

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Magdalena Hubálková

PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): květen 2011

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 29. 5. 2011

.....

Magdalena Hubálková

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě bych ráda poděkovala paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D., za její velmi vstřícný přístup a cenné připomínky.

OBSAH

ÚVOD	1
1 VÝZNAM PRÁVA NA INFORMACE	3
1.1 Obecné právo na informace	3
1.2 Právo na informace v kontextu environmentální politiky	5
2 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY	10
2.1 Mezinárodní úprava práva na informace o životním prostředí	10
2.1.1 Aarhuská úmluva.....	11
2.1.2 Předmět úpravy Aarhuské úmluvy	12
2.1.3 Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu.....	15
2.2 Evropská právní úprava	17
2.2.1 Směrnice	17
2.2.2 Nařízení	19
2.3 Česká právní úprava	21
2.3.1 Východiska právní úpravy.....	21
2.3.2 Zákon o právu na informace o životním prostředí	23
2.3.3 Další zákony upravující informace o životním prostředí	27
3 PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ZPŘÍSTUPŇOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ	29
3.1 Vymezení základních pojmů	29
3.1.1 Informace o životním prostředí	29
3.1.2 Povinné subjekty	32
3.2 Zpřístupňování environmentálních informací	36
3.2.1 Aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí	37
3.2.2 Pasivní zpřístupňování informací o životním prostředí.....	40
3.3 Omezení přístupu k informacím	45
3.3.1 Důvody pro odepření environmentálních informací	46
3.3.2 Rozhodnutí o odepření informace	50
3.4 Právní ochrana přístupu k informacím o životním prostředí	53
3.5 Přístup k informacím v držení orgánů a subjektů Evropské unie	56
4 PRÁVNÍ ÚPRAVA PRÁVA NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ V IRSKU	59
4.1 Východiska irské právní úpravy	59
4.2 Nařízení Evropských společenství (o přístupu k informacím o životním prostředí) 2007	60
4.2.1 Přezkumná řízení.....	65
ZÁVĚR	68

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	i
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ	iv
RESUMÉ.....	x
ABSTRACT.....	xii
KLÍČOVÁ SLOVA.....	xiv
KEYWORDS.....	xiv

ÚVOD

Právo na informace o životním prostředí je v České republice jedním z ústavně zaručených práv. Přestože ve světě není zařazení tohoto práva do ústavní úpravy zcela běžné, jedná se o jeden z mezinárodně široce uznaných principů environmentálního práva. Cílem této diplomové práce je bližší pochopení významu tohoto práva a vyložení základních principů jeho právní úpravy.

Práce je rozdělena do čtyř samostatných částí. Tyto části jsou dále děleny na tematicky uzavřené kapitoly a v některých případech též na podkapitoly. V první části této práce se budu zabývat základními důvody právní úpravy práva na informace v obecné rovině a následně důvody speciální úpravy přístupu k informacím o životním prostředí, jakož i nástinem historického vývoje přístupu k dané problematice.

Druhá část této práce představí jednotlivé prameny právní úpravy práva na informace o životním prostředí v České republice. Jelikož nedílnou součástí českého právního řádu jsou též ratifikované mezinárodní úmluvy a evropská legislativa, postupně rozeberu jednotlivé prameny českého práva ve třech kapitolách rozdělených podle jejich původu. Jednotlivé kapitoly se tedy budou věnovat postupně pramenům mezinárodního, evropského a vnitrostátního původu. Kapitola zabývající se mezinárodními prameny pak bude téměř celá věnována Aarhuské úmluvě, která zakotvuje minimální standardy práva na přístup k informacím o životním prostředí a požadavky na jeho právní ochranu, které musí smluvní státy zavést do svého vnitrostátního práva. Vzhledem k tomu, že konkrétní právní úprava obsažená v jednotlivých pramenech práva na různých úrovních je velmi podobná, nebude se jí práce na tomto místě věnovat u každého pramenu zvlášť. Tato část práce tedy podá pouze zběžný přehled jednotlivých pramenů, a jejich základní charakteristiky a postavení v českém právním řádu.

Těžištěm práce pak bude část třetí, která se bude zabývat výkladem platné právní úpravy, jež je tvořena průnikem právních úprav obsažených ve shora zmíněných pramenech práva. V této části se pokusím, v rámci možností omezeného rozsahu práce, podat komplexní přehled právní úpravy tohoto institutu a osvětlit případné odlišnosti a nesoulad mezi jednotlivými prameny právní úpravy. V jednotlivých kapitolách se pak

postupně budu věnovat vymezení základních pojmů, formám a průběhu zveřejňování environmentálních informací, s důrazem na zveřejňování informací na žádost, podmínkám a důvodům pro omezení tohoto práva a následné právní ochraně. Poslední kapitole této části věnuji popis právní úpravy přístupu veřejnosti k environmentálním informacím, které jsou v držení orgánů Evropské unie.

V poslední části této práce bych se ráda podělila o některé poznatky a zkušenosti, které jsem získala během svého ročního studia na University College Cork v Irsku, a nastínila právní úpravu dané problematiky v Irské republice. Irsko a Česká republika mají mnoho společného, ale v mnoha ohledech se od sebe diametrálně liší. Zajímavé je především srovnání implementace stejného evropského práva do rozdílných vnitrostátních právních řádů založených na odlišných právních systémech.

Termíny „*informace o životním prostředí*“ a „*environmentální informace*“ budou v práci používány promiskue. Termín „*informace o životním prostředí*“ je tradičně používán v české legislativě, domnívám se však, že použití cizího přídavného jména *environmentální* je terminologicky přesnější. Tento pojem se do českého právního řádu dostal z mezinárodních pramenů a vychází z překladu anglického termínu *environment*, tedy životní prostředí. Význam adjektiva *environmentální*, které by se snad dalo přeložit pouze jako naprosto nečeské „*životněprostřední*“, je poněkud širší. Nejedná se tedy pouze o informace „*o životním prostředí*“, ale i o další informace, které se životního prostředí dotýkají. V textu může být pro zjednodušení použit v tomto smyslu i pojem *informace*, bude-li z kontextu zřejmé, že se jedná o informace o životním prostředí.

Tato práce je zpracovaná podle právního stavu k 30. dubnu 2011.

1 VÝZNAM PRÁVA NA INFORMACE

1.1 Obecné právo na informace

Slovo informace pochází z latinského *in-formatio*, tedy utváření či ztvárnění, a v přeneseném smyslu je možné ho chápat jako základ, který utváří lidské myšlenky a postoje. Informace je tedy jakýmsi základním kamenem lidského myšlení. Není tedy divu, že v současné době je právo na informace považováno za jedno ze základních lidských práv. Slovy Petra Kolmana „opravdu svobodnou může být lidská bytost, jen pokud je jí zaručeno právo na informace.“¹ Toto právo bývá tradičně spojeno s politickými právy, jako je právo na svobodu projevu a právo účastnit se veřejného života, která patří k pilířům moderního demokratického státu. Jedním z důvodů proč je právo na informace tak nesmírně důležité, je potřeba vytvářet otevřenou a zodpovědnou občanskou společnost, která je schopná a ochotná podílet se, či třeba jen dohlížet, na veřejné dění. Tento požadavek je spojen s potřebou jistých kontrolních mechanismů, které je nutné zajistit pro kvalitní fungování demokratické společnosti. Svoboda projevu a s ní spojené právo na získávání informací je tedy chápáno jako univerzální právo, které má zajistit každému možnost podílet se na veřejném životě. Jak ve své knize upozorňují Oldřich Kužílek a Michael Žantovský v demokratických systémech je suverénem občan, který „prostřednictvím demokratických voleb ... propůjčuje moc zvoleným zastupitelům Propůjčené jsou i nástroje moci, včetně informací, které stát z vůle občanů shromažďuje, s kterými disponuje a které uchovává.“ Podle zmíněných autorů je tedy pravým vlastníkem takových informací občan, z čehož vyplývá jeho právo kdykoliv si tyto informace vyžádat. Takové právo lze pak omezit pouze v případech, kdyby byl ohrožen důležitý zájem celé společnosti či konkrétní práva třetích osob.²

Tato poslední možnost omezení práva na informace též úzce souvisí s charakterem tohoto práva jako práva politického. Výkon tohoto práva se bude týkat jen takových informací, na jejichž zveřejnění je veřejný zájem, nikoliv všech informací,

¹ KOLMAN, Petr. *Právo na informace ve vztahu k veřejné správě ČR*. Brno, 2006. Dizertační práce. Masarykova univerzita Brno. s. 6. Dostupné z WWW: <is.muni.cz/th/9960/pravf_d/dizertacni_prace.doc>.

² Srov. KUŽÍLEK, Oldřich; ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. s. 13.

kteřé veřejnost zajímají. Slovy Václava Pavlíčka „*právo na informace ... nelze chápat jako neomezené právo člověka na ukojení jeho osobní zvědavosti či zvědavosti.*“ Přesto má být dle jeho názoru toto právo chápáno velmi široce a má zahrnovat veškeré informace, které člověk potřebuje k tomu, aby mohl být v politickém smyslu orientovaný ve veřejném dění.³

Na poli mezinárodního práva bylo právo na informace poprvé upraveno ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 (dále pouze „Všeobecná deklarace“).⁴ Již v preambuli je deklarováno, že svoboda projevu a přesvědčení jsou jednou z nejvyšších priorit. V článku 19 je pak dále stanoveno, že pod pojem svoboda projevu a přesvědčení je třeba zahrnout i právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky. Jak uvádí František Korbel, právo na informace tak bylo do katalogu lidských práv zařazeno jako prostředek, a zároveň nezbytná podmínka, pro utváření si vnitřního přesvědčení člověka a posléze pro jeho svobodný projev.⁵ Přestože se objevují hlasy, že Všeobecná deklarace lidských práv je příliš vágní a obecná na to, aby měla nějaký praktický význam, jedná se o obecné principy, na kterých OSN postavila veškerou svojí další činnost.⁶

V dalším důležitém mezinárodněprávním dokumentu, kterým je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (dále pouze „Mezinárodní pakt“),⁷ je již právo na informace upraveno o poznání podrobněji (též v článku 19). I zde je kladen důraz na to, že právo na informace je hlavně nástrojem k naplnění svobody projevu, ale na rozdíl od úpravy ve Všeobecné deklaraci lidských práv jsou tu vytyčeny také limity tohoto práva. V odstavci 3 článku 19 je deklarováno, že užívání těchto práv sebou nese „*zvláštní povinnosti a odpovědnost,*“ a jsou stanoveny podmínky, za kterých je možné tato práva omezit⁸. Je vhodné též zmínit, že na rozdíl od Všeobecné deklarace

³ Viz PAVLÍČEK, Václav et. al. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář, 2. díl Práva a svobody*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 1999, s. 180.

⁴ Usnesení valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. 12. 1948.

⁵ Viz KORBEL, František et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 24

⁶ DIXON, Martin. *Textbook on International Law*. 6th Edition. New York: Oxford University Press, 2007. s. 346

⁷ Uveřejněn vyhláškou MZV č. 120/1976 Sb. ze dne 10. 5. 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁸ Omezení mohou být pouze taková jaká stanoví zákon a je-li to nutné k respektování práv nebo pověstí jiných nebo k ochraně národní bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví nebo morálky.

je Mezinárodní pakt právně závazný. Smluvní státy se zavázaly naplňovat jeho ustanovení a porušení této povinnosti se sebou nese vznik mezinárodně právní odpovědnosti.⁹

Na regionální úrovni je třeba zmínit Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod, která byla podepsána v roce 1950 členskými státy Rady Evropy v Římě (dále jen „Evropská úmluva“).¹⁰ Ustanovení článku 10 svým obsahem víceméně odpovídá Mezinárodnímu paktu, toto ustanovení je však o něco konkrétnější a mnohem lépe aplikovatelné v praxi. Taková úprava je možná zejména díky regionálnímu charakteru Evropské úmluvy, jelikož na globální úrovni se konsensus pro takto striktní ochranu hledá velmi nesnadno. Pokud se jedná o omezení výkonu práva zaručených svobod, Evropská úmluva připouští, že výkon zaručených svobod, může v rámci zákona podléhat různým formalitám, podmínkám či sankcím, které stanoví zákon, a šířeji vymezuje důvody, ze kterých tak může být učiněno.¹¹

1.2 Právo na informace v kontextu environmentální politiky

Z obecné úpravy svobody či práva na informace jako politického práva se postupně začala vyčleňovat úprava práva na informace o životním prostředí. Potřebu zvláštní úpravy tohoto práva je třeba hledat ve zvláštním významu informací a informovanosti veřejnosti z hlediska environmentální politiky.

Pokud chceme co nejobecněji vymežit environmentální politiku, pak ji jako každou jinou politiku můžeme obecně chápat jako strategii, kterou určité společenství lidí zaujímá k řešení konkrétních problémů, kterým je v případě environmentální politiky ochrana životního prostředí. K prosazování této politiky pak slouží nejrůznější nástroje, a to jak právní, tak politické, ekonomické či osvětové. Stejně tak jak si lidstvo v průběhu 20. století začalo uvědomovat svůj vliv na životní prostředí, začala se též formovat potřeba jeho ochrany a k tomu sloužící environmentální politika.¹²

⁹ Více o prosazování Mezinárodního paktu DIXON, Martin. *Textbook on International Law*. 6th Edition. New York: Oxford University Press, 2007. s. 347-349.

¹⁰ Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Kromě důvodů uvedených v Mezinárodním paktu jsou zde uvedeny ještě zabránění úniku informací a zachování autority a nestrannosti soudní moci

¹² DAMOHORSKÝ, M et. al. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: Beck, 2010, s. 10.

Jak již bylo řečeno, právo na informace má v environmentální politice své nezastupitelné místo. Zachování příznivého životního prostředí je nezbytné pro život na naší planetě a zájem na jeho zachování by tedy měl být záležitostí každého člověka. Dobrá informovanost tak není jen otázkou svobody každého svobodně se vyjadřovat a vzdělávat, ale též cestou k další aktivitě na poli ochrany životního prostředí. Přístup k informacím o životním prostředí je tak chápán jako nezbytný prostředek k prosazování práva na příznivé životní prostředí. Základním předpokladem ochrany a zachování příznivého životního prostředí je pak co nejhlubší uvědomění si problému a co nejširší participace ze strany občanů. Jak uvádí Petr Kužvart, „*získání informací je prvním krokem v systematické aktivitě místních komunit a nátlakových skupin na jejich cestě k postavení ohniska uvědomělé a angažované občanské společnosti postavené na aktivitě zdola*“.¹³

Jelikož příroda nerespektuje hranice států vytvořené lidmi, je v oblasti ochrany životního prostředí nesmírně důležitá, mezinárodní spolupráce. Pouze koordinovaný společný postup může vést k efektivnímu řešení environmentálních problémů. Dosažení konsensu na mezinárodní úrovni a společná environmentální politika je tedy nutným předpokladem úspěchu. Hledání takové shody však může být velice komplikované. Aktuální mocenské a ekonomické zájmy bohužel často převáží rizika, která hrozí ve vzdálenější budoucnosti.

I když některé dílčí problémy ochrany životního prostředí byly řešeny již dříve,¹⁴ až prudce se zhoršující kvalita životního prostředí koncem 60. let vedla k svolání první celosvětové konference o životním prostředí. Konference OSN o životním prostředí se konala ve dnech 5. - 15. června 1972 ve Stockholmu. Jejími hlavními výsledky byly tři právně nezávazné dokumenty¹⁵ a následné založení Programu životního prostředí při

¹³ KUŽVART, P. K novému zákonu o přístupu k informacím o životním prostředí. In JANČÁŘOVÁ, I. (ed.), *Přístup k informacím o životním prostředí: Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 18 – 21.

¹⁴ např. Úmluva o ochraně ptáků užitečných pro zemědělství z roku 1902, Konvence o ochraně přírody a zachování volně žijících druhů fauny a flory na západní polokouli z roku 1940 nebo Úmluva o rybolovu a zachování biologického bohatství volného moře z roku 1958, více viz DAMOHORSKÝ, Milan et. al. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: Beck, 2010. s. 100, 101.

¹⁵ Závěrečná deklarace o životním prostředí člověka (Stockholmská deklarace), Akční plán a Rezoluce o institucionálních a finančních ujednání.

OSN (UNEP).¹⁶ Z pohledu vývoje mezinárodního práva životního prostředí je patrně nejdůležitějším výstupem konference Stockholmská deklarace,¹⁷ v jejímž principu 1 je právo na příznivé životní prostředí uznáno jako základní lidské právo. Z pohledu práva na environmentální informace stojí za povšimnutí zejména doporučení 95 – 101 Akčního plánu,¹⁸ která se zabývají shromažďováním a výměnou environmentálních informací na mezinárodní úrovni a také potřebou zajistit dostatečnou osvětu veřejnosti pokud jde o problémy životního prostředí. Na výsledky Stockholmské konference okamžitě navázalo tehdejší Evropské hospodářské sdružení (dále jen „EHS“), které již v následujícím roce přijalo První akční plán na ochranu životního prostředí. Akční plány, které stanovovaly priority EHS v oblasti životního prostředí, pak byly přijímány každých pět let.

Dalším významným milníkem ve vývoji koncepcí environmentální politiky byl rok 1987, kdy byl poprvé definován princip udržitelného rozvoje. Stalo se tak ve Zprávě o stavu životního prostředí vydané Světovou komisí pro životní prostředí a rozvoj při OSN nazvané *Our common future*¹⁹. Dnes již klasická definice udržitelného rozvoje říká, že „*udržitelný rozvoj je takový rozvoj, který zajistí potřeby současných generací, aniž by bylo ohroženo splnění potřeb generací příštích, a aniž by se to dělo na úkor jiných národů.*“ Od toho okamžiku se udržitelný rozvoj stal téměř zaklínadlem a uznávaným obecným cílem. Jako mezinárodněprávně relevantní princip byl pak poprvé výslovně uznán Mezinárodním soudním dvorem v rozhodnutí ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros*.²⁰

Ve stejném roce pak byla přijetím Jednotného evropského aktu do Smlouvy o EHS začleněna kapitola o životním prostředí. Z hlediska přístupu k environmentálním informacím byl však nejdůležitějším dokumentem roku 1987 Čtvrtý akční program

¹⁶ UNEP je zvláštní instituce zřízená při OSN pro koordinaci ochrany životního prostředí, více informací na oficiálních internetových stránkách programu dostupných z WWW: <http://www.unep.org/>

¹⁷ Závěreční deklarace o životním prostředí člověka, text v angličtině dostupný z WWW: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>

¹⁸ Text v angličtině dostupný z WWW: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1511&l=en>

¹⁹ Text v angličtině dostupný na WWW: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

²⁰ Více BELL Stuart; MCGILLIVRAY Donald. *Environmental law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. s. 64. Samotný text rozsudk MSD ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* (Maďarsko v. Slovensko), I.C.J. Reports 1997, p. 7. Je dostupný v angličtině na WWW: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>

EHS,²¹ který si jako jeden z hlavních cílů vytyčil zkvalitnění přístupu k informacím o životním prostředí.

Na setkání Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě na téma ochrany životního prostředí, která se konala v Sofii o dva roky později, se téměř všechny zúčastněné státy shodly, že je potřeba prohloubit environmentální demokracii. Tedy, že jedincům i skupinám a organizacím, které mají zájem na životním prostředí, musí být umožněno volně se shromažďovat a vyjadřovat svůj názor na environmentální otázky, a že musí mít právo podílet se na veřejné debatě a k tomu naprosto nezbytný přístup k relevantním informacím.²² Přijetí dokumentu, který by oficiálně potvrdil tento postoj, však zablokovala tehdejší hostitelská země Rumunsko.²³

Přelomovou událostí mezinárodního environmentálního práva se stala Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, která se konala dvacet let po Stockholmské konferenci, ve dnech 3. – 14. června 1992 v brazilském Rio de Janeiro. Na této konferenci byl princip práva na environmentální informace poprvé výslovně uznán na celosvětové úrovni. Dvacet let od Stockholmské konference byla za účasti zástupců 172 států a více než 2000 zástupců neziskových organizací přijata Deklarace o životním prostředí a rozvoji²⁴. Tato deklarace, známá také jako Deklarace z Ria, obsahuje 27 principů, jejichž dodržování by mělo vést k trvale udržitelnému rozvoji. Jako jedna z těchto zásad je v principu 10 zakotvena zásada takzvané environmentální demokracie. Podle této zásady je nejvhodnější řešit otázky životního prostředí společně s veškerou zainteresovanou veřejností. K dosažení takové spolupráce má být na národní úrovni každému zaručen přístup k informacím o životním prostředí, možnost podílet se na rozhodování ve věcech životního prostředí, ale též efektivní právní ochrana v těchto věcech. Deklarace tak prvně definuje tři základní, vzájemně provázaná, environmentální procesní práva, která mají zajistit lepší ochranu životního prostředí zapojením široké veřejnosti. Informovanost veřejnosti je pak chápána jako nutný předpoklad takové

²¹ Úř. věst. C 70, 18.3.1987, s. 3

²² Viz Zpráva o závěrech a doporučeních z tohoto setkání KBSE, text v angličtině dostupný na WWW: <<http://www.osce.org/eea/14075>>.

²³ Srov. STEC, Stephen. „Aarhus environmental rights“ in Eastern Europe. In The Yearbook of European Environmental Law, 2005, 5, s. 4.

²⁴ Text v angličtině dostupný na WWW: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78>>.

participace. Deklarace doslova říká: „*státy musí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace.*“

2 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY

2.1 Mezinárodní úprava práva na informace o životním prostředí

Cesta od mezinárodně uznaných principů a zásad zakotvených v takzvaných „*soft law*“ dokumentech ke konkrétní závazné právní úpravě však nebývá nejsnazší. Na úrovni právně závazných mezinárodních smluv bylo právo environmentální informace nejdříve upravováno pouze v souvislosti s naléhavou potřebou upravit výměnu informací mezi státy či mezinárodními organizacemi navzájem. Mezi multilaterální mezinárodní smlouvy tohoto typu můžeme zařadit například **Úmluvu o včasném oznamování jaderné havárie**²⁵ z roku 1986, která ukládá smluvním státům povinnost navzájem se informovat při jaderných haváriích, které mají nebo by mohly mít přeshraniční dopad.²⁶ Ustanovení o výměně informací mezi zemí původu a zemí dovozu geneticky změněných organismů můžeme nalézt i v **Úmluvě o biodiverzitě**²⁷ z roku 1992. Právo veřejnosti na přístup k informacím o životním prostředí pak bylo postupně přidáváno do speciálních složkových mezinárodních environmentálních smluv, které v rámci úpravy konkrétní oblasti ochrany životního prostředí upravují též právo na relevantní informace. Dotčená ustanovení těchto smluv se zabývají převážně tím, které konkrétní informace musí být zveřejňovány a kým, případně jaké informace nesmí být zatajovány. Takovou úpravu najdeme například v **Úmluvě o ochraně a využívání vodních toků přesahujících hranice státu a mezinárodních jezer**,²⁸ jež určuje, které informace musí být poskytnuty veřejnosti, nebo v **Stockholmské úmluvě o perzistentních organických polutantech**,²⁹ která naopak stanoví, že informace týkající se lidského zdraví a bezpečnosti životního prostředí nemohou být považovány za tajné.³⁰

²⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o včasném oznamování jaderné nehody č. 116/1995 Sb.

