

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra práva životního prostředí

**PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ
A PŘÍSTUP K PRÁVNÍ OCHRANĚ V OTÁZKÁCH
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
V IRSKÉ A ČESKÉ REPUBLICCE**

Diplomová práce

Martina Vítková

Vedoucí diplomové práce: **doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**

Datum vypracování práce: srpen 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci na téma „Právo na informace o životním prostředí a přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v Irské a České republice“ vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 8. srpna 2012

Martina Vítková

Poděkování

Toto poděkování bych ráda věnovala doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za velmi cenné rady a připomínky k této práci a za jeho podporu během celého studia. Dále děkuji svému příteli, rodičům a českým i irským přátelům za veškerou podporu a trpělivost.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratk.....	5
Úvod.....	6
1. Prameny právní úpravy práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí.....	8
1.1. Právní úprava na mezinárodní úrovni	8
1.2. Právní úprava v Evropské unii	11
1.3. Právní úprava na národní úrovni	13
1.3.1. Česká republika	14
1.3.2. Irská republika.....	16
2. Právo na informace o životním prostředí	20
2.1. Výklad pojmů.....	20
2.1.1. Subjekty povinné poskytovat informace o životním prostředí.....	20
2.1.2. Pojem „informace o životním prostředí“	23
2.1.3. Výjimky z povinnosti poskytovat informace o životním prostředí	25
2.1.4. Způsob poskytování informací o životním prostředí.....	27
2.1.5. Poplatky za poskytování informací o životním prostředí.....	28
2.2. Poskytování informací o životním prostředí v České republice.....	30
2.3. Poskytování informací o životním prostředí v Irské republice	35
2.4. Shrnutí.....	38
3. Právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí.....	42
3.1. Výklad pojmů.....	43
3.1.1. Dotčená osoba	43
3.1.2. „Široký“ přístup k právní ochraně.....	47
3.1.3. Procesní aspekty	48
3.2. Přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v České republice.....	49
3.3. Přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v Irské republice	56
3.4. Shrnutí.....	65
Závěr	67
Použitá literatura	67
Shrnutí.....	80
Abstract	82

Seznam použitých zkratk

1. Aarhuská úmluva - Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998
2. Směrnice 2003/4/ES - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí
3. Směrnice 2003/35/ES - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí
4. Směrnice o EIA - Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
5. Směrnice o IPPC - Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění
6. Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
7. Listina základních práv a svobod – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon o přístupu k informacím o žp - zákon č. 123/1998 Sb., o přístupu k informacím o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon o svobodném přístupu k informacím – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
11. Soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
12. Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
13. Stavební zákon - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
14. Nařízení AIE - Nařízení k zákonu o Evropském společenství o přístupu k informacím o životním prostředí z roku 2007 - *European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007*

Úvod

Životní prostředí je základním předpokladem pro existenci všech organismů, včetně člověka. Lidským působením a působením negativních přírodních vlivů dochází především v posledních desetiletích ke zhoršování stavu životního prostředí a tedy i podmínek pro život. Lidé si svou závislost na životním prostředí začali uvědomovat teprve v polovině minulého století. K tomu výrazně přispěl nárůst počtu ekologických katastrof a s tím spojených humanitárních problémů. Právě tyto problémy podnítily také změnu přístupu států k ochraně životního prostředí a uznání práva člověka na příznivé životní prostředí jako jednoho ze základních lidských práv.¹

Velký podíl na této změně měla Organizace spojených národů. Z jejího podnětu byla v roce 1972 svolána do Stockholmu celosvětová konference o životním prostředí.² Zde byla přijata zásadní deklarace, v níž mezinárodní společenství uznalo, že vedle odpovědnosti za ochranu životního prostředí má člověk základní právo na svobodu, rovnost a odpovídající životní podmínky, které mu umožňují důstojný život a pohodu.³

Aby lidé mohli skutečně účinně chránit životní prostředí a uplatňovat své právo na příznivé životní prostředí, musí mít vedle tohoto hmotného práva také odpovídající práva procesní. Těmito procesními právy jsou zejména právo na přístup k informacím o životním prostředí, právo účasti na rozhodování ve věcech životního prostředí a právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí.

Existence těchto procesních environmentálních práv byla na mezinárodní úrovni závazně potvrzena dne 25. června 1998, kdy byla 34 státy a Evropskou unií podepsána

¹ Srov. Wagnerová, E. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 708.

² Tato konference významně ovlivnila další vývoj práva životního prostředí. Byla vytvořena zvláštní instituce OSN, jejíž primární úlohou je ochrana životního prostředí (tzv. UNEP neboli Program pro životní prostředí). Na Stockholmskou konferenci navázala v roce 1992 konference v Rio de Janeiru, v roce 2002 konference v Johannesburgu a konečně v roce 2012 konference v Rio de Janeiru (konference „Rio + 20“). Blíže viz Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2010, str. 102 - 113.

³ Srov. princip 1 Deklarace přijaté dne 16. června 1972 na konferenci OSN o životním prostředí konající se ve Stockholmu ve dnech 5. až 16. června 1972 (dále také jen „**Stockholmská deklarace**“).

Aarhuská úmluva, neboli Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva zakotvila velmi pokročilé standardy, které musí smluvní strany převzít do své vnitrostátní legislativy⁴ a stala se východiskem pro právní úpravu procesních environmentálních práv v Evropské unii i jejích členských státech, včetně České a Irské republiky.

Česká republika podepsala Aarhuskou úmluvu již dne 25. června 1998 a ratifikovala ji v červenci roku 2004. Posledním členským státem Evropské unie, který Aarhuskou úmluvu ratifikoval dne 20. června 2012, je Irská republika. Právě z tohoto důvodu se v této diplomové práci budu zabývat srovnáním právní úpravy v České a Irské republice, zejména s ohledem na to, nakolik jsou obě právní úpravy v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Z práv vyplývajících z Aarhuské úmluvy se zaměřím především na právo na přístup k informacím o životním prostředí a právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Právo účasti veřejnosti na rozhodování však nelze pro jeho úzkou souvislost zcela pominout a bude mu věnována pozornost v souvislosti s právem na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí.

Cílem této práce není postihnout komplexně celou problematiku práva na informace a práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí, ale stručně tuto problematiku vymezit a zaměřit se na nedostatky v právní úpravě a aplikační praxi České a Irské republiky.

⁴ Srov. Tichá, T. a kol. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí. 1. vydání.* Praha: ABF – Nakladatelství ARCH, 2004, str. 11.

1. Prameny právní úpravy práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí

V současné době jsou právo na příznivé životní prostředí a s ním související procesní práva, tedy právo na informace o životním prostředí, právo účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí a právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí uznávána jako jedna ze základních lidských práv. Jak na mezinárodní úrovni, tak i na úrovni jednotlivých států je zřejmá snaha tato práva nejen zaručit, ale zároveň zajistit jejich účinnou aplikaci a vymahatelnost.

1.1. Právní úprava na mezinárodní úrovni

Prvními mezinárodněprávními dokumenty, které se zmiňovaly o environmentálních procesních právech, byly mezinárodní dokumenty tzv. *soft law*. Jedná se o dokumenty, které nejsou právně závazné ani vynutitelné a obvykle mají pouze formu doporučení nebo deklarácí, nicméně jsou významným pramenem a předpokladem pro vytváření závazných norem mezinárodního i vnitrostátního práva.⁵

Environmentální procesní práva byla poprvé zmíněna v Principu 22 **Stockholmské deklarace** zakotvující na mezinárodní úrovni základní principy ochrany životního prostředí.⁶ O deset let později byla na poli Organizace spojených národů přijata **Světová charta přírody**⁷, která již výslovně stanovila, že „každý by měl mít, v souladu s národní právní úpravou, možnost se sám nebo společně s jinými účastnit na rozhodování, které se týká životního prostředí a měl by v této souvislosti mít přístup k prostředkům, jimiž je možno napravit způsobenou škodu na životním prostředí“⁸. Tato charta tak zakotvila základní procesní práva nezbytná k ochraně životního prostředí. Z dalších *soft law*

⁵ Blíže viz Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 114.

⁶ Princip 22 Stockholmské deklarace konkrétně uvádí: „Státy budou spolupracovat na dalším rozvoji mezinárodního práva, pokud jde o odpovědnost a kompenzaci obětem znečištění a jiných ekologických škod způsobených činnostmi v rámci jurisdikce státu nebo o kontrolu států v oblastech mimo jejich jurisdikci.“

⁷ Světová charta přírody byla vyhlášena Valným shromážděním OSN dne 28. října 1982 jako rezoluce 37/7.

⁸ Srov. princip 23 Světové charty přírody.

dokumentů upozorňujících na nutnost zajistit účast veřejnosti na rozhodování a přístup k informacím o životním prostředí je nutné jmenovat **Agendu 21** a **Deklaraci z Rio de Janeira**⁹ přijaté na konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí v Rio de Janeiru v roce 1992. Princip 10 Deklarace z Rio de Janeira konkrétně stanovil, že *„[o]tázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění.“*

Procesní environmentální práva byla potvrzena a jejich pozice upevněna díky dalším konferencím Organizace spojených národů o životním prostředí, které se konaly v roce 2002 v **Johannesburgu** a v roce 2012 v **Rio de Janeiru**.

Výstupem konference z Rio de Janeira nazvané „Rio + 20“, která se konala ve dnech 20. – 22. června 2012, je společná **Deklarace** zúčastněných států s názvem **Budoucnost, kterou chceme** (*The Future We Want*). Státy na této konferenci zhodnotily, že se jim dosud nepodařilo dostatečně naplnit cíle udržitelného rozvoje, které si vytyčily o dvacet let dříve. Přitom také zdůraznily, že právě přístup občanů k informacím, jejich účast na rozhodování a přístup k právní ochraně jsou jednou z hlavních cest, jak udržitelného rozvoje dosáhnout.¹⁰ Konkrétně v článku 43 Deklarace státy stanovily, že *„široká účast veřejnosti a přístup k informacím a k soudním i správním řízením jsou nezbytné k podpoře udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj vyžaduje smysluplné zapojení a aktivní účast veřejnosti na regionální, národní a nižší úrovni pro všechny hlavní skupiny obyvatelstva: ženy, děti a mládež, původní obyvatelstvo, nevládní organizace, místní samosprávy, pracovníky a odbory, obchod a průmysl, vědecké a technologické společenství, zemědělce, stejně jako další*

⁹ Agenda 21 i Deklarace z Rio de Janeira byly přijaty na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané v Rio de Janeiru ve dnech 3. až 14. června 1992.

¹⁰ Význam aktivnějšího zapojení občanů do ochrany životního prostředí pro zúčastněné státy je zřejmý i z toho, že mu věnují poměrně rozsáhlou část deklarace s názvem Zapojení hlavních skupin a jiných subjektů (*Engaging major groups and other stakeholders*). Blíže viz článek 42 až 55 této deklarace.

*zúčastněné strany, včetně místních komunit, skupin dobrovolníků a nadací, přistěhovalců, rodin i starších osob a osob se zdravotním postižením...*¹¹. Je zřejmé, že environmentální procesní práva jsou v současné době celosvětově uznávána a stojí na pevném základě.

Prvním a jediným **závazným** mezinárodněprávním dokumentem v oblasti procesních environmentálních práv je **Aarhuská úmluva**, která byla přijata na konferenci ministrů životního prostředí Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů „Životní prostředí pro Evropu“¹² v dánském městě Aarhus dne 25. června 1998. Aarhuská úmluva nabyla účinnosti dne 30. října 2001 a stala se nejdůležitějším dokumentem v oblasti environmentálních procesních práv, který do dnešního dne ratifikovalo 44 států a Evropská unie.¹³

Práva vycházející z Aarhuské úmluvy jsou vystavěna na třech pilířích. Tyto pilíře tvoří **(i) právo na informace o životním prostředí**, **(ii) právo na účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí** a **(iii) právo na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí**. Na dodržování těchto práv dohlíží tzv. *Compliance Committee*, neboli Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (dále také jen „**Výbor**“), který byl ustaven na prvním zasedání stran Aarhuské úmluvy v roce

¹¹ Originální citace: „... *broad public participation and access to information and judicial and administrative proceedings are essential to the promotion of sustainable development. Sustainable development requires the meaningful involvement and active participation of regional, national and sub-national legislatures and judiciaries, and all Major Groups: women, children and youth, indigenous peoples, non-governmental organizations, local authorities, workers and trade unions, business and industry, the scientific and technological community, and farmers, as well as other stakeholders, including local communities, volunteer groups and foundations, migrants, families as well as older persons and persons with disabilities.*“

¹² Tato série konferencí evropských ministrů životního prostředí vznikla z podnětu tehdejšího předsedy Federálního výboru životního prostředí Josefa Vavrouška, který v roce 1991 pozval evropské ministry do Dobříše, aby společně diskutovali problémy životního prostředí Evropy. Informace dostupné z URL: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>.

¹³ Přehled států, které dosud ratifikovaly Aarhuskou úmluvu je dostupný z URL: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en.

2002¹⁴ a který svou rozsáhlou rozhodovací činností pomohl vytvořit pevný základ pro jednotnou aplikaci všech práv vycházejících z Aarhuské úmluvy.

O konkrétní úpravě práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí, tak jak vycházejí z Aarhuské úmluvy bude pojednáno níže v kapitolách 2 a 3.

