 2 As 12/2006–111 от 27 марта 2010 года и № 3 Ao 2/2007–42 от 24 января 2007 года.

³ Перевод на английский язык представлен автором сообщения.

⁴ Перевод на английский язык представлен соответствующей Стороной.

ему стало известно о фактах, требующих возбуждения разбирательства *ex officio*⁵.

Критерии запретительного судебного постановления

20. Кодекс административного судопроизводства предусматривает два типа судебного предписания: приостанавливающее постановление (статья 73) и предупреждающее постановление (статья 38).

21. Приостанавливающее постановление означает приостановление действительности и юридической силы оспариваемого решения. Подача иска об обжаловании решения не обладает приостанавливающим действием, за исключением случаев, предусмотренных законом, однако суд может приостановить действие решения по просьбе истца при соблюдении определенных условий.

22. Предупреждающее постановление – это постановление суда в ответ на сопровождающую иск просьбу заявителя о том, чтобы суд обязал стороны совершить какое-либо действие, воздержаться от какого-либо действия или быть терпимым к чему-либо.

23. Приостанавливающее постановление означает, что оспариваемое действие полностью прекращается, тогда как в случае предупреждающего постановления суд обладает большей степенью гибкости. В частности, оспариваемое действие может быть частично или полностью приостановлено и суд может также принять ряд других мер, с тем чтобы обеспечить выполнение требований последующего судебного постановления.

24. Приостанавливающее и предупреждающее постановление взаимоисключают друг друга: в случаях, когда по тому или иному иску может быть вынесено приостанавливающее постановление или когда какой-либо иск обладает приостанавливающим эффектом согласно закону, предупреждающее постановление выноситься не может.

Процедура ОВОС и право на обжалование в суд

25. Процедура ОВОС регулируется положениями Закона об ОВОС. Эта процедура является самостоятельным процессом, дополняемым "выводами ОВОС", которые, не будучи юридически обязывающими, представляют собой мнение, на основе которого в процессе принятия решений делается следующий шаг к согласию на начало осуществления проекта. В проектах, подпадающих под действие приложения II процедуры ОВОС по законодательству Европейского союза (ЕС)⁶, власти определяют необходимость процедуры ОВОС ("скрининг") и публикуют вывод по итогам скрининга с результатами экспертизы⁷.

26. Процедура ОВОС открыта для участия общественности. Однако поскольку она считается самостоятельной процедурой, общественности может быть предоставлена возможность участия лишь в процедуре ОВОС, но не в других этапах процесса принятия решений.

⁵ Ibid.

⁶ Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия определенных проектов государственного и частного сектора на окружающую среду.

⁷ Стороны в своих сообщениях ссылаются на "выводы ОВОС" как экспертизу ОВОС или окончательные мнения, а также "заклучения скрининга" как решения по результатам скрининга в рамках ОВОС.

27. В декабре 2009 года были приняты поправки к Закону об ОВОС. Пункт 10 новой статьи 23 предусматривает, что природоохранные НПО, представляющие свои замечания в ходе процедуры ОВОС, имеют право инициировать в суде процедуру оспаривания решения о выдаче разрешения на осуществление проекта, принятого после процедуры ОВОС. Судебный иск на основе этого положения не обладает приостанавливающим эффектом, однако в соответствии с административно-процессуальными нормами (статья 38 Кодекса административного правосудия) может выноситься предупреждающее постановление.

Другие процессы принятия решений и право на обжалование в суд решений по вопросам, касающимся окружающей среды

28. В зависимости от проекта для его утверждения может требоваться ряд разрешений. Помимо осуществления процедуры ОВОС, которая служит основой для выдачи разрешения на саму деятельность (в большинстве случаев разрешение на строительство), разработчику проекта могут потребоваться отдельные разрешения в соответствии с законами, регулирующими вопросы строительства, охраны окружающей среды, водных ресурсов, качества воздуха, комплексного предотвращения загрязнения и борьбы с ним, горнодобывающей деятельности, здравоохранения и ядерной энергетики. Право на обжалование в суд может также регулироваться этими законами.

29. К примеру, Закон о защите здоровья (пункт 1 статьи 31) предусматривает необходимость получения оператором разрешения от органов власти при соблюдении определенных условий. Что касается права на обжалование в суд, то в соответствии с этим Законом (пункт 2 статьи 94) "единственной стороной в административном разбирательстве в соответствии с пунктом 1 статьи 31 является заявитель".

30. Аналогичным образом Закон о мирном использовании ядерной энергии (Закон о ядерной энергии) предусматривает необходимость принятия ряда решений, а в отношении права на обжалование в суд устанавливает, что "единственной стороной в судебном разбирательстве в соответствии с данным законом является оператор" (пункт 1 статьи 14)⁸.

В. Вопросы существа

31. Вопросы существа, поднятые автором сообщения, относятся к положениям чешского законодательства в целом и к их толкованию судами.

Пункт 1 статьи 3

32. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона в целом не соблюдает пункт 1 статьи 3 Конвенции, поскольку ни законодательство об осуществлении пунктов 3 и 4 статьи 9, ни судебная практика не свидетельствуют о наличии четких, транспарентных и согласованных рамок для осуществления положений Конвенции.

Пункты 3 и 8 статьи 6

33. Проекты, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции, зачастую сопряжены с многоэтапным процессом получения разрешений, включая проведе-

⁸ Перевод на английский язык представлен автором сообщения.

ние процедуры ОВОС, разрешение на землеотвод и строительство. Согласно автору сообщения, общественность имеет широкие возможности участвовать в процедуре ОВОС, но не на более поздних этапах разрешительного процесса. Закон о строительстве ограничивает круг представителей общественности, имеющих право на участие, "лицами, права собственности которых или некоторые другие права *in rem* на прилегающие земли или расположенные на них объекты могут быть непосредственно затронуты"⁹. Автор сообщения утверждает, что это означает, что некоторые категории заинтересованной общественности, например арендаторы, лишаются возможности участия в разрешительных процедурах в отношении землепользования и строительства. В подтверждение этого заявления автор ссылается на постановление Верховного административного суда, согласно которому стороны, имеющие право на участие в процедуре выдачи разрешений на строительство, определены в Кодексе строительных норм и правил, при этом из их числа в явной форме исключаются арендаторы квартир и нежилых помещений¹⁰. Кроме того, процедура ОВОС – это самостоятельная процедура, которая не является частью процесса принятия решений по вопросам выдачи разрешений на землепользование или строительство. Это означает, что представители общественности, участвующие в процедуре ОВОС, не могут участвовать в последующих этапах разрешительного процесса. Кроме того, замечания, представленные общественностью в ходе процедуры ОВОС, вовсе не обязательно учитываются на последующих этапах процесса.

34. Исходя из этих соображений, автор сообщения утверждает, что чешское законодательство не обеспечивает возможности эффективного участия общественности и что замечания общественности не учитываются должным образом в процессе принятия решений, как того требуют пункты 3 и 8 статьи 6 Конвенции.