²⁶ Srov. LEME MACHADO, Paulo Affonso. Information and Environment: The Evolution of Environmental Law. *Environmental Policy and Law*. 2007, 37, 2 – 3, s. 199.

²⁷ Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti pod č. 134/1999 Sb.

²⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer č. 59/2002 Sb. m. s.

²⁹ S Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech č. 40/2006 Sb.m.s., ve znění sdělení č. 24/2007 Sb.m.s.

³⁰ Srov. LEME MACHADO, Paulo Affonso. Information and Environment: The Evolution of Environmental Law. *Environmental Policy and Law*. 2007, 37, 2 – 3, s. 199.

Nejkomplexnější úpravu práva na informace o životním prostředí však nepochybně obsahuje Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“ či „Úmluva“),³¹ která upravuje právo na environmentální informace na obecné úrovni.

2.1.1 Aarhuská úmluva

Východiskem pro vytvoření Aarhuské úmluvy byla takzvaná *Sofijská směrnice*,³² která byla přijata na třetí ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v bulharské Sofii v roce 1995. Aarhuská úmluva pak byla podepsána zástupci 35 států v červnu roku 1998 na čtvrté ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském Aarhusu. Účinnosti nabyla Úmluva v souladu s ustanovením článku 20 devadesátým dnem od uložení šestnácté ratifikační listiny, tedy 30. října 2001. Česká republika, která byla jedním z původních signatářů Úmluvy, ji ratifikovala 6. července 2004, 17. února 2005 pak k Úmluvě přistoupilo také tehdejší Evropské společenství.³³ V současnosti má Úmluva již 44 smluvních stran z řad evropských a středoasijských států, včetně všech členských států Evropské unie s výjimkou Irska.³⁴

I přes regionální charakter Úmluvy její význam jasně překračuje hranice smluvních států a byla mnohokrát označena za výjimečný počín mezi multilaterálními environmentálními smlouvami.³⁵ Ole W. Pedersen spatřuje výjimečnost Aarhuské úmluvy zejména v tom, že jako první jednoznačně dává ochranu životního prostředí do

³¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí č. 124/2004 Sb.m. s..

³² Draft guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation on Environmental Decision – making. Text v angličtině dostupný na WWW: <<http://www.unece.org/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>>

³³ Přijetím Lisabonské smlouvy bylo Evropské společenství nahrazeno Evropskou unií, která se stala jeho nástupkyní (čl. 1 pododst. 3 SEU), v této práci tak napříště budu používat pojem Evropská unie, nebude-li to zjevně kontextově nepatřičné.

³⁴ Informace k 1. 3. 2011 Aktuální stav ratifikace Aarhuské úmluvy je možné najít na WWW: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en>

³⁵ Např. Kofi.Annan řekl : "Although regional in scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizen's participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities." dostupné z WWW: <<http://www.unece.org/env/pp/>> [citováno dne 24. 4. 2011]

souvislosti s lidskými právy. Vymezení povinností, které mají signatářské země vůči svým občanům, pak připomíná lidskoprávní dokumenty více než kterákoliv jiná mezinárodní environmentální úmluva.³⁶ Aarhuská úmluva je velmi neobvyklá také způsobem svého vzniku. Jak upozorňuje Svitlana Kravchenco, jednající státy již v době projednávání návrhu úmluvy postupovaly podle principů, které měly být v nové úmluvě zakotveny. Nevládní organizace, jako reprezentanti angažované veřejnosti, byly vyzvány, aby vytvořily koalici, zapojily se do vyjednávání, a staly se tak smluvním státům téměř rovným partnerem.³⁷

Pozoruhodná je též koncepce, kterou si smluvní strany na svém setkání zvolily pro dohled nad dodržováním úmluvy. Na základě ustanovení článku 15 byl na prvním setkání smluvních stran v roce 2002 zřízen takzvaný Výbor pro plnění Úmluvy (*the Compliance Committee*). Tento Výbor přijímá podněty od nejširší veřejnosti a prošetřuje, jak jednotlivé státy dodržují povinnosti, které se zavázaly plnit.

2.1.2 Předmět úpravy Aarhuské úmluvy

Jak je patrné již z plného názvu Aarhuské úmluvy, předmětem její úpravy jsou tři relativně samostatná nicméně vzájemně úzce propojená environmentální procesní práva. Těmito takzvanými třemi pilíři environmentální demokracie jsou:

- I. Přístup k informacím o životním prostředí
- II. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech ve věcech životního prostředí
- III. Přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí

Východiska úmluvy jsou deklarována v preambuli, která sice není právně závazná, nicméně je velmi důležitým interpretačním vodítkem. Smluvní strany v preambuli odkazují na přelomové dokumenty mezinárodního environmentálního práva jako je Stockholmská deklarace či Deklarace z Ria. Jasně pak uznávají právo na příznivé životní prostředí a hlásí se k principu udržitelného rozvoje. Podle ustanovení

³⁶ Srov. PEDERSEN, Ole. W. „European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A long time coming?“ *The Georgetown International Environmental Law Review*. 2008, 21, 1, s. 93.

³⁷ Více KRAVCHENCO, Svitlana. *The Aarhus Convention and innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 2007, 18, 1, s. 7.

článku 1 je cílem úmluvy úpravou těchto tří procesních práv „*přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu.*“ Preambule však také v souladu s koncepcí udržitelného rozvoje deklaruje, že každý „...*má povinnost, jako jednatel i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací*“ (důraz přidán).³⁸ Přístup ke kvalitním environmentálním informacím a možnost podílet se na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí jsou tak chápány jako nezbytný předpoklad k uplatnění tohoto práva ale i k dostání této povinnosti. Možnost domoci se právní ochrany v těchto věcech pak zajišťuje vymahatelnost těchto práv, jelikož deklarovaná nicméně nevymahatelná práva mají v praxi jen velmi malý význam.

Samotný normativní text Úmluvy je možné rozdělit do pěti relativně samostatných částí. Ústřední tři části postupně upravují již zmíněné tři pilíře, tedy právo na přístup k environmentálním informacím (čl. 4, 5), účast veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí (čl. 6, 7, 8) a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (čl. 9).

Úvodní ustanovení vymezují cíl, základní pojmy a principy úmluvy (čl. 1, 2 a 3). O cílech upravených v článku 1 Úmluvy již bylo pohovořeno dříve. Pokud se jedná o definice základních pojmů, ty jsou upraveny v článku 2. V tomto článku jsou poměrně široce vymezeny základní pojmy, s nimiž úmluva pracuje, tedy *státní orgán, environmentální informace, veřejnost* a *dotčená veřejnost*. Poslední článek této části, který je nazván „*všeobecná ustanovení*“, pak ukládá smluvním stranám, aby zajistili co nejširší aplikaci principů Úmluvy. Strany mají samozřejmě zajistit řádnou implementaci ustanovení Úmluvy. Toto ustanovení poměrně jasně deklaruje snahu smluvních stran o co možná nejširší pojetí environmentálních procesních práv. Smluvní strany mají aktivně usilovat o to, aby veřejnost svá práva v oblasti environmentální demokracie využívala, čehož má být dosaženo především osvětou a výchovou, ale též vstřícným přístupem úřadů a úředníků a přiměřenou podporou environmentálních neziskových organizací.

³⁸ Viz bod 7 preambule Aarhuské úmluvy.

Poslední, rozsahem největší, část úmluvy pak řeší organizační a institucionální zajištění Úmluvy (čl. 10 – 22). V těchto ustanoveních jsou stanoveny podmínky za jakých je možno úmluvu měnit či doplňovat, způsob jakým je kontrolováno plnění úmluvy nebo též způsoby urovnání sporů. V článku 10 úmluvy se strany zavazují k pravidelnému setkávání se na *zasedání stran*, jehož cílem je zkoumání naplňování Úmluvy a přijímání dalších opatření směřujících k prohlubování environmentální demokracie. Smluvní strany si za tím účelem mají mimo jiné předávat informace o dosavadních získaných zkušenostech a posuzovat politiky a právní a metodické postupy. Zasedání stran má též vytvářet podpůrné orgány Úmluvy a připravovat vhodné protokoly či doplnění Úmluvy. Princip účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech je promítnut do ustanovení odstavce 5 článku 10, podle kterého se za splnění určitých podmínek mohou zasedání stran zúčastnit i environmentální nevládní organizace v roli pozorovatelů.

Do dnešního dne proběhla tři pravidelná³⁹ a dvě mimořádná⁴⁰ zasedání stran a čtvrté řádné zasedání stran by se mělo konat na přelomu června a července roku 2011 v moldavském Kišiněvě.⁴¹ Na prvním mimořádném zasedání stran Úmluvy, které se konalo v roce 2003 v Kyjevě v rámci páté ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“, byl pak přijat úmluvou předpokládaný doplňující **Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek** (dále jen „Protokol PRTR“).⁴² Cílem tohoto protokolu je utváření propojených ucelených registrů informací o únicích a přenosech znečišťujících látek, který bude veřejně a bezplatně přístupný široké veřejnosti. Protokol PRTR vstoupil v platnost 8. října 2009 a Česká republika dokončila ratifikaci

³⁹ První řádné zasedání se konalo rok od vstoupení Úmluvy v platnost, tedy v roce 2002, v italské Lucce. V roce 2005 následovalo zasedání stran v Almatě v Kazachstánu, na kterém byl přijat doplněk k úmluvě, týkající se účasti veřejnosti o rozhodování o záměrném uvolňování GMO, a v roce 2008 pak prozatím poslední pravidelné zasedání v lotyšské Rize.

⁴⁰ Ta se konala v roce 2003 v Kyjevě a v roce 2010 v Ženevě, při příležitosti konání ministerských schůzí „Životní prostředí pro Evropu.“

⁴¹ Více informací o orgánech Aarhuské úmluvy, jednotlivých zasedáních stran úmluvy a jejich výstupech je možno najít na oficiálních internetových stránkách Úmluvy dostupných na WWW: <<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>>

⁴² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2009 o sjednání Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek.

12. srpna stejného roku. V současné době protokol PRTR ratifikovalo 27 z 38 smluvních stran protokolu, včetně Evropské unie.⁴³

2.1.3 Postavení Aarhuské úmluvy v českém právním řádu

Podle čl. 10 Ústavy České republiky⁴⁴ jsou vyhlášené a ratifikované mezinárodní smlouvy platným pramenem českého práva, který má v případě nesouladu s vnitrostátní úpravou aplikační přednost před zákonem. Přímou aplikovat lze však pouze ustanovení, která jsou takzvaně „*self-executing*“, tedy taková ustanovení, která dostatečně konkrétně upravují práva a povinnosti jednotlivců. Aarhuská úmluva je však v naprosté většině svých ustanovení adresovaná smluvním stranám úmluvy (tedy státům nebo organizacím) a ukládá jim, aby zajistily řádnou implementaci úmluvy, přičemž v mnoha případech ponechává prostor pro co nejvhodnější začlenění principů Aarhuské úmluvy do toho kterého právního řádu. Z výše uvedeného je patrné, že taková ustanovení nestanoví jasná a konkrétní práva a povinnosti jednotlivců, která by bylo možné přímo použít. Názor, že úmluva není přímo aplikovatelná, ostatně zastává i Ústavní soud, který se k této otázce již několikrát vyjadřoval.⁴⁵ Ústavní soud opakovaně judikoval, že „... z *textu této úmluvy, jež ve svém článku 1 předpokládá postupné uskutečňování obecně formulovaných cílů smluvními státy, nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.*“⁴⁶ Nemožnost přímé aplikace těchto ustanovení však v žádném případě neznamená, že by Aarhuská úmluva neměla na vnitrostátní právo žádný vliv. Úmluva je totiž velmi důležitým interpretačním vodítkem při výkladu a aplikaci vnitrostátního práva, „*je-li tedy možné*

⁴³ Stav k 1. 4. 2011, aktuální stav ratifikace dostupný na WWW: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en>

⁴⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „Ústava“)

⁴⁵ Srov. např. Usnesení ÚS ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2660/08, Usnesení ze dne 15.06.2009, sp. zn. IV.ÚS 2659/08 nebo Nález ÚS ze dne 17.03.2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

⁴⁶ Srov. usnesení ÚS ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III.ÚS 3118/07, usnesení ÚS ze dne 15.06.2009, sp. zn. IV.ÚS 2659/08, nebo usnesení ÚS ze dne 02.09.2010, sp. zn. I.ÚS 2660/08.

*vyložit vnitrostátní normy ... vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.*⁴⁷

Jak dále upozorňuje Ústavní soud, ke stejnému závěru je nutné dojít též z hlediska závazků, které České republice plynou z členství v Evropské unii. Problematika upravená Aarhuskou úmluvou spadá do pravomocí Evropské unie a jelikož tehdejší Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě, „*mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47 – 48].*“ Podobně se ostatně nedávno vyslovil i Soudní dvůr Evropské unie (dále pouze „SDEU“)⁴⁸, který při rozhodování o předběžné otázce slovenského Nejvyššího soudu týkající se přímého účinku Aarhuské úmluvy (konkrétně čl. 9 odst. 3.) dovedl, že dané ustanovení sice nemá v právu Evropské unie přímé účinky, vnitrostátní soud má však při aplikaci vnitrostátního práva v co největší míře zohlednit cíle úpravy obsažené v Aarhuské úmluvě.⁴⁹

Přestože se ztotožňuji s názorem Ústavního soudu, že mnohá ustanovení Aarhuské úmluvy jsou formulována jako obecné cíle, jejichž konkrétní naplnění je ponecháno na vnitrostátní úpravě, nemohu s argumentací Ústavního soudu souhlasit zcela. Ústavní soud totiž nepřiznává přímou aplikovatelnost žádnému ustanovení Úmluvy.⁵⁰ Domnívám se, že některá ustanovení, například ta která stanoví maximální možnou lhůtu pro vydání informace na žádost (čl. 4 odst. 2) či způsob odmítnutí žádosti o informace (čl. 4 odst. 7), jsou dostatečně konkrétní k tomu, aby v případě nekonformní vnitrostátní úpravy byla použita přímo.⁵¹ Na tomto místě je vhodné podotknout, že v souladu s jednou z hlavních zásad Aarhuské úmluvy, kterou je zajištění co nejširšího přístupu k environmentálním procesním právům,

⁴⁷ Nález ÚS ze dne 17.03.2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07

⁴⁸ Přijetím Lisabonské smlouvy se mimo jiné změnila základní terminologie evropského práva. Ve své práci používám aktuální terminologii Soudní dvůr Evropské unie (dále je „SDEU“) namísto dřívějšího označení Evropský soudní dvůr, a to i v případě starších rozhodnutí této instituce.

⁴⁹ Viz Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C – 240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*.

⁵⁰ Srov. Nález ÚS ze dne 17.03.2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07 bod 18.

⁵¹ Samozřejmě za předpokladu, že právo na informace by bylo institucionálně zakotveno a nesoulad by panoval pouze v konkrétních otázkách.

by se o nesouladnou vnitrostátní úpravu jednalo pouze v případě, že by tím byl přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na environmentálním rozhodování či přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí zúžen (čl. 3 odst. 5).

2.2 Evropská právní úprava

Jak již bylo zmíněno dříve, myšlenka na úpravu přístupu k informacím o životním prostředí byla do evropské environmentální politiky včleněna Čtvrtým akčním plánem tehdejšího Společenství v roce 1987. Na základě tohoto akčního plánu pak 7. června 1990 Rada Společenství přijala **směrnici 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí** (dále jen „Směrnice 90/313/EHS“), která, jak poukazuje Phillippe Sands, byla prvním mezinárodním právním předpisem, který zakotvuje právo na přístup k informacím o životním prostředí.⁵² V preambuli směrnice odkazuje na přijatou environmentální politiku Společenství a uvádí důvody pro úpravu přístupu veřejnosti k environmentálním informacím, mezi nimiž je i naděje, že lepší informovanost povede k lepší ochraně životního prostředí. Zdůrazňuje též potřebu harmonizované úpravy, aby subjekty z jednotlivých členských států nebyly znevýhodněny. Směrnice zavedla základní zásady přístupu k informacím o životním prostředí, i když ve srovnání s pozdějšími úpravami byla poměrně obecná. Z formulace článku 8 je zřejmé, že se jedná o první úpravu dané věci a Evropské společenství počítalo s možností další úpravy na základě zkušeností členských států. S postupem času se ukázalo, že taková změna bude opravdu nutná, protože výklad směrnice působil značné problémy a úprava přístupu k informacím se v jednotlivých členských státech velmi lišila.⁵³

2.2.1 Směrnice

Pro začlenění takzvaného prvního pilíře Aarhuské úmluvy do evropského práva byla 28. ledna 2003 přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady

⁵² Srov. SANDS, Phillippe. *Principles of International Environmental Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. s. 854.

⁵³ Srov. RYALL, Áine. *Access to Information on the Environment: the Challenge of Implementing Directive 2003/4/EC*. University College Cork. 2007.

90/313/EHS (dále jen „Směrnice 2003/4/ES“).⁵⁴ Jak je zvykem, směrnice ve své úvodní části shrnuje důvody svého přijetí. Uvádí zde jak potřebu sladit evropskou úpravu s požadavky Aarhuské úmluvy, tak snahu dále rozvíjet předchozí úpravu Směrnice 90/313/EHS na základě zprávy o zkušenostech s dosavadní úpravou, kterou pro Evropský parlament a Radu vypracovala Komise podle ustanovení článku 8 zmíněné směrnice. Proklamuje, v té době již dobře zavedený princip, že dobrý přístup k environmentálním informacím, jejich šíření a osvěta, vedou k prohloubení celospolečenské diskuse, k větší míře účasti veřejnosti na rozhodování o záležitostech životního prostředí, a tím pádem i k lepší ochraně životního prostředí. Jak upozorňuje Áine Ryall, posun od předchozí směrnice je zřejmý také z faktu, že tato nová směrnice zakotvuje *právo* na přístup k informacím, zatímco dříve byla pouze zaručena *svoboda* takového přístupu.⁵⁵ V souladu s Aarhuskou úmluvou je pak zdůrazněn zájem na co možná nejširší úpravě přístupu k environmentálním informacím a k docílení takové úpravy jsou v preambuli jasně stanovena interpretační pravidla. Pokud jde o vymezení okruhu informací a povinných subjektů spadajících pod právní režim směrnice, měla by být interpretace pojmů co nejširší. Naopak výklad důvodů pro omezení či odepření přístupu k informacím musí být vždy restriktivní a pokaždé musí být individuálně zváženo, zda zájem na odmítnutí informací je větší než veřejný zájem na jejich poskytnutí.⁵⁶

Směrnice 2003/4/ES „obsahuje v drtivé většině jasné, přesné a bezpodmínečné normy směřující k přímému založení práv jednotlivců, z čehož se dá dovozovat jejich bezprostřední účinek.“⁵⁷

K implementaci Aarhuské úmluvy byla přijata též **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES** ze dne 26. 5. 2003 **o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES (dále jen „Směrnice 2003/35/ES“)**, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Tato směrnice měla do práva

⁵⁴ Zveřejněna v Úř. Věst. EU L 41 14. 2. 2003, s. 26 – 32.

⁵⁵ Srov. RYALL, Áine. Access to Environmental Information: A Review of Contemporary Developments. In FELDMAN, E (ed) *Freedom of Information Law and Practice*. Dublin: First Law, 2006. s. 94 – 110.

⁵⁶ K tomu též např. nedávné rozhodnutí SDEU ve věci C-266/09 *Stichting Natuur en Milieu*.

⁵⁷ KORBEL, František et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 225

Evropské unie začlenit hlavně ustanovení druhého pilíře Aarhuské úmluvy, týkajícího se účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí. V tomto duchu též směrnice novelizovala směrnice upravující procesy posuzování vlivu na životní prostředí⁵⁸ a vydávání integrovaného povolení.⁵⁹ V rámci své úpravy zdůrazňuje vztah účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech a k tomu nezbytné poskytování relevantních informací. Členské státy pak mají, v souladu s ustanovením Aarhuské úmluvy, zajistit, aby veřejnost byla včas a dostatečně informována o veškerých připravovaných rozhodovacích procesech, na kterých má právo se účastnit, o možnostech své účasti a v neposlední řadě o rozhodnutích, která z takových procesů vzešla.

Poslední směrnicí, kterou je vhodné v této souvislosti zmínit je **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES** ze dne 14. března 2007 **o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)** (dále jen „Směrnice INSPIRE“). Jak již napovídá název směrnice, jejím účelem je koordinace sdílení prostorových informací v rámci Evropské unie, a to pro účely environmentálních politik Unie, ale i jiných činností, které mohou ovlivnit životní prostředí. Do úpravy této směrnice spadají prostorová data, která se týkají oblastí vyjmenovaných v přílohách směrnice na svrchovaném území členských států, která mají povinné subjekty k dispozici v elektronické podobě. Jedná se tedy v podstatě o úpravu celoevropského sdílení prostorových informací, které již povinné osoby měly v držení.

2.2.2 Nařízení

Výše zmíněné směrnice kladou nejrůznější nároky na otevřenost a publicitu veřejných orgánů členských států, avšak nechávají jim určitý prostor pro začlenění těchto zásad do vnitrostátních právních řádů. Stejně požadavky na otevřenost veřejné správy však musí být kladeny též na orgány Evropské unie. Práva veřejnosti přímo vůči orgánům jsou tak upravena přímo závaznými nařízeními, která není třeba jakýmkoliv způsobem transponovat. Obecným předpisem v této oblasti je **nařízení Evropského**

⁵⁸ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezení znečištění, tato směrnice je kodifikovaným zněním původní Směrnice IPPC 96/61/ES a jejích novel.

parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 **o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise** (dále jen „Nařízení 1049/2001“), které bylo jediným předpisem, který upravoval přístup k informacím evropských institucí až do poloviny roku 2007. Toto nařízení však nesplňovalo požadavky, které na smluvní strany klade Aarhuská úmluva. Nařízení 1049/2001 například zaručuje přístup k dokumentům pouze občanům a právnickým osobám se sídlem v Evropské unii a navíc omezuje povinné subjekty pouze na tři hlavní instituce uvedené v názvu, což kritéria Aarhuské úmluvy rozhodně nenaplnuje, přestože, jak upozorňuje Sofia de Abreu Ferreira, preambule nařízení nabádá i ostatní orgány a agentury Evropské unie,⁶⁰ aby zásady toho nařízení uplatňovaly. Evropské společenství tak bylo nuceno přijmout nové **nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006** ze dne 6. září 2006 **o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství** (dále jen „Aarhuské nařízení“).

Toto nové Aarhuské nařízení mělo přispět k naplnění požadavků Aarhuské úmluvy a je v podstatě jakýmsi doplňkem dřívější právní úpravy. Cíl upravit v souladu s Aarhuskou úmluvou pasivní i aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí orgány Evropské unie, ale také umožnit účast veřejnosti při tvorbě plánů a programů souvisejících s životním prostředím a přístup k právní ochraně v těchto věcech na evropské úrovni je jako tradičně vymezen v ustanovení článku 1. Aarhuské nařízení pak za žadatele označuje „*každou fyzickou či právnickou*“ osobu a ruší tak diskriminaci mimo unijních žadatelů. Dále v souladu s Aarhuskou úmluvou definuje i další základní pojmy, rozšiřuje okruh povinných subjektů a ukládá jim povinnosti v souvislosti s aktivním zpřístupňováním environmentálních informací. Pokud jde o pasivní zpřístupňování informací o životním prostředí, má být i nadále použito postupu podle Nařízení 1049/2001, ovšem s výjimkami vyplývajícími z ustanovení Aarhuského nařízení.