1.2. Právní úprava v Evropské unii

Evropská unie podepsala Aarhuskou úmluvu dne 25. června 1998 a ratifikovala ji dne 17. února 2005.¹⁵

V oblasti přístupu k informacím se však Evropská unie angažovala již před podpisem Aarhuské úmluvy. Ve snaze naplnit cíle stanovené Akčním programem z roku 1987¹⁶, který vyzýval mimo jiné k „*nalezení způsobů lepšího přístupu veřejnosti k informacím, které jsou v držení orgánů zabývajících se životním prostředím*“¹⁷, byla v roce 1990 přijata **Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. července 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí**¹⁸. Tato směrnice tak byla prvním závazným dokumentem zakotvujícím právní rámec práva na přístup k informacím o životním prostředí na nadnárodní úrovni.

Po podpisu Aarhuské úmluvy musela Evropská unie uvést své právo do souladu s mezinárodními závazky. Za tímto účelem bylo přijato několik směrnic a nařízení.

Dvě nejdůležitější směrnice byly přijaty v roce 2003, jsou to (i) **Směrnice 2003/4/ES** (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí¹⁹) a (ii) **Směrnice 2003/35/ES** (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti

¹⁴ Srov. informace dostupné z URL: <http://www.unece.org/env/pp/ccBackground.html>.

¹⁵ Srov. rozhodnutí Rady ES č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, jímž Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě. Úřední věstník L 124 ze dne 17. května 2005, str. 1-3.

¹⁶ Úřední věstník C 70 ze dne 18. března 1987, str. 3 - 46.

¹⁷ Srov. článek 2.6.2. Akčního programu z roku 1987. Srov. originální citace: „*to devise ways of improving public access to the information held by environmental authorities*“.

¹⁸ Úřední věstník L 158 ze dne 23. června 1990, str. 56 – 58.

¹⁹ Úřední věstník L 41 ze dne 14. února 2003, str. 26 – 32. Směrnice 2003/4/ES nahradila směrnici Rady 90/313/EHS ze dne 7. července 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí.

na vypracování některých plánů programů týkajících se životního prostředí²⁰). Druhou zmiňovanou směrnicí byla zavedena účast veřejnosti a přístup k právní ochraně také do procesu posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA) a procesu integrované prevence a omezování znečištění (tzv. IPPC).²¹ K provedení práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí byl v roce 2003 předložen Evropskou komisí **návrh Směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí**²² stanovující minimální standardy přístupu k právní ochraně ve všech členských státech. Tento návrh však dosud nebyl přijat.

V souvislosti s implementací environmentálních procesních práv byla také přijata dvě nařízení vztahující se k jejich aplikaci u orgánů Evropské unie. Konkrétně se jedná o Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1049/2001/ES ze dne 30. května 2001 o přístupu k dokumentům Evropského Parlamentu, Rady a Komise²³ a Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006/ES 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 Společenství²⁴.

Vedle výše uvedených směrnic a nařízení nalezneme v právu Evropské unie také dílčí právní úpravu práva na informace o životním prostředí, účasti na řízení i přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Ta je obsažena například ve

- Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky²⁵,
- Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí²⁶,

²⁰ Úřední věstník L 156 ze dne 25. června 2003, str. 17.

²¹ Směrnice 2003/35/ES novelizovala tehdy platnou Směrnicí Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění a Směrnicí Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

²² Srov. návrh Evropské komise ze dne 24. října 2003 COM (2003) 624. Dostupné z URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0624:FIN:EN:PDF>.

²³ Úřední věstník L 145 ze dne 31. května 2001, str. 43 - 48.

²⁴ Úřední věstník L 264 ze dne 25. září 2006, str. 13 - 19.

²⁵ Úřední věstník L 327 ze dne 22. prosince 2000, str. 275 - 346.

²⁶ Úřední věstník L 197 ze dne 21. července 2001, str. 157 - 164.

- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí²⁷ nebo
- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.²⁸

1.3. Právní úprava na národní úrovni

Národní právní úprava procesních environmentálních práv v České a Irské republice vychází ze stejných mezinárodních a nadnárodních pramenů, tedy Aarhuské úmluvy a výše uvedených směrnic a nařízení Evropské unie.

Ačkoliv Irská republika až do 20. června 2012 Aarhuskou úmluvu neratifikovala, neznamená to, že by jí do té doby nebyla vázána. Irská republika byla totiž jako členský stát Evropské unie povinna zajistit plný účinek právu Evropské unie a vykládat národní právní řád v souladu s tímto právem.²⁹ Vzhledem k tomu, že Evropská unie ratifikovala Aarhuskou úmluvu, je tato úmluva nedílnou součástí právního řádu Evropské unie. Na Aarhuskou úmluvu navazují také Směrnice 2003/4/ES a Směrnice 2003/35/ES, které byla Irská republika povinna transponovat do svého právního řádu.

Některá ustanovení Aarhuské úmluvy lze navíc považovat za samovykonatelná³⁰, tedy přímo aplikovatelná, bez nutnosti tato ustanovení transponovat do vnitrostátního právního řádu.³¹ Obecnou podmínkou samovykonatelnosti je však dostatečná určitost

²⁷ Úřední věstník L 106, ze dne 17. dubna 2001, str. 1 – 39.

²⁸ Úřední věstník L 143, ze dne 30. dubna 2004, str. 357 – 375.

²⁹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-6/64 *Costa v Enel* [1964] ECR 585 a C 6/90 a rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* [1991] ECR I-05357.

³⁰ Zejména článek 2 odst. 5 a článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

³¹ Blíže viz Zelený kruh – Asociace ekologických organizací. *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*. 2006. Dostupné z URL: www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/ či Černý, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010. Dostupné z URL:

http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf.

konkrétních ustanovení.³² Jako celek tedy Aarhuskou úmluvu za samovykonatelnou považovat nelze. Za přímo aplikovatelná lze považovat některá její ustanovení, a to zejména ta, která obsahují normativní text přímo dopadající na subjekty vnitrostátního práva. Jedná se především o článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, obsahující definici dotčené veřejnosti, a článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, deklarující práva nevládních organizací.³³ K tomuto závěru dospěla na úrovni práva Evropské unie také generální advokátka Eleanor Sharpston ve svém stanovisku ve věci C-240/09³⁴. Avšak i v případě, že by nebylo možné konkrétní ustanovení považovat za samovykonatelné, je třeba vnitrostátní právo vykládat vždy takovým způsobem, aby splňovalo požadavky Aarhuské úmluvy.³⁵

Je tedy zřejmé, že bez ohledu na to, zda členské státy Evropské unie Aarhuskou úmluvu ratifikovaly či nikoliv, bylo vždy třeba jejich vnitrostátní právo vykládat způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední účel a cíl Aarhuské úmluvy.

1.3.1. Česká republika

Základním pramenem práva v České republice je vedle mezinárodních smluv a právních předpisů Evropské unie ústavní pořádek České republiky, tvořený zejména **Ústavou a Listinou základních práv a svobod**. Listina základních práv a svobod garantuje všem občanům jak právo na informace o životním prostředí tak i právo na přístup k právní ochraně (nejen ve věcech životního prostředí). Právo na informace o životním

³² Právě z důvodu neurčitosti odmítl český Nejvyšší správní soud uznat Aarhuskou úmluvu jako celek přímo aplikovatelnou. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009 č. j. 9 As 88/2008-301. Nejvyšší správní soud v daném případě uzavřel, že „*Ačkoliv tedy Aarhuská úmluva nesporně patří do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí českého právního řádu ..., v případě, že by stanovila něco jiného než zákon, nebylo by možno uplatnit pravidlo o aplikační přednosti této mezinárodní úmluvy před zákonem...*“.

³³ Srov. Zelený kruh – Asociace ekologických organizací. *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*. 2006. Dostupné z URL: www.ucestverejnosti.cz/cz/dokumenty/.

³⁴ Stanovisko ze dne 15. července 2010 ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*. Dostupné z URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CC0240&lang1=cs&type=NOT&ancre=>.

³⁵ Blíže viz rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*. Dostupné z URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:EN:HTML>.

prostředí je zakotveno v článku 35 odst. 2 Listiny. Tento článek je speciálním k článku 17 odst. 1 Listiny, který každému zaručuje právo na informace a svobodu projevu. Právo na přístup k právní ochraně nalezneme v článku 36 Listiny.

Práva na informace o životním prostředí zakotveného v článku 35 odst. 2 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.³⁶ Zákonem provádějícím tento článek je **zákon o přístupu k informacím o žp**, který obsahuje i příslušnou procesní úpravu poskytování informací. Tento zákon je také speciálním zákonem k obecné úpravě práva na informace obsažené v **zákoně o svobodném přístupu k informacím**. Ačkoliv jsou si zákony značně podobné, může být v určitých aspektech zákon o svobodném přístupu k informacím pro žadatele příznivější³⁷, a proto se v současné době na vládní úrovni začalo diskutovat o možnosti sjednocení právní úpravy práva na informace pouze v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím.³⁸

Vedle výše uvedeného nalezneme dílčí úpravu práva na informace o životním prostředí také v řadě dalších předpisů. Těmito předpisy jsou

- **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, ve znění pozdějších předpisů³⁹,
- **zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření**, ve znění pozdějších předpisů⁴⁰,
- **zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**⁴¹,
- **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách**, ve znění pozdějších předpisů⁴²,
- **zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění**, ve znění pozdějších předpisů⁴³,

³⁶ Srov. článek 41 odst. 1 Listiny.

³⁷ Viz blíže kapitola 2 o právu na informace o životním prostředí.

³⁸ Srov. předkládací zpráva Ministerstva vnitra k účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 1. prosince 2011. Dostupné z URL: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/280-11-analyza-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-t-25-11-2011.aspx>.

³⁹ Srov. ustanovení § 72 tohoto zákona.

⁴⁰ Srov. ustanovení § 17 tohoto zákona.

⁴¹ Srov. především ustanovení § 16 tohoto zákona.

⁴² Srov. například ustanovení § 115 tohoto zákona.

- **zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší**, ve znění pozdějších předpisů⁴⁴, či
- **zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky**, ve znění pozdějších předpisů⁴⁵.

Právní úprava práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí není kodifikovaná a nalezneme ji v obecných procesních předpisech, kterými jsou podle povahy řízení zejména **správní řád, soudní řád správní** či **občanský soudní řád**. Specifika postupu v jednotlivých typech správních řízení potom upravují speciální zákony, z nichž je možné jmenovat například stavební zákon nebo zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

1.3.2. Irská republika

Také v Irské republice je nejvyšším pramenem vnitrostátního práva Ústava. **Ústava Irské republiky** (*Bunreacht na hÉireann*) byla přijata roku 1937 a zakotvuje jednotlivá základní práva a svobody.⁴⁶ Výčet základních práv v Ústavě však není taxativní a judikaturou jsou rozeznávána a uznávána další tzv. nevyjmenovaná práva, mezi něž patří i právo na příznivé životní prostředí.⁴⁷ Jeho existence byla výslovně uznána Nejvyšším soudem v rozhodnutí *Hanrahan*⁴⁸.

Právní úprava environmentálních procesních práv je v Irské republice obdobně jako v České republice poněkud roztržštěná, avšak mnohem omezenější. Důvodem je především skutečnost, že právní systém země je postaven na principech *common law*,

⁴³ Srov. například ustanovení § 8 odst. 2 a § 26 odst. 1 tohoto zákona.

⁴⁴ Srov. především ustanovení § 36 tohoto zákona. Pozn. zákon bude s účinností ode dne 1. září 2012 nahrazen **zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší** ze dne 2. května 2012.

⁴⁵ Srov. především ustanovení § 25 a § 26 tohoto zákona.

⁴⁶ Z hlediska práv, o kterých pojednává tato práce, Ústava Irské republiky vyjmenovává pouze obecné právo na přístup k právní ochraně. Konkrétně v článku 34 Ústavy se stanoví, že spravedlnost musí být vykonáván soudy ustavenými zákonem. Blíže viz Ebbesson, J. a kol. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 279.

⁴⁷ Srov. Ebbesson, J. a kol. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 284.

⁴⁸ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Hanrahan v Merck Sharp and Dohme (Ireland) Ltd.* [1988] ILRM 629.

tzn., že psané právo zde není tradičním a primárním pramenem práva. Množství právních předpisů značně narostlo v souvislosti s členstvím Irské republiky v Evropské Unii, nicméně i přes veškerou snahu změnit dávno zavedený systém se Irská republika dlouhodobě potýká s problémy s transpozicí norem práva Evropské unie. Tato skutečnost je patrná i ze statistiky počtu řízení o žalobách pro nesplnění povinnosti, která byla s Irskou republikou zahájena před Soudním dvorem Evropské unie.⁴⁹

Jedno z řízení bylo s Irskou republikou zahájeno také pro neprovedení Směrnice 2003/4/EC týkající se přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.⁵⁰ Teprve dne 1. května 2007, v době kdy se žalobou Evropské komise již zabýval Soudní dvůr Evropské unie⁵¹, přijala Irská republika tzv. *European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007*⁵², neboli **Nařízení k zákonu o Evropském společenství o přístupu k informacím o životním prostředí z roku 2007 (Nařízení AIE)**. Toto nařízení zrušilo předchozí právní úpravu, tzv. *European Communities Act 1972 (Access to Information on the Environment) Regulations 1998*⁵³ (Nařízení k zákonu o Evropském společenství z roku 1972 o právu na informace o životním prostředí z roku 1998), který byl v minulosti hojně kritizován. Převážná část této kritiky byla soustředěna kolem dvou základních témat: nedostatku transparentnosti, nedostatku jednotného postupu v účtování poplatků za poskytování informací a absence nezávislého, dostupného a efektivního kontrolního mechanismu.⁵⁴ Tento problém byl Nařízením AIE částečně odstraněn. Na základě Nařízení AIE byl zaveden interní přezkum rozhodnutí správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, a zároveň byl ustaven samostatný úřad Komisaře pro informace o životním

⁴⁹ Viz statistika Soudního dvora Evropské unie dostupná z URL:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_stat_cour_final_cs.pdf či informace dostupné z URL: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

⁵⁰ Směrnice 2003/4/ES přitom měla být do právních řádů členských zemí transponována do 14. února 2005.