35. Соответствующая Сторона не согласна с утверждениями автора сообщения. Она заявляет, что на всех этапах процедуры ОВОС представителям общественности предоставляются широкие возможности для участия. Кроме того, широкие возможности для участия предоставляются частным лицам и природоохранным НПО в соответствии со статьей 27 Кодекса административного судопроизводства, а также специальными законами, наделяющими НПО правом на участие в различных процедурах принятия решений. Одним из таких специальных законов является Закон о строительстве. Соответствующая Сторона согласна с тем, что Закон в целом наделяет статусом сторон главным образом лиц, чья собственность или вещные права могут быть непосредственно затронуты, однако отмечает, что в этот закон в настоящее время вносятся поправки, с тем чтобы дать возможность представителям широкой общественности представлять замечания в ходе процедуры. Соответствующая Сторона также поясняет, что согласно практике Конституционного суда критерий "непосредственно затрагиваемых прав на имущество/вещных прав" оценивается административными органами с учетом характера строящегося объекта, его воздействия на окружающую среду и конкретных обстоятельств¹¹. Она заявляет, что таким образом любое лицо может иметь статус соседа в ходе разбирательства, даже самый дальний сосед, например владелец весьма отдаленного участка земли или объекта.

⁹ Перевод на английский язык представлен сторонами.

¹⁰ Решение Верховного административного суда № 2 As 1/2005–62 от 2 марта 2005 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

¹¹ Решение Конституционного суда № Pl. ÚS 19/99 от 22 марта 2000 года.

Пункт 2 статьи 9

36. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции по следующим причинам:

а) поскольку прописанные в чешском законодательстве критерии, определяющие права на участие в процедурах принятия решений в соответствии со статьей 6 Конвенции, являются ограничительными, представители общественности не имеют доступа к процедурам оспаривания;

б) НПО обладают ограниченными правами в плане оспаривания материально-правовой законности экологических разрешений;

в) отсутствует возможность судебного обжалования бездействия административных органов, касающихся видов деятельности, охватываемых приложением I к Конвенции.

Критерии locus standi

37. Автор сообщения утверждает, что, поскольку определенные представители заинтересованной общественности (например, лица, которые затрагиваются или могут затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые имеют заинтересованность в этом процессе, но не обладают "реальными правами" на данный земельный участок или объект") лишены права участвовать в процессе принятия решений, за исключением процедуры ОВОС, то, следовательно, они в соответствии с чешским законодательством не обладают правом на обжалование в суд с целью пересмотра решения, исходя из чего соответствующая Сторона не выполняет требования пункта 2 статьи 9 Конвенции.

38. В обоснование своего утверждения автор сообщения отмечает, что Верховный административный суд постановил, что "арендатор недвижимости на территории, регулируемой планом землепользования, не обладает правом подачи судебного иска с целью признания недействительным всего или какой-либо части соответствующего плана землепользования", поскольку права арендаторов "не относятся напрямую к данной территории (земельному участку), а относятся к лицу (владельцу), который наделил их правом пользования по контракту"¹².

39. Соответствующая Сторона не согласна с этим и утверждает, что чешское законодательство согласуется с положениями Конвенции. Соответствующая Сторона добавляет, что согласно комментариям к Кодексу административного судопроизводства и соответствующей юриспруденции¹³ статья 65 Кодекса административного судопроизводства (см. пункт 15 выше) должна применяться таким образом, чтобы права лиц на оспаривание решения административного органа не ставились в зависимость от предыдущего участия и чтобы иск об обжаловании решения мог быть подан любым лицом, утверждающим, что его права были нарушены решением административного органа. Соответствующая Сторона ссылается на правовую практику, которая, по ее мнению, свидетельствует об особом толковании органами власти "непосредственно затронутых прав" и прав отдаленных соседей. В случае НПО право на обжалование предоставляется организации, которая представила письменные замечания по доку-

¹² Решение Верховного административного суда № 1 Ао 1/2009–120 от июля 2009 года (перевод на английский язык соответствующих выдержек представлен автором сообщения).

¹³ Ibid., № 6 А 25/2002–42 от 23 марта 2005 года.

ментации ОВОС или экспертному заключению в сроки, установленные законом (Закон об ОВОС, статья 23 (10)), или если она являлась стороной в предыдущей разрешительной процедуре.

НПО и право на оспаривание материально-правовой законности

40. Согласно автору сообщения, доктрина необходимого присутствия нарушения прав значительно ослабляет позицию НПО в судах. НПО могут прибегать к судебной защите только в отношении своих процессуальных прав в процессе принятия решения, поскольку процессуальные права являются единственными "субъективными правами", которыми наделяются НПО. Такие процессуальные права возникают, к примеру, в случае участия НПО в слушаниях. Вместе с тем НПО не могут, к примеру, настаивать на том, чтобы в отношении проекта, не подпадающего под процедуру ОВОС, такая оценка должна быть проведена. Автор сообщения утверждает, что внесение поправок в Закон об ОВОС (см. пункт 27 выше) едва ли существенно улучшит ситуацию.

41. Автор сообщения приводит перечень решений Верховного административного суда в обоснование своего утверждения о том, что природоохранные НПО могут подавать иски об обжаловании решений, касающихся лишь своих процессуальных прав¹⁴. Как он утверждает, это происходит потому, что НПО не обладают материальными правами, которые могут быть затронуты решением органа власти, и, более того, не могут утверждать, что их право на благоприятную окружающую среду (их самих или их членов) было нарушено. Ссылок на конкретные судебные решения после 2009 года представлено не было.

42. Соответствующая Сторона утверждает, что, согласно чешскому законодательству, при предоставлении *locus standi* пересмотр оспариваемого административного решения касается как его процессуальной, так и материально-правовой законности. Вместе с тем, хотя соответствующая Сторона и отмечает, что в законодательстве в этом отношении не существует четкого разграничения, она согласна с тем, что правовая практика может ограничивать сферу исков НПО об обжаловании лишь исками, непосредственно относящимися к их процессуальным правам, а сферу исков отдельных граждан – лишь исками, относящимися к их затронутым правам.

Обжалование в суд бездействия административных органов

43. Автор сообщения утверждает, что суды истолковывают статью 79 Административного кодекса таким образом, что фактически никто не может инициировать процедуру обжалования в ситуациях, когда административный орган не начинает процедуру *ex officio* в случаях, когда он обязан сделать это по закону. Такая ситуация, по словам автора сообщения, свидетельствует о несоблюдении пункта 2 статьи 9.

44. В обоснование своего утверждения автор сообщения ссылается на два решения Верховного административного суда¹⁵, в которых он постановил, что суд не может приказать административному органу начать административную

¹⁴ Ibid., № 7 A 139/2001–67 от 29 июля 2004 года; № 8 As 31/2006–78 от 30 января 2008 года; № 8 As 35/2007–92 от 16 июля 2008 года; № 8 As 31/2008–72 от 11 декабря 2008 года; № 6 As 18/2008–107 от 11 декабря 2008 года; № 8 As 10/2009–58 от 31 марта 2009 года; и № 5 As 5As 53/2008–243 от 22 июля 2009 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

¹⁵ Ibid., № 4 Ans 10/2006–59 от 26 июня 2007 года; и № 2 Ans 2/2008–57 от 29 мая 2008 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

процедуру при наличии предложения о начале такой процедуры; он может лишь приказать данному органу принять решение в контексте уже начатой административной процедуры.