⁶⁰ Viz DE ABREU FERREIRA, Sofia. The Foundamental Right of Access to Environmental in the EC: A Critical Analysis of WWF-EPO v. Council. *Journal of Environmental Law*. 2007, 19, 3, s. 403.

Z pohledu aktivního zpřístupňování informací o životním prostředí je potom nejdůležitějším právním předpisem **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006** ze dne 18. ledna 2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (dále jen „Nařízení E-PRTR“). Podobně jako Aarhuské nařízení i toto nařízení bylo přijato k naplnění závazků, které pro Evropskou unii vyplývají z mezinárodního práva, konkrétně z Protokolu PRTR. Tímto nařízením byl zřízen Evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek (dále je „E-PRTR“), jakožto bezplatně veřejně přístupná elektronická databáze, v nařízení definovaných informací. Tento registr zveřejňuje Komise (čl. 4) na základě informací, které jí dodávají členské státy (čl. 7). Nařízení E-PRTR obsahuje základní definice (čl. 2) a následně stanoví podmínky a rozsah ohlašování požadovaných údajů. Ve třech přílohách k nařízení jsou pak upřesněny dotčené činnosti a znečišťující látky a konkretizován formát v jakém mají být data členskými státy poskytována. Cílem toho registru je zajistit veřejnosti co nejjednodušší přístup ke kvalitně zpracovaným uceleným environmentálním informacím v celounijním rozměru.

2.3 Česká právní úprava

2.3.1 Východiska právní úpravy

Jak již bylo řečeno, na mezinárodní úrovni je právo na informace tradičně řazeno mezi základní lidská práva a bývá chápáno jako jeden z prostředků pro naplňování dalších práv a svobod. Ani česká právní úprava v tomto nezůstává pozadu. Právo na informace, těsně spojené se svobodou projevu, je upraveno v **článku 17 Listiny základních práv a svobod**,⁶¹ který je prvním článkem v druhém oddílu druhé hlavy Listiny upravujícím politická práva. První odstavec tohoto článku jednoduše proklamuje svobodu projevu a právo na informace. Zbylé odstavce pak tato zaručená práva dále konkretizují, ale určují též jejich limity. Svoboda projevu a právo na informace jak jsou upraveny v článku 17, jsou přímo aplikovatelná práva, jichž se může každý domáhat bez dalšího provedení zákonem. Z toho a contrario vyplývá, že pouze zákonem může být toto právo omezeno.

⁶¹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“)

Možnost omezení tohoto práva zákonem Listina předpokládá a dále stanoví, že tak může být učiněno pouze z vymezených důvodů. Jedná se o situace, ve kterých nad zájmem na zveřejnění určitých informací převáží jiný ústavně chráněný zájem. Toto právo je tedy možné omezit „...*jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*“ (čl. 17 odst. 4). V souladu s principem otevřenosti veřejné správy je v posledním odstavci tohoto článku zakotvena povinnost správních orgánů na základě předpokládané zákonné úpravy poskytovat veřejnosti přiměřené informace o své činnosti.

I přesto, že článek 17 je z valné většiny přímo aplikovatelný, výkon tohoto práva bez další konkretizace a institucionálního zajištění byl poměrně komplikovaný a zdlouhavý. Zákonem, který tento problém řeší komplexní úpravou přístupu k informacím, je **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím** (dále pouze „ZI“).⁶² Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2000 a od té doby byl již několikrát novelizován, mimo jiné též z důvodů implementace unijního práva.⁶³ Zákon konkrétně stanoví, které povinné subjekty mají informace poskytovat, jak při tom mají postupovat, a také přesně stanoví podmínky pro odmítnutí poskytnout informaci. Pojem informace pak definuje velmi široce jako „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči*“ a vylučuje z něj pouze počítačové programy (§3 odst. 3 a 4 ZI). Podle ustanovení § 2 odstavce 3 se zákon nevztahuje na informace, jež jsou předmětem průmyslového tajemství a dále informace, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon. Do této poslední kategorie budou spadat též informace o životním prostředí.

Rozdílný charakter úpravy obecného práva na informace a práva na informace o životním prostředí je zřejmý též z jejich rozdílné úpravy v Listině. Politická práva byla jedna z prvních, která začala být za základní lidská práva prosazována již v 18. století, naopak právo na příznivé životní prostředí si toto postavení buduje až

⁶²Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

v posledních desetiletích.⁶⁴ Listina, též s ohledem na dobu svého vzniku, již v preambuli odkazuje na princip udržitelného rozvoje a právo na příznivé životní prostředí je dále upraveno v článku 35. Jestliže právo na příznivé životní prostředí se do ústavních zakotvení dostává poměrně pomalu, ústavní úprava práva na informace o životním prostředí obsažená v odstavci 2 článku 35, která každému zaručuje „... právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů,“ patří mezi naprosté výjimky.⁶⁵

Článek 35 je systematicky zařazen mezi hospodářská a sociální práva a podle čl. 41 odst. 1 Listiny a na rozdíl od obecného práva na informace jakožto politického práva je možné se tohoto práva domáhat pouze na základě zákona.

2.3.2 Zákon o právu na informace o životním prostředí

Vzhledem k tomu, že práva na environmentální informace je možné se domáhat pouze na základě zákona, zůstalo toto ústavně zaručené právo poměrně dlouho dobu realizovatelné pouze na základě roztržité úpravy v řadě dílčích složkových zákonů. Změna nastala až v roce 1998, kdy po různých legislativních peripetiích⁶⁶ 1. července vstoupil v platnost **zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**⁶⁷ (dále jen „ZÍŽP“). Tento zákon, který byl přijat dříve než obecný zákon o svobodném přístupu k informacím, se snaží komplexně upravit problematiku zpřístupňování environmentálních informací. Kromě úpravy v Listině, zákonodárce při tvorbě zákona vycházel zejména ze směrnice 90/313/EHS a v potaz bral též Sofijskou směrnici a další přípravné práce na chystané Aarhuské úmluvě.⁶⁸

⁶⁴ K pojetí environmentálních práv jako základních lidských práv více např. PEDERSEN, Ole W. *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A long time coming? The Georgetown International Environmental Law Review*. 2008, 21, 1, s. 73 – 111 nebo SOVERSKI, Maria. *Environmental Rights versus Environmental Wrongs: Forum over Substance? Review of European Community and International Environmental Law*. 2007, Vol. 16, No. 3, s. 261 – 273.

⁶⁵ Podobno úpravu může pouze u některých postsovětských zemích a v Norsku. Srov. PEDERSEN, Ole W. *European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A long time coming? The Georgetown International Environmental Law Review*. 2008, 21, 1, s. 110.

⁶⁶ Srov. AMBROZEK, Libor. předmluva k KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace o životním prostředí*. 2.vyd. Brno: Ekologický právní servis, 2000. s. 12.

⁶⁷ Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o právu na informace o životním prostředí. PSP ČR, sněmovní tisk 243/0 ze dne 11. 7. 1997, text dostupný též na WWW:

<<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t024300a.htm>>[citováno dne 28. 3. 2011].

Za dobu své existence byl zákon o přístupu k informacím o životním prostředí již čtyřikrát novelizován. První novelizace byla provedena zákonem č. 132/2000 Sb.⁶⁹ v souvislosti s přijetím nového krajského zřízení.⁷⁰ Tato změna se dotkla pouze ustanovení § 13, který se zabývá environmentální osvětou a vzděláváním, a jednalo se o přenesení některých kompetencí z Ministerstva životního prostředí na kraje. Další dvě novely následovaly v roce 2005. Ta méně významná byla provedena zákonem č. 413/2005 Sb.⁷¹ a z pohledu zákona o právu na informace o životním prostředí se jednalo pouze o drobnou změnu, když se z utajovaných skutečností staly utajované informace.⁷² Významnější a poměrně rozsáhlá novelizace byla provedena zákonem č. 6/2005 Sb.⁷³ z důvodů harmonizace české právní úpravy s požadavky Směrnice 2003/4/ES a Aarhuské úmluvy. Nejnověji byl zákon novelizován v roce 2009 zákonem č. 380/2009 Sb.⁷⁴ pro začlenění směrnice ISPIRE. Zřejmě z důvodu značného rozšíření právní úpravy bylo počátkem roku 2010 vyhlášeno úplné znění zákona pod číslem 6/2010 Sb.

Účelem zákona je zajistit, v souladu s právem Evropské unie a též Aarhuské úmluvy, ústavně zakotvené právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů⁷⁵ a podporovat aktivní přístup povinných subjektů při zpřístupňování informací. Předmět jeho právní úpravy je vymezen v ustanovení § 1 ZIŽP. Zákon upravuje především podmínky přístupu k informacím o životním prostředí, které jsou v držení povinných subjektů, a to jak aktivním zveřejňováním environmentálních informací povinnými subjekty, tak povinností těchto subjektů sdělovat konkrétní informace na žádost z řad veřejnosti. Zákon zakotvuje základní postupy a lhůty, ale též důvody, ze kterých povinné subjekty mohou poskytnutí informací odmítnout. Kromě úpravy, týkající se přímo práva na informace o životním

⁶⁹ Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

⁷⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ Zákon č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

⁷² Viz ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) ZIŽP.

⁷³ Zákon č. 6/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění zákona č. 132/2000 Sb.

⁷⁴ Zákon č. 380/2009 Sb. kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ Čl. 35 odst. 2 LZPS

prostředí, upravuje zákon též související témata jako vzdělávání a osvětu veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí a pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorová data v souladu s požadavky Směrnice INSPIRE. Ustanovení odstavce 2 § 1 pak z úpravy ZIŽP výslovně vylučuje zpřístupňování dat získaných pro statistické účely.

Pro správnou aplikaci zákona je nezbytné vymezit též jeho vztah k ostatním právním předpisům. O vztahu ZIŽP k pramenům mezinárodního a evropského práva již bylo pohovořeno výše. Pokud jde o vztah mezi ZIŽP a dalšími zákony, zde je situace o poznání komplikovanější. Poměrně jasně je vymezen vztah mezi ZI a ZIŽP. Ustanovení § 2 odst. 3 ZI říká, že zákon se „*nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu,*“⁷⁶ jedná se tedy o vztah zákona obecného (ZI) a zvláštního (ZIŽP), který má aplikační přednost. Pro to, který zákon má být použit, bude rozhodujícím kritériem, spadají-li požadované informace pod definice informací o životním prostředí obsažené v ZIŽP. Na takové informace pak má být vždy uplatňován postup podle ZIŽP. Správné určení, podle kterého z informačních zákonů bude povinný orgán postupovat, je velice důležité vzhledem k rozdílné procesní úpravě, o které bude v konkrétních případech blíže pojednáno dále.

Vztahem k ostatním právním předpisům se pak zabývá ZIŽP v ustanoveních §§ 14 až 16. V ustanovení § 14 je řešeno použití předpisů upravujících správní řízení⁷⁷ a též předpisů upravujících soudní ochranu. Podle tohoto ustanovení by měl být Správní řád použit v případech, kdy je odepřeno zpřístupňování informací, a pro počítání lhůt. Ve druhém odstavci je pak zdůrazněno, že rozhodnutí o odepření zpřístupnění informací je po vyčerpání řádných opravných prostředků přezkoumatelné soudem.⁷⁸ Poněkud složitější je otázka vymezení vztahu mezi ZIŽP a některými dalšími zákony, které též upravují poskytování environmentálních informací. S předchozí nedostatečnou úpravou práva na environmentální informace v zákoně o životním prostředí⁷⁹ a v zákoně o ochraně přírody a krajiny⁸⁰ se ZIŽP vyrovnává jejich derogací v ustanovení § 16. Zpřístupňování informací, z nichž některé je možné klasifikovat jako environmentální

⁷⁶ V poznámce pod čarou je pak ZIŽP přímo zmíněn.

⁷⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „Správní řád“

⁷⁸ Tato úprava se může jevit jako nadbytečná, jelikož možnost přezkumu ve správním soudnictví plyne již z povahy správního rozhodnutí.

⁷⁹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, konkrétně ustanovení § 14.

⁸⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ustanovení § 72 odst. 2.

informace, je však zakotveno i v dalších zákonech. Jejich demonstrativní výčet je možné najít v poznámce pod čarou k ustanovení § 15 ZIŽP. Toto ustanovení označuje uvedené zákony jako zákony zvláštní, nicméně stanoví, že rozsah, v jakém by měly být informace poskytnuty podle ZIŽP, nelze omezit. Přestože, jak upozorňuje František Korbela, je zde obráceno interpretační pravidlo *lex specialis derogat legi generali*,⁸¹ situace se zdá být poměrně jasná, pokud jde o právní předpisy, které byly přijaty před nabytím účinnosti ZIŽP. Ustanovení zvláštních zákonů, která se týkají zveřejňování environmentálních informací, by měla být aplikovaná pouze v případech, kdy by tím bylo právo oprávněných subjektů rozšířeno. Větší problémy by mohlo toto ustanovení působit v souvislosti se zákony, které byly přijaty později. Nastává otázka, jak postupovat v případě, že pozdější speciální zákon právo na přístup k informacím omezuje více, než stanoví ZIŽP. Podle Korbela by se v těchto situacích mělo zřejmě postupovat podle derogační zásady *lex posterior specialis derogat legi priori generali*, tedy že pozdější zvláštní předpis bude mít aplikační přednost.⁸² Domnívám se však, že takové řešení není nejšťastnější. Z díkce ZIŽP, ale i Aarhuské úmluvy a Směrnice 2003/4/ES, je patrné, že cílem zákonodárce bylo vytvořit jakýsi minimální standart pro zpřístupňování environmentálních informací, který nemá být dále zvyšován. Pozdější právní úprava by proto neměla toto právo zužovat, a pokud ano, mělo by tak být učiněno přímou novelizací ZIŽP. Tomuto přístupu odpovídá i nedávná aktualizace zmíněné poznámky pod čarou,⁸³ která mezi zvláštními zákony, kterých by se mělo týkat ustanovení § 15, vypočítává i některé zákony, které byly přijaty až po nabytí účinnosti ZIŽP.⁸⁴ Je třeba mít na paměti, že ani v případě prvního ze zmíněných výkladů, by však v žádném případě neměl být omezen přístup k informacím více, než dovoluje Směrnice 2003/4/ES.

⁸¹ Viz KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 324.

⁸² Viz KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 324.

⁸³ Podle judikatury ústavního soudu poznámky pod čarou sice nejsou právně závazné (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I.ÚS 22/99), jsou však důležitým interpretačním vodítkem.

⁸⁴ Tato aktualizace byla provedena při příležitosti publikace úplného znění ZIŽP po číslem 6/2010 Sb.

2.3.3 Další zákony upravující informace o životním prostředí

Z výše zmíněného je zřejmé, že zveřejňování některých informací, které je možné zařadit mezi informace o životním prostředí, není upraveno pouze v ZIŽP. Z úpravy ZIŽP jsou výslovně vyloučena statistická data, přestože některé takto získané informace jistě naplňují definici informace o životním prostředí. Jejich zpřístupňování se tedy vždy bude řídit **zákonem č. 86/1995 Sb., o státní statistické službě**.⁸⁵ Dalšími zákony, které obsahují zvláštní úpravu zpřístupňování environmentálních informací, jsou například zákony, které v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a Směrnice 2003/35/ES zvláštním způsobem upravují, které informace a jakým způsobem mají být zpřístupněny v rozhodovacích procesech ve věcech životního prostředí, na nichž má veřejnost právo participace, tedy zejména **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**⁸⁶ a **zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci**.⁸⁷

Úpravu environmentálních informací však obsahuje i mnoho jiných zákonů, a to jak složkové zákony, tedy zákony upravující jednotlivé složky životního prostředí, například:

- **zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon**,⁸⁸
- **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**,⁸⁹
- **zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon**,⁹⁰
- **zákon 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší**,⁹¹

zákony chránící životní prostředí před jednotlivými druhy znečištění, například:

- **zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon**,⁹²
- **zákon č. 78/2004 Sb., o GMO**,⁹³

⁸⁵ Zákon č. 86/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ Zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁹² Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

- **zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách,**⁹⁴
- **zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech,**⁹⁵

tak zákony upravující informování veřejnosti o krizových situacích, například:

- **zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení,**⁹⁶
- **zákon č. 59/2006 Sb., zákon o prevenci závažných havárií,**⁹⁷
- **zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.**⁹⁸

Tyto zákony upravují, které konkrétní informace musí dotčené soukromé subjekty poskytnout úřadům a následnou povinnost těchto úřadů některé informace zveřejňovat. Z těchto předpisů lze vyčíst, jaké konkrétní informace mají mít ty které povinné subjekty podle ZÍŽP k dispozici a jak s nimi mají naložit. Informační povinnost vůči veřejnosti v naprosté většině případů zůstává na subjektech veřejné správy. Z tohoto pravidla se vymyká úprava zákona o ochraně ovzduší, která v ustanovení § 11 zakládá informační povinnost vůči veřejnosti přímo znečišťovatelům, tedy provozovatelům zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Podrobnější úprava realizace této povinnosti však v zákoně chybí.

⁹⁴ Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění zákona č. 362/2007 Sb.

⁹⁸ Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

3 PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ZPŘÍSTUPŇOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

3.1 Vymezení základních pojmů

3.1.1 Informace o životním prostředí

Pokud se zabýváme právem na informace o životním prostředí, je vymezení pojmu *informace o životním prostředí* naprosto zásadním úkolem. Pouze informace, které je možné subsumovat pod tento pojem, jsou předmětem této právní úpravy. Zcela jasné vymezení tohoto pojmu však neexistuje. Přestože svoje vlastní definice obsahují všechny tři relevantní normy, tedy Aarhuská úmluva (čl. 2 odst. 3), Směrnice 2003/4/ES (čl. 2 odst. 1) i ZIŽP (§ 2 písm. a)), vždy se jedná o neurčitý právní pojem, který je jen částečně konkretizován výčtem okruhů, které pod něj lze podřadit. Pro bližší pochopení tohoto pojmu můžeme vycházet z definice pojmu *životní prostředí*, která je obsažena v ustanovení §2 zákona o životním prostředí⁹⁹ a říká, že „*životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“

Zákonné vymezení pojmu můžeme najít v ustanovení § 2 písmena a) ZIŽP. V původním znění zákona z roku 1998 byly, podle Listiny, jako předmět zákonné úpravy označeny *informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*, nicméně příkladný výčet informací, rozdělený do deseti okruhů, byl poměrně široký. Novelou z roku 2005, která měla přispět k harmonizaci s Aarhuskou úmluvou a Směrnicí 2003/4/ES, byl tento základní pojem změněn na *informace o životním prostředí*, což naznačuje širší pojetí, a počet okruhů informací byl rozšířen z deseti na třináct. Vzhledem k tomu, že již původní výčet v ZIŽP byl od počátku demonstrativní, předkladatel novely chápal toto rozšíření definice spíše jako explicitní upřesnění než výraznou změnu.¹⁰⁰ Pokud jde o výklad této definice, z principů Aarhuské úmluvy a unijního práva vyplývá, že by měla být interpretována co nejdříve.

⁹⁹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ Srov. důvodová zpráva k návrhu novely zákona o právu na informace o životním prostředí. PSP ČR, sněmovní tisk 647/0 ze dne 31. 3. 2004, dostupný též na WWW:

< <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=647&CT1=0> [citováno dne 5. 4. 2011]

SDEU k tomu v rozhodnutí ve věci *Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg- der Landrat* uvedl, že s ohledem na cíle úpravy je třeba tento pojem vykládat velmi široce, což je i důvodem, proč není definován zcela určitě.¹⁰¹

Po formální stránce nepovažoval zákonodárce za nutné přebírat ze Směrnice 2003/4/ES část definice vyjmenovávající nejrůznější možné formy, v jakých lze informace najít, a zjednodušeně shrnuje, že se jedná o „*informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě*“ (§2 písm. a)) Pokud jde o materiální vymezení environmentálních informací, ZIŽP ve 13 bodech uvádí demonstrativní výčet informací, které lze podřadit pod pojem informace o životním prostředí, a ponechává tak prostor pro uvážení povinných subjektů. Zjednodušeně je možno říci, že se jedná o informace jakkoliv se týkající životního prostředí. Domnívám se, že je možné tyto okruhy shrnout do tří:

a) informace o stavu životního prostředí v nejširším smyslu, tedy včetně informací:

- o stavu jeho jednotlivých složek,
- o příčinách a důsledcích tohoto stavu,
- o nejrůznějších činitelích, kteří tento stav ovlivňují nebo mohou ovlivňovat,
- o vlivu tohoto stavu na lidské životy a zdraví, ale též na kulturní a architektonické památky.

b) informace politického, ekonomického a administrativního rázu související s životním prostředím, tedy:

- informace o strategiích a programech ochrany životního prostředí na všech úrovních od regionální po mezinárodní
- informace o mezinárodních environmentálních závazcích a zprávách o jejich plnění,
- informace o prováděných či připravovaných činnostech, které by mohli ovlivnit stav životního prostředí,
- finanční a ekonomické analýzy využívané pro shora zmíněné postupy, pokud byly pořízeny, byť z části, z veřejných prostředků
- informace o správních řízeních týkajících se životního prostředí

¹⁰¹ Srov. Rozsudek SDEU ze dne 17. června 1998 ve věci C-321/96, *Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg- der Landrat*.

- informace obsažené v písemnostech o zvláště chráněných částech přírody a dalších součástí životního prostředí podle zvláštních zákonů

c) takzvané metainformace, tedy i informace o zdrojích environmentálních informací.

Z výše uvedeného je zřejmé, že rozsah informací, které lze podřadit pod pojem *informace o životním prostředí*, je mnohem větší, než by se mohlo zdát z doslovného výkladu. V podstatě se tedy jedná spíše o *informace týkající se životního prostředí*, než jen informace o něm.

O některých zajímavých bodech je vhodné se zmínit podrobněji. Určitým sporným bodem je například poskytování informací o správních řízeních ve věcech životního prostředí a konkrétně poskytování informací ze správních spisů. Tato úprava se v praxi často dostává do zdánlivého rozporu s úpravou obsaženou v ustanovení § 38 správního řádu, které upravuje právo na nahlížení do spisu. Správní řád umožňuje nahlížení do spisu pouze účastníkům řízení a osobám, které prokážou „právní zájem nebo jiný vážný důvod“ (§ 38 odst. 2 SŘ). Žádost o informace o správním řízení pak v mnoha případech byla v minulosti posouzena jako žádost o nahlížení do spisu a zamítnuta. Takový postup však již několikrát odmítl Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“),¹⁰² který opakovaně judikoval, že fakt, že osoba není oprávněna nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpis, nemůže omezit právo požadovat konkrétní informace ve smyslu ZI.¹⁰³ I v tomto případě však vždy musí být zváženo, nejsou-li v dané situaci nějaké zákonné důvody pro odepření požadované informace.¹⁰⁴ K této problematice se vyjadřoval i SDEU ve věci *Komise vs. Německo*¹⁰⁵, když konstatoval, že německá úprava, která vylučovala přístup k informacím o správním řízení, byla nekonformní s požadavky evropského práva. Podle tohoto judikátu pak mohou být informace

¹⁰² Např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 As 38/2007 nebo rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2009, sp. zn. 1 As 51/2009.

