

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 1. července 2021 ve věci č. 56176/18 a 5 dalších – *Association Burestop 55 a ostatní proti Francii*

Senát páté sekce Soudu jednomyslně rozhodl o porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož vnitrostátní soudy v důsledku nadměrně zužujícího výkladu právní úpravy neuznaly aktivní legitimaci nevládní environmentální organizace v řízení o odškodnění za nedostatečné informování veřejnosti o plánovaném projektu úložiště radioaktivního odpadu. Rovněž jednomyslně Soud shledal neporušení článku 10 Úmluvy v souvislosti s tím, že dalším stěžovatelským organizacím v tomto řízení nebylo meritorně vyhověno.

I. Skutkové okolnosti

Stížnost podalo šest francouzských nevládních organizací, které působí v oblasti ochrany životního prostředí a které dlouhodobě vystupují proti projektu úložiště radioaktivního odpadu v regionu Grand Est, nazvaném „Cigeo“. Tento projekt je v gesci národní agentury pro nakládání s radioaktivním odpadem (ANDRA); pokud získá potřebná povolení, zahájení realizace se předpokládá na rok 2023 nebo 2024. V roce 2009 zveřejnila ANDRA výzkumnou zprávu, dle níž jsou environmentální rizika projektu nízká. V roce 2012 stěžovatelské organizace ANDRA písemně upozornily, že informace ve zprávě jsou mylné a zavádějící. V roce 2013 podaly tyto organizace žalobu, kterou se domáhaly odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou nedostatečným informováním veřejnosti ve smyslu zákona o životním prostředí; ANDRA dle nich totiž ve zprávě záměrně uvedla neúplné vědecké údaje.

V roce 2015 prvostupňový soud tuto žalobu zamítl s odůvodněním, že stěžovatelským organizacím chybí aktivní legitimace. Takovou žalobu totiž mohou podat pouze veřejné orgány, které si danou zprávu objednaly, resp. pro něž je určena; u stěžovatelských organizací podávání obdobných žalob nespadá do předmětu jejich činnosti.

Stěžovatelské organizace podaly odvolání. Odvolací soud v roce 2017 potvrdil prvostupňový rozsudek v rozsahu, v němž se týkal závěru o absenci aktivní legitimace u organizace MIRABEL-LNE. Ve vztahu k pěti ostatním organizacím tento rozsudek zrušil s poukazem na to, že předmětem jejich činnosti je boj proti environmentálním a zdravotním rizikům spojeným s jadernou energií; u organizace MIRABEL-LNE je však cíl činnosti vymezen obecněji, a to jako ochrana životního prostředí. Ve věci samé odvolací soud žalobě nevyhověl s odůvodněním, že na straně žalovaného subjektu nelze identifikovat zavinění. Dovolání stěžovatelských organizací bylo v roce 2018 zamítnuto.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČL. 6 ODS. 1 ÚMLUVY

Na poli čl. 6 odst. 1 podala stížnost pouze organizace MIRABEL-LNE. Namítala porušení práva na přístup k soudu, jelikož její žaloba byla zamítnuta pro nedostatek aktivní legitimace.

a) K přijatelnosti

Soud konstatoval, že cílem žaloby vznesené stěžovatelskými organizacemi bylo získat odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou údajně nedostatečným informováním veřejnosti o plánovaném projektu ze strany ANDRA. Jednalo se zde tedy nejenom o otázku veřejného zájmu, ale i o právo občanské povahy, přiznané vnitrostátní právní úpravou stěžovatelským organizacím, přičemž dané řízení bylo pro toto právo přímo určující. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy je tudíž v této věci ve své občanskoprávní složce použitelné (srov. *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox et Mox proti Francii*, č. 75218/01, rozhodnutí ze dne 28. března 2006).

b) K odůvodněnosti

Soud připomněl, že každé omezení práva na přístup k soudu musí sledovat legitimní cíl a zachovat rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (*Zubac proti Chorvatsku*, č. 40160/12, rozsudek velkého senátu ze dne 5. dubna 2018, § 78). V projednávané věci shledaly vnitrostátní soudy nedostatek aktivní legitimace u organizace MIRABEL-LNE z důvodu, že dle jejich názoru neexistuje dostatečná spojitost mezi předmětem činnosti této organizace a povahou kolektivních zájmů, které měly být předmětnou žalobou prosazeny. Vláda uvedla, že cílem tohoto omezení práva na přístup k soudu je zabránit zahlcení soudů, jakož i případnému zneužití ze strany některých sdružení. Soud s ní souhlasil v tom, že uvedený cíl nelze považovat za nelegitimní. Argumentace příslušných soudů však byla dle Soudu v projednávané věci vnitřně rozporná: soudy totiž spatřovaly rozhodující rozdíl v závislosti na tom, zda byl předmět činnosti dané organizace vymezen jako boj proti environmentálním a zdravotním rizikům spojeným s jadernou energií (kde aktivní legitimaci uznaly) nebo jako ochrana životního prostředí (kde aktivní legitimaci neuznaly). Uvedené dva cíle se přitom zjevně překrývají. Jinými slovy, vnitrostátní soudy vyložily předmět činnosti u organizace MIRABEL-LNE příliš zužujícím způsobem, a to tím spíš, že stanovily tohoto sdružení v rozhodné době zahrnovaly mezi její cíle i předcházení „technologickým rizikům“. Došlo tedy k nepřiměřenému a zjevně nerozumnému zásahu do práva na přístup k soudu, a tudíž i k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 10 ÚMLUVY