45. Соответствующая Сторона не соглашается с утверждениями автора сообщения и ссылается на статью 80 2) Кодекса административного судопроизводства и статью 79 Административного кодекса (см. пункты 18 и 19 выше).

Пункт 3 статьи 9

46. Автор сообщения утверждает, что, поскольку пункт 3 статьи 9 напрямую не инкорпорируется в законодательство Чехии, случаи несоблюдения пункта 2 статьи 9 могут также рассматриваться с точки зрения пункта 3 статьи 9. В частности, автор сообщения обращает внимание Комитета на следующие вопросы:

а) чешское законодательство не позволяет представителям общественности участвовать в определенных разрешительных процедурах и исключает их из процедур обжалования;

б) затрагиваемые лица ограничены в правах обращаться с иском о пересмотре планов землепользования (включая отсутствие доступа к судам).

Отсутствие возможности обжалования в суд в рамках разрешительных процедур

47. Автор сообщения утверждает, что представители общественности, в том числе частные лица и НПО, в соответствии с некоторыми законами, такими как Закон об общественном здравоохранении (в части исключений в отношении шума), Закон о ядерной энергии и Закон о горнодобывающей деятельности, лишены права обжалования в суд разрешительных процедур. В соответствии с этими законами участвовать в административных процедурах и обращаться с жалобой в суд могут лишь податели заявок на разрешение. Автор сообщения отмечает, что это является нарушением пункта 3 статьи 9 Конвенции.

48. Что касается шума и Закона об общественном здравоохранении, то автор сообщения цитирует решение Пражского городского суда, который отказал в праве обжалования в суд представителю общественности, обратившейся в суд с иском о пересмотре решения относительно исключения в отношении шума. Суд отказал в праве на обжалование в суд на основании того, что она не участвовала в административной процедуре (она подала соответствующую просьбу, но ей было отказано). Впоследствии Верховный административный суд аннулировал это решение, однако это было сделано по формальным причинам и без каких-либо комментариев в отношении постановления городского суда¹⁶.

49. Что касается Закона о ядерной энергии, то автор сообщения указывает на постановление Верховного административного суда о том, что "предусмотренные в Законе о ядерной энергии процедуры имеют целью обеспечить безопасность использования ядерной энергии... Поэтому необходимость в учете требований Орхусской конвенции в отношении того, что заинтересованная общественность должна автоматически наделяться правом участия во всех таких про-

¹⁶ Постановление Пражского городского суда № 12 Са 47/2006 от 26 сентября 2007 года и решение Верховного административного суда № 4 Ads 79/2008–61 от 29 апреля 2009 года.

цедурах, также отсутствует"¹⁷. Кроме того, суд постановил, что "решения, принятые в соответствии со статьей 14 Закон о ядерной энергии, могут быть обжалованы в суд, однако единственным возможным истцом в данном случае является сторона в административной процедуре, т.е. податель заявки. Истец (в данном случае НПО) не имеет права обжаловать в суд это решение"¹⁸. Конституционный суд постановил, что "НПО не могут претендовать на право на благоприятную окружающую среду, поскольку самоочевидно, что это право принадлежит только физическим, но не юридическим лицам... В административной процедуре выдачи разрешения на начало эксплуатации АЭС права природоохранной НПО на защиту жизни, неприкосновенность частной жизни или благоприятную окружающую среду не могут быть затронуты, поскольку эти права не могут принадлежать юридическим лицам. Поэтому НПО также не может заявлять о нарушении права на доступ к правосудию (надлежащую правовую процедуру) по этому вопросу"¹⁹.

50. Соответствующая Сторона по большей части не соглашается с автором сообщения. Она утверждает, что по чешскому законодательству выдача разрешения на реализацию проекта требует осуществления ряда административных процедур, при этом наиболее важные из них (например, в соответствии с законами о строительстве и ОВОС) полностью открыты для участия заинтересованной общественности, включая арендаторов. Соответствующая Сторона утверждает, что такой подход согласуется с положениями Конвенции.

51. Что касается вопросов шума и ядерной энергии, то соответствующая Сторона соглашается с заявлением автора сообщения в отношении того, кто может быть стороной в этих процедурах. Однако она отмечает, что в случае подачи заявки в соответствии с процедурой комплексного предотвращения загрязнения и борьбы с ним "сторона" определяется более широко и может означать, среди прочего, муниципалитет той территории, где расположен объект, региональный орган власти, НПО, государственные сервисные компании, ассоциации работодателей и торговых палат, преследующих цель поощрения и защиты профессиональных или общественных интересов.

Ограничение доступа затрагиваемых лиц к процедурам обжалования планов землепользования

52. Автор сообщения утверждает, что, хотя чешское законодательство предусматривает возможность обжалования в суд мер общего характера (Административный кодекс, статьи 101a–101d), суды толкуют законодательство таким образом, что представители общественности, включая НПО, лишаются права обжаловать в суде планы землепользования. В этом отношении автор сообщения ссылается на решение Верховного административного суда о том, что "арендатор объекта недвижимости в районе, регулируемом планом землепользования, не имеет права добиваться в суде отмены соответствующего плана землепользования или его части"²⁰. Автор сообщения утверждает, что суды для толкова-

¹⁷ Решение Верховного административного суда № 2 As 13/2006–110 от 9 октября 2007 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

¹⁸ Ibid., № 2 As 9/2011–154 от 19 мая 2010 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

¹⁹ Решение Конституционного суда № I ÚS 2660/08 от 2 сентября 2010 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

²⁰ Решение Верховного административного суда № 1 Ao 1/2009–120 от 21 июля 2009 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения и соответствующей Стороной).

ния этого положения Административного кодекса пользуются Законом о строительстве. Как отмечалось ранее, Закон о строительстве, в частности, ограничивает круг участников процедуры подателем заявки и "соседями" (имеющими вещные права). По мнению автора сообщения, это противоречит пункту 3 статьи 9 Конвенции и имеет особенно важное отношение к планам и программам в соответствии со статьей 7 Конвенции.