¹⁰³ Zmíněné rozsudky se týkají práva na informace podle IZ, nicméně vzhledem k podobnosti právní úpravy a zájmu na co nejširším zpřístupňování informací o životním prostředí je možné tu to judikaturu uplatnit i na ZIŽP.

¹⁰⁴ Více k této problematice viz BLAŽKOVÁ, Štěpánka. Právo na poskytnutí informace versus právo nahlížení do spisu. *Správní právo*. 2009, 42, 2, s. 104 - 106.

¹⁰⁵ Rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 1999 ve věci C 217/97, *Komise vs. Německo*.

odepřeny, pouze jde-li o řízení soudní nebo kvazisoudní povahy a jsou-li prováděna šetření a bezprostřední příprava pro následující soudní řízení.¹⁰⁶

Dalším problematickým bodem, jsou informace podle §2 písm. a) bodu 7 o finančních a ekonomických analýzách použitých při rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí. Jedná se v podstatě o jediný bod této definice, který není zcela v souladu s definicemi v Aarhuské úmluvě a Směrnici 2003/4/ES. Problémem české právní úpravy je dovětek, který omezuje působnost zákona pouze na takové ekonomické a finanční analýzy, které byly pořízené zcela nebo z části z veřejných prostředků. Takové omezení nenajdeme ani v Aarhuské úmluvě ani ve Směrnici 2003/4/ES. Vzhledem k tomu, že se jedná o zúžení nikoliv rozšíření přístupu k informacím, je takové omezení nekonformní a podle zásady přímého účinku směrnice by nemělo být v praxi aplikováno.¹⁰⁷

3.1.2 Povinné subjekty

Poté co bylo vymezeno, které informace lze považovat za informace o životním prostředí, je dalším důležitým krokem určit, od koho je možné tyto informace požadovat. Stejně jako u definice environmentálních informací i zde zákonodárce původně vycházel ze Směrnice 313/90/EHS a přípravných materiálů k Aarhuské úmluvě. Z důvodu transpozice Směrnice 2003/4/ES pak muselo v roce 2005 být i toto ustanovení poměrně zásadním způsobem novelizováno. Definice je pojata vcelku široce a v souladu s požadavky evropského práva a Aarhuské úmluvy má být vykládána extenzivně.¹⁰⁸ ZIŽP v ustanovení § 2 písm. b) rozděluje povinné subjekty do tří kategorií v souladu se čl. 2 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES, která téměř přesně kopíruje definici uvedenou v Aarhuské úmluvě (čl. 2 odst. 2). V této souvislosti je příhodné podotknout, že česká verze Aarhuské úmluvy pracuje s pojmy *státní orgán* či *orgány* a funkce *státní správy*, z čehož by se tedy mohlo zdát, že Úmluva ze své působnosti zbylou část veřejné správy vylučuje. Dle mého názoru se však jedná pouze o chybný

¹⁰⁶ Srov. KUŽVART, Petr; PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace : Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí s komentářem a vzory podání*. 2. rozšířené vydání. Brno : Ekologický právní servis, 2000. s. 29.

¹⁰⁷ Stejný názor zastávají též autoři komentáře. Srov. KORBEL, František, et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 242.

¹⁰⁸ Toto pravidlo potvrdila i judikatura. Např. rozsudek NSS ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009.

překlad autentického znění a Úmluva se rozhodně vztahuje i na ostatní orgány veřejné správy.¹⁰⁹

Povinné subjekty dělí ZIŽP do tří skupin:

a) správní úřady, jiné organizační složky státu a orgány územně samosprávných celků. (§ 2 písm b) bod 1)

Organizační složky státu jsou jakousi prodlouženou rukou státu. Nejsou samostatnými právními subjekty, ale jednají vždy jménem státu. Takových složek státu je celá řada a jejich výčet a postavení upravuje zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích.¹¹⁰ Aarhuská úmluva v ustanovení článku 2 odstavec 2 ze své působnosti výslovně vylučuje orgány a instituce zákonodárné a soudní, Směrnice 2003/4/ES pak rozhodnutí, bude-li se povinnost poskytovat informace vztahovat i na tyto subjekty, ponechává na členských státech. Vzhledem k tomu, že soudy v České republice jsou organizačními složkami státu, je zřejmé, že budou za povinné subjekty pokládány. Naopak Kanceláře senátu a Poslanecké sněmovny mají podle zákona o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích postavení *obdobné* jako organizační složky státu, logicky jimi tedy nejsou, a proto jsou z působnosti ZIŽP vyloučeny.¹¹¹

b) fyzické i právnické osoby, na něž je na základě zvláštních právních předpisů přenesena působnost vztahující se, byť i nepřímo, k životnímu prostředí (§ 2 písm. b) bod 2)

Jako příklady těchto subjektů, kterým stát svěřuje určité úkoly a pravomoci, jsou často uváděny myslivecká¹¹² nebo rybářská stráž.¹¹³

¹⁰⁹ Autentický text Aarhuské úmluvy se vyskytuje ve třech jazykových verzích, v angličtině, francouzštině a ruštině. V anglické i francouzské verzi jsou pak používány pojmy odpovídající českému „orgán veřejné správy,“ tedy „public authority“ resp. „autorité publique“ a „(veřejná) správa,“ tedy „government“ či „l'administration publique.“

¹¹⁰ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Za organizační složku státu jsou považovány zařízení uvedená v ustanoví § 3 a § 51 tohoto zákona a dále zařízení, které za organizační složku označí zvláštní zákon.

¹¹¹ Srov. KORBEL, František, et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 243.

¹¹² Podle ustanovení části třetí, hlavy II. zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ Podle ustanovení hlavy IV. zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

c) *takzvané pověřené osoby (§ 2 písm. b) bod 3)*

Tato poslední skupina tvoří v aplikační praxi největší problémy. Jedná se o „*právnícké osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.*“ Do této skupiny budou tedy patřit subjekty, které splňují alespoň jeden ze znaků uvedený v definici a které poskytují na základě právního předpisu či dohody „*služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.*“ Tato formulace je poněkud problematická, jelikož v porovnání s formulací v článku 2 odstavce 2 Směrnice 2003/4/ES, která do definice zahrnuje subjekty, které poskytují „*veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí,*“ se jeví jako zužující. Nevhodnost formulace české právní úpravy lze demonstrovat na příkladu organizace CENIA, České informační agentuře životního prostředí (dále jen „CENIA“). CENIA je státní příspěvkovou organizací zřízenou Ministerstvem životního prostředí, jejíž základní činností je shromažďování a zpřístupňování environmentálních informací.¹¹⁴ Zjevně se tedy jedná o veřejnou službu, která se vztahuje k životnímu prostředí, nejedná se však o službu, která by stav životního prostředí či jeho složky přímo ovlivňovala. Při striktní aplikaci předmětného ustanovení ZIŽP by bylo možné dojít k poměrně absurdnímu závěru, že CENIA není povinným subjektem pro poskytování environmentálních informací. Zřejmě i v tomto případě bude třeba aplikovat rozšiřující ustanovení Směrnice 2003/4/ES.

Mezi subjekty podle tohoto bodu pak budou spadat zejména akciové společnosti, obecně prospěšné společnosti, státní podniky, založené výše zmíněnými subjekty, dále jimi zřízené organizační složky a příspěvkové organizace, státní fondy, které vznikají ze zákona a jsou přímo nebo nepřímo řízeny ministerstvy, pověřené a autorizované osoby. Právě z této skupiny se rekrutuje největší počet subjektů, které odmítají vydat informace s poukazem na to, že nejsou povinnými subjekty podle ZIŽP. Příkladem z judikatury může být Fond národního majetku ČR (dále jen FNM), který odmítal poskytnout informace podle ZIŽP týkající se jeho jednání s konkrétní firmou ohledně odstraňování staré ekologické zátěže, právě s odkazem na to, že ve věci

¹¹⁴ Viz Opatření 5/07 MŽP, zřizovací listina organizace CENIA. Dostupná též na WWW: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGQX500](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGQX500)>.

není povinným subjektem. Celý spor se nakonec dostal až před NSS, který ve svém rozhodnutí 5 As 46/2003-41¹¹⁵ stanovil, že FNM byl povinným subjektem, jelikož byl „veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, jejímiž znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kontrolování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad její činností.“ FNM byl k 1. lednu roku 2006 zrušen,¹¹⁶ nicméně argumentace NSS je významným interpretačním vodítkem použitelným i na jiné subjekty.

Dalším příkladem této problematiky může být společnost ČEZ, která namítala, že není státním podnikem, majetek společnosti není majetkem státu a ani nehospodaří s penězi z veřejných zdrojů.¹¹⁷ NSS však ve svém rozhodnutí 2 Ans 4/2009¹¹⁸ konstatoval, že společnost ČEZ naplňuje veškeré znaky veřejné instituce, mimo jiné proto, že vznikla z rozhodnutí státu a navíc stát je většinovým vlastníkem společnosti a má tedy vliv na její řízení. NSS se zabýval otázkou, je-li ČEZ veřejnou institucí ve smyslu ZI, nicméně argumentaci NSS lze jistě aplikovat i na ZIŽP s tím rozdílem, že u povinných subjektů podle ZIŽP musí být též kumulativně splněna podmínka vztahu k životnímu prostředí. NSS se ve svém rozhodnutí opřel o náleží Ústavního soudu z roku 2007,¹¹⁹ ve kterém Ústavní soud vymezil pět kritérií, která mají být zvažována při určování, jedná-li se o veřejnou instituci či nikoliv. Dle ústavního soudu tak má být posuzován nejen způsob vzniku instituce, ale též kdo je zřizovatelem, kdo vytváří jednotlivé orgány instituce, zda existuje nad činností instituce státní dohled a je-li účel instituce veřejný či soukromý. Takto vymezená veřejná instituce podle ZI se velmi blíží „osobě založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2.“ podle ZIŽP.

Některé zvláštní zákony stanoví povinnost poskytovat vybrané informace o životním prostředí veřejnosti i čistě soukromoprávním subjektům. Takovými subjekty mohou být například provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních

¹¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 46/2003-41.

¹¹⁶ Stalo se tak zákonem č. 178/2005, o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

¹¹⁷ Srov. Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy v České republice za rok 2009. Zelený kruh, 2010. s. 6. Dostupné též z WWW: < <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zpravy-o-implementaci/>>.

¹¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009-93 se sice vztahuje k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

¹¹⁹ Nález ÚS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/60.

zdrojů podle zákona o ochraně ovzduší.¹²⁰ Při poskytování informací se pak tyto subjekty budou řídit vždy zvláštním zákonem. Zákon o ochraně ovzduší však, bohužel, procesní postup zveřejňování informací neupravuje.

Poslední skupina subjektů, které je veřejnost oprávněna žádat o informace o životním prostředí, jsou „orgány nebo subjekty Evropské unie,“ podle ustanovení článku 2 odstavce 1 písmena c) Aarhuského nařízení,¹²¹ které naplňuje ustanovení článku 2 odstavce 2 písmena d) Aarhuské úmluvy. Sem podle zmíněného ustanovení budou spadat veškeré veřejné orgány, instituce, úřady nebo agentury zřízené Smlouvami nebo na jejich základě s výjimkou případů, kdy vykonávají soudní funkce.

3.2 Zpřístupňování environmentálních informací

Právní úprava zpřístupňování environmentálních informací je postavena na myšlence, že pouze dobře informovaná veřejnost může aktivně spolupracovat na ochraně životního prostředí. Jak již bylo dříve zmíněno, nejedná se zde pouze o individuální zájem „zvědavého“ jednotlivce, ale o zájem společnosti jako celku na tom, aby občané byli o záležitostech životního prostředí dobře informováni a aktivně se podíleli na řešení environmentálních problémů. Jak z Aarhuské úmluvy¹²² tak ze Směrnice 2003/4/ES¹²³ je patrné, že státy by měly zajistit, aby povinné subjekty veřejnosti vycházely vstříc a aktivně se podílely na šíření informací.

Způsoby zpřístupňování environmentálních informací jsou dva. Za prvé jde o aktivní zveřejňování informací pro neomezený okruh subjektů a za druhé o poskytování konkrétních informací na žádost jednotlivého subjektu. Takovým oprávněným subjektem, pro který je v ustanovení § 3 písmene c) ZIŽP zavedena legislativní zkratka *žadatel*, je potom v podstatě kdokoliv. Podle citovaného ustanovení to budou „jednotlivé právnické nebo fyzické osoby,“ ustanovení Aarhuské úmluvy pak tuto všeobecnost ještě zdůrazňuje zákazem diskriminace na základě občanství,

¹²⁰ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

¹²² Konkrétně v čl. 3 odst. 2 a 3.

¹²³ Ve Směrnici 2003/4/ES můžeme ustanovení týkající se toho nalézt na více místech, jak v preambuli, tak například v ustanovení čl. 3. odst. 5.

národnosti nebo bydliště respektive místa registrace či faktické činnosti u právnických osob (čl. 3 odst. 9).

3.2.1 Aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí

Jak je patrné z ustanovení Aarhuské úmluvy (čl. 5) i Směrnice 2003/4/ES (čl. 7), jedním z cílů právní úpravy je, aby co největší objem informací byl aktivně a pokud možno přehledně zveřejňován a veřejnost se tak k nim mohla dostat co nejrychleji a bez zbytečných formalit. Novější Směrnice 2003/4/ES již v této souvislosti zmiňuje jako optimální prostředek internet. Povinné subjekty by měly environmentální informace zpracovávat a uchovávat takovým způsobem, aby bylo možné jejich další šíření. Jsou-li informace tímto způsobem zpracovány a zveřejněny, je toto řešení pohodlnější nejen pro veřejnost, ale též pro povinné subjekty, které již dále mohou případně žadatele na zveřejněné informace odkázat.

Zmíněné dokumenty, ale i ZIŽP, pak stanoví minimální rozsah informací, které musí být aktivně zveřejňovány, nicméně tímto příkladným výčtem by aktivní zveřejňování rozhodně nemělo být omezeno. Mezi povinně zveřejňované informace patří mimo jiné koncepční dokumenty a legislativa (na všech úrovních) v oblasti životního prostředí a zprávy o jejich provádění, dále zprávy o stavu životního prostředí a výstupy z monitoringu činností, které fakticky či potenciálně ohrožují životní prostředí, správní rozhodnutí a dokumenty pořízené v procesu EIA a zprávy o hodnocení rizik a o stavu životního prostředí, včetně každoroční zprávy o stavu životního prostředí, kterou projednává a schvaluje Vláda České republiky.

Způsob aktivního zpřístupňování je možné rozdělit do tří skupin:¹²⁴

a) zpřístupňování takzvaných metadat

Metadata nebo metainforace jsou informace o informacích, typu a rozsah informací, které mají konkrétní povinné subjekty k dispozici, metody jejich zpracovávání, ale také informace o tom, jakým způsobem je možné je získat. Seznam takových informací vede podle ustanovení § 10a odstavce 6 písmena a) Ministerstvo životního prostředí.

¹²⁴ Srov. JANCÁŘOVÁ Ilona. Aktivní zpřístupňování informací o znečišťování životního prostředí. In *Sborník příspěvků z konference „Aktuální otázky práva životního prostředí.“* Brno: Masarykova Univerzita, 2005 s. 26 – 27.

Za účelem sběru a šíření environmentálních informací zřídilo Ministerstvo životního prostředí příspěvkovou organizaci CENIA.¹²⁵ Jedním z informačních systémů, který CENIA zabezpečuje je též on-line přístupný Metainformační systém Ministerstva životního prostředí (<http://mis.cenia.cz>), který nabízí „kompletní informace o resortních databázích a informačních systémech v jednotném rozhraní.“¹²⁶

b) tzv. krizové informování

Zde se bude jednat o upozornění v situacích bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí. ZIŽP odkazuje v těchto případech na zvláštní zákony (§ 10b). Tuto oblast upravuje několik různých zákonů. Postup v tzv. krizových stavech upravují dva zákony, zákon o integrovaném záchranném systému (dále jen „ZIZS“)¹²⁷ a zákon o krizovém řízení (dále jen „ZKŘ“).¹²⁸ ZKŘ vymezuje krizové situace, způsob jejich vyhlášení a kompetence správních orgánů i práva a povinnosti, které za krizových situací vznikají veřejnosti. ZIZS pak upravuje integrovaný záchranný systém a koordinaci postupu jeho jednotlivých složek. Zákony stanoví informační povinnost hromadným sdělovacím prostředkům. Ty musí bez nároku na náhradu nákladů zveřejnit informace o vyhlášení krizových stavů, nařízených krizových opatřeních při krizových stavech (§ 30 ZKŘ) a na žádost operačního a informačního střediska zveřejňovat tzv. tísňové informace (§32 ZIZS). Zajištění informování obyvatel o krizových stavech svěřuje zákon do kompetence Ministerstva vnitra, které podrobný postup a jednotlivé povinné subjekty konkretizuje ve vyhlášce k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva.¹²⁹ Dalším ze zákonů, který upravuje informování veřejnosti v akutních případech je zákon o prevenci závažných havárií,¹³⁰ i když v tomto případě jde spíše

¹²⁶ Citováno z oficiálního popisu Metainformačního systému Ministerstva životního prostředí dostupného na [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVGSU09](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVGSU09). [citováno dne 5. 4. 2010]

¹²⁷ Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ Vyhláška Ministerstva vnitra č.380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva.

¹³⁰ Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění zákona č. 362/2007 Sb.

o zveřejňování preventivních informací pro veřejnost „v zóně havarijního plánování o nebezpečí závažné havárie, včetně možného domino efektu, o preventivních bezpečnostních opatřeních, opatřeních na zmírnění dopadů a o žádoucím chování obyvatel v případě vzniku závažné havárie“ (§ 26). Přímou povinnost znečišťovatele informovat veřejnost, pak stanoví např. zákon o ochraně ovzduší¹³¹ (§ 11 odst. 1 písm. k)).

c) vytváření veřejně přístupných databází a registrů

Tímto posledním způsobem by měla být aktivně zpřístupněna převážná většina informací o životním prostředí. Ustanovení § 10a ZIŽP ukládá povinným subjektům, aby vedly a aktualizovaly dálkově přístupné elektronické databáze, obsahující vymezené informace, které se vztahují k jejich působnosti. Tuto povinnost však nemají takzvané pověřené osoby, pokud za ně tyto informace ve své databázi zveřejňuje jejich „nadřízený“ subjekt. Veřejně přístupné databáze a registry jsou vytvářeny i na základě zvláštních právních předpisů. Tyto registry se snaží koordinovat a zpřístupňovat již zmíněná CENIA, podle jejíchž informací je takových informačních systému na úseku životního prostředí asi 40 a různé databáze je možné počítat na tisíce.¹³² Přestože přes internetové stránky CENIA je možné získat přístup k velkému množství environmentálních informací, musím bohužel poznamenat, že stránky v aktuální podobě nejsou příliš přehledné, uživatelsky přátelské a v některých případech jsou poměrně zastaralé.¹³³

Jak již bylo řečeno, nejdůležitější registry environmentálně relevantních informací jsou zřízeny zvláštními zákony. Mezi významné registry patří například informační systémy procesů posuzování vlivů na životní prostředí EIA a SEA,¹³⁴ nebo informační systém o řízeních o vydání integrovaného povolení (IPPC).¹³⁵ CENIA spravuje též

¹³¹ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

¹³² Srov. [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVGSU09](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVGSU09).

¹³³ Na stránkách je možné nalézt například odkaz ZIŽP, který obsahuje znění zákona ještě před druhou novelou z roku 2005, ještě hůře je na tom odkaz na ZI, který obsahuje znění z roku 2001. Též poslední výroční zpráva o poskytování informací podle ZI je z roku 2008. [citováno 29. 4. 2011]

¹³⁴ Zřízené podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ Podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů.

takzvaný geoportál, na němž jsou zpřístupňována prostorová data podle ustanovení §§ 11a – 11e ZIŽP, a naplňuje tak požadavky Směrnice INSPIRE.¹³⁶

Nejvýznamnějším z těchto registrů je nepochybně Integrovaný registr znečišťování životního prostředí (dále je „IRZ“).¹³⁷ Původní registr byl zřízen v roce 2002 zákonem o integrované prevenci,¹³⁸ jako veřejně přístupný registr shromažďující data o emisích a přenosech znečišťujících látek. V roce 2008 se IRZ dostalo nové právní úpravy speciálním zákonem o integrovaném registru znečišťování životního prostředí,¹³⁹ který byl přijat k adaptaci Kyjevského protokolu k Aarhuské úmluvě a Nařízení E-PRTR. IRZ vede Ministerstvo životního prostředí a provozovatelé zařízení, jak jsou definováni v Nařízení E-PRTR jsou povinni do něj ohlašovat požadované údaje. Nařízení vlády¹⁴⁰ pak konkretizuje seznam látek, prahové hodnoty a další údaje, které je třeba do IRZ ohlašovat. Za porušení ohlašovací povinnosti pak provozovateli hrozí sankce až do výše 500.000,- Kč (§ 5 odst. 3). ZIRZ zřizuje též integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí, který by měl zjednodušit a centralizovat ohlašování požadovaných údajů podle jednotlivých zvláštních zákonů na úseku životního prostředí.¹⁴¹ Tímto způsobem by mělo být zajištěno, aby orgány veřejné správy, měli požadované informace v elektronické podobě, která usnadňuje jejich další zpřístupňování veřejnosti.

3.2.2 Pasivní zpřístupňování informací o životním prostředí

Pod pojmem pasivní zpřístupňování informací je myšleno zpřístupňování na základě individuální žádosti. Tento způsob poskytování informací tvoří těžiště úpravy ZIŽP, ze kterého vznikají osobám konkrétní subjektivní práva. Konkrétní úpravu můžeme najít v ustanoveních §§ 3 až 10 ZIŽP. Jak již bylo několikrát zmíněno, úprava je vedena snahou usnadnit přístup k informacím, takže celý proces by měl být co

¹³⁶ Geoportál je dostupný na WWW: <<http://inspire.gov.cz/>>.

¹³⁷ Dostupný z WWW: <<http://www.irz.cz>>

¹³⁸ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIRZ“).

¹⁴⁰ Nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí.

¹⁴¹ Za tímto účelem byla také ZIRZ provedena novelizace těchto zvláštních předpisů (§§ 13- 20)

nejpružnější a pokud možno co nejméně formální. Zcela neformální přístup by však na druhé straně znesnadňoval přístup k ochraně subjektivních práv a proto je ve výsledné podobě postup poměrně formální.