⁵¹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-391/06 *Commission of the European Communities v Ireland* [2007] ECR I-00065.

⁵² Právní předpis číslo 133 z roku 2007.

⁵³ Právní předpis číslo 125 z roku 1998.

⁵⁴ Srov. Ryall, Á. *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*. *Journal of Environmental Law*. 2011/32/1, str. 57.

prostředí (*Commissioner for Environmental Information*), kterému je svěřena pravomoc přezkoumávat zamítavá rozhodnutí správních orgánů.

Vedle Nařízení AIE existují také další speciální právní předpisy zakotvující právo na přístup k informacím o životním prostředí. Jedná se například o územně plánovací legislativu⁵⁵, která stanoví konkrétní informace, které musí být veřejnosti k dispozici, či zákony o odpadech z let 1996 až 2003 (*Waste Management Act 1996 to 2003*⁵⁶) nebo nařízení o geneticky modifikovaných organismech z roku 2003 (*Genetically Modified Organisms Regulations 2003*⁵⁷).

Právo na přístup k informacím je upraveno také jako obecné právo, a to v **zákoně o svobodném přístupu k informacím z roku 1998**, tzv. *Freedom of Information Act 1998*⁵⁸, a jeho dodatkem z roku 2003, *Freedom of Information (Amendment) Act 2003*⁵⁹. Nařízení AIE je k tomuto zákonu speciální a proto se tento zákon na poskytování informací o životním prostředí se nepoužije.⁶⁰

Pravidla pro přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí jsou stejně jako v České republice obsažena v obecných procesních normách. Těmi jsou jednacím řády jednotlivých soudů - **Jednací řád vyšších soudů** z roku 1986 (*Rules of the Superior Courts 1986*⁶¹), **Jednací řád okresních soudů** (*District Court Rules*⁶²), **Jednací řád obvodních soudů** (*Circuit Court Rules*⁶³) a v rámci nich vydávané Příkazy (*Orders*). Z hlediska této práce je nejdůležitějším **Příkaz č. 84 vydaný v rámci Jednacího řádu vyšších soudů** (*Order 84 of the Rules of the Superior Courts 1986*), který upravuje procesní pravidla soudního přezkumu správních rozhodnutí, tzv. *judicial review*.

⁵⁵ Územně plánovací legislativa je v Irské republice tvořena zejména zákonem *Planning and Development Act 2000* (Zákon o územním plánování a rozvoji z roku 2000), jeho novelami a k němu vydanými Příkazy.

⁵⁶ Právní předpis číslo 10 z roku 1996 a jeho novelizace.

⁵⁷ Právní předpis číslo 500 z roku 2003.

⁵⁸ Právní předpis číslo 13 z roku 1997.

⁵⁹ Právní předpis číslo 9 z roku 2003.

⁶⁰ Srov. Ebbesson, J. a kol. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 284.

⁶¹ Právní předpis číslo 15 z roku 1986.

⁶² Právní předpis číslo 93 z roku 1997.

⁶³ Právní předpis číslo 510 z roku 2001.

Zvláštní úpravu přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí obsahují také dílčí zákony. Těmi jsou například zákon o územním plánování a rozvoji z roku 2000 (*Planning and Development Act 2000*) či zákon o Agentuře pro ochranu životního prostředí z roku 1992 (*Environmental Protection Agency Acts 1992*⁶⁴).

⁶⁴ Právní předpis číslo 7 z roku 1992.

2. Právo na informace o životním prostředí

Právo na informace o životním prostředí tvoří první pilíř Aarhuské úmluvy a je upraveno v článku 4 Aarhuské úmluvy.

Pro úvod do problematiky práva na informace o životním prostředí vyložím pojmy, které v této souvislosti používá Aarhuská úmluva a odkáži na pojetí těchto pojmů v českém a irském právu.

2.1. Výklad pojmů

Základní pojmy užívané Aarhuskou úmluvou v souvislosti s právem na informace o životním prostředí jsou vymezeny v již zmíněném článku 4 Aarhuské úmluvy. Ten zejména označuje **subjekty**, které jsou povinny informace poskytovat, definuje **pojem informací o životním prostředí** a stanoví **způsob, jakým jsou tyto informace poskytovány**.

2.1.1. Subjekty povinné poskytovat informace o životním prostředí

Subjekty, které jsou povinny poskytovat informace o životním prostředí, jsou Aarhuskou úmluvou označeny jako **orgány veřejné správy**.⁶⁵ Ty jsou v článku 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy rozděleny do tří skupin, které tvoří (i) správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni, (ii) fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce správního orgánu a (iii) jakékoli jiné fyzické nebo právnické osoby s funkcemi veřejné správy nebo poskytující veřejné služby vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny úřady.⁶⁶ Mezi orgány veřejné správy však nejsou Aarhuskou úmluvou zahrnuty orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné.

Definici vytvořenou Aarhuskou úmluvou téměř doslovně převzala úprava evropská⁶⁷, irská⁶⁸ i česká⁶⁹. Specifikem české právní úpravy je označení subjektů povinných

⁶⁵ Srov. článek 2 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

⁶⁶ Pro úplnost je třeba dodat, že podle ustanovení článku 2 odst. 2 písm. d) jsou pod pojem orgány veřejné správy zahrnuty také instituce všech organizací regionální hospodářské integrace, které jsou stranou Aarhuské úmluvy.

⁶⁷ Srov. článek 2 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES.

⁶⁸ Srov. článek 3 odst. 1 Nařízení AIE.

⁶⁹ Srov. ustanovení § 2 písm. b) zákona o přístupu k informacím o žp.

poskytovat informace, jako tzv. povinné subjekty.⁷⁰ Na rozdíl od evropské a irské právní úpravy také český zákon o přístupu k informacím o žp nevyločil z povinných subjektů resp. orgánů veřejné správy, orgány moci zákonodárné a soudní, čímž jejich okruh nad rámec Aarhuské úmluvy dobrovolně rozšířil.

Aarhuská úmluva záměrně užila široké definice orgánů veřejné správy s cílem zahrnout do ní co nejvíce subjektů. Cílem úmluvy je totiž zajistit transparentnost a odpovědnost orgánů veřejné správy při rozhodování o životním prostředí.⁷¹

Z hlediska české i irské aplikační praxe je však zřejmé, že některé subjekty využívají této obecnosti k tomu, aby se povinnosti poskytovat informace vyhnuly. Ani opatření irského Nařízení AIE, které se pokusilo obohatit definici orgánů veřejné správy o demonstrativní výčet orgánů a institucí⁷², nezamezilo diskuzím o tom, zda konkrétní subjekt je či není povinen informace o životním prostředí poskytovat. S tímto problémem je tedy třeba se vypořádávat případ od případu s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem.

K největším výkladovým problémům dochází, pokud subjektem, od něž jsou informace požadovány, má být fyzická či právnická osoba vykonávající funkce správního orgánu nebo s funkcí v oblasti veřejné správy. O tom svědčí níže uvedené příklady, z nichž je zřejmé, že na výklad pojmu orgány veřejné správy mohou existovat odlišné názory.

Irský Komisař pro informace o životním prostředí (dále také jen „**Komisař**“) v řízení *Swords v Radio Telefís Éireann*⁷³ zkoumal, zda je orgánem veřejné správy *Radio Telefís Éireann* (Národní rozhlas). Vzhledem k tomu, že se jedná o subjekt, který byl zřízen zákonem a je nadán veřejnoprávními funkcemi a odpovědností, dospěl Komisař k jednoznačnému závěru, že musí být zahrnut pod pojem orgán veřejné správy a není ani třeba, aby jeho zaměření bylo přímo nebo primárně v oblasti životního prostředí.⁷⁴

⁷⁰ Op. cit. sub. 69.

⁷¹ Srov. preambule Aarhuské úmluvy.

⁷² Srov. článek 3 odst. 1 Nařízení AIE.

⁷³ Srov. rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 10. května 2010 ve věci *Swords v Radio Telefís Éireann* č. CEI/09/0015.

⁷⁴ Srov. Ryall, Á. *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*. *Journal of Environmental Law*. 2011/32/1, str. 58.

Obdobným se zabývaly také české soudy. Nejvyšší správní soud však při rozhodování o tom, zda je státní podnik Povodí Vltavy, s. p. povinným subjektem, dospěl k závěru, že tomu tak není.⁷⁵ Toto rozhodnutí však podle mého názoru není správné. Pokud pomíneme argumentaci účelem a cílem Aarhuské úmluvy, je třeba jej považovat za nesprávné také s ohledem na pozdější nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06⁷⁶. Ačkoliv v tomto nálezu Ústavní soud zkoumal, zda je státní podnik⁷⁷ povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, z jeho analýzy⁷⁸ je zřejmé, že státní podnik je možné podřadit pod pojem povinný subjekt i podle zákona o přístupu k informacím o žp.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou za povinné subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím považovány také akciové společnosti založené územními samosprávnými celky⁷⁹ a akciové společnosti ovládané státem⁸⁰. Domnívám se, že i tuto judikaturu je třeba aplikovat na povinné subjekty podle zákona o přístupu k informacím o žp. Avšak i pokud by tomu tak nebylo, soudy v posledních letech opakovaně judikovaly, že povinné subjekty jsou povinny klasifikovat žádost o poskytnutí informací bez ohledu na to jak je formálně označena. Není tedy relevantní, zda se žadatel domáhá poskytnutí informací v režimu zákona o přístupu k informacím o žp, zákona o svobodném přístupu k informacím či dokonce

⁷⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2005 č. j. 5 As 47/2004 - 36.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 10 ve svazku 44, str. 129 a násl.

⁷⁷ V tomto sporu se jednalo konkrétně o státní podnik Letiště Praha s. p.

⁷⁸ Konkrétními kritérii, která Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 stanovil, jsou: (i) způsob vzniku (zániku) subjektu, (ii) osoba zřizovatele, (iii) subjekt vytvářející jednotlivé orgány, (iv) existence či neexistence státního dohledu a (v) veřejný či soukromý účel subjektu.

⁷⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008 č. j. 8 As 57/2006 - 67. Podle tohoto rozhodnutí je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím také akciová společnost založená územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem, a který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel.

⁸⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009 č. j. 2 Ans 4/2009 - 93. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud stanovil, že společnost ČEZ, a.s. je veřejnou institucí povinnou poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

atomového zákona.⁸¹ Povinný subjekt vždy musí posoudit, o jaké informace se jedná a v případě, že dojde k závěru, že žádané informace nelze poskytnout v režimu zákona speciálního, je na místě žádost posoudit a rozhodnout o ní na základě obecné právní úpravy obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím.⁸²

I přes výše uvedené je však zřejmé, že okruh orgánů veřejné správy povinných poskytovat informace není neomezený. Za orgány veřejné správy jednoznačně nemohou být považovány fyzické osoby a právnické osoby soukromého práva, které nemají žádnou působnost v oblasti veřejné správy. K tomu lze jako konkrétní příklad uvést rozhodnutí irského Komisaře ve věci *Colgan v Kildare County Council*⁸³. Zde Komisař zkoumal, zda mohou být za orgán veřejné správy považováni dodavatelé místního úřadu zabývající se projektem rekonstrukce. Komisař dospěl k závěru, že smluvní vztah mezi dodavateli a úřadem nebyl takového charakteru, aby na dodavatele mohl být přenesen výkon působnosti úřadu, a proto nemohli být považováni za orgány veřejné správy. Toto rozhodnutí potvrzuje, že fyzickou nebo právnickou osobu nelze považovat za orgán veřejné správy jen proto, že na základě smlouvy provádí některé práce s pověřením orgánu veřejné správy. Vždy musí být zkoumáno, zda je pod přímou kontrolou orgánu veřejné správy a zda vykonává veřejné funkce nebo poskytuje veřejné služby.⁸⁴

2.1.2. Pojem „informace o životním prostředí“

Informacemi o životním prostředí, či environmentálními informacemi se rozumí jakékoliv informace o stavu složek životního prostředí a o vzájemných vztazích mezi těmito složkami, o faktorech, které ovlivňují tyto složky, o činnostech nebo opatřeních

⁸¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010 č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2007 sp. zn. 9 Ca 270/2004 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. března 2010 č. j. 10 Ca 311/2007 - 28.

⁸² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2007 sp. zn. 9 Ca 270/2004.

⁸³ Rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 15. března 2010 ve věci *Colgan v Kildare County Council* č. CEI/08/0006.

⁸⁴ Srov. Ryall, Á. *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*. *Journal of Environmental Law*. 2011/32/1, str. 59.

týkajících se životního prostředí a o stavu lidského zdraví a bezpečnosti či o podmínkách života lidí.⁸⁵

Také v tomto případě může obecnost definice v praxi způsobovat problémy. Orgány veřejné správy v některých případech odmítají poskytovat informace s odůvodněním, že požadovaná informace není informací o životním prostředí.