53. Соответствующая Сторона отвергает это утверждение автора сообщения. Она отмечает, что план землепользования – это не нерегламентирующий акт или решение, а административный акт, который является результатом длительного и сложного процесса. При предоставлении *locus standi* суды руководствуются доктриной нарушения прав, изложенной в статье 101a (1) Административного кодекса, что правильно, поскольку иск об аннулировании плана землепользования не может исходить от какого-либо постороннего лица, а может подаваться лишь лицами, считающими, что их права были нарушены этим планом. В этой связи соответствующая Сторона считает вполне уместным частное определение, вынесенное Верховным административным судом, которое можно рассматривать в качестве руководства для принятия судами будущих решений: "в свете обязательств, вытекающих для Чешской Республики из международного права и законодательства Европейского сообщества, нельзя априори постановить, что *locus standi* для подачи иска... может также предоставляться представителям "заинтересованной общественности" по смыслу пунктов 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции"²¹. Соответствующая Сторона также подчеркивает, что это подтверждает ее заявление о том, что чешские суды, как правило, предоставляют *locus standi* на достаточно широкой основе, включая возможность прямого применения правовых норм ЕС. Она ссылается на последующие решения Верховного административного суда о предоставлении *locus standi* НПО для рассмотрения по существу решения о правилах посещения национального парка "Сумава", в котором Суд вывел право этой НПО на подачу жалобы в суд непосредственно из положений Орхусской конвенции²². Кроме того, соответствующая Сторона отмечает, что, хотя данное дело касается не плана землепользования, а меры общего характера, решение, касающееся национального парка "Сумава", можно рассматривать как новаторское. Ей неизвестно о каких-либо иных делах, по которым было бы принято аналогичное или более широкое решение.

54. В ответ на ссылки соответствующей Стороны на судебные прецеденты автор сообщения утверждает, что Верховный административный суд неоднократно отказывал природоохранным НПО в рассмотрении исков, касающихся планов землепользования, и напоминает о принятом в 2011 году решении, в котором суд постановил, что "необходимо настаивать на соблюдении критерия нарушения права в результате решения общего характера, которое является предметом обжалования... Только права лица, имеющего непосредственное отношение к территории, регулируемой планом землепользования, могут быть нарушены в результате принятия этого плана. Поэтому природоохранная НПО не имеет права обжаловать в суд план землепользования"²³.

²¹ Ibid.

²² Решение Верховного административного суда № 6 Ао 5/2010–43 от 13 октября 2010 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения и соответствующей Стороной).

²³ Ibid., № 7 Ао 7/2010–33 от 27 января 2011 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

Пункт 4 статьи 9

55. Автор сообщения в своих утверждениях делает упор на следующих аспектах судебного предписания:

а) критерии судебного предписания являются чрезмерно ограничительными;

б) отсутствует возможность непосредственного обжалования в суд выводов процедуры скрининга ОВОС и заключения ОВОС.

Критерии для вынесения судебного предписания

56. По мнению автора сообщения, судебное разбирательство является весьма длительным процессом, а критерии судебного предписания толкуются и осуществляются крайне ограничительным образом. Автор сообщения утверждает, что это противоречит пункту 4 статьи 9 Конвенции, который требует обеспечения эффективных средств правовой защиты и наличия доступа к средству правовой защиты в виде судебного предписания.

57. Автор сообщения, в частности, утверждает, что требование о том, что истец должен доказать нанесение "невозполнимого ущерба", является крайне трудновыполнимым и никогда не удовлетворяется на практике. Автор сообщения также подчеркивает, что, хотя критерии для вынесения предупреждающего предписания являются менее строгими, чем критерии в случае приостанавливающего предписания ("серьезный ущерб" вместо "невозполнимого ущерба"), вероятность применения обеих мер на деле весьма мала. НПО крайне трудно доказать, что ущерб является "невозполнимым" или "серьезным", поскольку, согласно обычному толкованию, для этого ущерб должен быть нанесен субъективным правам, а не правам общественного интереса.

58. В сообщении цитируется решение Пльзеньского областного суда 2004 года, согласно которому "характер разрешения на землепользование исключает в целом возможность причинения "невозполнимого ущерба", о котором идет речь в статье 73 (2) [Административного кодекса], поскольку такое решение не равнозначно праву инвестора приступить к работам по реализации строительного проекта"²⁴. Автор сообщения заявляет, что это решение цитировалось во многих других решениях областных судов. Хотя некоторые суды пошли по пути более либерального толкования, автор сообщения утверждает, что стандартная линия аргументации состоит в том, что "запретительное судебное предписание на практике будет означать остановку строительных работ, что приведет к "срыву сроков строительства", дополнительным затратам с серьезными последствиями для государственного бюджета, а также скажется на защите жизни и здоровья жителей затрагиваемых муниципальных территорий"²⁵.

59. Автор сообщения согласен с тем, что в отношении возможности обжалования в суд заключения ОВОС Верховный административный суд постановил, что суды должны выносить судебные предписания на основании пункта 4 статьи 9 Конвенции в случае, если этого требует заинтересованная общественность в исках, касающихся защиты окружающей среды, с тем чтобы не могла возникнуть ситуация, когда на момент судебных слушаний реализация проекта

²⁴ Решение Пльзеньского областного суда № 57 Са 14/2004 от 5 ноября 2004 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

²⁵ Решение Пражского городского суда № 6 Са 7/2008 от 2 июля 2007 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

была уже завершена. По мнению автора сообщения, это решение суда является позитивным, однако на практике административные суды, как правило, толкуют его крайне рестриктивно. Хотя в ряде случаев выносились предупреждающие предписания, во многих других случаях в этой мере было отказано. В частности, строительство шоссейных дорог рассматривается как проект в интересах всего общества, и поэтому судебные предписания к нему не применяются.

60. Соответствующая Сторона заявляет, что Конвенция оставляет на усмотрение Сторон решение о форме и условиях судебного предписания. Форма судебного предписания и его условия должны быть таковыми, чтобы эта мера предупреждала причинение невосполнимого ущерба окружающей среде. Поэтому Конвенция (и директивы ЕС 85/337/ЕЕС²⁶ и 96/61/ЕС²⁷) не требуют автоматического применения судебного предписания в случае подачи любого иска заинтересованной общественностью; судам, скорее, необходимо изучить вопрос о том, может ли проект, прошедший разрешительную процедуру, причинить невосполнимый ущерб окружающей среде. Суды оценивают, представляет ли данный вид деятельности особый риск для окружающей среды и есть ли необходимость в применении судебного предписания. Соответствующая Сторона утверждает, что требования пункта 4 статьи 9 Конвенции надлежащим образом отражены в чешском законодательстве и что об этом также свидетельствует правовая практика административных судов²⁸.

Отсутствие возможностей обжалования в суд выводов процедуры скрининга ОВОС и заключения ОВОС

61. Автор сообщения утверждает, что, поскольку выводы экспертизы ОВОС в соответствии с чешским законодательством не считаются юридически обязывающими и поэтому не могут нарушать субъективные права общественности, они не могут являться предметом судебного рассмотрения. Автор сообщения ссылается на постановление Верховного административного суда о том, что "статью 9 Орхусской конвенции не следует толковать таким образом, что она требует отдельного обжалования любого решения, действия или бездействия в рамках выдачи разрешения на деятельность, подпадающую под действие статьи 6, в рамках отдельной процедуры обжалования" и что "достаточно того, что такие действия могут становиться предметом процедуры обжалования на этапе, когда они могут нарушать субъективные права затрагиваемых лиц"²⁹. Кроме того, суд в целом указал на нецелесообразность обжалования выводов скрининга отдельно от последующих разрешений, а также отметил, что законодательство ЕС предоставляет своим государствам-членам свободу определять, на каком этапе процедуры решения, действия или бездействия могут быть оспорены³⁰. Автор сообщения утверждает, что указанная выше позиция является стандартным подходом к толкованию Министерства окружающей среды и судов³¹ и что

²⁶ См. сноску 8 выше.