Náležitosti žádosti jsou podrobněji upraveny v ustanovení odstavce 1 § 3 ZIŽP. Jedním ze základních principů zpřístupňování environmentálních informací je jeho neomezenost pokud jde o oprávněné subjekty a jejich motivy. Žádost o informace může podat každý, aniž by ji musel jakýmkoliv způsobem zdůvodňovat. Aby žádost byla považována za žádost o informace o životním prostředí podle ZIŽP musí splňovat dvě základní podmínky. Zaprvé musí být z žádosti zřejmé, kdo takovou žádost činí, a zadruhé musí být z žádosti patrné, jaké informace požaduje. Na postup při přijímání žádosti se podle ZIŽP nevztahují ustanovení správního řádu,¹⁴² tudíž se tato ustanovení nebudou vztahovat ani na náležitosti podání. Je samozřejmě vhodné, aby žádost obsahovala též označení povinného subjektu, kterému je směřována, datum a podpis žadatele, jejich absence by však neměla představovat neodstranitelnou vadu podání.¹⁴³

Pokud jde o formu podání žádosti, i zde se projevuje snaha o minimalizaci formalit. Žádost je možno podat v jakékoliv technicky proveditelné podobě. Dřívější požadavek na písemné doplnění (eventuálně ústní do protokolu) žádostí učiněných neformální cestou, tedy ústně, telefonicky, faxem či v elektronické podobě, byl harmonizační novelou zrušen jako přehnaně formalistický. Možnost oprávněného subjektu vyžádat si zaslání žádosti písemnou formou je pak ponechána pouze v případech telefonické žádosti, kterou nelze okamžitě vyřídit. Tento požadavek je však naprosto pochopitelný, jelikož v případech, kdy není možné informace ihned poskytnout, je vhodné, aby povinný subjekt měl písemný podklad pro svou další činnost a případně též pro vydání rozhodnutí o odepření informace. Je patrné, že též v případě

¹⁴² Viz ustanovení § 14 odst. 2 ZIŽP.

¹⁴³ Odlišný závěr je zastáván v obou komentářích k ZIŽP, viz KORBEL, František, et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 251 a KUŽVART, Petr; PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace: Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí s komentářem a vzory podání*. 2. rozšířené vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000. s. 46. Zmíněné komentáře se však vztahují ke starší, formálnější verzi ZIŽP. Domnívám se, že vzhledem k zjevné snaze zákonodárce o co nejjednodušší přístup by tyto nedostatky rozhodně neměly být důvodem pro nevyřízení žádosti. Pokud žádost dojde povinnému subjektu, lze předpokládat, že má být adresátem této žádosti, stejně tak pro vyřízení žádosti není nezbytné vědět, kdy byla žádost sepsána, ale kdy povinnému subjektu došla. Pokud jde o podpis, mělo by stačit přesné označení žadatele, včetně zpáteční adresy. Vyžadovat například po žadateli autorizovaný podpis na elektronické žádosti, by bylo zjevně proti smyslu tohoto zákona.

ústně podané žádosti, by měla být žádost zaprotokolována, není-li ji možné na místě vyřídit. O takovém postupu však zákon mlčí.

Kromě upřesnění toho, jaká informace je žádána, žadatel může také určit v jaké formě a jakým způsobem si přeje, aby mu byla informace poskytnuta. Tomuto přání by povinný subjekt měl vyhovět, pokud tomu nebrání závažné důvody, které je v takovém případě v odpovědi na žádost vždy potřeba vysvětlit. V ostatních případech má být způsob a forma zvolena „s ohledem na splnění účelu žádosti o zpřístupnění informace a její optimální využití žadatelem“ (§ 6 ZIŽP). Podle ustanovení § 10 ZIŽP jsou potom informace zpřístupňovány v pracovní době příslušných subjektů eventuálně ve speciálních úředních hodinách, a je možné též nahlížet do listin a pořizovat si z nich výpisy, opisy a, je-li to provozně možné, též kopie.

Po přijetí žádosti, ji musí povinný subjekt vždy řádně posoudit. Analogicky se správním řádem by žádost měla být posuzována podle svého obsahu a v žádosti tedy nemusí být výslovně uvedeno, že se jedná o žádost o informace o životním prostředí podle ZIŽP. Podle ZIŽP by pak mělo být postupováno kdykoliv, jsou-li požadované informace informacemi o životním prostředí, bez ohledu na označení žádosti. V praxi se tak však ne vždy děje. Například z internetových stránek Ministerstva životního prostředí, na kterých jsou zveřejňovány vyřízené žádosti o informace, je zřejmé, že v mnoho případech bylo postupováno podle IZ, přestože požadované informace by bylo v mnoha případech možno subsumovat pod definici environmentálních informací.¹⁴⁴ Naopak pokud žádost bude označena jako žádost podle ZIŽP a povinný subjekt po přezkoumání zjistí, že požadované informace nelze subsumovat pod ustanovení ZIŽP, měla by být žádost vyřízena podle ZI.¹⁴⁵ Přesné údaje týkající se počtu žádostí a poskytnutých informací podle ZIŽP však není možné zjistit, jelikož na rozdíl od úpravy obsažené v ZI, povinné subjekty tyto žádosti nemusí nijak evidovat, ani o nich publikovat výroční zprávy.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Například informace týkající se Aarhuské úmluvy nebo Národní přírodní rezervace Ralsko a schválení plánu péče. Srov. WWW:

<http://www.mzp.cz/cz/vyzadane_informace_1>.

¹⁴⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 9 Ca 270/2004-39.

¹⁴⁶ Některé instituce jako např. Česká inspekce životního prostředí, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR nebo CENIA, sice informace o počtu žádostí podle ZIŽP ve své výroční zprávě podle ZI uvádějí, jedná se však o ojedinělé případy.

Není-li žádost srozumitelná či je-li formulovaná příliš obecně, povinný subjekt by si měl do patnácti dnů od doručení žádosti vyžádat její upřesnění. Ve výzvě k upřesnění by mělo být přesně vymezeno v jakém ohledu je třeba žádost upřesnit. Žadateli je pak na doplnění ponechána patnáctidenní lhůta, s jejímž uplynutím je spojena fikce upuštění od žádosti, o čemž musí být žadatel ve výzvě k upřesnění poučen (§ 3 odst. 2 ZIŽP). Přestože lhůty pro doplnění žádosti jsou v české právní úpravě pro žadatele příznivější, než požaduje evropská úprava,¹⁴⁷ není toto ustanovení zcela eurokonformní. Velmi problematický se v této souvislosti jeví institut fikce upuštění od žádosti. V případě upuštění od žádosti totiž není třeba vydat odůvodněné správní rozhodnutí. Ustanovení článku 3 odstavce 3 Směrnice 2003/4/ES takovou možnost nepřipouští a naopak výslovně stanoví, že v případě, že se nepodaří žádost konkretizovat, může povinný subjekt rozhodnout o odmítnutí vydat informaci podle ustanovení článku 4 odstavce 1 písmena c). I v tomto případě však lze přímo aplikovat ustanovení Směrnice 2003/4/ES, a proto by tak měl povinný subjekt učinit.

Povinný subjekt by měl na žádost reagovat co nejdříve, jak je to možné. Nicméně maximální patnáctidenní lhůta platí i pro některá další nemeritorní vyřízení věci. Nejpozději do patnácti dnů od obdržení žádosti musí povinný subjekt informovat žadatele, pokud požadovanou informaci nemůže poskytnout, jelikož ji nemá k dispozici. Je-li mu známo, kdo požadovanou informaci disponuje, žádost tomuto subjektu ve stejné lhůtě postoupí a informuje o tom žadatele (§ 4). Podle ustanovení § 5 pak ve stejné lhůtě může žadatel odkázat na již zveřejněnou informaci, nicméně pokud s takovým postupem není žadatel spokojen, povinný subjekt je povinen informaci poskytnout, i když již byla dříve zveřejněna. V tomto bodě je česká právní úprava k žadateli o trochu vstřícnější než ustanovení Směrnice 2003/4/ES, která tuto poslední zmíněnou povinnost neukládá (čl. 3 odst. 4 písm. a)).

Nenastane-li ani jedna ze zmíněných situací a žadatel nevezme svou žádost zpět, povinný orgán je povinen informaci zpřístupnit nebo rozhodnout o jejím odepření nejpozději do třiceti dnů od obdržení žádosti (§ 7 odst. 1). V případech, kdy by si to „*zvláštní okolnosti výjimečně vynucovaly*“, je možné tuto lhůtu prodloužit o dalších třicet dnů, o čemž je, společně s odůvodněním tohoto postupu, nutno informovat

¹⁴⁷ Ustanovení čl. 3 odst. 3 Směrnice 2003/4/ES zavádí jako nejzazší lhůtu 1 měsíc.

žadatele ještě před uplynutím původní třicetidenní lhůty. Tyto lhůty odpovídají úpravě ve Směrnici 2003/4/ES (čl. 3 odst. 2) i Aarhuské úmluvě (čl. 4 odst. 2), i když jak upozorňují autoři komentáře k ZIŽP, oba tyto předpisy omezují možnost prodloužení lhůty pouze na případy, kdy je to nezbytné z důvodu „*rozsahu (objemnosti)*“ a „*složitosti*“ požadované informace. Podle toho by měla být vykládána i úprava v ZIŽP.¹⁴⁸ Je pozoruhodné, že v obecném ZI jsou lhůty, ve kterých má být o vyřízení žádosti rozhodnuto, výrazně kratší, patnáctidenní či prodloužená pětadvacetidenní, a zákon stanoví závazné důvody, ze kterých je možné lhůtu prodloužit.¹⁴⁹ Rozdílná právní úprava může v praxi působit značné problémy, zejména v případech, kdy žadatel bude požadovat více informací, které nebudou spadat pod stejnou právní úpravu nebo informace, které požaduje, budou odlišně posouzeny. Domnívám se, že neexistuje žádný zvláštní důvod, proč by na zpřístupňování environmentálních informací neměla postačovat stejně dlouhá lhůta jako na zpřístupňování informací jiných. Jak upozorňuje Stanislav Pazderka, je delší lhůta v ZIŽP poněkud paradoxní, vezmeme-li v úvahu, že článek 35 odstavec 2 Listiny akcentuje včasnost poskytování environmentálních informací.¹⁵⁰

Poměrně problematickou otázkou z pohledu harmonizace evropského práva je možnost zpoplatnění poskytování environmentálních informací. Aarhuská úmluva dává možnost členským státům účtovat za zpřístupňování informací určité poplatky, které však nesmí překročit „*přiměřenou výši*.“ Přehled možných úhrad a jejich podmínky pak musí být žadateli známy předem (čl. 4 odst. 8). Ustanovení článku 5 Směrnice 2003/4/ES požadavek Aarhuské úmluvy téměř kopíruje, nicméně v 18. bodu preambule interpretuje *přiměřenou výši* jako takovou, která nepřesáhne skutečné náklady na tvorbu daného materiálu. Tento bod odůvodnění vychází též z judikatury SDEU. V již zmíněném rozhodnutí ve věci *Komise v. Německo*,¹⁵¹ které se týkalo pojmu *přiměřený poplatek* ve starší Směrnici 90/313/EHS, Soudní dvůr rozhodl, že požadována může být pouze úhrada materiálu či odeslání informací, nikoli administrativní práce spojené s jejich vyhledáváním. Dále zdůraznil, že tento pojem

¹⁴⁸ Srov. KORBEL, František, et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 264.

¹⁴⁹ Viz ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7. Rozdílné lhůty jsou v ZI například i pro odkazování na již zveřejněné informace.

¹⁵⁰ Srov. PAZDERKA, Stanislav. Dva zákony o informacích. *Právní rozhledy*. 1999, 7, 10. s.526.-

¹⁵¹ Rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 1999 ve věci C 217/97, *Komise vs. Německo*.

musí být vykládán tak, aby ve svém důsledku poplatků nepůsobil překážku přístupu k informacím.¹⁵² Směrnice ve stejném bodu též připouští, že v případech, kdy je to nezbytné pro zajištění pokračování sběru a zveřejňování těchto informací, je možné považovat účtování tržního poplatku za rozumné. Zřejmě se bude jednat o situace, ve kterých povinnost shromažďovat určitý typ informací nebude pro povinný subjekt vyplývat za zákona. Česká právní úprava je v tomto ohledu poměrně vstřícná a jasně stanoví, že výše poplatku nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, technických nosičů nebo náklady na odeslání poskytovaných informací (§ 10 odst. 3 ZIŽP). Toto je jedním z hlavních zvýhodnění poskytování informací podle ZIŽP oproti režimu ZI. Podle něj je totiž možné účtovat též úhradu za rozsáhlé vyhledávání dat a zpřístupnění informací pak podmínit zaplacením zálohy (§17 ZI).

3.3 Omezení přístupu k informacím

Jak uvádí bod 16 preambule Směrnice 2003/4/ES poskytování environmentálních informací by mělo být obecným pravidlem, není však pravidlem absolutním. Stejně tak jako většina ostatních subjektivních práv je i právo na informace omezeno konkurenčními právy či oprávněnými zájmy. Všechny výše zmíněné prameny právní úpravy obsahují podmínky, za kterých je možné poskytnutí informací odepřít. Aarhuská úmluva i Směrnice 2003/4/ES pak výslovně uvádějí, že důvody pro odmítnutí zpřístupnění informací musí být vždy vykládány restriktivně a v každém konkrétním případě má být zvažováno, zda zájem, kterému slouží odmítnutí informace, převyšuje veřejný zájem, kterému slouží její zveřejnění.¹⁵³ Aarhuská úmluva též výslovně stanoví, že lze-li informace jež mají být odepřeny z požadované informace vyčlenit, měla by být zbylá část dokumentu zpřístupněna (čl. 4 odst. 6). Opačně lze tedy říci, že celá informace nesmí být odepřena, pokud je možné chráněné údaje vyčlenit, například začernit. Samotné odmítnutí pak podle Aarhuské úmluvy i Směrnice 2003/4/ES musí být v písemné formě pouze v případech, kdy žádost byla podána písemně nebo o to žadatel požádal. Oznámení o odmítnutí musí být učiněno nejpozději ve lhůtách pro zpřístupnění informace, musí být vždy řádně odůvodněno a obsahovat též poučení o přezkumném řízení.

¹⁵² Srov. PARADISSIS, Jean-Jacques. The issue of costs in accessing environmental information. *Journal of Planning and Environmental Law*. 2006. s. 1646.

¹⁵³ Viz čl. 4 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES a čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

3.3.1 Důvody pro odepření environmentálních informací

Aarhuská úmluva a Směrnice 2003/4/ES vymezují okruhy případů, ve kterých mohou členské státy zpřístupnění informací vyloučit. Česká právní úprava tyto výjimky upravuje v ustanovení § 8 ZIŽP a tradičně jsou podle dikce zákona rozdělovány do dvou skupin. První skupinu tvoří případy, kdy má obligatorně přednost jiný zákonem chráněný zájem. Druhý okruh tvoří případy, kdy je odepření informace fakultativní a zákon zde dává povinnému subjektu prostor pro posouzení vhodnosti zpřístupnění požadované informace. Takové dělení není zcela na místě, protože přestože z ustanovení § 8 odstavce 1 v podstatě vyplývá zákaz poskytovat informace chráněné podle některých právních předpisů, i zde by měl v souladu se Směrnicí 2003/4/ES povinný subjekt vždy zvážit, zda nepřevažuje veřejný zájem na poskytnutí takové informace. Na tuto skutečnost upozornili již autoři komentáře k ZIŽP. Podle nich Směrnice 2003/4/ES obligatorní důvody pro odepření informací vůbec nezná. Naopak, odepřít informace s odvoláním na jiné chráněné zájmy je dle Směrnice 2003/4/ES možné pouze v případech, kdy by zveřejnění těchto informací mělo na chráněné zájmy nepříznivý efekt.¹⁵⁴ Koncem minulého roku se touto otázkou zabýval též SDEU v souvislosti s ochranou obchodního a průmyslového tajemství. Ve svém rozhodnutí ve věci *Stichting Natuur en Milieu*¹⁵⁵ SDEU konstatoval nekonformitu takto kategorického ustanovení, když uvedl, že ustanovení článku 4 Směrnice 2003/4/ES „*nebrání tomu, aby vnitrostátní zákonodárce určil na základě obecně závazného předpisu kritéria umožňující usnadnit toto posouzení protichůdných zájmů, avšak pod podmínkou, že tento předpis nezabaví příslušné orgány možnosti skutečně provést zvláštní posouzení každé situace, která jim je předložena v rámci žádosti o přístup k informacím o životním prostředí podané na základě Směrnice 2003/4/ES*“ (důraz přidán)¹⁵⁶ Vzhledem k této skutečnosti nepoužijí toto tradiční dělení, ale rozdělím výjimky ze zpřístupňování informací do tří skupin podle důvodů jejich existence.

První kategorií výjimek jsou chráněna práva a oprávněné zájmy státu a třetích osob, jež jsou též vesměs ústavně zaručena a jejichž ochrana je podrobně upravena

¹⁵⁴ Srov. KORBEL, František, et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 269.

¹⁵⁵ Rozhodnutí SDEU ze dne 16. 12. 2010 ve věci C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

¹⁵⁶ Viz Rozhodnutí SDEU ze dne 16. 12. 2010 ve věci C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu*, bod 58.

v právních předpisech. Právě kolize s těmito zájmy bývá označována jako obligatorní důvod pro odmítnutí zpřístupnění environmentálních informací. Podle ustanovení § 8 odstavce 1 ZIŽP mají být tedy vždy odepřeny informace, pokud to vylučují právní předpisy:

a) o utajovaných informacích

V tomto bodě jsou tedy chráněny zákonem vymezené informace, jejichž vyzaření nebo zneužití by mohlo poškodit nebo ohrozit zájmy České republiky.¹⁵⁷

b) o ochraně osobních a individuálních údajů

Zjednodušeně lze říci, že osobní údaje jsou informace, podle kterých lze snadno identifikovat konkrétní osobu, a některé další citlivé informace týkající se této osoby, na jejichž ochranu mají osoby právo.¹⁵⁸ Individuálními údaji jsou potom údaje o jednotlivých fyzických či právnických osobách získaných statistickým zjišťováním podle zákona.¹⁵⁹ Tyto pojmy se částečně překrývají, nicméně individuální údaje se týkají též osob právnických. Nebudou-li v žádosti požadovány přímo tyto údaje, v naprosté většině případů bude možné tyto informace oddělit (např. začerněním) a zbytek zpřístupnit.

c) o ochraně osobnosti

Informace, které by mohly ohrozit právo na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku,¹⁶⁰ jsou téměř srovnatelné s výše zmíněnými osobními údaji. Přestože ochrana osobnosti je obecně širší než ochrana osobních údajů, v kontextu zveřejňování informací se pak toto ustanovení jeví jako duplicitní.¹⁶¹ Nadbytečnost tohoto ustanovení je podtržena také tím, že za porušení práva na ochranu osobnosti nebude dle ZIŽP považováno zveřejnění údajů o znečišťovateli, získané z pravomocného rozhodnutí o trestním či správním deliktu (§ 8 odst. 5 ZIŽP)

¹⁵⁷ Viz zákon č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁸ Srov. ustanovení § 4 zákona o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ Definice toho pojmu je obsažena v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 89/1995, o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁰ Ustanovení § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ Srov. KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 271.

d) o ochraně duševního vlastnictví

Zde ZIŽP v poznámce pod čarou odkazuje pouze na předpis upravující ochranu některých průmyslových práv.¹⁶² Mezi práva duševního vlastnictví je však nutné počítat, a tedy také chránit, i jiná průmyslová práva a v neposlední řadě právo autorské.¹⁶³

e) o ochraně obchodního tajemství

Definice pojmu obchodní tajemství je obsažena v obchodním zákoníku. Dle ustanovení § 17 jsou obchodním tajemstvím veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy, související s podnikem, které mají být jen potenciálně hodnotu, nejsou v obchodních kruzích běžně dostupné a podnikatel má vůči tyto skutečnosti utajit, což také odpovídajícím způsobem zabezpečuje.¹⁶⁴ Ochranou obchodního tajemství jako důvodem pro odepření informací se, v souvislosti s podobným ustanovením v ZI (§9), ve své judikatuře zabýval také NSS. Podle NSS pak povinný subjekt musí vždy posoudit, má-li požadovaná informace charakter obchodního tajemství, tedy jsou-li kumulativně naplněny všechny zákonné podmínky. Skutečnosti, které mají být chráněny, musí být za obchodní tajemství výslovně dopředu podnikatelem označeny,¹⁶⁵ na druhou stranu pouhé označení za obchodní tajemství však také není postačující.¹⁶⁶ Ustanovení ZIŽP pak ochranu obchodního tajemství značně limituje, když stanoví, že porušením obchodního tajemství není, jsou-li zpřístupněny informace, které se týkají působení provozní činnosti na životní prostředí, hrozí-li životnímu prostředí či lidskému zdraví bezprostřední ohrožení nebo byla-li požadovaná informace získána z veřejných prostředků (§ 8 odst. 4).

Druhou skupinu informací, které mohou být odepřeny podle ZIŽP tvoří, takové informace, které sice nejsou výslovně chráněny jiným právním předpisem, nicméně jejich zpřístupnění by mohlo mít nežádoucí účinky. Bohužel ustanovení ZIŽP nestanoví žádná kritéria, podle kterých by povinný subjekt měl při posuzování žádosti

¹⁶² Poznámka pod čarou 8) ZIŽP.

¹⁶³ Více o tomto srov. např. KUŽVART, Petr; PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace: Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí s komentářem a vzory podání*. 2. rozšířené vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000. s. 72 – 77.

¹⁶⁴ Srov. ustanovení § 17 a násl. zákona č. 513/1991 Sb, obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ Srov. rozsudek NNS ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. 7 A 118/2002-37.

¹⁶⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 7 As 24/2007-106.

postupovat, ani interpretační pravidlo, podle kterého by měly být důvody pro odmítnutí informace vykládány restriktivně. Při izolovaném čtení ustanovení ZIŽP by se tak mohlo zdát, že povinný subjekt má v těchto případech poměrně volnou ruku. Podle Aarhuské úmluvy a Směrnice 2003/4/ES však i v těchto případech není možné informaci odepřít, pokud by veřejný zájem na jejím zveřejnění převýšil zájem na ochraně takové informace. S tímto vědomím je tedy možné zpřístupnění informace odmítnout v případě, že:

- a) informace byla povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala ke zpřístupnění takové informace předchozí písemný souhlas. (§ 8 odst. 2 písm. a))
- b) zpřístupnění informace by mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká. (§8 odst. 2 písm. b))

Toto ustanovení se původně týkalo pouze míst výskytu zvláště chráněných druhů živočichů, rostlin a nerostů, a bylo rozšířeno harmonizační novelou v roce 2005. Zůstalo však na rozdíl od ustanovení čl. 4 odst. 2 písm. h) lokálně omezeno.¹⁶⁷

- c) jde o informace opatřené v rámci přípravného řízení (vyšetřování) v trestní věci, nebo o informace týkající se neukončených řízení a nepravomocných rozhodnutí o přestupcích a jiných správních deliktech. (§8 odst. 2 písm. c))

Toto ustanovení je, kromě výše zmíněného, potřeba vykládat v souladu s dikcí Směrnice 2003/4/ES, která možnost odepřít informace v této souvislosti podmiňuje tím, že zveřejnění takových informací by nepříznivě ovlivnilo průběh spravedlnosti, schopnost kterékoli osoby domoci se spravedlivého soudního řízení nebo schopnost veřejné správy provést řádné vyšetřování a řízení. (čl. 4 odst. 2 písm. c))

- d) informace se týká nezpracovaných a nevyhodnocených údajů. (§ 8 odst. 3 písm. a))

Ani v tomto případě není možné odmítat poskytování nezpracovaných a nevyhodnocovaných údajů paušálně. Právě naopak, toto ustanovení by se mělo použít pouze v situacích, kdy by zveřejnění nekompletních a nevyhodnocených informací mohlo vést k vyvození nesprávných závěrů. V případě odepření informací podle tohoto

¹⁶⁷ Srov. KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 276.

ustanovení je povinný orgán povinen informovat žadatele o přibližném termínu zpracování těchto informací a též o tom, kdo tyto informace zpracovává.

e) informace se týká vnitřních pokynů povinného subjektu, které se vztahují k jeho vnitřnímu chodu. (§8 odst. 3 písm. d))

Jak upozorňují autoři komentáře, nejedná se však o vnitřní pokyny, které směřují k jednání vně povinného subjektu.¹⁶⁸

Poslední skupina důvodů pro odmítnutí zpřístupnění environmentálních informací se ani tak netýká požadovaných informací jako takových, jako samotných žádostí o ně. Jedná se zde o důvody povahy formálně administrativní. Jsou jimi:

a) zjevně provokativně či obstrukčně formulovaná žádost. (§ 8 odst. 3 písm. b))

b) skutečnost, že žadatel má již požadovanou informaci zjevně k dispozici. (§ 8 odst. 3 písm. c))

c) skutečnost, že žádost je formulována nesrozumitelně či příliš obecně, přestože byl žadatel vyzván k upřesnění, anebo že je žádost anonymní. (§8 odst. 2 písm. d))

V těchto případech se podle ustanovení § 9 odstavce 2 ZIŽP nevydává rozhodnutí o odepření informace. V případě anonymní žádosti, jde o zcela legitimní požadavek, jelikož není komu takové rozhodnutí adresovat. O problematičnosti tohoto ustanovení v souvislosti s žádostmi příliš obecnými či nesrozumitelnými, již bylo pojednáno dříve.