S inovativním přístupem však vystoupil Městský soud v Praze. Ten opakovaně judikoval, že „[p]okud povinný subjekt při posouzení žádosti podané s odkazem na zákon [o přístupu k informacím o žp] dospěje k závěru, že žádaná informace není informací o stavu životního prostředí, pak je na místě, aby žádost byla posouzena a rozhodnuto o ní bylo podle obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně [o svobodném přístupu k informacím]“⁸⁶. Jedná se o velmi vítaný přístup, neboť respektováním tohoto pravidla je možné předcházet značnému množství sporů. Je však třeba, aby jej povinné subjekty důsledně dodržovaly.

V Irské republice je tradičně zastáván názor, že informace o životním prostředí mohou být poskytovány pouze v režimu Nařízení AIE a použití obecné normy, kterou je *Freedom of Information Act* (zákon o svobodném přístupu k informacím), je vyloučeno.⁸⁷ Proto se irské právo musí i s pojmem informace o životním prostředí vypořádávat případ od případu.

Sporné otázky jsou však vždy posuzovány s ohledem na existenci skutečností, které mají vliv na životní prostředí. Pokud takové skutečnosti existují, je informace klasifikována jako „informace o životním prostředí“.⁸⁸ Komisař například stanovil, že informace týkající se soudního přezkumu fungování a regulace lomu⁸⁹, či návrh zprávy

⁸⁵ Srov. článek 2 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

⁸⁶ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2007 sp. zn. 9 Ca 270/2004 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. března 2010 č. j. 10 Ca 311/2007 - 28.

⁸⁷ Srov. Ebbesson, J. a kol. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 284.

⁸⁸ Blíže viz Ryall, Á. *Access to Environmental Information: Enforcement and Remedies*. Irish Planning and Environmental Law Journal, 17/3, str. 96-97.

⁸⁹ Srov. rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 22. září 2008 ve věci *Hill of Allen Action Group v Kildare County Council* č. CEI/08/0001.

Služby auditu místní správy vztahující se k problematice regulace odpadů, spadá do definice tohoto pojmu.⁹⁰ Na druhou stranu také určil, že informace o jménu, kvalifikaci a vzdělávání zaměstnanců Národního rozhlasu, kteří se podíleli na zprávě o otázkách nebo výzkumu životního prostředí a průmyslového rozvoje, do rozsahu této definice nespadá.⁹¹ Pokud totiž informace nebyly primárně určeny k získání informací o stavu složek životního prostředí nebo faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní životní prostředí, nelze je v režimu Nařízení AIE poskytnout.

2.1.3. Výjimky z povinnosti poskytovat informace o životním prostředí

Z povinnosti poskytovat informace o životním prostředí existuje několik **výjimek**.⁹²

Tyto výjimky jsou v první řadě založeny na objektivních skutečnostech – jedná se o situace, kdy příslušný orgán nemá informace k dispozici, informace nebyly dosud vytvořeny nebo není jasné, jaké informace jsou požadovány. Druhou skupinu tvoří výjimky chránící oprávněné zájmy státu, fyzických a právnických osob.⁹³ Do této skupiny patří informace důvěrného rázu, informace týkající se mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti, průběhu soudního řízení, informace, které jsou obchodním či průmyslovým tajemstvím, informace týkající se práv duševního vlastnictví, chráněných osobních údajů, či zájmů třetí strany, která informace poskytla, aniž měla povinnost je poskytnout nebo nedala k jejich poskytnutí souhlas.

Při uplatňování výše uvedených výjimek je však vždy třeba respektovat zásadu, že tyto výjimky musí být **interpretovány restriktivně**.⁹⁴ Vždy musí být brán v úvahu zájem veřejnosti, jemuž poskytnutí informací slouží, a pokud je možné vyčlenit informace, jejichž poskytování lze vyloučit, je třeba poskytnout zbývající část informací.

⁹⁰ Srov. rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 27. října 2009 ve věci *Cullen v Department of Environment, Heritage and Local Government* č. CEI/08/0012.

⁹¹ Srov. rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 10. května 2010 ve věci *Swords v Radio Telefís Éireann* č. CEI/09/0015.

⁹² Srov. článek 4 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy.

⁹³ Srov. Kužvart, P., Pazderka, S. *Právo na informace o životním prostředí*. 2. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000, str. 62.

⁹⁴ Srov. článek 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Aarhuská úmluva stanoví konkrétní výjimky, na jejichž základě lze žádost o informace odmítnout v článku 4 odst. 3 a 4. Stejnou úpravu obsahuje také Směrnice 2003/4/ES v článku 4.

Irské Nařízení AIE k vymezení důvodů, na jejichž základě nelze informace poskytnout přistoupilo po svém. V článku 8 a 9 Nařízení AIE rozlišuje mezi důvody, na jejichž základě „musí“ orgán veřejné správy odmítnout žádost o informace a důvody, na jejichž základě orgán žádost odmítnout pouze „může“. Způsob, jakým jsou tato ustanovení formulována, naznačuje, že v případě existence některých důvodů má orgán veřejné správy dokonce povinnost odmítnout žádost. To by však podle Aarhuské úmluvy i Směrnice 2003/4/ES bylo nepřipustné. Je tedy třeba, aby byla tato ustanovení vykládána v souladu se zásadou, že je nutné brát zřetel na veřejný zájem na zveřejnění informací, a že důvody pro odmítnutí poskytnutí informací musí být vždy vykládány restriktivně (tzv. test veřejného zájmu).⁹⁵

Proti pokusům orgánů veřejné správy uplatňovat výjimky bez použití testu veřejného zájmu se v této souvislosti ostře postavil Komisař. Například v rozhodnutí *Cullen v Department of Environment, Heritage and Local Government*⁹⁶ Komisař zdůraznil, že existuje silný veřejný zájem na tom, aby se veřejnost dozvěděla o skutečném nakládání s odpady, o správě a úpravách povolení a o celkové problematice znečištění vyplývající z nepovoleného nakládání s odpady. Komisař neváhal kritizovat způsob, jakým určité orgány veřejné správy vyřizují žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, a připomněl, že při vyřizování žádostí by měly mít na paměti, že je třeba žadatelům poskytovat nejen informace, ale i poučení a rady.

Při uplatňování výjimek z povinnosti poskytnout informace o životním prostředí musí tedy orgány veřejné správy důkladně zvažovat nejen to, zda na daný případ výjimka dopadá, ale i to, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na poskytnutí informací.

⁹⁵ Blíže viz Ryall, Á. *Access to Information on the Environment Regulations 2007*. Irish Planning and Environmental Law Journal. 14/2, s. 60-61. Dostupné také z URL: <http://www.ucc.ie/law/pdf/IELA%205%20June%202007%20%20Aine%20Ryall.pdf>.

⁹⁶ Srov. rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 27. října 2009 ve věci *Cullen v Department of Environment, Heritage and Local Government* č. CEI/08/0012.

2.1.4. Způsob poskytování informací o životním prostředí

Informace o životním prostředí jsou poskytovány buď (i) **aktivním zveřejněním** nebo (ii) **na žádost**.⁹⁷

Stranám Aarhuské úmluvy je uložena **aktivní informační povinnost** a povinnost shromažďovat a šířit informace o životním prostředí. Orgány veřejné správy jsou například povinny mít k dispozici aktuální informace o životním prostředí, které jsou významné pro jejich činnost a zajistit, aby byly tyto informace přístupné pro veřejnost. Strany jsou povinny postupně zpřístupňovat veřejnosti informace o životním prostředí v elektronických databázích. V této souvislosti byla přijata také nezávazná doporučení pro efektivnější využívání elektronických informačních nástrojů pro přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí na druhém řádném zasedání stran, které se konalo v Kazachstánu dne 25. až 27. května 2005.⁹⁸ Mezi zásadní aktivní informační povinnost států patří povinnost v pravidelných intervalech předkládat a zveřejňovat Zprávu o stavu životního prostředí v daném státě.⁹⁹

Vedle zveřejňování je hlavním nástrojem pro získání informací o životním prostředí **poskytování informací na žádost**. Tato žádost nemusí mít žádnou speciální formu, je pouze třeba, aby z žádosti bylo jasné, kdo ji podává a jaké informace požaduje. Uvedení důvodu nebo prokázání zájmu či nároku na tyto informace nemůže být ze strany orgánů veřejné správy požadováno.¹⁰⁰

Česká právní úprava v tomto směru vyniká velmi liberálním přístupem k formalitám žádosti. Žádost podle české právní úpravy může být provedena jakoukoliv „*technicky proveditelnou formou*“¹⁰¹. V Irsku je naopak vždy požadována písemná forma¹⁰². Vzhledem k tomu, že Aarhuská úmluva formu žádosti nestanoví, nelze říci, že by tímto požadavkem irská úprava byla s Aarhuskou úmluvou v rozporu. Lze však říci, že podmínka písemnosti není v souladu s cíli Aarhuské úmluvy, jímž je mimo jiné

⁹⁷ Srov. článek 4 a 5 Aarhuské úmluvy.

⁹⁸ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://www.unece.org/env/pp/ppif.html>.

⁹⁹ Srov. článek 5 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

¹⁰⁰ Srov. článek 4 odst. 1 Aarhuské úmluvy.

¹⁰¹ Srov. ustanovení § 3 odst. 1 zákona o přístupu k informacím o žp.

¹⁰² Srov. článek 6 odst. 1 písm. a) Nařízení AIE.

zabezpečení co nejširšího přístupu k environmentálním informacím. Český zákon o přístupu k informacím o žp je tedy v tomto ohledu pro žadatele příznivější.

2.1.5. Poplatky za poskytování informací o životním prostředí

Aarhuská úmluva i Směrnice 2003/4/ES umožňují, aby orgány veřejné správy za poskytnutí informací žádaly úhradu.¹⁰³ Tato úhrada však nesmí překročit „přiměřenou výši“ a orgán veřejné správy je povinen stanovit a zveřejnit sazebník úhrad či poplatků již před jejich vyčíslením žadateli.

Poplatky za poskytování informací musí být zejména přiměřené. Stanovením nepřiměřeně vysokých poplatků by mohl být žadatel efektivně odrazován od podání žádosti, což by bylo na překážku svobodnému přístupu k environmentálním informacím.

Česká i irská představa o přiměřenosti se shoduje v tom smyslu, že lze žádat pouze úhradu nákladů skutečně vynaložených na pořízení kopií nebo jiných nosičů dat a odeslání informací žadateli. Nelze tedy žádat úhradu nákladů souvisejících s vyhledáváním informací.¹⁰⁴ Tuto skutečnost potvrdil irský Komisař v rozhodnutí *Open Focus v Sligo County Council*¹⁰⁵, kde stanovil, že identifikace a vyhledání informací je součástí zpracování žádosti, za něž není orgán veřejné správy oprávněn vybírat poplatek. Je však pozoruhodné, že pohled Komisaře se v tomto ohledu neshoduje s Metodickými pokyny k provádění Nařízení AIE, které byly vydány Ministerstvem životního prostředí Irské republiky.¹⁰⁶ Článek 16 odst. 4 těchto pokynů stanoví, že přiměřenost poplatku se bude lišit v závislosti na objemu informací, které jsou požadovány, ale v zásadě by měly zahrnovat náklady spojené s vyhledáváním, získáváním, sestavováním nebo kopírováním informací.

¹⁰³ Srov. článek 4 odst. 8 Aarhuské úmluvy a článek 5 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES.

¹⁰⁴ Tato skutečnost představuje významný rozdíl mezi úpravou obsaženou v zákoně o přístupu k informacím o žp a zákonem o svobodném přístupu k informacím, kde lze žádat také úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.

¹⁰⁵ Srov. rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 26. května 2008 ve věci *Open Focus v Sligo County Council* č. CEI/07/0006.

¹⁰⁶ Srov. Ryall, Á. *Access to Information on the Environment Regulations 2007*. Irish Planning and Environmental Law Journal. 14/2, s. 63.

Podle Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy je otázku přiměřenosti třeba posuzovat vždy s ohledem na charakteristiky daného státu a je třeba vzít v úvahu také judikaturu Soudního dvora Evropské unie a vnitrostátních soudů. Přestože Výbor není rozhodnutím vnitrostátních soudů ani judikaturou Soudního dvora Evropské unie vázán, pomáhá mu objasnit, jak je termín přiměřenosti obecně chápán a uplatňován.¹⁰⁷ Podmínkou je především to, aby poplatky nepředstavovaly překážku v přístupu k informacím.

Také podle judikatury Soudního dvora Evropské unie je třeba, aby členské státy stanovily poplatky pouze ve výši, která nebrání plné účinnosti práva Evropské unie. Výše poplatků musí být vždy v souladu s účelem a cílem právního předpisu a nesmí vytvářet překážku ve výkonu práv.¹⁰⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že při stanovení výše poplatků je vždy třeba vycházet z charakteristiky konkrétního státu, neboť to, co je přiměřené v jednom státě nemusí být přiměřené ve druhém. Vždy je také třeba brát ohled na to, aby výše poplatku nepředstavovala překážku v přístupu k informacím. Zároveň však s ohledem na to, že v souvislosti s poskytováním informací lze žádat pouze úhradu nákladů skutečně vynaložených na pořízení kopií nebo jiných nosičů dat a odeslání informací žadateli, neměla by přiměřenost či nepřiměřenost poplatků za poskytování informací činit v praxi velké potíže.

¹⁰⁷ Srov. rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 30. září 2010 ve věci ACCC/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, para. 77.