²⁷ Директива Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года, касающаяся комплексного предупреждения загрязнения и борьбы с ним.

²⁸ В частности, решение Верховного административного суда № 1 As 13/2007–63 от 29 августа 2007 года.

²⁹ Решение Верховного административного суда № 1As 13/2006–63 от 29 августа 2007 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

³⁰ Ibid., № 1 As 13/2007–63 от 29 августа 2007 года и № 2 As 68/2007–50 от 5 сентября 2009 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

³¹ Ibid., № 1 As 13/2007–63 от 29 августа 2007 года.

это противоречит положениям пункта 4 статьи 9 в части того, что средства правовой защиты должны быть адекватными, своевременными и эффективными.

62. Соответствующая Сторона утверждает, что в отношении обжалования заключения ОВОС и выводов скрининга чешское законодательство в достаточной степени удовлетворяет требованиям пункта 4 статьи 9 Конвенции. Согласно чешскому законодательству, процедура ОВОС не является частью процесса принятия решений, а представляет собой отдельный процесс, цель которого состоит в экспертном обосновании окончательного санкционирования деятельности. Обжалование действий административных органов возможно лишь на этапе, когда такие действия могут вторгаться в правовую сферу физических и юридических лиц, тогда как заключение ОВОС таким актом не является. Соответствующая Сторона утверждает, что такой подход соответствует положениям Конвенции.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

63. Чешская Республика сдала на хранение свой инструмент о присоединении к Конвенции 6 июля 2004 года. Конвенция вступила в силу для Чешской Республики 4 октября 2004 года.

64. Комитет постановляет не рассматривать утверждения о несоблюдении пункта 1 статьи 3 Конвенции с учетом наличия четкого понимания сторонами и Комитетом применимого права и того, что по этой причине соответствующие утверждения автора сообщения являются необоснованными.

Определение "заинтересованной общественности" и арендаторов (пункт 5 статьи 2)

65. Положения об участии общественности, содержащиеся в статье 6 Конвенции, относятся главным образом к "заинтересованной общественности", т.е. определенного сегмента всей общественности. Представители заинтересованной общественности определяются в пункте 5 статьи 2 Конвенции на основе критерия "затрагивается или может затрагиваться" процессом принятия решений, касающимся окружающей среды, или "иметь заинтересованность" в этом процессе. Таким образом, содержащееся в Конвенции определение частично основано на концепции "затрагивается" или "имеет заинтересованность", которая также используется в чешской правовой системе.

66. Хотя определение "заинтересованная общественность" в соответствии с Конвенцией несколько уже, чем определение "общественность", оно все же имеет весьма широкий охват. Ответ на вопрос, затрагивается или нет представитель общественности каким-либо проектом, зависит от характера и масштаба конкретной деятельности. К примеру, строительство и эксплуатация атомной электростанции может затронуть больше людей в стране и соседних странах, чем строительство кожевенного завода или скотобойни. Кроме того, заинтересованность представителей общественности в процессе принятия решений зависит от того, может ли планируемая деятельность ущемлять их земельные и другие соответствующие права (вещные права), социальные права и другие права или интересы, относящиеся к окружающей среде. Важно, что это положение Конвенции не требует от природоохранной НПО как представителя общественности доказывать наличие у нее правовой заинтересованности для того, чтобы считаться представителем заинтересованной общественности. Более того, в пункте 5 статьи 2 говорится, что НПО, содействующие охране окружаю-

шей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, имеют такую заинтересованность.

67. Арендатор – это лицо, которое распоряжается или в течение определенного времени владеет землей, домом/квартирой/офисом или аналогичным имуществом, которое принадлежит другому лицу (обычно собственнику), и, как правило, выплачивает за это арендную плату. Та или иная деятельность может нарушать социальные или экологические права арендаторов, особенно если они являются или будут являться арендаторами в течение длительного периода времени. В этом случае в определенной степени интересы арендаторов будут равнозначны интересам владельцев. Взаимоотношения между арендатором и объектом всегда опосредованы, однако, поскольку арендаторы даже в течение короткого срока аренды могут затрагиваться предлагаемым видом деятельности, они, как правило, должны охватываться определением заинтересованной общественности, содержащимся в пункте 5 статьи 2 Конвенции, и поэтому должны обладать теми же правами, что и представители заинтересованной общественности.

Эффективное участие общественности на каждом этапе (пункт 3 статьи 6)

68. В ходе обсуждения сообщения на тридцать втором совещании Комитета соответствующая Сторона пояснила, что в рамках многоуровневого процесса принятия решений, предусмотренного чешским законодательством, разрешение на строительство представляет собой окончательное разрешение/решение по смыслу статьи 6 Конвенции. Были также даны пояснения по следующим элементам: заключение ОВОС не является само по себе решением, но служит основой для последующих разрешительных процедур в отношении землепользования и строительства; процедура ОВОС является открытым процессом с широким участием, тогда как участие в процессе принятия решений на последующих этапах ограничено лишь теми представителями общественности, которые по закону имеют статус "сторон" в процессах выдачи разрешений на землепользование и строительство; следовательно, представители заинтересованной общественности на этапе процедуры ОВОС не тождественны представителям общественности в последующих разрешительных процедурах в отношении землепользования и строительства; НПО обладают ограниченным правом участия после завершения процедуры ОВОС; и арендаторы, хотя и имеют возможность участвовать в процедуре ОВОС, не могут участвовать в последующих этапах, поскольку закон не признает за ними статуса "стороны" этих процессов и, как правило, ограничивает круг сторон физическими лицами, вещные права которых затрагиваются или могут быть затронуты.

69. В пункте 3 статьи 6 Конвенции упоминаются "разумные сроки" для различных этапов процесса принятия решения, которые обеспечивают достаточное время для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Устанавливая требование в отношении "разумных сроков" для эффективного участия общественности в различных этапах процесса принятия решений, Конвенция предполагает, что в таких многоэтапных процедурах принятия решений по вопросам окружающей среды, как, например, предусмотренных в чешском законодательстве, возможности участия общественности должны быть предусмотрены на каждом этапе процесса принятия решений. Что касается процессов поэтапного принятия решений (когда на каждом этапе принятия решений обсуждаются и отбираются с участием общественности определенные варианты и на каждом последующем этапе принятия решений рассматриваются только такие вопросы, которые отно-

ся к уже отобранному на предыдущем этапе варианту), то Комитет отметил, что:

исходя из конкретных потребностей заданной страны и предмета принятия решения, каждая Сторона обладает определенным правом по своему усмотрению определить набор обсуждаемых вариантов на каждом этапе процесса принятия решений. Такие этапы могут быть связаны с различными последовательными стратегическими решениями, принимаемыми в соответствии со статьей 7 Конвенции (в отношении политики, планов и программ) и различных индивидуальных решений в соответствии со статьей 6 Конвенции, которыми определяются базовые параметры мест размещения конкретного вида деятельности, его технический проект и, наконец, технические детали, относящиеся к конкретным природоохранным стандартам³².