Zbýlých pět stěžovatelských organizací namítalo porušení práva na informace v důsledku toho, že ANDRA nedostala své zákonné povinnosti informovat veřejnost o rizicích plánovaného projektu a že vnitrostátní soudy nevyhověly jejich žalobě.

a) K přijatelnosti

Soud předně připomněl, že z článku 10 Úmluvy neplyne státům pozitivní závazek z vlastní iniciativy sbírat a rozšiřovat informace; takový závazek nicméně může vzniknout, pokud o tom rozhodne vnitrostátní soud nebo pokud je přístup k daným informacím pro jednotlivce klíčový z hlediska výkonu jeho práva na svobodu projevu (*Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, rozsudek velkého senátu ze dne 8. listopadu 2016, § 156). V projednávané věci měla ANDRA dle vnitrostátního práva povinnost zpřístupnit veřejnosti informace týkající se nakládání s radioaktivním odpadem. Ve smyslu rozsudku odvolacího soudu z roku 2017 z toho plynula i povinnost této instituce informovat z vlastní iniciativy veřejnost o vývoji projektu Cigeo. Dle Soudu se tu tedy jedná o situaci, kdy je závazek státu zpřístupnit veřejnosti informace založen tím, že přístup k těmto informacím je klíčový pro výkon práva jednotlivce na svobodu projevu.

V citované věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* Soud dále uvedl, že při posouzení toho, zda v konkrétním případě došlo v důsledku odmítnutí žádosti o zpřístupnění informací k zásahu do svobody projevu, jsou relevantní čtyři kritéria: zaprvé, účel žádosti o informace, zadruhé, povaha požadovaných informací, zatřetí, role stěžovatele, a začtvrté to, zda je předmětná informace již připravena a k dispozici (§ 157–170 rozsudku). Soud v návaznosti na to dodal, že obdobná kritéria lze použít i v projednávané věci, kde se nejednalo o odmítnutí žádosti o informace, ale o údajné poskytnutí zavádějících, nepřesných či neúplných informací ze strany veřejného orgánu, který má dle vnitrostátního práva v dané oblasti informační povinnost. Takový postup se totiž dle Soudu rovná odmítnutí informovat.

Pokud jde o první zmíněné kritérium, v projednávané věci bylo posláním stěžovatelských organizací zejména informovat veřejnost o environmentálních a zdravotních rizicích spojených s projektem Cigeo. Předmětné informace, týkající se právě těchto rizik, byly tedy stěžejní pro výkon práva stěžovatelských organizací na rozšiřování informací. Při druhém kritériu je potřeba zjistit, zda se jednalo o informace o otázce veřejného zájmu. V projednávané věci není o naplnění této podmínky sporu. Co se týče třetího kritéria, Soud zdůraznil, že nevládním organizacím patří v oblasti ochrany životního prostředí důležitá role „hlídacího psa“, což platí i pro stěžovatelské organizace. Čtvrté kritérium je v projednávaném

případě splněno již z povahy věci. Na základě uvedeného Soud rozhodl, že ustanovení článku 10 Úmluvy je zde použitelné.

b) K odůvodnění

Soud úvodem podtrhl, že právo na přístup k informacím by bylo zbaveno svého obsahu, pokud by poskytnutá informace byla zavádějící, nepřesná či neúplná. Jinými slovy, z tohoto práva lze vyvodit nárok na hodnověrnou informaci, a to zejména v případech, kdy vnitrostátní právo zakotvuje informační povinnost státu. Pokud má být uvedené právo účinné, je nutné, aby v případě sporu byl pro zúčastněné strany k dispozici procesní prostředek, který umožní přezkoumání obsahu a kvality poskytnutých informací, a to v rámci kontradiktorního řízení. Takový prostředek má zvláštní význam v situaci, kdy se jedná o informace týkající se projektu, který zahrnuje značné environmentální riziko, tak jako je tomu v projednávané věci.

V návaznosti na to se Soud zaměřil na řízení o žalobě stěžovatelských organizací, kterou se tyto domáhaly odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou nedostatečným informováním veřejnosti ze strany ANDRA. Poukázal na to, že toto řízení bylo kontradiktorní a stěžovatelské organizace zde mohly v plné míře předložit svoje argumenty. Odvolací soud posléze dospěl k závěru, že na straně ANDRA nedošlo k zavinění, přičemž tento závěr opřel o náležité a podrobné odůvodnění. Stěžovatelské organizace navíc mohly podat proti jeho rozsudku dovolání, čehož také využily. Dle Soudu tedy tyto organizace měly v projednávané věci k dispozici procesní prostředek, který v rámci plně kontradiktorního řízení umožnil účinnou kontrolu dodržení informační povinnosti ze strany ANDRA. K porušení článku 10 Úmluvy tudíž nedošlo.