¹⁰⁸ Srov. rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-216/05 *Commission of the European Communities v Ireland* [2005] ECR I-10802. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, ve kterém byly stanoveny tyto principy, se primárně týkalo povinnosti zaplatit správní poplatek za účast v řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, která byla stanovena irským zákonem o územním plánování a rozvoji z roku 2000. Vzhledem k tomu, že poplatek za účast činil € 20 (tj. cca. 500,- Kč), stanovil Soudní dvůr Evropské unie, že se v tomto konkrétním případě o překážku nejedná. Soudní dvůr Evropské unie však neposkytl žádné vodítko, kterého by se státy při určování výše poplatků měly držet.

2.2. Poskytování informací o životním prostředí v České republice

Zpřístupňování informací můžeme v souladu s kapitolou 2.1.4. rozdělit na zpřístupňování aktivní a zpřístupňování na žádost.

(i) aktivní zpřístupňování informací

Povinné subjekty jsou povinny zpracovávat a aktivně zveřejňovat některé informace, které se vztahují k jejich působnosti. Tyto informace jsou stanoveny v článku 5 Aarhuské úmluvy a dále rozvedeny ustanoveními § 10a a násl. zákona o přístupu k informacím o žp a dalšími zákony. Jedná se o poměrně rozsáhlou informační povinnost, která spočívá nejen v poskytování informací o mimořádných událostech či nebezpečích¹⁰⁹, ale také v kontinuálním informování o stavu životního prostředí.

Povinné subjekty jsou povinny v rozsahu stanoveném zákonem o přístupu k informacím o žp vést a aktualizovat také elektronické databáze a prostřednictvím zvláštního informačního systému veřejné správy – geoportálu – zpřístupňovat data, která vytvářejí, přijímají nebo spravují.¹¹⁰

Geoportál¹¹¹ vznikl v souvislosti s přijetím Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (dále také jen „směrnice INSPIRE“)¹¹², která vstoupila v platnost dne 15. května 2007. Tato směrnice si klade za cíl vytvořit evropský legislativní rámec potřebný k vybudování evropské infrastruktury prostorových informací a poskytnout větší množství kvalitních a standardizovaných informací pro vytváření a uplatňování politik Společenství na všech úrovních členských států, které ovlivňují životní prostředí.¹¹³ Systém zavedený směrnicí umožňuje sdílení prostorových informací v oblasti životního prostředí, čímž má usnadnit přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a jeho stavu ve všech členských státech Evropské unie.

¹⁰⁹ Blíže viz například zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ Srov. ustanovení § 11a a násl. zákona o přístupu k informacím o žp.

¹¹¹ Blíže viz informace dostupné z URL: geoportal.gov.cz.

¹¹² Úřední věstník L 108 ze dne 25. dubna 2007, str. 1 – 14.

¹¹³ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://geoportal.gov.cz/web/guest/uvod>.

Aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí je upraveno i v jiných právních předpisech, na jejichž základě jsou vytvářeny další veřejně přístupné informační systémy veřejné správy. Jedná se zejména o

- 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, který zavádí **Integrovaný registr znečišťování životního prostředí**¹¹⁴ a **Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností**¹¹⁵,
- zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je vedena databáze poskytující základní informace o jednotlivých povolovacích procesech, tzv. **Informační systém IPPC**¹¹⁶,
- zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, podle kterého je veden **Informační systém SEA a Informační systém EIA**¹¹⁷, určený zejména pro potřeby úřadů k vedení evidence posuzovaných koncepcí a ke zveřejňování dokumentů souvisejících s procesem posuzování vlivů na životní prostředí,
- a další.¹¹⁸

Vedle výše uvedených registrů a databází je velmi důležitým informačním prostředkem také každoročně zveřejňovaná **zpráva o stavu životního prostředí**. Povinnost vypracovat zprávu o stavu životního prostředí je dána nejen zákonem o přístupu k informacím o žp¹¹⁹, ale také samotnou Aarhuskou úmluvou, konkrétně jejím článkem 5 odst. 4. Tato zpráva má za úkol informovat veřejnost o kvalitě životního prostředí a o zátěžích, které na životní prostředí působí. Zároveň je podkladem pro vyhodnocování Státní politiky životního prostředí a pomáhá identifikovat nové prioritní oblasti, které by v rámci této politiky měly být řešeny.¹²⁰

¹¹⁴ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://www.irz.cz/>.

¹¹⁵ Blíže viz informace dostupné z URL: <https://www.ispop.cz/magnoliaPublic/cenia-project/uvod.html>.

¹¹⁶ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://www.mzp.cz/ippc>.

¹¹⁷ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://eia.cenia.cz/sea/koncepce/prehled.php>.

¹¹⁸ Přehled dalších informačních systémů v oblasti životního prostředí dostupný z URL: <http://www1.cenia.cz/www/informacni-systemy>.

¹¹⁹ Srov. ustanovení § 12 zákona o přístupu k informacím o žp.

¹²⁰ Blíže viz informace dostupné z URL: http://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi.

Z výše uvedeného je zřejmé, že Česká republika vůči občanům plní rozsáhlou informační povinnost aktivním zpřístupňováním informací. Ani tak však nelze postihnout a zpřístupnit veškeré informace, které mohou mít státní orgány či jiné instituce k dispozici a na jejichž zpřístupnění je veřejný zájem. V takovém případě tedy nastupuje zpřístupňování informací na žádost.

(ii) zpřístupňování informací na žádost

Zpřístupňování informací na žádost je druhou formou poskytování informací. Proces poskytování informací na žádost je upraven zejména v ustanovení § 3 až § 10 zákona o přístupu k informacím o žp.

Zákon o přístupu k informacím o žp stanoví, že informace je třeba zpřístupnit bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů ode dne přijetí žádosti. Tato lhůta může být prodloužena, pokud to odůvodňuje rozsah a složitost informace. Žadatel však musí být o prodloužení lhůty informován.¹²¹

Zákon dále upravuje pravidla pro doplnění či upřesnění nesrozumitelné žádosti¹²² a pro postoupení žádosti v případě, že je doručena nepříslušnému povinnému subjektu¹²³. Větší pozornost je potom věnována úpravě rozhodnutí o odepření informací.

Pokud žádost o poskytnutí informací obsahuje alespoň minimální náležitosti – jméno žadatele a specifikaci požadavku – je povinný subjekt povinen požadovanou informaci poskytnout. Pokud je požadovaná informace již zveřejněna, může na ni povinný subjekt pouze odkázat. To neplatí, pokud by žadatel i přesto na poskytnutí informace trval.¹²⁴

Vzhledem k tomu, že zákon o přístupu k informacím o žp nestanoví pro žádost žádnou formu či další požadavky, je proces poskytování informací, pokud k poskytnutí informace dojde, velmi jednoduchý.

Situace se komplikuje, pokud je poskytnutí informací odepřeno, nebo pokud je povinný subjekt nečinný. Povinný subjekt má možnost omezit přístup k informacím a správním

¹²¹ Srov. ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přístupu k informacím o žp.

¹²² Srov. ustanovení § 3 zákona o přístupu k informacím o žp.

¹²³ Srov. ustanovení § 4 zákona o přístupu k informacím o žp.

¹²⁴ Srov. ustanovení § 3 – 7 zákona o přístupu k informacím o žp.

rozhodnutím jej odepřít za podmínek stanovených v ustanovení § 8 a 9 zákona o přístupu k informacím o žp.¹²⁵

V případě, že žádost není vyřízena v patřičné lhůtě nebo je zamítnuta, musí v souladu s Aarhuskou úmluvou existovat opravné prostředky, aby se žadatel mohl domoci nápravy.¹²⁶ Pokud žadatel s odepřením informací nesouhlasí, je možné, aby proti zamítavému rozhodnutí správního orgánu podal opravný prostředek, kterým je v daném případě **odvolání**¹²⁷, případně **rozklad**¹²⁸.

Vedle situace, kdy je žádost o informace povinným subjektem odmítnuta, je odvolání opravným prostředkem také v případě, kdy není žádost o informace vyřízena ve stanovené lhůtě. Ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona o přístupu k informacím o žp totiž v takovém případě nastupuje **fikce zamítavého rozhodnutí**. Tato koncepce způsobuje v praxi nemalé problémy. Hlavním problémem je zřejmá nepřezkoumatelnost fiktivního rozhodnutí a neúčinnost nápravy v rámci odvolacího a soudního přezkumného řízení.

Ačkoliv je zřejmé, že fiktivní rozhodnutí nesplňuje ani základní náležitosti rozhodnutí¹²⁹, a proto by měla být rušena již v rámci odvolacího řízení, může se při nečinnosti odvolacího orgánu stát, že dojde k vydání dalšího fiktivního rozhodnutí. Pokud totiž odvolací orgán o podaném odvolání nerozhodne (buď proto, že mu odvolání povinným subjektem nebylo předloženo nebo proto, že je sám nečinný), má se opět za to, že bylo vydáno zamítavé fiktivní rozhodnutí.

Toto následné fiktivní rozhodnutí je možné napadnout žalobou proti nezákonnému rozhodnutí u příslušného správního soudu. Soud však může o fiktivním rozhodnutí

¹²⁵ Viz výše kapitola 2.1.3. pojednávající o výjimkách z povinnosti poskytovat informace o životním prostředí.

¹²⁶ V souladu s článkem 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy musí mít žadatelé zejména možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem, nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, navíc zdarma nebo za nízký poplatek.

¹²⁷ Srov. ustanovení § 14 odst. 1 zákona o přístupu k informacím o žp ve spojení s ustanovením § 81 a násl. správního řádu.

¹²⁸ Proti rozhodnutí ústředního správního úřadu je ve smyslu ustanovení § 152 správního řádu opravným prostředkem rozklad. Pro účely této kapitoly bude pod pojmem odvolání zahrnut i pojem rozklad.

¹²⁹ Srov. ustanovení § 68 a násl. správního řádu.

rozhodnout pouze tak, že jej jako nepřezkoumatelné zruší. Skutečnost, že dojde ke zrušení rozhodnutí, však nepředstavuje pro žadatele efektivní prostředek nápravy. Odvolací orgán ani soud totiž nemůže povinnému subjektu přikázat, aby žadateli informace poskytl¹³⁰. Žadateli tak nezbývá, než se na povinný subjekt znovu obrátit s žádostí o informace a čekat, zda se povinný subjekt napodruhé již rozhodne informace poskytnout. Pokud se tak nestane a povinný subjekt i odvolací orgán je stále nečinný, musí se žadatel opět obrátit na soud. Tento kolotoč se může opakovat donekonečna. Z důvodu specifické právní úpravy obsažené v zákoně o přístupu k informacím o žp žadatel navíc nemůže využít ani právní úpravy ochrany před nečinností obsažené ve správním řádu a domáhat se činnosti povinného subjektu touto cestou.

Při postupu podle zákona přístupu k informacím o žp tedy dochází k absurdní situaci, že pokud se povinný subjekt rozhodne informace neposkytnout, nemusí vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti a stačí, že je pouze nečinný.

Jedinou možností žadatele je tedy v takovém případě postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv se tento zákon donedávna potýkal se stejným problémem, novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.¹³¹, byla (i) zrušena fikce negativního rozhodnutí a (ii) do zákona o svobodném přístupu k informacím bylo vloženo nové ustanovení § 16 odst. 4, podle kterého má soud možnost povinnému subjektu přikázat, aby požadované informace poskytl.

Pouze tento procesní postup podle mého názoru představuje spolehlivou ochranu pro žadatele a zajišťuje soulad s požadavky stanovenými Aarhuskou úmluvou. Zákon o přístupu k informacím o žp v tomto směru trpí závažnými nedostatky. Z tohoto hlediska se tedy jeví navrhované sjednocení právní úpravy zákonem o svobodném přístupu k informacím jako vhodné řešení.

¹³⁰ Srov. ustanovení § 90 správního řádu a ustanovení § 76 a 78 soudního řádu správního.

¹³¹ Zákon, 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.

2.3. Poskytování informací o životním prostředí v Irské republice

Také v Irské republice jsou informace poskytovány zveřejněním nebo na žádost.

(i) aktivní zpřístupňování informací

Subjektem, který zpracovává a zpřístupňuje informace o životním prostředí je v Irské republice především **Agentura ochrany životního prostředí** (*Environmental Protection Agency*).¹³² Agentura ochrany životního prostředí je v první řadě zodpovědná za regulaci a dohled nad činnostmi, které by mohly mít negativní vliv na životní prostředí. Díky těmto činnostem získává značný přehled a může tak snáze vyhodnocovat získané informace k přijetí nezbytných opatření.

V souladu s článkem 70 zákona o Agentuře ochrany životního prostředí z roku 1992 (*Environmental Protection Agency Act 1992*)¹³³ vytváří Agentura informační systémy a databáze týkající se kvality životního prostředí. Ty musí obsahovat přinejmenším informace o kvalitě ovzduší, jakosti vod (řek, moří i podzemní vody), kvalitě půdy, hladině hluku a bilance emisí do životního prostředí. Tyto informace Agentura pravidelně zveřejňuje prostřednictvím irského informačního systému geoportál¹³⁴, který je veden v souladu se směrnicí INSPIRE.

Vedle informačního systému geoportál existují další veřejně přístupné databáze, jejichž úkolem a cílem je informovat občany o stavu životního prostředí.¹³⁵ Jsou jimi například:

- informační systém spravovaný **Institutem radiologické ochrany** (*Radiological Protection Institute of Ireland*), který občany informuje o výskytu radonu¹³⁶,
- informační systém **Národního centra pro data o biodiverzitě** (*National Biodiversity Data Centre*) zpřístupňující data o biodiverzitě pomocí interaktivní mapy¹³⁷,

¹³² Srov. článek 52 a násl. zákona o Agentuře ochrany životního prostředí z roku 1992 (*Environmental Protection Agency Act 1992*).