70. Хотя чешское законодательство предусматривает широкое участие общественности на этапе ОВОС, оно ограничивает эти возможности после завершения данной процедуры. Комитет подчеркивает, что процесс принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, не сводится только к процедуре ОВОС, но охватывает все последующие этапы процесса принятия решений, такие как процедуры выдачи разрешений на землепользование и строительство в случае, если планируемая деятельность оказывает влияние на окружающую среду. Чешское законодательство ограничивает права участия НПО после этапа ОВОС, а частные лица могут принимать участие лишь в том случае, если непосредственно затрагиваются их имущественные права. Это означает, что частные лица, которые не имеют имущественных прав, но могут быть затронуты этим решением, лишены возможности участия. Хотя соответствующая Сторона утверждает, что результаты процедуры ОВОС учитываются на всех последующих этапах процесса принятия решений, представители общественности должны также иметь возможность изучать и представлять свои замечания по элементам, определяющим окончательное решение о строительстве в течение этапов планирования землепользования и строительства. Более того, участие общественности в соответствии с Конвенцией не ограничивается лишь экологическими аспектами предлагаемой деятельности, подпадающей под действие статьи 6, но охватывает все аспекты этой деятельности. Кроме того, даже если, как утверждает соответствующая Сторона, круг обладающих имущественными правами лиц толкуется расширительно и включает в себя владельцев наиболее удаленных земельных участков и других объектов, частные лица с другими правами и интересами исключаются из процесса участия общественности. Поэтому Комитет делает вывод о том, что посредством ограничительного толкования "заинтересованной общественности" на этапах процесса принятия решений о выдаче разрешений на деятельность, подпадающую под действие статьи 6, которые следуют после процедуры ОВОС, чешская правовая система не обеспечивает эффективного участия общественности на всех этапах процесса принятия решения. Таким образом, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 6 статьи 3 Конвенции.

Органы власти надлежащим образом учитывают результаты участия общественности в процессе принятия решений (пункт 8 статьи 6)

71. Автор сообщения утверждает, что замечания, представляемые общественностью в ходе процедуры ОВОС, не всегда учитываются на последующих

³² Выводы по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 71).

этапах процесса принятия решений, поскольку процедура ОВОС не является юридически обязывающим актом принятия решения. Соответствующая Сторона не согласна с тем, что эти замечания не учитываются. Как указано в пункте 70 выше, Комитет делает вывод о том, что чешская правовая система не обеспечивает возможность эффективного участия общественности на всех этапах процесса принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Кроме того, согласно пункту 7 статьи 6 Конвенции участие общественности не должно ограничиваться оценкой возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, а должно обеспечивать для общественности возможность представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности, включая ее мнение по аспектам допустимости этой деятельности и ее соответствия природоохранному законодательству. Согласно Закону об оценке состояния окружающей среды (статья 10, пункт 1), заключение ОВОС "составляется также с учетом замечаний, представленных общественностью". Кроме того, тот же закон (статья 10, пункт 4) предусматривает, что "без этого заключения невозможно принятие решения, необходимого для осуществления проекта". Тем не менее чешское законодательство не требует, чтобы разрешительные органы полностью учитывали содержание заключения ОВОС. Хотя процедура ОВОС предусматривает участие общественности, Комитет считает, что вышеуказанное законодательство не обеспечивает надлежащего учета результатов участия общественности в принятии разрешительного решения. В свете вышесказанного Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение требования, содержащегося в пункте 8 статьи 6 Конвенции, согласно которому в соответствующем решении должны быть надлежащим образом отражены результаты участия общественности.

Право на обжалование в суд частных лиц и НПО для обеспечения их доступа к процедурам обжалования, касающимся участия общественности в соответствии с положениями статьи 6 (пункт 2 статьи 9)

72. Автор сообщения утверждает, что поскольку представители общественности не признаются сторонами в административных процедурах выдачи разрешений (на землепользование или строительство), то они не могут получить *locus standi*, чтобы обжаловать в суд процедуру.

73. В поддержку своих утверждений, касающихся прав частных лиц, в частности, в отношении "арендаторов"³³, автор сообщения ссылается на два решения Верховного административного суда. Чешское законодательство и правовая практика определяют права лиц на обжалование в суд после завершения процедуры ОВОС на основе критерия нарушения их имущественных прав. Это означает, что арендаторы не могут обжаловать в суд окончательное разрешение на строительство, исходя из их прав или интересов, касающихся окружающей среды или здоровья, или их заинтересованности в деятельности и ее возможного воздействия на их жизнь.

74. Соответствующая Сторона отмечает, что Кодекс административного судопроизводства предусматривает возможность обжалования в суд решения любым лицом, которое считает, что его права были нарушены этим решением административного органа. Автор сообщения утверждает, что Верховный административный суд в своей практике пользуется крайне ограничительной трак-

³³ Решение Верховного административного суда № 2 As 1/2005–62 от 2 марта 2005 года; и № 1 Ao 1/2009–120 от июля 2009 года (перевод соответствующих выдержек на английский язык представлен автором сообщения).

товкой теории "нарушения прав" и что в реальности правом обжалования в суд пользуются только лица, чьи имущественные права нарушаются органами власти. Автор сообщения также указывает на то, что он не может представить Комитету судебное решение по данному вопросу, поскольку на практике ситуация, когда лица, однозначно не имеющие права на участие в конкретной административной процедуре, подают иск с целью обжалования окончательного решения, принятого в рамках этой процедуры, встречается очень редко.

75. Комитет напоминает о своих ранее принятых выводах по сообщению АССС/С/2005 (Бельгия) в отношении определения права на обжалование в суд в соответствии с Конвенцией, в которых он отметил, что, хотя Стороны сохраняют некоторую свободу в определении круга общественности, обладающей правом на обжалование в суд, это определение должно согласовываться "с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках Конвенции" (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 33). Поэтому, пользуясь такой гибкостью, Стороны не должны давать этим критериям такое толкование, которое бы значительно сужало право на обжалование в суд и противоречило бы общим обязательствам по статьям 1, 3 и 9 Конвенции.

76. Однако в отсутствие данных о правовой практике, подтверждающей заявление автора сообщения, Комитет не может сделать вывод о том, что соответствующая Сторона не обеспечивает выполнение Конвенции в отношении права на обжалование в суд лиц по пункту 2 статьи 9. Комитет отмечает, что если чешские суды систематически толкуют статью 65 Кодекса административных законов таким образом, что "права", которые были "созданы, аннулированы или нарушены" административной процедурой, относятся лишь к имущественным правам и не исключают любые иные возможные права или интересы общественности, касающиеся окружающей среды (включая права арендаторов), то это может воспрепятствовать широкому доступу к правосудию и противоречит пункту 2 статьи 9 Конвенции.