Zvláštní privilegovanou skupinu žádostí pak tvoří žádosti o poskytnutí informací o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí. Tyto informace mají být poskytnuty, i pokud zasahují do práva na ochranu osobních či individuálních informací, ochranu osobnosti nebo obchodního tajemství. Odmítnout jejich zpřístupnění pak není možné ani v případech, kdy by jejich zveřejnění mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí nebo byly-li informace získány od „nepovinného subjektu.“

3.3.2 Rozhodnutí o odepření informace

Zatímco zpřístupňování informací má být co nejjednodušší a tedy co nejméně zatíženo formalitami, ochrana práva na přístup k environmentálním informacím vyžaduje určitou formalizaci v případech jeho odepření. Podle Aarhuské úmluvy

¹⁶⁸ Srov. KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 283.

i Směrnice 2003/4/ES musí být odmítnutí žádosti písemnou formou pouze v případech, kdy žádost byla podána písemně nebo o to žadatel požádal.¹⁶⁹ Oznámení o odmítnutí, které musí být učiněno nejpozději ve lhůtách pro zpřístupnění informace, má být vždy řádně odůvodněno a obsahovat též poučení o přezkumném řízení. Výše zmíněné omezení písemné formy odmítnutí pouze na některé žádosti (omezené formou) komplikuje další požadavek obou právních dokumentů, tedy aby žadatel, nespokojený se způsobem vyřízení, měl vždy zaručen přístup k právní ochraně. Právě z tohoto důvodu česká právní úprava stanoví povinnost rozhodnout o každém, byť i částečném, nevyhovění žádosti formou správního aktu (§ 9 odst. 1 v kombinaci s § 14 odst. 1 ZIŽP), a to maximálně ve lhůtách pro zpřístupnění informace. Správní rozhodnutí je pak třeba vydat i v případě, kdy povinný subjekt zpřístupňuje pouze některé požadované informace nebo pokud poskytl informace v jiné než požadované formě. Výjimku činí zákon pouze v případech anonymní, nesrozumitelné nebo příliš obecné žádosti, která nebyla po výzvě upřesněna. V těchto případech být rozhodnutí vydáno nemusí (§ 9 odst. 3), což však odporuje ustanovení Aarhuské úmluvy a Směrnice 2003/4/ES.

Podle ustanovení § 14 odstavce 1 ZIŽP je rozhodnutí o odepření informace podle ustanovení § 9 vydáváno ve správním řízení. Ne všechny zákonem stanovené povinné subjekty však mají pravomoc správní rozhodnutí vydávat. S tímto problémem se zákon vyrovnává delegací takového rozhodnutí na „*povinný subjekt, který pověřenou osobu založil, zřídil, řídí nebo pověřil, popřípadě, s níž má uzavřenou dohodu podle ustanovení § 2 písm. b) bodu 3*“ (§9 odst. 1 ZIŽP). Toto ustanovení může v praxi působit jisté komplikace. Problematické může být zejména z hlediska zachování lhůt pro vydání rozhodnutí, jelikož povinný subjekt, kterému byla žádost adresována, ji musí nejprve řádně posoudit a až shledá-li, že jsou dány důvody pro odepření požadované informace, předá věc „nadřízenému“ povinnému subjektu.¹⁷⁰ V případě, že by tento neoprávněný povinný subjekt nepostupoval podle tohoto ustanovení a sám vydal rozhodnutí o odepření informace, jednalo by se zřejmě o nicotný právní akt, který by

¹⁶⁹ Srov. čl. 4 odst. 7 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 5 Směrnice 2003/4/ES.

¹⁷⁰ Více o této problematice viz KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 293.

neměl žádné právní následky z důvodu absolutního nedostatku pravomoci.¹⁷¹ Rozdílně se k této problematice staví ZI, který povinnost vydat rozhodnutí o odepření informace ukládá všem povinným subjektům, tedy i těm, které nejsou správními orgány ve smyslu správního řádu (§ 15 odst. 1), náležitosti takového rozhodnutí pak vypočítává ustanovení §15 odstavce 2. Domnívám se, že tento zjednodušený přístup lépe odpovídá potřebám právní úpravy, protože i v případě, že takové rozhodnutí nenaplnuje veškeré formální náležitosti, bude takové rozhodnutí sice vadné, ale na rozdíl od nicotného právního aktu přezkoumatelné.¹⁷²

Pro případ nečinnosti povinného subjektu zavádí ZIŽP tzv. fikci negativního rozhodnutí (§ 9 odst. 3). Pokud povinný subjekt informaci v zákonné lhůtě nezpřístupní nebo nevydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti či její části, má se za to, že bylo takové zamítavé rozhodnutí vydáno, a to s účinností ode dne následujícího po posledním dnu lhůty k vyřízení (tedy 31. resp. 61. dnem). Taková situace nastane i ve výše zmíněných případech, kdy rozhodnutí o odepření informace vydá povinný subjekt, který k tomu nemá oprávnění, nebo v případech, kdy nebylo řádně oznámeno prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti. Tato úprava by měla zajistit žadateli možnost efektivnější obrany v případě nečinnosti povinného subjektu. Fiktivní, právně existující rozhodnutí má však mnoho nedostatků. Žadateli se v takovém případě nedostane potřebného odůvodnění ani poučení o opravných prostředcích. Podobnou úpravu dříve obsahoval i obecný ZI, nicméně pro značnou problematičnost byl tento institut novelou v roce 2006 opuštěn.¹⁷³ Srovnání obou úprav však není úplně jednoduché, jelikož úprava v obecném ZI byla oproti úpravě ZIŽP v mnohém rozdílná. Nejmarkantnějším rozdílem byla striktní patnáctidenní lhůta pro podání odvolání podle IZ, která u fiktivního rozhodnutí počala běžet dnem následujícím po posledním dnu lhůty pro vyřízení žádosti.

Problematikou „*implicitního zamítnutí*“ se zabýval též SDEU. Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *Housieaux v Délégés du Conseil de la Région de Bruxelles-*

¹⁷¹ Viz KORBEL, František et al. Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 295.

¹⁷² K posuzování neformálních rozhodnutí srov. např. nález ÚS ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96.

¹⁷³ Novela byla provedena zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

*Capitale*¹⁷⁴ shledal, v souladu se svou dřívější judikaturou,¹⁷⁵ že národní právní úprava může ustanovit, že „pro účely poskytnutí účinné soudní ochrany nečinnost orgánu veřejné moci během lhůty dvou měsíců vede ke vzniku implicitního zamítavého rozhodnutí, které může být předmětem soudního či správního přezkoumání v souladu s vnitrostátním právním řádem. Článek 3 odst. 4 však brání tomu, aby takové rozhodnutí nebylo doplněno odůvodněním v okamžiku uplynutí lhůty dvou měsíců. Za těchto podmínek musí být implicitní zamítavé rozhodnutí považováno za stížené protiprávností.“¹⁷⁶ Institut implicitního zamítnutí je tedy potřeba vnímat pouze jako nástroj, kterým se nespokojený žadatel může domoci účinné obrany proti nečinnosti povinného orgánu, nikoliv jako ulehčení či zbavení povinnosti povinného subjektu vydat odůvodněné rozhodnutí, na které má žadatel nárok. Fiktivní negativní rozhodnutí tedy není v žádném případě možné považovat za bezvadné rozhodnutí a je-li žadatelem napadeno, není možné, aby bylo potvrzeno.¹⁷⁷

3.4 Právní ochrana přístupu k informacím o životním prostředí

Pro efektivní využití jakéhokoliv práva je esenciální jeho vymahatelnost. Přístup k nezávislému přezkumu je také třetím pilířem Aarhuské úmluvy upraveným v ustanovení článku 9. Každá smluvní strana má zajistit možnost přezkumu před soudem či jiným nezávislým a nestranným orgánem v případech, kdy se žadatel domnívá, že jeho žádost byla ignorována nebo jinak nesprávně vyřízena. Konečné rozhodnutí takového přezkumu, pak musí být pro povinný subjekt závazné. Za nestranný a nezávislý orgán, je možné považovat orgány nezávislé na státní správě či soukromých osobách, zřízené zákonem. Jedná se většinou o instituce ombudsmanského typu či speciálně zřízené komise. Rozhodnutí takových orgánů však ve většině zemí není závazné.¹⁷⁸ Aarhuská úmluva však s rozdílností vnitrostátních

¹⁷⁴ Rozsudek SDEU ze dne 21. dubna 2005. ve věci C-186/04, *Housieaux v Délégues du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*.

¹⁷⁵ Ve svém rozhodnutí ve věci C- 233/00, *Komise v Francie*, SDEU judikoval, že implicitní zamítnutí samo o sobě není v rozporu s požadavky směrnice, pokud takové rozhodnutí bude odůvodnění zamítnutí doplněno v požadované lhůtě.

¹⁷⁶ Zmíněná judikatura se vztahuje ke starší směrnici 90/313/EHS, vzhledem k tomu, že novější směrnice spíše zpřísňuje pravidla pro odpírání informací, je pravděpodobné, že SDEU bude při interpretaci Směrnice 2003/4/ES vycházet ze svých dřívějších rozhodnutí.

¹⁷⁷ Více k tomuto viz Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ve věci C-186/04, *Housieaux v Délégues du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, ze dne 20. 1. 2005

¹⁷⁸ Viz STEC Stephen; CASEY-LEFKOWITZ Susan. *Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2001. s. 25

soudních systémů a možnými limity soudní ochrany počítá. V případech, že jako konečná instance bude zvolen soud, proto stanoví též požadavek alternativního postupu. Smluvní strany jsou tak povinny zajistit možnost nového projednání či přezkumu postupu před správním orgánem či jiným nezávislým a nestranným orgánem, který by měl být rychlý a finančně dostupný, doslova „*zdarma* či *za nízký poplatek*“ (čl. 9 odst. 1). V podstatě stejný požadavek ukládá členským státům i Směrnice 2003/4/ES v ustanovení článku 6, s tím rozdílem, že možnost rychlého a nepříliš nákladného správního přezkumu zavádí obligatorně i v případech, že v konečné instanci má rozhodnout od soudu odlišný nestranný a nezávislý orgán.

Právě z důvodu naplnění požadavků na přezkum mají veškerá odporovatelná rozhodnutí povahu správního rozhodnutí. Na jejich přezkum se podle ustanovení § 14 ZIŽP použijí ustanovení o opravných prostředcích podle správního řádu a následná možnost soudního přezkum dle správního řádu soudního. Není-li žadatel spokojen se způsobem, jakým byla jeho žádost vyřízena, může k povinnému subjektu, který ve věci jednal, podat odvolání nebo rozklad podle správního řádu, a to do patnácti dnů od doručení rozhodnutí. V případech kdy nastává fikce negativního rozhodnutí, bude tato lhůta podle ustanovení § 84 odstavce 2 správního řádu prodloužena na devadesát dní, jelikož fiktivní rozhodnutí logicky postrádá poučení o opravných prostředcích. Povinný subjekt může ve lhůtě třiceti dnů odvolání zcela vyhovět nebo věc předat nadřízenému správnímu orgánu k přezkumu. Odvolací správní orgán napadené rozhodnutí přezkoumá z hlediska jeho souladu s právními předpisy a jeho správnost posoudí v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem. Na základě svých zjištění pak původní rozhodnutí potvrdí, zruší nebo změní, bylo-li nesprávné. Potvrzení fiktivního rozhodnutí by v žádném případě nemělo přicházet v úvahu, jelikož, jak je patrné i z výše zmíněného rozhodnutí SDEU, takové rozhodnutí je zjevně vadné.

Poměrně zajímavou úpravu zavedl IZ v souvislosti se zrušením fikce negativního rozhodnutí. Novým institut je zvláštní stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (§16a). Touto stížností se žadatel může bránit mimo jiné proti nečinnosti povinného subjektu. Oproti možnosti odvolání jsou zde odlišně upraveny lhůty, a to výrazně ve prospěch stěžovatele. Dalším zvýhodněním je možnost nadřízeného

orgánu věc usnesením převzít a rozhodnout o zpřístupnění či odepření požadované informace. Proti takovému rozhodnutí je pak (až na výjimky) možné se dále odvolat. V porovnání s úpravou fiktivního rozhodnutí a odvolání proti němu, které v aplikační praxi způsobuje mnoho nejasností, se toto řešení zdá být pro žadatele o něco příznivější. Domnívám se, že toto řešení je koncepčně o poznání jednodušší a nedává takový prostor pro nesprávnou interpretaci a aplikace, jako je tomu u přezkumu fiktivního rozhodnutí.

V případě neúspěšného vyčerpání opravných prostředků má žadatel možnost obrátit se na soud se správní žalobou podle ustanovení § 65 a násl. SŘS. Správní soudy při svém rozhodování mohou na základě kasačního principu původní správní rozhodnutí pouze potvrdit nebo zrušit. Průlom do tohoto principu přinesla již zmiňovaná novela ZI. Podle ustanovení §16 odstavce 4 ZI má soud při přezkumu rozhodnutí o odvolání přezkoumat, jsou-li dány důvody pro odmítnutí informace a pokud ne, předchozí rozhodnutí zrušit a zpřístupnění informace povinnému subjektu nařídit. Tato novinka byla přijata rozporuplně, na jedné straně nadšením nevládních organizací, které volají po jeho zavedení i do ZIŽP, na straně druhé jistou zdrženlivostí až nevolí soudců a správních právníků. Přestože se jedná o velké usnadnění přístupu k informacím, koncepčně se toto řešení nezdá příliš šťastné, jelikož nepřípustným způsobem zasahuje do dělby moci ve státě. Podle teorie dělby moci by správní soudnictví mělo vždy přezkoumat, zda byly dodrženy všechny zákonné postupy a zda nebyly překročeny nebo zneužity meze správního uvážení, nicméně užití správního uvážení by mělo zůstat v kompetenci moci výkonné. Nahrazení správního uvážení uvážením soudním se v této souvislosti jeví jako poměrně problematické.¹⁷⁹

Vzhledem k tomu, že právo každého na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů je zaručené Listinou, po neúspěšném vyčerpání veškerých procesních prostředků, které nabízí obecné soudnictví, je možné se v šedesátidenní lhůtě obrátit na Ústavní soud. Ústavní ochrana však zřejmě bude poskytována v poněkud užším rozsahu, jelikož zákonná definice pojmu informace o životním prostředí svým rozsahem ústavně zaručené právo na „*informace o stavu životního prostředí*

¹⁷⁹ Více o překupu správního uvážení ve správním soudnictví viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 147n.

a přírodních zdrojů“ značně přesahuje. Jisté nejasnosti panují též ve vymezení oprávněných subjektů. Podle judikatury Ústavního soudu je pojem „každý“ sice aplikovatelný na veškeré fyzické i právnické osoby, nicméně právnická osoba se dle rozhodnutí I. ÚS 282/97 může domáhat pouze takových práv, která „*jsou svou povahou pro ni použitelná*.“¹⁸⁰ Ve stejném rozhodnutí Ústavní soud však dovodil, že právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o jeho stavu, tato kritéria nenaplňují. Možnost domáhat se těchto práv u Ústavního soudu by tak měly pouze fyzické osoby. Ve světle požadavků Aarhuské úmluvy a jejího vlivu na český právní řád by však Ústavní soud od tohoto přístupu měl v budoucnu zřejmě ustoupit a pojem, který je možný vyložit oběma způsoby interpretovat tím, který je v souladu principy, k jejichž plnění se Česká republika zavázala.

3.5 Přístup k informacím v držení orgánů a subjektů Evropské unie

Jak již bylo řečeno Evropská unie je jednou ze smluvních stran Aarhuské úmluvy, takže závazky z Úmluvy vyplývající musí být aplikovatelné také na orgány a subjekty Evropské unie (dále jen „orgány unie“ či „unijní orgány“). Implementace požadavků Aarhuské úmluvy do evropského práva byla provedena přijetím Aarhuského nařízení. Pokud jde o vymezení základních pojmů, povinné subjekty jsou vymezeny poměrně široce, jedná se o každý veřejný orgán, instituci, úřad nebo agenturu zřízenou Smlouvou nebo na jejím základě, s výjimkou případů, kdy vykonává soudní funkci. Definice environmentálních informací pak odpovídá definici obsažené v Směrnici 2003/4/ES. Podobně jako v Směrnici 2003/4/ES je též v Aarhuském nařízení upraven požadavek, aby orgány unie zajistily pokud možno kvalitní a aktuální informace a zpracovávaly je takovým způsobem, který umožní jejich „*aktivní a systematické veřejné šíření*“ (čl. 4 odst. 1)

Právní úprava postupu při pasivním zpřístupňování environmentálních informací od orgánů unie je vyřešena odkazem na Nařízení 1049/2001, a to s odlišnostmi, které vyplývají z Aarhuského nařízení. Žádost o environmentální informace může podat u širšího okruhu unijních orgánů kdokoliv, tedy nejen občané a právnické osoby se sídlem v EU. Podle článku 6 Nařízení 1049/2001 musí být žádost podána v písemné

¹⁸⁰ Srv. Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

formě, prostřednictvím pošty, faxu nebo emailu, a to v kterémkoliv z úředních jazyků EU. Žádost by měla být co nejpřesnější, ale nemusí být nikterak odůvodněna. Stejně jako u české právní úpravy si i orgány unie mohou vyžádat její upřesnění. Obdrží-li žádost orgán, který požadovanou informaci nemá k dispozici, informuje o tom nejpozději do patnácti pracovních dnů a žádost předá či žadatele odkáže na orgán, o němž se domnívá, že má informaci k dispozici. Patnáct pracovních dní je také lhůta pro vyřízení žádosti, která může být ve výjimečných případech o dalších patnáct pracovních dní prodloužena. V těchto patnácti pracovních dnech tak má orgán unie požadovanou informaci zpřístupnit nebo v písemné odpovědi zdůvodnit zamítnutí žádosti. Lhůty pro vyřízení žádosti jsou tedy o něco kratší, než požaduje Aarhuská úmluva i Směrnice 2003/4/ES.

Během patnácti dnů od doručení odmítnutí žádosti, může žadatel podat takzvanou potvrzující žádost, ve které požádá o přezkoumání tohoto stanoviska. Takovou žádost je oprávněn podat také žadatel, kterému ve lhůtě nebylo odpovězeno.¹⁸¹ Tímto institutem je tak naplněn požadavek na administrativní přezkum. Orgán unie při vyřizování potvrzující žádosti postupuje, podle ustanovení článku 8, téměř totožně jako v předchozím stádiu řízení, s tím rozdílem, že vyrozumění o zamítnutí žádosti musí obsahovat poučení o možnosti podat žalobu k Soudnímu dvoru EU nebo stížnost evropskému veřejnému ochránci práv.

Pokud jde o důvody, které mohou vést orgány unie k odepření požadovaných informací, Aarhuské nařízení ve svém článku 6 odkazuje, se třemi výjimkami, na ustanovení článku 4 Nařízení 1049/2001. Aarhuské nařízení tak doplňuje možnost odmítnout zpřístupnění informací, které by mohly nepříznivě ovlivnit životní prostředí, a doplňuje také restriktivní interpretační pravidlo, pokud jde o informace týkající se emisí do životního prostředí. U těchto informací též zdůrazňuje převažující veřejný zájem na jejich poskytování nad obchodními zájmy fyzických a právnických osob. I přes tato upřesnění jsou však výjimky ze zpřístupňování environmentálních informací pojaty poměrně široce a zejména skutečnost, že důvody odepření informací, které jsou

¹⁸¹ Lhůty a způsob vyřízení žádostí je upraven v čl. 7 Nařízení 1049/2001.

upraveny v článku 4 odstavec 1, jsou koncipovány jako obligatorní, není zcela v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.¹⁸²

¹⁸² Srov. DE ABREU FERREIRA, Sofia. Passive Access to Environmental Information in the EU. *European Energy and Environmental Law Review*. 2008, 17, 4, s. 193n.

4 PRÁVNÍ ÚPRAVA PRÁVA NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ V IRSKU

4.1 Východiska irské právní úpravy

Přestože Irsko je stejně jako Česká republika členským státem Evropské unie a bylo jedním z prvních signatářů Aarhuské úmluvy, způsob právní úpravy problematiky v obou státech se od sebe diametrálně liší. Tento rozdíl je dán především tím, že irský právní systém vychází z tradičního anglického *Common Law* systému, a přestože článek 15 odstavec 2 irské ústavy (*Bunreacht na hÉireann*)¹⁸³ přiznává výlučné zákonodárné postavení parlamentu (*the Oireachtas*), soudcovské právo vycházející z precedenčních účinků rozhodnutí vyšších soudů v praxi právní řád zcela zásadním způsobem dotváří. Irské soudy tak hrají naprosto klíčovou roli při transpozici a interpretaci evropského práva. Právě v tomto bodě pak evropská úprava často naráží na nevoli irských soudů jakkoliv se podřídit a na značně restriktivní výklad závazků plynoucích Irsku z evropské legislativy. Domnívám se, že tento postoj je částečně dán silným tradicionalismem *Common Law* systému v kombinaci s jakousi hrdostí nezávislého irského národa, který dlouhá staletí čelil „britskému útlaku.“

Pro tento typický irský přístup je příznačné, že přestože Irsko v roce 1998 podepsalo Aarhuskou úmluvu, do dnešního dne je jediným členským stát Evropské unie, který ji neratifikoval. I přesto má Aarhuská úmluva v irském právu své nezastupitelné místo, jelikož Evropská unie jako celek k úmluvě přistoupila a reaguje na ní ve své legislativě, která je součástí irského právního řádu. O následcích této zvláštní situace se v Irsku vedly dlouhé polemiky. Jasně stanovisko k tomu problému zaujal až poměrně progresivní soudce Vrchního soudu (*High Court*) Frank Clark, který ve svém rozsudku ve věci *Sweetman*¹⁸⁴ uvedl, že Aarhuská úmluva na irské právo dopadá skrze evropskou legislativu. Evropská legislativu je potřeba vykládat ve světle Aarhuské úmluvy a irskou pak následně ve světle té evropské.