¹³³ Právní předpis číslo 7 z roku 1992.

¹³⁴ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://gis.epa.ie/>.

¹³⁵ Fowler, N., *Environmental Protection Agency* (konzultace), Dublin, Ireland, dne 8. srpna 2012.

¹³⁶ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://www.rpii.ie/radon-map.aspx>.

- informační systémy **Správy národních parků** (*National Parks & Wildlife Service*) poskytující informace o volně žijících živočiších, biodiverzitě, atp.¹³⁸ či
- informační systém **Úřadu pro veřejné práce** (*Office of Public Works*) poskytující informace o záplavových oblastech¹³⁹.

Také Irská republika tedy občanům poskytuje rozsáhlé množství informací o životním prostředí jejich aktivním zpřístupňováním. Při srovnání rozsahu aktivní informační povinnosti orgánů veřejné správy v České a Irské republice, můžeme označit za jediný pozitivnější aspekt české úpravy kratší interval pro vydávání zprávy o stavu životního prostředí. Agentura ochrany přírody je totiž povinna vydávat souhrnnou zprávu o stavu životního prostředí pouze každé čtyři roky.¹⁴⁰

(ii) zpřístupňování informací na žádost

Zpřístupňování informací na žádost, je v Irské republice více formalizované než v České republice. Žádost o poskytnutí informací musí být vždy podána v písemné formě.¹⁴¹ Po obdržení žádosti má orgán veřejné správy jeden měsíc na to, aby žádost vyřídil¹⁴², a to buď tak, že informace poskytne nebo rozhodne o odmítnutí žádosti.

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je v první řadě možné přezkoumat v rámci **interního přezkumu**¹⁴³. Žádost o interní přezkum musí být podána nejpozději do jednoho měsíce po obdržení zamítavého rozhodnutí. O žádosti rozhoduje osoba odlišná od osoby, která vydala zamítavé rozhodnutí, avšak nemusí se vždy nutně jednat o nadřízeného. V rámci přezkumu je následně rozhodnuto tak, že se původní rozhodnutí potvrdí, změní nebo zruší. Informace však mohou být také přímo poskytnuty žadateli. Rozhodnutí

¹³⁷ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://maps.biodiversityireland.ie/#/Map>.

¹³⁸ Blíže viz informace dostupné z URL: <http://www.npws.ie/mapsanddata/>.

¹³⁹ Blíže viz informace dostupné z URL:

<http://www.floodmaps.ie/index.aspx?ReturnUrl=%2fView%2fDefault.aspx>.

¹⁴⁰ Srov. článek 70 a násl. zákona o Agentuře ochrany životního prostředí z roku 1992 (*Environmental Protection Agency Act 1992*).

¹⁴¹ Srov. kapitola 2.1.4.

¹⁴² Srov. ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) Nařízení AIE.

¹⁴³ Srov. ustanovení § 11 Nařízení AIE.

o přezkoumání musí být žadateli oznámeno do jednoho měsíce od obdržení žádosti o přezkum, musí být odůvodněno a žadatel musí být poučen o opravných prostředcích.

Pokud žádosti o přezkum nebylo vyhověno, může se neúspěšný žadatel **odvolat** ke Komisaři.¹⁴⁴ Podmínkou podání odvolání je vyčerpání předchozí možnosti přezkumu.

Komisař má za účelem usnadnění své role řadu pravomocí, včetně práva požadovat po správním orgánu vydání informací, práva pořizovat si kopie veškerých dokumentů, nebo práva vstupovat do budov správních orgánů. Správní orgán je povinen řídit se rozhodnutím Komisaře o odvolání a do tří týdnů uvést faktický stav do souladu s jeho rozhodnutím. Pokud orgán veřejné správy ve lhůtě tomuto rozhodnutí nevyhoví, může Komisař požádat Vrchní soud o vydání **příkazu**.¹⁴⁵

Poslední instancí pro žadatele ve věci přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace je Vrchní soud.¹⁴⁶ V rámci soudního řízení však lze přezkoumat pouze dílčí právní otázky tzv. *point of law*, tzn., otázky zásadního právního významu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že žadatel v Irské republice má k dispozici dostatečné množství opravných prostředků, které představují účinnou formu nápravy. Díky rozsáhlým pravomocem Komisaře, který může mimo jiné orgánu veřejné správy nařídit, aby informace poskytl přímo jemu, je proces poskytování informací značně urychlen.

Účinnost opravných prostředků proto v irské právní úpravě, na rozdíl od české, není problémem. Za ten je však možné označit **dostupnost** opravných prostředků.

Ačkoliv interní přezkum není zpoplatněn, standardní poplatek za odvolání ke Komisaři činí € 150, tedy asi 3.750,- Kč. Ten může být v určitých případech snížen na € 50 (cca 1.250,- Kč) a v případě odvolání nevládní organizace není účtován poplatek žádný. Ve smyslu článku 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy by však tento poplatek mohl být považován za překážku přístupu k právní ochraně, neboť podle tohoto článku by

¹⁴⁴ Srov. ustanovení § 12 Nařízení AIE.

¹⁴⁵ Srov. ustanovení § 12 odst. 6 a 7 Nařízení AIE.

¹⁴⁶ Srov. ustanovení § 13 Nařízení AIE.

postupy přezkoumání neměly vyžadovat vysoké náklady. Je pravděpodobné, že poplatek ve výši € 150 může pro značnou část obyvatelstva překážku představovat.¹⁴⁷

Další značně vysoké finanční prostředky musí žadatel vynaložit v případě soudního přezkumu rozhodnutí u Vrchního soudu. O nákladech na soudní přezkum správního rozhodnutí bude dále pojednáno v kapitole 3.3.

2.4. Shrnutí

Právo na informace o životním prostředí je jako takové v současné době pevně zakotveno jak na mezinárodní úrovni, tak i na úrovni jednotlivých států. Irská i Česká republika toto právo v plné míře respektují a snaží se svou právní úpravu co nejvíce přiblížit úpravě mezinárodní a evropské. Existují však oblasti, kde právní úprava není zcela v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.

V Irské republice se za problematické dá považovat především legislativní zakotvení výjimek z povinnosti orgánů veřejné správy poskytovat informace a povinnost hradit poplatky za vyhledávání informací. Díky činnosti Komisaře pro informace o životním prostředí byly však tyto problémy v praxi do značné míry eliminovány.

V České republice zůstává problematickým vymezení okruhu povinných subjektů, jakožto osob povinných poskytovat informace. Ve světle judikatury k zákonu o svobodném přístupu k informacím je tento problém možné považovat částečně za odstraněný. Je však třeba, aby se judikatura promítla také do praxe povinných subjektů. Z tohoto pohledu by tedy bylo vhodné zákon o přístupu k informacím o žp novelizovat či sloučit s režimem zákona o svobodném přístupu k informacím.

Společným nedostatkem právních úprav České a Irské republiky jsou neefektivní nebo nedostupné opravné prostředky. V souvislosti s dostupností opravných prostředků by Irská republika zřejmě měla usměrnit finanční náročnost přezkumu žádosti o poskytnutí informací Komisařem a Vrchním soudem. Česká republika se musí zamyslet především nad efektivitou procesních pravidel pro poskytování informací. Za současného stavu je totiž zcela na libovůli povinných subjektů, zda požadované informace poskytnou či nikoliv. Pokud si povinný subjekt nepřeje, aby byly informace zpřístupněny, nemusí

¹⁴⁷ Srov. Ryall, Á. *Access to Information on the Environment Regulations 2007*. Irish Planning and Environmental Law Journal. 14/2, str. 62.

nutně odmítat informace poskytnout, stačí, pokud zůstane nečinný. S nečinností povinného subjektu totiž zákon o přístupu k informacím o žp spojuje vydání fiktivního rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Jediným možným postupem nadřízeného orgánu či soudu je v tomto případě zrušení fiktivního rozhodnutí. Bez pravomoci nadřízeného orgánu či soudu nařídit povinnému subjektu poskytnutí informací je však takový postup vymáhání práva zcela neúčinný.

Situace v České republice by se mohla zanedlouho změnit připravovanou novelou, respektive plánem sloučit zákon o přístupu k informacím o žp s obecným zákonem o svobodném přístupu k informacím. Na vládní úrovni se v současné době vedou debaty o této možnosti v souvislosti s Analýzou vypracovanou pro Ministerstvo vnitra České republiky.¹⁴⁸ Tato analýza se týká posouzení problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, jejíž vypracování bylo Ministerstvu vnitra uloženo usnesením vlády č. 1/2011, kterým byla schválena Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Ministerstvo vnitra za tímto účelem ustavilo konzultativní skupinu a oslovilo odborníky, aby zpracovali analýzy. Není zřejmě překvapivé, že na základě dostupných podkladů dospěli odborníci k závěru, že nejlepší variantou pro posílení práva na informace o životním prostředí a jeho účinnou realizaci je zrušení zákona o právu na informace o žp a podřazení problematiky obecnému procesnímu režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon o svobodném přístupu k informacím i judikatura na něm postavená je pro žadatele příznivější. Nejedná se jen o vymezení povinných subjektů, ale především o procesní stránku. Zákon o svobodném přístupu k informacím již odstranil možnost vydání fiktivního rozhodnutí a zároveň umožňuje soudu přikázat povinnému subjektu, aby informace poskytl. Jednoznačně tedy obsahuje efektivnější procesní úpravu.

Sjednocení právní úpravy obecného práva na informace s právem na informace o životním prostředí by bylo pro žadatele z procesního hlediska prospěšné. Pokud by k němu nedošlo, bude nutné uvažovat o novelizaci zákona o přístupu k informacím o žp, tak, aby odpovídal požadavkům moderní občanské společnosti.

¹⁴⁸ Srov. Kužilek, O. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím - studie k plnění úkolu I.15, zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 pro Ministerstvo vnitra*. 31. srpna 2011 (dále také jen „Analýza“).

Ministerstvo vnitra však při případném sjednocení právních úprav nesmí zapomenout na to, že zákon o přístupu k informacím o žp obsahuje řadu specifických ustanovení, jejichž převedení do zákona o svobodném přístupu k informacím může být problematické. Jedná se zejména o výjimky z povinnosti poskytovat informace. Zákon o přístupu k informacím o žp v ustanovení § 8 odst. 4 – 9 stanoví, kdy se nejedná o porušení obchodního tajemství či práva na ochranu osobnosti, nebo kdy nelze určité důvody použít pro odepření žádosti o informace. Například těmito specifiky zákona o přístupu k informacím o žp se odborníci vůbec nezabývali.

Zákonem o přístupu k informacím o žp je také orgánům veřejné správy uložena rozsáhlá aktivní informační povinnost. Mezi tyto povinnosti se řadí zejména povinnost vést registry a databáze (mimo jiné i geoportál) a povinnost vydávat každoročně zprávu o stavu životního prostředí. S touto skutečností se Analýza vypořádala návrhem na převedení ustanovení do samostatného zákona, například „zákona o aktivním zpřístupňování informací o životním prostředí“.

Ve výsledku by mohlo dojít k tomu, že jednotnou právní úpravu bude provázet více problémů, než současnou úpravu duální.

Na tomto místě bych také ráda podotkla, že i pro samotnou úpravu obsaženou v zákoně o svobodném přístupu k informacím je plánována novelizace. Jedním z bodů novely by mělo být rozšíření pravomoci nadřízeného orgánu o pravomoc, kterou má nyní soud přezkoumávající rozhodnutí povinného subjektu – pravomoc nařídit tomuto subjektu poskytnout informace. O tomto institutu se hovoří jako o tzv. informačním příkazu a je definován jako opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, při němž je povinnému subjektu přímo uloženo poskytnutí informací.¹⁴⁹ Zakotvení tohoto institutu by mělo žadatelům umožnit rychlejší a efektivnější přístup k informacím.

Jedním z bodů Analýzy, který rovněž směřuje k efektivnějšímu přístupu k informacím, je návrh na stanovení lhůty správnímu soudu k rozhodnutí o žalobách týkajících se práva na informace.¹⁵⁰ Přestože neexistence lhůty někdy neúměrně prodlužuje získání informací, nedomnívám se, že její stanovení by bylo pro tento konkrétní případ přínosné. Zákonodárce by se touto otázkou měl podrobněji zabývat a zhodnotit

¹⁴⁹ Op. cit. sub. 148.

¹⁵⁰ Op. cit. sub. 148.

důsledky, které by při nedodržování těchto lhůt nastaly (například možnost uplatnění náhrady škody, apod.). Zároveň se domnívám, že existují řízení, kde je zájem na jejich přednostním vyřízení vyšší, než ve věcech práva na informace. Takovými případy mohou být řízení, kde lze soudním rozhodnutím přímo zabránit vzniku škody, a to zejména v oblasti životního prostředí.

Lze uzavřít, že právní úprava přístupu k informacím o životním prostředí v České republice trpí některými nedostatky. Ačkoliv by podle mého názoru mohlo sjednocení režimu zákona o přístupu k informacím o žp a zákona o svobodném přístupu k informacím tyto nedostatky odstranit, musela by být nová úprava velmi precizní, aby se zamezilo vzniku jiných problémů. Proto se domnívám, že daleko prospěšnější by byla novelizace zákona o přístupu k informacím o žp, která by zejména odstranila fikci negativního rozhodnutí a uvedla v život informační příkaz, který by mohl využívat nejen soud, ale i nadřízený orgán.

3. Právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí

Právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí je třetím pilířem Aarhuské úmluvy. Uplatní se zejména (i) v případech kdy bylo nesprávně postupováno při vyřizování žádosti o informace a (ii) v případech nezákonného rozhodnutí, postupu či nečinnosti orgánu v souvislosti s ochranou životního prostředí podle článku 6 Aarhuské úmluvy, jež zakotvuje právo na účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech¹⁵¹. Toto právo je tedy neoddělitelně spjato jak s právem na informace o životním prostředí, tak i s právem účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí. Přístup k právní ochraně musí být garantován zejména v případech, kdy nebyla dostatečně respektována práva žadatelů či účastníků.

O prostředcích ochrany, které se uplatní v případě vyřizování žádosti o informace, bylo pojednáno v předchozí kapitole, proto se nyní zaměřím pouze na prostředky soudní ochrany, které se uplatní v případech nezákonného rozhodnutí, postupu či nečinnosti orgánu v souvislosti s ochranou životního prostředí.

Na rozdíl od právní úpravy práva na informace o životním prostředí neexistuje ani v České ani v Irské republice právní předpis, který by problematiku práva na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí uceleně upravoval. K přijetí komplexní právní úpravy nedošlo ani na úrovni práva Evropské unie, ačkoliv zde trvají snahy o přijetí Směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí¹⁵². Dílčí úpravu práva na přístup k právní ochraně v právu Evropské unie tedy můžeme nalézt v článku 10a Směrnice o EIA a článku 15a Směrnice o IPPC, které byly novelizovány Směrnicí 2003/35/ES, případně také v článku 13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí¹⁵³. Vzhledem k tomu, že Irská republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu teprve velmi nedávno, vychází irská praxe i judikatura převážně ze Směrnice o EIA a Směrnice o IPPC.

¹⁵¹ Tyto činnosti jsou vyjmenovány v příloze č. 2 Aarhuské úmluvy.

¹⁵² Úřední věstník L 156 ze dne 25. června 2003, str. 17.

¹⁵³ Úřední věstník L 143 ze dne 30. dubna 2004, str. 357 – 375.

Na tomto místě je také třeba poznamenat, že právo na přístup k právní ochraně, existovalo v obou státech i v Evropské Unii již předtím, než jej konkrétně ve vztahu k životnímu prostředí upravila Aarhuská úmluva. Ta přinesla do zavedené praxe států některé nové instituty, se kterými se státy musely teprve vyrovnávat. Zejména v Irské republice je tento proces pomalejší, neboť jsou instituty zaváděny Aarhuskou úmluvou uváděny v život především skrze judikaturu. V některých ohledech však právní úprava i praxe obou států požadavkům Aarhuské úmluvy vyhovovala již před jejím přijetím.

V následujícím textu bude pojednáno o tom, jak jsou v České a Irské republice vnímány jednotlivé instituty práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí, tak jak byly zavedeny Aarhuskou úmluvou a nakolik je právní úprava v souladu s jejími požadavky a s požadavky práva Evropské unie.

3.1. Výklad pojmů

Aarhuská úmluva zakotvila základní principy pro poskytování právní ochrany v záležitostech životního prostředí v článku 9. Obecně lze shrnout, že právní ochrana je poskytována tzv. **dotčeným osobám**, které mají dostatečný důvod nebo u nichž trvá porušování práva. Těmto osobám přitom musí být zajištěn „široký“ **přístup k právní ochraně**.

3.1.1. Dotčená osoba

Dotčenou osobou je ve smyslu Aarhuské úmluvy (i) osoba mající dostatečný důvod, nebo (ii) osoba, u níž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis požaduje jako předběžnou podmínku.¹⁵⁴ O tom, co představuje dostatečný důvod a porušování práva však pojednává až vnitrostátní právo.

V České republice jsou za dotčené osoby považovány ty osoby, které mají žalobní legitimaci ve smyslu soudního řádu správního. V Irské republice to jsou osoby podle příslušných Jednacíh řádů a Příkazů. Typicky se jedná o účastníky předchozích správních řízení, v nichž bylo rozhodováno o otázkách týkajících se životního prostředí.

Podstatným znakem Aarhuské úmluvy je to, že za dotčené osoby výslovně pokládá **nevládní organizace** splňující požadavky vnitrostátního práva. V článku 9 odst. 2

¹⁵⁴ Srov. článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Aarhuská úmluva stanoví, že důvod jakékoli nevládní organizace je pokládán za dostatečný a předpokládá se, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována. Aarhuská úmluva tak mimo procesních práv uznala i hmotná práva nevládních organizací v oblasti životního prostředí.

V České republice je však Ústavním soudem dlouhodobě zastáván názor, že hmotné právo na příznivé životní prostředí je dáno pouze fyzickým osobám, neboť právnické osoby, mezi něž patří i nevládní organizace, nejsou živé organismy a nemohou tak být dotčeny negativními vlivy životního prostředí.¹⁵⁵

Podle této teorie se nevládní organizace mohou úspěšně domáhat pouze ochrany svých procesních práv, nikoliv však hmotněprávního přezkumu rozhodnutí, postupu či nečinnosti v případech, kdy jimi mohlo být ohroženo nebo porušeno životní prostředí.¹⁵⁶ To, zejména v situaci, kdy se daného řízení nemohou účastnit fyzické osoby, vede k odepření soudní ochrany životního prostředí.¹⁵⁷ Zároveň je podle mého názoru takový přístup v přímém rozporu s článkem 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Ke vstřícnějšímu a značně pro-Aarhuskému výkladu nakročil Ústavní soud počátkem roku 2009 v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/2007. V něm konstatoval, že je „... *povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné vyložit vnitrostátní normy (...) vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy*“. Ke sjednocení praxe soudních i správních orgánů však bude zřejmě třeba jednoznačnějšího potvrzení práv nevládních organizací, jakožto právnických osob.

Alespoň v případě přezkumu opatření obecné povahy se situace výrazně zlepšila. Dne 13. října 2010 byl vyhlášen rozsudek Nejvyššího správního soudu¹⁵⁸, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro posouzení aktivní legitimace nevládní

¹⁵⁵ Blíže viz Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. vydání.* Praha: Linde Praha a.s., 2002, str. 285.

¹⁵⁶ Blíže viz Nález Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998 sp. zn. I ÚS 282/97, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 2 ve svazku 10, str. 339 a násled.

¹⁵⁷ Blíže viz Zelený kruh – Asociace ekologických organizací. *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu.* 2006. Dostupné z URL: www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/.

¹⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010 č. j. 6 Ao 5/2010 - 43.

organizace v řízení o zrušení opatření obecné povahy se má za to, že tato organizace má práva, která mohou být porušována, tedy že má právo na příznivé životní prostředí.¹⁵⁹ Aplikací Aarhuské úmluvy a práva Evropské unie tak Nejvyšší správní soud zajistil přístup nevládních organizací k soudům, alespoň co se týče přezkumu opatření obecné povahy. O to překvapivější může být závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v daném případě nebyla legitimována fyzická osoba.¹⁶⁰ Podle názoru soudu fyzické osobě nesvědčí privilegované postavení jako nevládním organizacím, tedy domněnka, že má práva, která mohou být porušována. Musí tedy porušení svého práva na příznivé životní prostředí vždy prokazovat. Ačkoliv soud v daném případě konstatoval, že není pochyb o tom, že fyzická osoba má právo na příznivé životní prostředí, poukázal zároveň na to, že je vždy třeba uvážit, jak napadené opatření obecné povahy mohlo do jejího základního práva zasáhnout. K tomu konkrétně uvedl, že „... si je vědom značné rozmanitosti možných forem zásahu do práva na životní prostředí; typicky by se mohlo jednat např. o znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Nicméně zásah do životního prostředí v posuzovaném případě je velice specifický; výskyt perlodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky ... a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlodky říční v předmětném úseku na její život.“¹⁶¹ Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že dotčení práva na příznivé životní prostředí není v daném případě myslitelné. Toto rozhodnutí odráží vnímání práva fyzických osob na příznivé životní prostředí, jako práva relativního, které je třeba vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.¹⁶²

¹⁵⁹ Srov. Humlíčková, P. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010*. Zelený kruh, 2011. Dostupné z URL: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>.

¹⁶⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010 č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, odst. 57 a 58.

¹⁶¹ Op. cit. sub. 160, odst. 34.

¹⁶² Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 67 ve svazku 4, str. 157 a násl.

V Irské republice jsou žaloby sdružení fyzických osob, nevládních organizací či právnických osob v oblasti životního prostředí obecně přípustné.¹⁶³ Irské soudy zastávají názor, že právnické osoby mají žalobní legitimaci i pokud nebyla dotčena jejich vlastnická či jiná práva. Tento postup odůvodňují tím, že fyzickým osobám je přiznáno právo, aby se sdružovaly v různých uskupeních (organizacích či jiných). Pokud se tak rozhodnou, nemůže jim být odepřena žalobní legitimace, jen proto, že využily tohoto svého práva.¹⁶⁴

V této souvislosti bych ráda odkázala také na rozhodnutí ve věci *R v Inspectorate of Pollution ex parte Greenpeace Ltd (No. 2)*¹⁶⁵. Zde soud konstatoval, že při posuzování otázky žalobní legitimace, musí být brán zřetel na povahu žadatele, jeho zájmy v nastolených otázkách a cíl, kterého se snaží dosáhnout. Soudce Otton v daném případě prohlásil: „*Odmítám tvrzení, že Greenpeace je ‚pouhý všetečný kverulant‘ ... považuji žalobce za nesmírně respektovaného a zodpovědného a jeho skutečný zájem o otázky v žalobě vznesené je dostačující, aby mu mohla být přiznána žalobní legitimace*“.¹⁶⁶

Tímto přístupem by se mohli a dle mého také měli inspirovat i čeští zákonodárci a soudci. Skutečnost je totiž taková, že fyzické osoby často nejsou dostatečně vybaveny (ať již finančně, časově či jinak) k tomu, aby u soudu mohli prosazovat ochranu životního prostředí. Právě v těchto případech by podle mého názoru měly fyzické osoby zastoupit nevládní organizace. Ty byly mnohdy založeny právě k tomu, aby životnímu prostředí poskytly potřebnou ochranu, a mají obvykle dostatečné prostředky k tomu, aby tak činily.

¹⁶³ Srov. Ebbesson, J. a kol. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 295.

¹⁶⁴ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Lancefort Ltd. v An Bord Pleanala (No.2)* [1998] IESC 14.

¹⁶⁵ Sp. č. [1994] 4 All ER 329. Ačkoliv se jedná o rozhodnutí odvolacího soudu Anglie a Walesu, jsou rozhodnutí cizích soudů pro irské soudce inspirací a obvykle jsou jimi také přejímána. V tomto případě rozhodnutí dokresluje vnímání žalobní legitimace nevládních organizací v zemích *common law*.

¹⁶⁶ Srov. originální citace: „*I reject the argument that Greenpeace is a 'mere' or 'meddlesome busybody' ... I regard the applicants as eminently respectable and responsible and their genuine interest in the issues raised is sufficient for them to be granted locus standi.*”

3.1.2. „Široký“ přístup k právní ochraně

Aarhuská úmluva apeluje na to, aby byl všem osobám garantován „široký“ přístup k právní ochraně. Pod tímto pojmem je třeba rozumět možnost domoci se přístupu k právní ochraně bez výrazných omezení stanovených vnitrostátním právem. Konkrétní podmínky pro široký přístup Aarhuská úmluva dále nerozvádí, a tak je třeba se rozsahem přístupu zabývat případ od případu. Je však zřejmé, že by přístupu k právní ochraně neměly bránit žádné zásadní překážky.

Právě to, zda určitá skutečnost je či není překážkou pro přístup k právní ochraně je z hlediska povinnosti zaručit široký přístup k právní ochraně nejdiskutovanější oblastí. Je tomu tak zejména u nevládních organizací. Pro ně totiž platí pravidlo, podle kterého mohou uplatňovat práva vyplývající z Aarhuské úmluvy pouze v případě, že splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů.¹⁶⁷

Podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy tak nesmí být takového charakteru, aby samy o sobě představovaly překážku širokého přístupu k právní ochraně. Příkladem překážky je v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie ustanovení vnitrostátního práva, které vyhrazuje právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí pouze sdružením na ochranu životního prostředí, která mají alespoň 2000 členů.¹⁶⁸ Soudní dvůr Evropské unie v rámci svého výkladu stanovil: *„I když platí, že uvedený článek ... ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, které mohou být požadovány, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mohla mít právo dosáhnout přezkumu, nesmí hrozit, že tyto vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.“*

V souladu s cílem Aarhuské úmluvy poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně je tedy stanovení pouze takových podmínek, které dotčené osoby

¹⁶⁷ Srov. článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy.

¹⁶⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening proti Stockholms kommun genom dess marknämnd* [2009] ECR I-09967.

(nejen nevládní organizace, ale i fyzické osoby) nezbaví možnosti domáhat se právní ochrany.

V této souvislosti lze také diskutovat o tom, zda je v souladu s požadavkem na široký přístup k právní ochraně již výše zmíněný restriktivní přístup českých soudů k otázce žalobní legitimace nevládních organizací, pokud se nedomáhají pouze ochrany svých procesních práv. Je zřejmé, že z tohoto hlediska se o překážku širokého přístupu k právní ochraně zcela jistě jedná.

3.1.3. Procesní aspekty

Procesní pravidla právní ochrany v záležitostech životního prostředí jsou stanovena především v článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Ve smyslu tohoto ustanovení je právní ochrana poskytována soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, který musí přezkoumat zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů či nečinnosti, a to po stránce **hmotné i procesní**. Postupy přezkoumání přitom musí zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, musí být **spravedlivé, včasné a nesmí vyžadovat vysoké náklady**.