77. Что касается прав НПО на доступ к процедурам обжалования, то автор сообщения в поддержку своих утверждений не представил ссылок на конкретные судебные дела. В ходе обсуждения обе стороны согласились с тем, что НПО обладают определенными правами – хотя и не столь широкими, как в рамках процедуры ОВОС, – в качестве сторон процедуры и имеют право на обжалование в суд. В частности, НПО, которые уже представляли письменные замечания в рамках процедуры ОВОС или являлись стороной в предыдущей разрешительной процедуре, имеют право участвовать в последующих процедурах (см. также пункт 39 выше). Комитет напоминает о том, что, определяя право на обжалование в суд в пункте 2 статьи 9, Конвенция предоставляет Сторонам рекомендации в отношении того, каким образом истолковывать "достаточную заинтересованность" НПО. Поэтому заинтересованность НПО, удовлетворяющих требованиям пункта 5 статьи 2 Конвенции, должна считаться достаточной и эти НПО должны рассматриваться в качестве обладающих правами, которые могут быть нарушены. Кроме того, права таких НПО в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции не ограничиваются лишь процедурой ОВОС, но также распространяются на все этапы процесса принятия решений в отношении разрешения деятельности, подпадающей под действие статьи 6.

78. Хотя чешское законодательство, возможно, не является в полной мере ясным и последовательным по всем аспектам, касающимся права на обжалование в суд НПО, Комитет отмечает, что НПО не имеют возможности участвовать во всех этапах процесса принятия решения, поскольку право НПО на обжалование в суд после завершения этапа ОВОС увязано с осуществлением их прав в тече-

ние процедуры ОВОС или иных процедур, предшествующих принятию решения/выдачи разрешения. Комитет делает вывод о том, что эта особенность чешского законодательства ограничивает права НПО на доступ к процедурам обжалования окончательных решений о санкционировании планируемой деятельности, таких как разрешение на строительство. В этом отношении соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции.

Сфера охвата обжалования в процедурах, касающихся участия общественности в соответствии со статьей 6 (пункт 2 статьи 9)

79. Стороны сходятся во мнении о том, что может быть предметом обжалования в судах соответствующей Стороны: в принципе, любой заявитель должен доказать, что его права были затронуты. Частные лица обладают процессуальными и материальными правами, при этом последние могут включать в себя права или интересы, касающиеся окружающей среды, однако НПО могут заявлять лишь о нарушении процессуальных прав. Такой подход не опирается на законодательство и сформировался на основе правовой практики.

80. В этом отношении Комитет постановил по сообщению АСССС/2088/33 (Соединенное Королевство), что "пункт 2 статьи 9 Конвенции посвящен как материально-правовым, так и процессуальным аспектам законности. В силу этого соответствующая Сторона обязана обеспечить представителям общественности доступ к процедуре обжалования в суд и/или другой независимый орган, учрежденный в соответствии с законом, который правомочен проверять в соответствующих случаях законность решений, действий и бездействия как по материально-правовым, так и по процессуальным основаниям" (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 123).

81. Описанная сторонами ситуация указывает на то, что в соответствии с чешским законодательством частные лица могут добиваться рассмотрения процессуальной и, в ограниченных пределах, материально-правовой законности решений в соответствии со статьей 6 и что НПО могут добиваться обжалования лишь процессуальных аспектов законности таких решений. В свете того, что право НПО на обжалование в суд ограничено, Комитет делает вывод о несоблюдении соответствующей Стороной пункта 2 статьи 9 Конвенции.

82. Что касается утверждений автора сообщения о том, что Чешская правовая система не предусматривает возможность обжалования в суд выводов скрининга ОВОС, то пункт 1 b) статьи 6 Конвенции требует от Сторон определять, должен ли вид деятельности, не перечисленный в приложении I, который может оказывать значительное воздействие на окружающую среду, подпадать тем не менее под действие положений статьи 6. Поэтому, когда такое решение принимается по каждому случаю отдельно, компетентный орган должен вынести решение, последствия которого будут состоять либо в создании обязательства об осуществлении процедуры участия общественности в соответствии со статьей 6, либо исключении соответствующей деятельности из такого обязательства. Согласно чешскому законодательству, такое определение на практике осуществляется посредством выводов по итогам процедуры скрининга в рамках ОВОС. В этой связи Комитет рассматривает итоги процедуры скрининга в рамках ОВОС в качестве решения в соответствии с пунктом 1 b) статьи 6. Пункт 2 статьи 9 Конвенции требует от Сторон предоставить общественности доступ к процедурам рассмотрения с целью оспаривания законности с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6. Это требование также автоматически охватывает решения и определения, подпадающие под действие пункта 1 b) ста-

тьи 6. Таким образом, Комитет считает, что при условии, что процедура скрининга в рамках ОВОС и соответствующие критерии также используются для принятия решения, требуемого в соответствии с пунктом 1 b) статьи 6, представители заинтересованной общественности должны иметь доступ к процедуре обжалования с целью оспаривания законности результатов процедуры скрининга ОВОС. Ввиду того, что в чешском законодательстве дело обстоит иным образом, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции.

Процедуры обжалования действий и бездействия государственных органов и частных лиц (пункт 3 статьи 9)

83. В отношении возможности доступа представителей общественности к административным или судебным процедурам обжалования для оспаривания действий и бездействия частных лиц и государственных органов автор сообщения ссылается на примеры, касающиеся, в частности, вопросов охраны здоровья, ядерной энергетики и планов землепользования.

84. Согласно пункту 3 статьи 9 Конвенции, представители общественности имеют право обжаловать действия или бездействие, которые нарушают положения национального природоохранного законодательства. Для этого достаточно заявления представителя общественности о факте такого нарушения (см. выводы по сообщениям АССС/С/2006/18 (Дания), ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.4). Кроме того, вовсе необязательно, чтобы предполагаемое нарушение относилось к природоохранному законодательству в узком смысле: достаточно того, чтобы предполагаемое нарушение касалось любого законодательства, в той или иной степени относящееся к окружающей среде, к примеру законодательства о шуме и охране здоровья. Что касается выдачи разрешений без учета проблемы шума, то чешское законодательство в толковании чешских судов определяет, что стороной в процедуре выдачи разрешения может быть лишь подаватель заявки на разрешение или оператор и, в соответствии с чешской правовой практикой, этот критерий также определяет их право на обжалование в суд.

85. Хотя пункт 3 статьи 9 Конвенции предоставляет Сторонам большую степень гибкости по сравнению с пунктами 1 и 2 этой статьи, Комитет ранее отмечал (*ibid* и выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия), ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2), что критерии права на обжалование в суд, возможно, не должны быть настолько строгими, чтобы на деле лишать возможности все или почти все природоохранные организации и представителей общественности обжаловать действия или бездействие, которые нарушают положения этого пункта. Из устных и письменных представлений сторон становится ясно, что если оператор превышает определенный установленный законом уровень шума, то ни один представитель общественности не имеет права обжаловать в суд действия оператора (частного лица) или бездействия государственного органа в целях обеспечения исполнения закона. Кроме того, очевидно, что в случаях планирования землепользования, если орган власти принимает план землепользования в нарушение норм городского и территориально-пространственного планирования и других законов о защите окружающей среды, то значительная доля общественности, включая НПО, не может обжаловать это решение органа власти. Комитет делает вывод о том, что такая ситуация противоречит пункту 3 статьи 9 Конвенции.