Avšak i s implementací evropského práva mělo Irsko nemalé problémy. Podle irského zákona o Evropských společenstvích z roku 1972 (*The European Communities*

¹⁸³ *Bunreacht na hÉireann*, text dostupný též na WWW: <<http://www.constitution.ie>>.

¹⁸⁴ *Sweetman v An Bord Pleanála* [2007] IEHC 153. Dostupné též z WWW: <<http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2007/H361.html>> [citováno dne 10. 4. 2011]

Act 1972) jsou ministerstva zmocněna přijímat opatření potřebná pro implementaci a transpozici právních předpisů Evropských společenství ve formě prováděcích předpisů (*Statutory Instruments*). Původní Nařízení z roku 1998,¹⁸⁵ které implementovalo Směrnici 90/313/EHS, bylo považováno za velmi minimalistickou normu, která přiznávala žadatelům jen ta nejnutnější práva. Kritika tohoto nařízení se zaměřovala hlavně na neprůhlednost a nesourodost systému. Problematické bylo též zpoplatnění přístupu k informacím a neexistence efektivních opravných prostředků (s výjimkou neformálního interního přezkumu).¹⁸⁶ Pokud jde o opravné prostředky, nabízelo irské právo ještě možnost obrátit se na ombudsmana, ovšem omezenou tím, že ne všechny případy odmítnutí informací spadaly do jeho jurisdikce. V takovém případě nespokojenému žadateli zůstala pouze jediná možnost, a to soudní přezkum legality řízení, který je však v Irsku velice nákladný a zdlouhavý. Z těchto důvodů bylo vedeno velmi málo sporů a nedostatek judikatury v této oblasti vedl k nejednotnosti výkladu. Další nejasnosti vyvstávaly ohledně okruhu povinných subjektů, velkého množství výjimek z přístupu k informacím a komplikovaných vztahů k obecným zákonům o přístupu k informacím.¹⁸⁷ Všechny tyto nedostatky se snažilo vyřešit nové nařízení.

4.2 Nařízení Evropských společenství (o přístupu k informacím o životním prostředí) 2007

Směrnice 2003/4/ES měla být do právního řádu členských států implementovaná do 14. února 2005.¹⁸⁸ Irsko však směrnici implementovalo až 1. května 2007, tedy s více než dvouletým zpožděním. Ministr pro životní prostředí, dědictví a místní správu tehdy podle zákona o Evropských společenstvích 1972 vydal Nařízení Evropských společenství (o přístupu k informacím o životním prostředí) 2007 (*The European Communities (Access to Information on Environment) Regulations*

¹⁸⁵ S.I. No. 125/1998 — European Communities Act, 1972 (Access To Information on The Environment) Regulations, 1998, dostupné též z WWW: <<http://www.irishstatutebook.ie/1998/en/si/0125.html>>.

¹⁸⁶ RYALL, Á. Access to Information on Environment Regulations 2007. *Irish Planning and Environmental Law Journal*. 14, 2, 2007, s. 57

¹⁸⁷ Zákony o svobodě informací 1997 a 2003 (*Freedom of Information Acts 1997 and 2003*, „dále jen Zákony SI“)

¹⁸⁸ Článek 10 Směrnice 2003/4/ES.

2007¹⁸⁹, dále jen „Nařízení IŽP“) a zrušil tak předchozí nevyhovující Nařízení podle zákona o Evropských společenstvích 1972 (Přístup k informacím o životním prostředí) z roku 1998 (*The European Communities Act 1972 (Access to Information on Environment) Regulations 1998*). Současně s nařízením byl vydán i jakýsi návod pro povinné subjekty, Metodické pokyny pro správní orgány, a další k implementaci nařízení (*Guidance for Public Authorities and others in relation to the implementation of the Regulations*, dále jen „Metodické pokyny“),¹⁹⁰ které by spíše než interpretační pomůckou měly být praktickým průvodcem pro řešení každodenních problémů.¹⁹¹ Tyto Metodické pokyny jsou jakýmsi doplňkem nařízení, které v ustanovení článku 14 dává ministrovi pravomoc takový dokument vydat a současně ukládá orgánům veřejné správy povinnost se tímto dokumentem řídit. Jejich nespornou výhodou je jejich veřejná dostupnost. Fakt, že jejich existence je deklarována v samotném nařízení, spolu s jejich dostupností, jim dodávají větší morální závaznost, než jakou by měly nějaké tajné interní instrukce. Metodické pokyny svým obsahem pokrývají celé nařízení a v úvodu též podávají přehled legislativy v oblasti svobodného přístupu k informacím a zasazují nařízení do širšího rámce. Není bez zajímavosti, že autoři dokumentu zjevně počítají s ratifikací Aarhuské úmluvy, jelikož v úvodu konstatují, že jedním z důvodů přijetí nového nařízení je též naplnění závazků, které Irsku vyplývají z Aarhuské úmluvy.¹⁹² Ve snaze zdůraznit provázanost irské a evropské úpravy je k textu Nařízení IŽP připojen jako příloha též text směrnice 2003/4/ES.

Základní definice environmentálních informací a povinných subjektů¹⁹³ jsou pak ze Směrnice 2002/4/ES téměř doslovně převzaty. Okruh povinných subjektů je upřesněn demonstrativním výčtem orgánů, které nařízení mezi povinné subjekty počítá. Nařízení též využívá možnosti vyloučit z okruhu povinných subjektů orgány

¹⁸⁹ S.I. No 133/2007 European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007, dostupný z WWW: <<http://www.irishstatutebook.ie/2007/en/si/0133.html>>.

¹⁹⁰ Text je dostupný na WWW: <<http://www.environ.ie>>.

¹⁹¹ RYALL, Á. Access to Information on the Environment Regulations 2007. *Irish Planning and Environmental Law Journal*. Vol. 14, No. 2. 2007, s. 57

¹⁹² Viz Metodické pokyny s. 8

¹⁹³ Nařízení IŽP používá stejně jako Směrnice pojem *public authorities*, což je v české verzi směrnice překládáno jako „orgány veřejné správy.“

a instituce vykonávající soudní nebo zákonodárnou funkci,¹⁹⁴ kterou Směrnice 2003/4/ES členským státům nabízí.¹⁹⁵

Podobně jako česká právní úprava vyjímá irská úprava z Nařízení IŽP údaje získané pro statistické účely.¹⁹⁶ Aby bylo zamezeno duplicitní úpravě, Nařízení IŽP ze své působnosti vylučuje též informace, které jsou povinně zpřístupňovány veřejnosti podle jiných právních předpisů, s taxativně vymezenými výjimkami,¹⁹⁷ jejichž vyjmutí z působnosti by mohlo v některých případech způsobovat nežádoucí limity v zpřístupňování těchto informací.

Irská úprava se též snaží zakotvit povinnosti povinných subjektů, které by naplňovaly samotný cíl směrnice 2003/4/ES (čl. 5). Povinné subjekty tak mají uloženou povinnost informovat veřejnost o jejich právech a poskytovat jí veškerou pomoc při jejich uplatňování. Mají též povinnost vynaložit veškerou rozumně předpokládatelnou snahu k tomu, aby informace byly udržované v takové podobě, která umožňuje jejich snadné zpřístupňování. I v tomto ohledu jsou Metodické pokyny velmi prospěšné. Metodické pokyny také požadují, aby každý povinný subjekt ustanovil úředníky, kteří budou za poskytování informací odpovědní (*Information Officers*), a zavedl takový systém, který zajistí, aby vyřizování žádostí probíhalo ve stanovených časových limitech. V souladu s ustanovením směrnice 2003/4/ES též Metodické pokyny nabádají úředníky k pozitivnímu přístupu ke zpřístupňování informací, k hledání možností, jak informací zpřístupnit co nejvíce, a k aktivní podpoře veřejnosti v zájmu o tyto informace.¹⁹⁸

Pokud jde o náležitosti žádosti o informace o životním prostředí, působí ustanovení článku 6 Nařízení IŽP v porovnání s českou právní úpravou naopak poněkud formálně a striktně. Žádost může být podána pouze v písemné eventuálně elektronické podobě a kromě obligátních identifikačních údajů žadatele musí být též jasně označena jako žádost podle tohoto nařízení. Přísněji vyznívá také požadavek na co nejpřesnější specifikaci požadované informace. Nicméně skutečnost, že žádost nebude označena

¹⁹⁴ Viz čl. 3 odst. 2 Nařízení IŽP.

¹⁹⁵ Čl. 2 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES

¹⁹⁶ Viz ustanovení § 1 odst. 2 ZIŽP

¹⁹⁷ Čl. 4 odst. 2 Nařízení IŽP.

¹⁹⁸ Srov. Metodické pokyny s. 15 a 16

jako žádost podle tohoto nařízení, by neměla automaticky znamenat, že se na tuto žádost nebude nařízení vztahovat.

Stejně tak jako v České republice i v Irsku existují dva právní předpisy o přístupu k informacím. Obecným právním předpisem jsou pak doplňující se Zákony o svobodě informací 1997 a 2003 (*Freedom of Information Acts 1997 and 2003*, „dále jen Zákony SI“). Mezi základní rozdíly patří širší okruh povinných subjektů podle Nařízení IŽP. Dalším poměrně citelným rozdílem je rozdíl v zpoplatnění, kterému podle Zákonů SI podléhá jak podání žádosti (až €15), tak případné interní přezkoumání. Na druhou stranu stejně jako v české právní úpravě podle Zákonů SI jsou pro vyřízení dány kratší lhůty. Rozdílné jsou též úpravy případů, ve kterých je možné zpřístupnění odmítnout nebo též odvolací mechanismy. Na rozdíl od české úpravy však tyto předpisy mohou fungovat paralelně, takže žadatel se může rozhodnout, zdali využije Nařízení IŽP nebo raději zvolí postup podle Zákonů SI. Z tohoto důvodu musí být v žádosti vždy uvedeno, podle jakého právního předpisu se žadatel informací domáhá. V případě, že povinnému subjektu dojde žádost, která nenaplňuje všechny náležitosti ani podle Nařízení IŽP ani podle Zákonů SI, musí podle ustanovení článku 7 odstavce 7 Nařízení IŽP povinný subjekt žadatele informovat o jeho právech na environmentální informace a o postupech pro jejich realizaci. Metodické pokyny k tomuto dodávají, že povinný subjekt má žadatele informovat o rozdílech mezi oběma režimy a být žadateli nápomocný při rozhodování, který z postupů více vyhovuje jeho požadavkům.¹⁹⁹

Pokud se jedná o samotné vyřizování žádosti o poskytnutí informací o životním prostředí, nařízení v ustanovení článku 7 víceméně kopíruje požadavky směrnice 2003/4/ES. Povinný subjekt je povinen žádost vyřídit co nejdříve je to možné, nejpozději však do jednoho měsíce, tato lhůta může být prodloužena maximálně na dva měsíce, pokud to vyžaduje rozsah a složitost požadovaných informací a o tomto prodloužení a jeho důvodech musí být žadatel vyrozuměn. Pokud je žádost formulována příliš obecně, orgán veřejné správy žadatele vyzve, aby žádost upřesnil, a nabídne mu pomoc při správném formulování jeho žádosti. Také výjimky z poskytování informací jsou upraveny velmi podobně jako ve Směrnici 2003/4/ES, včetně zvýhodnění žádostí o informace týkající se emisí do životního prostředí (čl. 8 – 10). Nicméně podobně jako

¹⁹⁹ Srov. Metodické pokyny s. 19.

česká právní úprava i irská úprava obsahuje problematické rozdělení důvodů odepření na obligatorní (čl. 8) a fakultativní (čl. 9). Ustanovení článku 10 však na rozdíl od české úpravy obsahuje jasné aplikační pravidlo, které říká, že u každé žádosti musí být individuálně zvážen veřejný zájem na zveřejnění proti zájmu na odmítnutí takové informace (odst. 4).

Dalším problematickým bodem je rozhodnutí o odepření poskytnutí informace. V souladu se směrnicí 2003/4/ES nařízení požaduje, aby každé rozhodnutí o odepření informací bylo řádně odůvodněno a aby byl žadatel informován o svých právech ohledně opravných prostředků, nicméně v nařízení chybí požadavek na písemnou formu tohoto rozhodnutí. To co by se v prostředí českého správního práva mohlo jevit jako naprostá samozřejmost, tedy písemná forma rozhodnutí, však v prostředí irské mnohem méně formální správy tak jasné není. Touto zdánlivou drobností se tak irské nařízení dostává do rozporu s požadavkem článku 4 odstavce 5 směrnice 2003/4/ES, která jasně stanoví, že pokud byla žádost podána v písemné nebo elektronické formě (v irském případě tady vždy), její odepření musí být žadateli též oznámeno písemně či elektronicky. Jak poukazuje Áine Ryall, tohoto nedostatku si překvapivě nevšímají ani Metodické pokyny.²⁰⁰ Jelikož ustanovení Směrnice 2003/4/ES je v tomto ohledu velmi jasné a přesné, není pochyb o tom, že v kolizní situaci by Směrnice 2003/4/ES měla přímý efekt a měla by tedy aplikační přednost před nařízením. V souvislosti s přímou aplikací Směrnice 2003/4/ES, však v minulém roce soudce Vrchního soudu O'Neill vydal velmi kontroverzní rozsudek. Ve svém rozsudku ve sporu *An Taoiseach v. The Commissioner for Environmental Information*²⁰¹ judikoval, že pouze Vrchní soud může rozhodnout, jestli konkrétní ustanovení národní legislativy je nebo není v rozporu s evropským právem, a že jiné státní orgány než soud nemohou rozhodnout o aplikační přednosti směrnice. Toto rozhodnutí je zjevně v rozporu s judikaturou SDEU a bylo proti němu podáno odvolání k Nejvyššímu soudu (*Supreme Court*), který však zatím nerozhodl.

²⁰⁰ Srov. RYALL, Á. Access to Information on the Environment Regulations 2007. *Irish Planning and Environmental Law Journal*. 14, 2. 2007, s 60.

²⁰¹ *An Taoiseach v. The Commissioner for Environmental Information*, [2010] IEHC 241. Dostupný též z WWW: <http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2010/H241.html/>.

4.2.1 Přezkumná řízení

Není-li žadatel spokojený s rozhodnutím povinného subjektu, nebo pokud povinný subjekt vůbec nerozhodne (irské právo zde stejně jako české používá konstrukci fiktivního zamítavého rozhodnutí), může během 30 dnů požádat povinný subjekt o vnitřní přezkum (čl. 11). Takový přezkum je na rozdíl od přezkumu podle Zákonů SI zdarma.²⁰² Přezkum musí učinit osoba, která nebyla spojena s předchozím případem a výstupem přezkumu může být potvrzení, změna nebo zrušení původního rozhodnutí. Povinnému subjektu může být též uloženo, aby požadované informace poskytl. Postup přezkumu však není nijak blíže specifikován. Administrativní řízení není v Irsku souborně upraveno. Postup povinných subjektů je mnohem méně formalizovaný než v České republice a v podstatě jedinou společnou zásadou různých „správních řízení“ je zásada na spravedlivý proces (čl. 40 irské Ústavy).

Jako speciální odvolací orgán byl ustanovením článku 12 Nařízení IŽP zřízen zcela nový nezávislý úřad Komisaře pro environmentální informace (*Commissioner for Environmental Information*, dále jen „Komisař“), který je v podstatě úřadem ombudsmanského typu.²⁰³ Na komisaře se se svým odvoláním (*appeal*) může obracet ten, komu nebylo (byť částečně) vyhověno ve vnitřním přezkumném řízení, třetí osoba, jíž se může zveřejnění informace dotknout, nebo ten, kdo nebyl ve lhůtě uvědoměn o výsledku interního přezkumu jeho žádosti. Odvolání může být podáno ve lhůtě do třiceti dnů od doručení rozhodnutí nebo posledního dne lhůty pro vydání takového rozhodnutí. Komisaři je však ponechána možnost lhůtu odpustit, pokud to s ohledem na konkrétní okolnosti případu uzná za vhodné. Poněkud kontroverzním bodem této úpravy je potom zpoplatnění přístupu k odvolání. Tento poplatek, který činí € 150, snížený €50 (čl. 15 odst. 3 a 4), je totiž poměrně vysoký a může tvořit překážku přístupu ke spravedlnosti. Jak poukazuje Áine Ryall takto vysoký poplatek sice zřejmě není

²⁰² Vnitřní přezkum podle Zákonů SI je upraven v sekci 14 a podléhá poplatku ve výši €75 (snížený €25).

²⁰³ Tento koncept však, není v Irsku zcela nový, podobný úřad (Komisař pro informace – *Commissioner for Information*) je zřízen i podle Zákonů SI. Jedná se o speciální nezávislý orgán, jeho roli má zastávat stejná osoba jako roli Komisaře pro informace SI a Ombudsmana. Dne 11 června 2009 byla na své druhé šestileté funkční období jmenována první žena v úřadě Emily O'Reilly. Více informací na oficiálních internetových stránkách <<http://www.ocei.gov.ie/en/>>.

v přímém rozporu s ustanovením Směrnice 2003/4/ES, přesto se jeví tato úprava jako nevhodná a zbytečně omezující.²⁰⁴ Zrušení poplatku doporučuje Irsku též OECD.²⁰⁵

Pravomoci Komisaře jsou upraveny v odstavcích 5 a 6 článku 15. Komisař odvolání vždy přezkoumá. Při svém šetření je oprávněn požadovat po povinných subjektech environmentální informace, může žádat, aby se pověřená osoba dostavila k řízení před Komisařem, ale má též právo prozkoumat veškeré environmentální informace, které má povinný subjekt k dispozici, dělat si z nich kopie, případně za tímto účelem vstupovat do objektů povinných subjektů. V případě, že se během šetření odvolání objeví nějaké otázky práva (*question of law*), Komisař může řízení přerušit a předložit otázku k posouzení Vrchnímu soudu (*High Court*). Pro projednání odvolání Komisařem není stanovena žádná lhůta, taková řízení však mohou trvat velmi dlouho. Podle údajů které shromáždila Áine Ryall,²⁰⁶ bylo od roku 2006 do začátku září 2010 podáno 52 odvolání, 17 z nich nesplňovalo podstatné náležitosti, 8 bylo jinak vyřešeno či vzato zpět a pouze v 15 případech bylo vydáno rozhodnutí. V takovém rozhodnutí může Komisař původní rozhodnutí potvrdit, změnit nebo zrušit, musí však vždy též připojit konkrétní odůvodnění. Je-li to v daném případě na místě, Komisař může povinnému subjektu uložit, aby požadovanou environmentální informaci vydal. Takové rozhodnutí je potom závazné a povinný subjekt je povinen mu vyhovět ve lhůtě tři týdnů. Nesplní-li povinný subjekt tuto povinnost ve lhůtě, Komisař může požádat Vrchní soud (*High Court*), aby ve věci vydal soudní příkaz. Vrchní soud pak v těchto případech může také uložit povinnému subjektu, aby žadateli uhradil náklady řízení.

Proti rozhodnutí Komisaře se mohou strany řízení před ním i kdokoli jiný, kdo byl jeho rozhodnutím dotčen, odvolat k Vrchnímu soudu (čl. 13). Odvolání je možné podat do dvou měsíců od doručení takového rozhodnutí. Soud potom, stejně jako v České republice, rozhodnutí přezkoumá z hlediska zákonnosti (*on a point of*

²⁰⁴ Srov. RYALL, Áine. Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges. *Journal of Environmental Law*.2011, 23, 1. Přístup z WWW: <<http://international.westlaw.com>>, s. 5-6 [citováno dne 10. 4. 2011]

²⁰⁵ Srov. OECD Environmental Performance Review of Ireland, dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/59/43988945.pdf>> [citováno dne 10. 4. 2011]

²⁰⁶ RYALL, Áine. Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges. *Journal of Environmental Law*.2011, 23, 1. Přístup z WWW: <<http://international.westlaw.com>>, s. 6 [citováno dne 10. 4. 2011]

law). Poslední možností právní ochrany je pak odvolání k Nejvyššímu soudu (*Supreme Court*)

Přestože základní úprava zpřístupňování environmentálních informací v Irsku se zdá být v porovnání s českou vůči veřejnosti vstřícnější, komplikovanější přístup k právní ochraně tento příznivý dojem trochu kazí. Bohužel, stejně tak jako v české republice, ani v Irsku nemají povinné subjekty stanovenou povinnost vést o žádostech o environmentální informace jakoukoli evidenci. Není tedy možné relevantně posoudit, v jakém rozsahu je právo na informace o životním prostředí v Irsku využíváno, ani zjistit, v jakém procentu případů je následně vyhledána možnost přezkumného řízení.

ZÁVĚR

Jak bylo řečeno, právo na přístup k informacím o životním prostředí v kontextu ochrany životního prostředí můžeme chápat ve dvou rovinách. Na jedné straně je to samozřejmě právo každého jedince být informován o stavu světa, ve kterém žije, a o případných rizicích, která mu hrozí. Na druhé straně, lze tento institut chápat také jako nástroj, jak přimět veřejnost dále se o stav životního prostředí zajímat a podílet se na jeho ochraně.

Uznání významu přístupu k environmentálním informacím ve spojení s účastí veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí jako nástroje environmentální politiky na mezinárodní úrovni postupně narůstalo. Po jeho výslovném zakotvení v ustanovení článku 10 Deklarace z Ria, byla roku 1998 na čtvrté ministerské konferenci „Životní prostředí pro Evropu“ přijata Aarhuská úmluva. Tento přelomový dokument zavedl komplexní úpravu tří vzájemně provázaných pilířů, které tvoří procesní rámec environmentální demokracie.

Jednou ze smluvních stran Aarhuské úmluvy je též Evropská unie, která implementuje požadavky Úmluvy v oblasti přístupu k environmentálním informacím jednak Směrnicí 2003/4/ES, která klade požadavky na právní úpravu členských států, a dále Aarhuským nařízením, které aplikuje principy Aarhuské úmluvy na unijní orgány a instituce. Na úrovni českého vnitrostátního práva je právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů zakotveno na ústavní úrovni v článku 35 Listiny. Všechny výše zmíněné právní úpravy jsou pak v českém právním řádu realizovány zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a to poměrně konformním způsobem. Dílčí úpravu informací o životním prostředí pak obsahuje i mnoho speciálních zákonů.

Základním principem právní úpravy, jak vyplývá z Aarhuské úmluvy, je otevřenost a transparentnost státní správy a snaha o co nejširší přístupnost informací o životním prostředí. Přestože právní úprava je postavena na určení minimálních standardů, počítá s tím, že převážná část informací, které mají povinné subjekty k dispozici, by měla být aktivně zveřejňována, a to převážně pomocí moderních elektronických technologií. Větší část právní úpravy je pak věnována zpřístupňování

zbylých environmentálních informací, které takto zveřejněny nebudou. Tyto informace mají být zveřejňovány na základě konkrétních žádostí, za podmínek stanovených těmito předpisy. I v těchto případech je z Aarhuské úmluvy i ze Směrnice 2003/4/ES patrný proaktivní přístup a snaha o co nejširší výklad těchto práv. Oba tyto prameny pak obsahují poměrně jasná interpretační pravidla a zásady, jimiž se mají povinné subjekty řídit.