86. Автор сообщения также заявил о нарушении пункта 3 статьи 9 Конвенции в отношении вопросов ядерной энергетики, подкрепив свои утверждения выдержками из судебных решений. Однако Комитет считает, что приведенные

примеры судебных дел относятся к праву обжаловать законность решений на эксплуатацию в соответствии с Законом о ядерной энергии, и они, таким образом, должны подпадать под действие пункта 2 статьи 9. Комитет, в частности, отмечает решения судов о лишении представителей общественности, включая НПО, права обжаловать законность разрешения на эксплуатацию объектов на том основании, что участие общественности в обсуждении вопросов ядерной безопасности не является обязательным; и решение, прямо лишаящее права на обжалование в суд НПО на основании того, что они не обладают правами на жизнь, неприкосновенность частной жизни и благоприятную окружающую среду, которые могут быть нарушены. Если действительно право на обжалование в суд законности разрешений на эксплуатацию ядерных объектов ущемляется из-за ограничения участия общественности, то возникает серьезная озабоченность не только в отношении несоблюдения пункта 2 статьи 9 Конвенции, но также и статьи 6. Вместе с тем, поскольку процесс принятия решений относительно строительства и эксплуатации ядерных объектов является значительно более сложной процедурой, представленная Комитету информация не обосновывает в достаточной степени утверждения о несоблюдении статьи 9 Конвенции в данном случае.

**Минимальные стандарты, применимые к доступу к правосудию:
предупреждающее и запрещающее судебное предписание (пункт 4 статьи 9)**

87. Что касается судебного запрещающего предписания, то автор сообщения сослался на решение Пльзеньского областного суда 2004 года (не Верховного суда), касающееся планов землепользования и судебных предписаний, утверждая, что ряд судов продолжают использовать эту аргументацию. Хотя автор сообщения согласился с тем, что ряд судов следуют другой линии, он полагает, что ситуация, когда суды отказывают в принятии постановления о судебном запрещающем предписании, является "типичной". Автор сообщения в этой связи сослался на два других решения³⁴. Хотя из устных и письменных сообщений обеих сторон следует, что в деле применения судами предупреждающих предписаний или иного судебного запрещения по делам, связанным с окружающей средой, возможно, наметился сдвиг, Комитет считает, что автор сообщения не представил достаточно примеров сложившейся правовой практики для обоснования своих утверждений о том, что критерии для вынесения судебного запрещающего предписания являются чрезмерно ограничительными. Поэтому Комитет в данном случае не может сделать вывод о том, что соответствующая Сторона не обеспечивает выполнение пункта 4 статьи 9 в части адекватных и эффективных средств правовой защиты и своевременных процедур применительно к вынесению судебных запрещающих предписаний по делам, касающимся окружающей среды.

IV. Выводы и рекомендации

88. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, приведенные в нижеследующих пунктах.

³⁴ Решение Областного суда города Брно № 31 Са 156/2007 от 23 января 2008 года; решение Областного суда Усти-над-Лабем № 15 Са 91/2008 от 25 января 2010 года; решение Пражского городского суда № 6 Са 7/2008 от 2 июля 2007 года.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

89. Комитет делает вывод о том, что:

а) с учетом ограничительного толкования определения "заинтересованной общественности" на этапах процесса принятия решений о разрешении видов деятельности, подпадающих под действие статьи 6, которые следуют после процедуры ОВОС, правовая система соответствующей Стороны не предусматривает возможность эффективного участия общественности на всех этапах процесса принятия решений и, следовательно, не соответствует пункту 3 статьи 6 Конвенции (см. пункт 70 выше);

б) с учетом отсутствия обязательного требования об учете мнений общественности, представленных в рамках процедуры ОВОС, на последующих этапах процесса принятия решений в целях выдачи разрешения на деятельность, подпадающую под действие статьи 6, а также отсутствия возможности для всех представителей заинтересованной общественности представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые имеют отношение к планируемой деятельности, на этих последующих этапах, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 8 статьи 6 Конвенции, который требует, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности (см. пункт 71 выше);

в) права НПО, соответствующих требованиям пункта 5 статьи 2, на доступ к процедурам обжалования, касающимся окончательных решений, санкционирующих планируемые виды деятельности, такие как разрешение на строительство, чрезмерно ограничены, до такой степени, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции (см. пункт 78 выше);

г) ограничивая право НПО, отвечающих требованиям пункта 5 статьи 2, обжалованием лишь процессуальной законности решений по статье 6, соответствующая Сторона не выполняет требование пункта 2 статьи 9 Конвенции (см. пункт 81 выше);

д) при условии, что выводы скрининга в рамках процедуры ОВОС служат также целям определения согласно пункту 1 б) статьи 6, представители общественности должны иметь доступ к процедуре обжалования для оспаривания законности выводов по итогам скрининга в рамках процедуры ОВОС. Поскольку в чешском законодательстве дело обстоит иным образом, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции (см. пункт 82 выше);

е) не обеспечивая предоставление представителям общественности права обжалования в суд действий оператора (частного лица) или бездействия соответствующего органа власти в целях обеспечения выполнения закона, когда данный оператор превышает установленные законом уровни шума, соответствующая Сторона не обеспечивает выполнение пункта 3 статьи 9. Аналогичным образом, в делах, касающихся планирования землепользования, ввиду непредоставления представителям общественности возможности обжалования такого акта, как план землепользования, принятого органом власти в нарушение норм городского и территориально-пространственного планирования или положений других законов об охране окружающей среды, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции (см. пункт 85 выше).

В. Рекомендации

90. Действуя во исполнение пункта 36 b) приложения к решению I/7 и учитывая согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные пунктом 37 b) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные, административные и иные меры для того, чтобы:

а) представители заинтересованной общественности, включая арендаторов и НПО, соответствующих требованиям пункта 5 статьи 2, имели возможность эффективно участвовать и представлять замечания на всех этапах процедуры принятия решений согласно статье 6;

б) результаты участия общественности учитывались надлежащим образом на всех этапах процесса принятия решений в отношении выдачи разрешений на виды деятельности, подпадающие под действие статьи 6;

в) НПО, соответствующие требованиям пункта 5 статьи 2, имели право на доступ к процедурам обжалования любых процедур, подпадающих под действие требований статьи 6, и чтобы в этой связи они имели доступ к процедурам обжалования не только процессуальной, но также и материально-правовой законности этих решений;

г) при условии, что процесс скрининга в рамках ОВОС и соответствующие критерии служат также целям определения согласно пункту 1 b) статьи 6 того, подпадает или нет планируемая деятельность под действие положений статьи 6, заинтересованная общественность, как она определяется в пункте 5 статьи 2, имела доступ к процедуре обжалования с целью оспаривания процессуальной и материально-правовой законности этих выводов;

д) представители общественности имели доступ к административным или судебным процедурам с целью обжалования действий частных лиц или бездействия органов власти, которые противоречат положениям национального законодательства в области допустимого уровня шума и экологических норм городского и территориально-пространственного планирования.