Pokud jde o soulad české právní úpravy s požadavky, které vyplývají z Aarhuské úmluvy a unijního práva, lze v platné právní úpravě najít drobné nesrovnalosti. Tyto drobné nedostatky lze sice povětšinou vyřešit souladnou interpretací či přímou aplikací nesprávně transponované směrnice, nicméně v praxi jsou tato řešení poměrně nevhodná a pro rozhodování povinných subjektů příliš komplikovaná.

Mezi problematická ustanovení ZIŽP můžeme řadit omezení práva na informace na finanční a ekonomické analýzy pořízené z veřejných prostředků (§ 2 písm. a) bod 7) nebo fikce upuštění od žádosti v případech, kdy není na výzvu povinného subjektu doplněna (§ 3 odst. 2). Nejzávažnějším nedostatkem zákonné úpravy se zdá být úprava možnosti odepření zpřístupnění environmentálních informací (§ 8). Česká právní úprava obsahuje ustanovení, které přístup k environmentálním informacím zužuje, když některé důvody k odepření informací konstruuje jako obligatorní. Toto omezení přístupu k informacím je pak v rozporu se zásadou, podle které musí v každém jednotlivém případě povinný subjekt zvážit veřejný zájem na zveřejnění takové informace proti zájmu, který by byl jejím zveřejněním ohrožen. Není bez zajímavosti, že přestože podle judikatury SDEU není ustanovení zavádějící obligatorní důvody k odmítnutí zpřístupnění informace v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a Směrnice 2003/4/ES, obsahuje takové ustanovení také jak úprava Irská tak úprava přístupu k informacím v držení unijních orgánů. Obě tyto úpravy však na rozdíl od úpravy české obsahují alespoň zmíněné interpretační pravidlo.

Právě v absenci zdánlivých drobností, jako jsou interpretační pravidla a ustanovení nabádající povinné subjekty k aktivní spolupráci a podpoře žadatelů, vidím největší nedostatky české právní úpravy. Jedná se sice o záležitosti, které je možné nahradit hlubším zkoumáním unijní a mezinárodní úpravy, nicméně obávám se, že v aplikační praxi povinných subjektů nejsou tyto postupy příliš běžné. Poměrně

užitečné se v tomto směru jeví irské veřejně dostupné Metodické pokyny, které slouží jako nástroj výkladový i sjednocující a přispívají tak k otevřenému a transparentnímu postupu povinných subjektů.

Další problematickou oblastí české právní úpravy je vztah ZIŽP a obecného ZI. Různá právní úprava těchto dvou institutů je opodstatněná jejím rozdílným účelem. S dvěma právními předpisy se můžeme setkat i v unijním a irském právu, domnívám se však, že úprava jejich vzájemného vztahu, kterou zvolil český zákonodárce je nejméně šťastnou. Oba zmíněné zákony se od sebe v mnohém liší. V některých ohledech je to samozřejmě dáno rozdílným účelem úpravy, v jiných jde bohužel spíše o špatnou koordinaci úpravy. Zbytečně rozdílná je například úprava lhůt pro zpřístupnění informací či vydání zamítavého rozhodnutí, pravomoci povinného subjektu, který není správním orgánem podle správního řádu, vydávat rozhodnutí nebo následného přístupu k právní ochraně. V praxi pak tato duplicita může působit nemalé problémy. Obdrží-li například veřejná instituce, která je též pověřeným subjektem podle ZIŽP, žádost o informace, z nichž pouze některé je možné označit za informace o životním prostředí, dostává se do nezáviděníhodné situace, obzvláště nemůže-li takové informace zveřejnit. Pokud pak informace nezveřejní a ani o jejich odepření není vydáno rozhodnutí, stává se situace poměrně komplikovanou též pro nespokojeného žadatele. V praxi pak v důsledku této zbytečně složité právní úpravy dochází k nesprávné aplikaci zákonů a k nadbytečnému zatížení obou stran.

Do budoucna by měla být zvážena novelizace obou předpisů ve prospěch vyjasnění těchto vztahů a postupů. Nová úprava by pak měla být, buď v duchu irské úpravy, kdy oba zákony fungují paralelně a je na žadateli, který postup si zvolí (za asistence povinného subjektu, který žadatele informuje o jeho možnostech a výhodách toho kterého postupu), nebo by měla po vzoru evropské úpravy sloučit oba postupy a zachovat pouze takové odchylky, které jsou nezbytné s ohledem na zvláštní charakter zpřístupňování informací o životním prostředí. V obou případech bych se však přikláněla k co možná největšímu sblížení obou úprav. V nové úpravě bych pak vycházela více z úpravy, která je obsažena v ZI, a to jak pokud jde o délku lhůt, o institut stížnosti při nevhodném postupu povinného subjektu, tak o pravomoci při vydávání odmítavého rozhodnutí. Upustila bych však od možnosti soudů nahradit

správní úvahu úvahou soudní. Domnívám se, že vhodným sloučením úprav by bylo možné dosáhnout výhodnějšího postavení žadatele i snížení administrativního zatížení povinných subjektů.

Posledním tématem, kterým jsem se v práci zabývala, je přístup k právní ochraně ve věcech práva na informace o životním prostředí. Tato otázka bývá neziskovými organizacemi tradičně považována za největší nedostatek souladu české právní úpravy s Aarhuskou úmluvou, s poukazem na nedostatečnost kasačního principu správního soudnictví.²⁰⁷ Aarhuská úmluva v ustanovení článku 9 odstavce 1 stanoví smluvním státům povinnost zajistit možnost přezkoumání předchozího postupu soudem či jiným nezávislým orgánem, rozhodnutí podle tohoto ustanovení pak musí být pro povinný subjekt závazné. Dle názoru neziskových organizací není tento požadavek v českém právním řádu naplněn, jelikož správní soud není oprávněn vydat rozhodnutí o zpřístupnění informace, tak jak je tomu podle ZI. S tímto názorem nemohu souhlasit. Z dikce odstavce 1 článku 9 je zřejmý požadavek zajištění nezávislého soudního přezkumu, nicméně smluvním stranám je ponechán poměrně velký prostor pro začlenění této úpravy do právního rámce jednotlivých členských států, které se od sebe mnohdy velmi liší, jak je možné vidět na srovnání české a irské právní úpravy. V souladu s textem oficiální implementační příručky k Aarhuské úmluvě se domnívám, že požadavek závaznosti konečného rozhodnutí neznámá nutně možnost přezkumného orgánu rozhodnout o zpřístupnění či odepření informace, ale je v tomto ustanovení uveden jako protiklad k doporučujícím rozhodnutím typickým pro některé nezávislé orgány (např. ombudsmana).²⁰⁸ Samozřejmě jsem si vědoma, že domoci se právní ochrany v českém správním soudnictví může být poměrně zdlouhavé, přesto se domnívám, že úprava přístupu k soudní ochraně je v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Pokud pak srovnám úpravu v České republice a v Irsku, musím konstatovat, že právní ochrana v České republice je nesrovnatelně přístupnější, ani méně příznivá irská právní úprava však není v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy.

²⁰⁷ Srov. např. ZELENÝ KRUH. *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*, 2009. s. 19 – 20. Dostupné z WWW: <<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/>> [citováno 28. 4. 2011]

²⁰⁸ Srov. STEC Stephen; CASEY-LEFKOWITZ Susan. *Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2001. s. 25.

Závěrem lze shrnout, že i přes drobné nedostatky je česká právní úprava přístupu k informacím o životním prostředí po právní stránce na poměrně dobré úrovni. Problematická je však její správná interpretace a uplatnění v praxi, s čímž souvisí i poměrně malý zájem ze strany veřejnosti. Domnívám se, že hlavním cílem budoucích aktivit by tak mělo být prosazení základních principů úpravy vyplývajících z Aarhuské úmluvy a Směrnice 2003/4/ES, tedy zajištění otevřeného a vstřícného postoje povinných subjektů a aktivní snaha o vzbuzení zájmu veřejnosti. Přestože tohoto cíle bohužel nelze zcela dosáhnout pouhou právní úpravou, domnívám se, že jasná a jednoduchá právní úprava společně s výslovnou deklarací základních principů může napomoci postupnému zlepšování situace a změně kulturně-politických tradic.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Aarhuská úmluva	Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
Aarhuské nařízení	nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství
CENIA	Česká informační agentura životního prostředí
Deklarace z Ria	Deklarace o životním prostředí a rozvoji
EHS	Evropské hospodářské sdružení
EIA	Posuzování vlivu na životní prostředí (<i>Environmental Impact Assessment</i>)
E-PRTR	Evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek (<i>European Pollutant Release and Transfer Register</i>)
ES	Evropská společenství
Evropská úmluva	Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod
FNM	Fond národního majetku České republiky
IPPC	Integrovaná prevence a omezování znečištění (<i>Integrated Pollution Prevention and Control</i>)
IRZ	Integrovaný registr znečišťování
KBSE	Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě
Komisař	Komisař pro environmentální informace (<i>Commissioner for Environmental Information</i>)
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Mezinárodní pakt	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
MSD (ICJ)	Mezinárodní soudní dvůr (<i>International Court of Justice</i>)
Nařízení 1049/2001	nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

Nařízení E-PRTR	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 ze dne 18. ledna 2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES
Nařízení IŽP	Nařízení Evropských společenství (o přístupu k informacím o životním prostředí) 2007 (<i>The European Communities (Access to Information on Environment) Regulations 2007</i>)
NSS	Nejvyšší správní soud
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OSN	Organizace spojených národů
Protokol PRTR	Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEA	Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (<i>Strategic Impact Assessment</i>)
SEU	Smlouva o Evropské unii
Směrnice 2003/35/ES	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES
Směrnice 2003/4/ES	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
Směrnice 90/313/EHS	směrnici 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí
Směrnice INSPIRE	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	viz Správní řád
Stockholmská deklarace	Závěreční deklarace o životním prostředí člověka
Úmluva	viz Aarhuská úmluva
UNEP	Programu životního prostředí při OSN
Úř. věst.	Úřední věstník Evropské unie
ÚS	Ústavní soud České republiky

Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Všeobecná deklaráce	Všeobecné deklaraci lidských práv
Zákony SI	Zákony o svobodě informací 1997 a 2003 (<i>Freedom of Information Acts 1997 and 2003</i>)
ZI	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
ZIRZ	Zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZIZS	Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZIŽP	Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
ZKŘ	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

Monografie

BELL Stuart; MCGILLIVRAY Donald. *Environmental law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. 910 s. ISBN 0-19-926056-7.

DAMOHOŘSKÝ, Milan et. al. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DIXON, Martin. *Textbook on International Law*. 6th Edition. New York: Oxford University Press, 2007. 372 s. ISBN 978-0-19-920818-0.

KORBEL, František et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o životním prostředí – Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2005. 410 s. ISBN 80-7201-532-X.

KUŽÍLEK, Oldřich; ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. 182 s. ISBN 80-7201-318-1.

KUŽVART, Petr; PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace : Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí s komentářem a vzory podání*. 2. rozšířené vydání. Brno : Ekologický právní servis, 2000. 223 s. ISBN 80-902570-4-6.

PAVLÍČEK, Václav et. al. *Ústava a ústavní řád České republiky: Komentář, 2. díl Práva a svobody*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 1999. 975 s. ISBN 80-7201-170-7.

SANDS, Phillippe. *Principles of International Environmental Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1116 s. ISBN 0-521-81794-3

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 463 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

STEC Stephen; CASEY-LEFKOWITZ Susan. *Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2001. 32 s. ISBN 80-7212-173-1.

Odborné články a kapitoly v knihách

AMBROZEK, Libor. předmluva k KUŽVART, Petr, PAZDERKA, Stanislav. *Právo na informace o životním prostředí*. 2.vyd. Brno: Ekologický právní servis, 2000.

BLAŽKOVÁ, Štěpánka. Právo na poskytnutí informace versus právo nahlížení do spisu. *Správní právo*. 2009, 42, 2, s. 104 – 106

DE ABREU FERREIRA, Sofia. Passive Access to Environmental Information in the EU. *European Energy and Environmental Law Review*. 2008, 17, 4, s. 186 – 198.

DE ABREU FERREIRA, Sofia. The Foundamental Right of Access to Environmental in the EC: A Critical Analysis of WWF-EPO v. Council. *Journal of Environmental Law*. 2007, 19, 3, s. 399 – 408.

JANČÁŘOVÁ Ilona. Aktivní zpřístupňování informací o znečišťování životního prostředí. In *Sborník příspěvků z konference „Aktuální otázky práva životního prostředí.“* Brno: Masarykova Univerzita, 2005

KRAVCHENCO, Svitlana. The Aarhus Convention and innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 2007, 18, 1, s. 1- 50.

KUŽVART, P. K novému zákonu o přístupu k informacím o životním prostředí. In JANČÁŘOVÁ, I. (ed.), In *Přístup k informacím o životním prostředí: Sborník z konference.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 18 – 21. ISBN 80-210-2046-6.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. Information and Environment: The Evolution of Environmental Law. *Environmental Policy and Law*. 2007, 37, 2 – 3, s. 198-200.

PARADISSIS, Jean-Jacques. The issue of costs in accessing environmental information. *Journal of Planning and Environmental Law*. 2006, s. 1646

PAZDERKA, Stanislav. Dva zákony o informacích. *Právní rozhledy*. 1999, 7, 10, s. 526-530.

PEDERSEN, Ole. W. „European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A long time coming?“ *The Georgetown International Environmental Law Review*. 2008, 21, 1, s. 73 – 111.

RYALL, Á. Access to Information on Environment Regulations 2007. *Irish Planning and Environmental Law Journal*. 2007, 14, s. 57 – 63.

RYALL, Áine. Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges. *Journal of Environmental Law*. 2011, 23, 1, s. 45 – 71.

RYALL, Áine. Access to Environmental Information: A Review of Contemporary Developments. In FELDMAN, E (ed) *Freedom of Information Law and Practice*. Dublin: First Law, 2006. s. 94 – 110.

RYALL, Áine. *Access to Information on the Environment: the Challenge of Implementing Directive 2003/4/EC*. University College Cork. 2007

SOVERSKI, Maria. Environmental Rights versus Environmental Wrongs: Forum over Substance? *Review of European Community and International Environmental Law*. 2007, 16, 3, s. 261 – 273.

STEC, Stephen. „Aarhus environmental rights“ in Eastern Europe. In *The Yearbook of European Environmental Law*, 2005, 5, s. 1-22.

Další materiály

KOKOTT, Juliane. Stanovisko generální advokátky ve věci C-186/04, *Housieaux v Délégés du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, ze dne 20. 1. 2005

KOLMAN, Petr. *Právo na informace ve vztahu k veřejné správě ČR*. Brno, 2006. 188 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita Brno. Dostupné z WWW: <is.muni.cz/th/9960/pravf_d/dizertacni_prace.doc>.

Metodické pokyny pro správní orgány, a další k implementaci nařízení (*Guidance for Public Authorities and others in relation to the implementation of the Regulations*) dostupné z WWW: <<http://www.environ.ie>>.

ZELENÝ KRUH. *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*, 2009.

Internetové prameny

<http://eur-lex.europa.eu/cs>

<http://inspire.gov.cz>

<http://international.westlaw.com>

<http://mis.cenia.cz>

<http://treaties.un.org/>

<http://www.bailii.org>

<http://www.cenia.cz>

<http://www.concourt.cz>

<http://www.constitution.ie>

<http://www.environ.ie>

<http://www.icj-cij.org>

<http://www.irishstatutebook.ie>

<http://www.irz.cz>

<http://www.nssoud.cz>

<http://www.ocei.gov.ie/en>

<http://www.oecd.org>

<http://www.osce.org>

<http://www.psp.cz/eknih>

<http://www.ucastverejnosti.cz>

<http://www.unece.org>

<http://www.unep.org>

JudikaturaJudikatura MSD a SDEU

Rozsudek MSD ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* (Maďarsko v. Slovensko), I.C.J. Reports 1997, p. 7.

Rozsudek SDEU ze dne 17. 6. 1998 ve věci C-321/96, *Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg- der Landrat*

Rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 1999 ve věci C 217/97, *Komise vs. Německo*

Rozsudek SDEU ze dne 26. 6. 2003 ve věci C- 233/00, *Komise v Francie*

Rozsudek SDEU ze dne 21. 4 2005. ve věci C-186/04, *Housieaux v Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*

Rozsudek SDEU ze dne 16. 12. 2010 ve věci C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu*

Rozsudek SDEU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C – 240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*

Judikatura českých soudů

Nález ÚS ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96

Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97

Nález ÚS ze dne 2. 2.2000, sp. zn. I.ÚS 22/99

Nález ÚS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/60

Usnesení ÚS ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III.ÚS 3118/07

Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07

Usnesení ÚS ze dne 15. 6.2009, sp. zn. IV.ÚS 2659/08

Usnesení ÚS ze dne 2. 9. 2010, sp.zn I. ÚS 2660/08

Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 46/2003-4

Rozsudek NNS ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. 7 A 118/2002-37

Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 7 As 24/2007-106

Rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 2 As 38/2007

Rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2009 ,sp. zn. 1 As 51/2009

Rozsudek NSS ze dne 6. 10 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, sp.zn. 9 Ca 270/2004-39

Judikatura irských soudů

Sweetman v An Bord Pleanála, [2007] IEHC 153

An Taoiseach v. The Commissioner for Environmental Information,[2010] IEHC 241

Právní předpisy

Mezinárodní prameny

Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod

Kyjevský protokol k Aarhuské úmluvě

Mezinárodním paktu o občanských a politických právech Úmluvu o včasném oznamování jaderné havárie

Stockholmské úmluvě o perzistentních organických polutantech

Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)

Úmluvě o biologické rozmanitosti

Úmluvě o ochraně a využívání vodních toků přesahujících hranice státu a mezinárodních jezer

Všeobecné deklaraci lidských práv

Prameny evropského práva

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006, kterým byl zřízen Evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 ze dne 18. ledna 2006, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek a kterým se mění směrnice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. 5. 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, tato směrnice je kodifikovaným zněním původní Směrnice IPPC 96/61/ES a jejich novel

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru

Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnici 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí

České právní předpisy

Nařízení vlády č. 145/2008 Sb., kterým se stanoví seznam znečišťujících látek a prahových hodnot a údaje požadované pro ohlašování do integrovaného registru znečišťování životního prostředí.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva vnitra č.380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 178/2005, zákon o zrušení Fondu národního majetku.

Zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 59/2006 Sb., zákon o prevenci závažných havárií, ve znění zákona č. 362/2007 Sb.

Zákon č. 76/2002 Sb. zákon o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 86/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 86/2002 Sb., zákon o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/2004 Sb., zákon o rybářství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Právo na informace o životním prostředí

RESUMÉ

Cílem této práce je přiblížit právní úpravu práva na informace o životním prostředí. Existuje mnoho různých důvodů proč je potřeba zajistit široký přístup k environmentálním informacím. Kromě obecného požadavku na otevřenou a transparentní správu věcí veřejných a práva znát stav prostředí, ve kterém lidé žijí, je přístup k informacím o životním prostředí chápán také jako jeden z nástrojů environmentální politiky. Přístup k relevantním informacím je základní podmínkou zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí, protože pouze široké povědomí o stavu životního prostředí může vést k hlubšímu porozumění této problematiky a ovlivnit tak budoucí jednání celé společnosti.

Tato práce se skládá ze čtyř hlavních částí, které jsou dále členěny na kapitoly a případně na podkapitoly. První úvodní část se zaměřuje na východiska a důvody právní úpravy přístupu k environmentálním informacím a obsahuje dvě kapitoly, zabývající se obecným právem na informace jako jedním z mezinárodně uznaných lidských práv a následně důvody a vývojem speciální úpravy informací o životním prostředí.

Druhá část této práce poskytuje stručný přehled a charakteristiku jednotlivých pramenů právní úpravy zvoleného tématu. Tato část je rozdělena podle původu této legislativy na tři kapitoly věnující se postupně mezinárodním, evropským a českým pramenům práva. Jelikož všechny zmíněné prameny jsou plnohodnotnou součástí českého právního řádu, platná právní úprava vychází z jejich kombinace.

Těžiště této práce leží v části třetí, která je rozdělena na pět kapitol. Tato část usiluje o rozbor platné právní úpravy, tak jak vychází z výše zmíněné legislativy. V první kapitole jsou definovány základní pojmy. Další kapitoly jsou zaměřeny na způsob aktivního a pasivního zpřístupňování environmentálních informací, důvody a podmínky odmítnutí zpřístupnění těchto informací a přístup k právní ochraně. Poslední kapitola potom nastiňuje úpravu přístupu k informacím o životním prostředí v držení unijních orgánů.

Čtvrtá část práce představuje pohled na Irskou právní úpravu daného tématu, jako příkladu odlišného přístupu k implementaci stejných požadavků evropského práva.

Závěr práce poskytuje shrnutí předchozích zjištění. Zaměřuje se především na nedostatky české právní úpravy a navrhuje určitá opatření či změny, které by mohly vést k efektivnější úpravě *de lege ferenda*.

Right to information on the environment

ABSTRACT

The objective of this thesis is to outline a regulation of the right to environmental information. There are many various reasons for ensuring broad access to environmental information. Apart from necessity of open and transparent government and the general right to know condition of the environment people are living in, the access to environmental information is also recognised as one of the regulatory instruments of the environmental policy. The access to relevant information is a vital assumption for public participation in environmental protection activities, as only broad awareness of environmental matters can develop deeper understanding of the issue and influence the future behaviour and decisions of general public.

The thesis is composed of four parts which are further divided into chapters and where appropriate also into subchapters. The first introductory part focuses on bases and reasons for legal regulation of the access to environmental information and contains of two chapters. First chapter concerns the general right to information as one of the internationally accepted human right and the second analyses reasons and development of special treatment of information on environment.

Part Two of the thesis provides a brief overview and characteristics of relevant sources of law on the subject. This part is divided into three chapters based on the origin of the legislation concerning International, European and Czech sources of law. Since all of these sources are full-value part of Czech body of laws the applicable legal regulation is based on their combination

The focus of this thesis is on the third part, which is subdivided into five chapters and endeavours assessment of particular legal regulation of the right to environmental information as it results from above mentioned legislation. Chapter One defines basic terms of the regulation. Next chapters are focused on explaining approach to the active and passive access to environmental information, present the reasons and conditions for limitation of public disclosure of such information and access to legal protection. The last chapter outlines the regime of access to environmental information held by EU bodies.

The final substantive part of this thesis presents the insight into Irish regulation of the subject and demonstrates different outcomes arising from the same requirements imposed by European law.

The conclusion reviews the previous findings of the thesis. It highlights mainly the deficiencies of Czech legislation and suggests possible improvements and provisions in order to facilitate more effective adjustment *de lege ferenda*.

.

KLÍČOVÁ SLOVA

informace o životním prostředí;

právo životního prostředí;

Aarhuská úmluva

KEYWORDS

environmental information;

Environmental law;

Aarhus Convention