V kapitolách 3.2 a 3.3 bude pojednáno o tom, jaká je právní úprava práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v České a Irské republice a nakolik je tato úprava v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.

Ve smyslu Aarhuské úmluvy je totiž třeba (i) aby byla právní ochrana zajištěna pro všechny osoby z řad dotčené veřejnosti (žalobní legitimace), (ii) aby rozhodnutí byla přezkoumávána po stránce hmotné i procesní (rozsah přezkumu) a (iii) aby postupy nevyžadovaly vysoké náklady (odpovědnost za náklady řízení).

3.2. Přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v České republice

Právní ochrana v otázkách životního prostředí v České republice je poskytována soudy ve správním soudnictví. Organizaci a činnost soudů ve správním soudnictví upravuje soudní řád správní. Na základě tohoto zákona je možné se domáhat nejen přezkumu správních rozhodnutí, ale také nečinnosti správních orgánů. Následující text bude soustředěn na soudní přezkum správních rozhodnutí, neboť se jedná o stěžejní činnost soudů ve správním soudnictví a o hlavní aspekt přístupu k právní ochraně podle Aarhuské úmluvy.

(i) žalobní legitimace

Podmínky žalobní legitimace jsou obecně stanoveny ustanovením § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního. Podle těchto ustanovení má právo podat žalobu proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu (i) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti a (ii) účastník řízení před správním orgánem, tvrdí-li, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žaloba je však nepřipustná, pokud žalobce v předchozím řízení před správním orgánem nevyčerpal řádné opravné prostředky, které zákon připouští.¹⁶⁹

Ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního vymezilo žalobní legitimaci tak, aby byla k podání žaloby oprávněna každá fyzická či právnická osoba, která ačkoliv nebyla účastníkem předchozího správního řízení, byla dotčena nebo zkrácena na svých právech. Druhým okruhem osob, které mají žalobní legitimaci ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 soudního řádu správního, jsou osoby, které byly účastníkem předchozího správního řízení. Toto ustanovení slouží zejména nevládním organizacím, kterým

¹⁶⁹ Srov. ustanovení § 68 písm. a) soudního řádu správního.

některé zvláštní zákony¹⁷⁰ přiznávají postavení účastníka řízení, aby v takovém řízení prosazovaly a obhajovaly zájmy veřejnosti na ochraně životního prostředí.¹⁷¹

Fakt, že **žalobní legitimace nevládních organizací** je vázána na účast v předchozím správním řízení, lze považovat za velmi problematický z hlediska souladu s Aarhuskou úmluvou. Účast nevládních organizací totiž není umožněna ve všech správních řízeních, jejichž výsledek může mít vliv na životní prostředí.¹⁷²

Podmínky účastenství jsou obecně vymezeny ve správním řádu¹⁷³ a dále v jednotlivých zvláštních zákonech. Zvláštních zákonů, které účast nevládních organizací výslovně umožňují, existuje několik.¹⁷⁴ Některé zvláštní zákony však formulují podmínky účastenství příliš restriktivně a umožňují tak účast v řízení pouze velmi omezenému okruhu osob.¹⁷⁵ Například v případě stavebního řízení podle stavebního zákona je vedle žadatele účastníkem řízení pouze vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo dotčeno a případně ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo přímo dotčeno.¹⁷⁶ Zde je tedy účastnictví omezeno pouze na možnost dotčení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu. Jiné zákony dokonce stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Jedná se například o řízení podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie, ve znění pozdějších předpisů, řízení podle ustanovení § 17 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších

¹⁷⁰ Například ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, atp.

¹⁷¹ Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2005, str. 152.

¹⁷² Srov. článek 6 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 9 odst. 2.

¹⁷³ Srov. ustanovení § 27 správního řádu.

¹⁷⁴ Jedná se zejména o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů či zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁷⁵ Blíže viz P. Černý. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice.*

Ekologický právní servis, 2010. Dostupné z URL:

http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf.

¹⁷⁶ Srov. ustanovení § 109 stavebního zákona.

předpisů, či podle ustanovení § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Žalobní legitimace nevládních organizací, která je postavena na podmínce účastenství v předchozím správním řízení neodpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy. Podle ní musí být právo na přístup k právní ochraně garantováno všem osobám z řad dotčené veřejnosti¹⁷⁷, které mají dostatečný zájem nebo namítají porušování práva, a mezi něž jsou výslovně řazeny také nevládní organizace.

Právě z tohoto důvodu podalo občanské sdružení Ekologický právní servis dne 14. června 2010 podnět Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy. Výbor podnět přijal pod číslem ACCC/C/2010/50 a dne 30. května 2012 vydal předběžný návrh zjištění. Ačkoliv se nejedná o konečné rozhodnutí v této věci, konstatuje zde Výbor mimo jiné, že přístup nevládních organizací k soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona, zejména pokud jde o stavební povolení, není v České republice v souladu s Aarhuskou úmluvou.

Již nyní je tedy zřejmé, že Česká republika bude muset provést zásadní změny, aby vyhověla požadavkům Aarhuské úmluvy. Přitom je třeba říci, že tyto změny se nemohou týkat jen žalobní legitimace nevládních organizací, ale celého systému účastenství v řízeních, jejichž výsledek může mít vliv na životní prostředí.

Pokud by se zákonodárci měli primárně zaměřit na přístup k právní ochraně, bude třeba, (i) aby bylo uznáno, že i nevládní organizace mají ve smyslu Aarhuské úmluvy práva, která mohou být porušována a (ii) zasadit tuto koncepci do zákonného rámce. Pokud bude uznáno, že právnické osoby mají právo na příznivé životní prostředí, bude jejich žalobní legitimaci podle mého názoru možno posuzovat podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního¹⁷⁸, bez nutnosti jakékoliv jeho novelizace. Řešením se může stát také novelizace ustanovení § 66 soudního řádu správního, které vyjmenovaným subjektům umožňuje podat žalobu proti nezákonnému rozhodnutí k ochraně veřejného zájmu. Podle mého názoru by mezi tyto subjekty měly být zařazeny také nevládní organizace, které působí k ochraně životního prostředí. Vedou mne k tomu dva důvody: (i) ochrana životního prostředí je veřejným zájmem a (ii) často není nikdo jiný, kdo by

¹⁷⁷ Tzv. dotčené osoby, viz kapitola 3.1.1.

¹⁷⁸ Tedy, alespoň pokud jde o přezkum správních rozhodnutí.

se mohl domáhat ochrany ve prospěch životního. Nevládním organizacím by mělo být umožněno životní prostředí chránit efektivními prostředky, jimiž může být také žaloba ve veřejném zájmu.

Na tomto místě bych také ráda zmínila jeden z nevydařených pokusů o novelizaci právní úpravy účastenství nevládních organizací. Konkrétně se jednalo o novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ve snaze zabránit podání žaloby Evropské komise k Soudnímu dvoru Evropské unie pro nedostatečnou transpozici článku 10a Směrnice o EIA, byla dne 11. prosince 2009 vyhlášena novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Touto novelou, provedenou zákonem č. 436/2009 Sb., bylo nevládním organizacím (resp. občanským sdružením a obecně prospěšným společnostem), jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, výslovně přiznáno právo domáhat se zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů u správního soudu.¹⁷⁹ Faktem však je, že toto právo jim příslušelo i podle dosavadní právní úpravy.¹⁸⁰ Novela tak nepřinesla žádné výhody a naopak situaci zkomplikovala.¹⁸¹ Novelou byl například také vyloučen odkladný účinek žaloby, kterou mohou nevládní organizace proti navazujícímu rozhodnutí podat. Zcela oprávněně proto Soudní dvůr Evropské unie dne 10. června 2010 rozhodl, že Česká republika nedostatečně transponovala článek 10a Směrnice o EIA.¹⁸² V listopadu 2010 následně Evropská komise zahájila s Českou republikou tzv. sankční část řízení, neboť v důsledku přechodných ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebylo podle názoru Komise možné se domáhat přezkumu rozhodnutí přijatých v řízení zahájených před účinností novely. Dne 11. ledna 2012 byl tedy přijat zákon č. 38/2012 Sb., který do ustanovení § 23 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí doplnil odstavec 10, který stanoví, že žalobu proti navazujícímu rozhodnutí je možné podat i v případě, že řízení o posuzování vlivů na životní prostředí bylo zahájeno

¹⁷⁹ Srov. ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁰ Srov. ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s ustanovením § 65 soudního řádu správního.

¹⁸¹ Srov. Sobotka, M., Humlíčková, P. *Rozšíření účasti veřejnosti (?) anebo několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí 1/2010, ročník X, str. 96.

¹⁸² Srov. rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-378/09 *Evropská komise proti České republice* [2010] ECR I-00078.

před 11. prosincem 2009. Ačkoliv Evropská komise již považuje transpozici článku 10a Směrnice o EIA za dostačující, podle mého názoru a podle názoru řady odborníků¹⁸³ tomu tak není. Za situace, kdy je možné samotné stanovisko, které je výsledkem řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, přezkoumat pouze v rámci přezkumu navazujícího povolovacího rozhodnutí, není tato úprava s článkem 10a Směrnice o EIA v souladu. Podle tohoto článku totiž musí členské státy zajistit, aby měly osoby z řad dotčené veřejnosti možnost přezkoumání zákonnosti jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým ve Směrnici o EIA, tedy i výsledného stanoviska.

Výše uvedené dokazuje, že zákonodárce musí úpravě účastenství, které je za daného stavu podmínkou žalobní legitimace nevládních organizací, věnovat větší úsilí a ne pouze reagovat na hrozící sankce. Stát musí respektovat své závazky nejen vůči mezinárodnímu společenství, ale především vůči občanům.

(ii) rozsah přezkumu

Aarhuská úmluva stanoví, že rozhodnutí je nutné přezkoumat po stránce hmotné i procesní. Toto ustanovení navazuje na jiné lidskoprávní dokumenty, zejména na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, podle níž má každý právo na to, aby jeho záležitost byla projednána nezávislým a nestranným soudem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích.¹⁸⁴

Z hlediska rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí prošlo správní soudnictví v České republice v letech 2001 až 2003 výraznými změnami. V roce 2001 byl vydán náleží Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.¹⁸⁵, kterým byla zrušena část pátá (ustanovení § 244 až 250s) občanského soudního řádu, která do té doby upravovala soudní přezkum správních rozhodnutí. Tato úprava byla podle názoru Ústavního soudu v rozporu

¹⁸³ Srov. např. Sobotka, M., Humlíčková, P. *Rozšíření účasti veřejnosti (?) anebo několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí 1/2010, ročník X či Černý, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010. Dostupné z URL:

http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_c19_aarhuske_umluvy.pdf.

¹⁸⁴ Srov. článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 96 ve svazku 22, str. 329 a násl.

s článkem 36 odst. 2 Listiny („kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí“) a nevyhovovala ani požadavkům článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Největším problémem úpravy byla zejména skutečnost, že soudy přezkoumávaly pouze zákonnost správního rozhodnutí a nikoliv jeho věcnou správnost či skutkovou stránku věci. Navíc nebylo prováděno dokazování. Zároveň nebylo možné se domáhat nápravy nečinnosti správního orgánu a ne každý, kdo byl rozhodnutím dotčen, měl možnost se přezkumu domoci. Dalším závažným nedostatkem byla organizace správního soudnictví, neboť soudy rozhodovaly v občanském soudním řízení v jediném stupni, a ačkoliv Ústava již od roku 1993 předpokládala existenci Nejvyššího správního soudu, ten nebyl až do roku 2003 ustaven.¹⁸⁶ Ústavní soud tedy odmítl tyto deficity řešit dílčími derogacemi a rozhodl o zrušení celé části páté občanského soudního řádu, která do té doby upravovala správní soudnictví.¹⁸⁷

V roce 2003 vešel v účinnost nový soudní řád správní. Ten soudům ve správním soudnictví umožnil rozhodovat nejen o žalobách proti rozhodnutí ale mimo jiné i o žalobách proti nečinnosti správních orgánů.

Správní soudy nyní rozhodují v tzv. plné jurisdikci, mají tedy možnost komplexně posoudit skutkový i právní stav věci, včetně možnosti provádět dokazování.¹⁸⁸

Lze tedy říci, že z hlediska rozsahu pravomoci soudů ve správním soudnictví je možné právní úpravu nového soudního řádu správního považovat za vyhovující požadavkům Aarhuské úmluvy.

(iii) odpovědnost za náklady řízení

Posledním procesním aspektem práva na přístup k právní ochraně ve věcech životního prostředí, na který bych ráda upozornila, je odpovědnost za náklady řízení. Ve smyslu Aarhuské úmluvy musí postupy přezkoumání zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, musí být spravedlivé, včasné a nesmí vyžadovat vysoké náklady.

¹⁸⁶ Srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 550.

¹⁸⁷ Blíže viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 96 ve svazku 22, str. 329 a násl.

¹⁸⁸ Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo. 2. vydání*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 395.

Odpovědnost za náklady řízení před správními soudy je upravena ustanovením § 60 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení má právo na náhradu nákladů řízení před soudem účastník, který měl ve věci plný úspěch. Měl-li účastník úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.

Pravidla pro rozhodování o nákladech řízení jsou v České republice jasně dána, a přestože mohou pro některé skupiny obyvatel či nevládní organizace být dosti vysoké, nepředstavují podle mého názoru překážku přístupu k právní ochraně. Na základě žádosti a při splnění určitých podmínek je navíc možné, aby byl navrhovatel v řízení osvobozen od soudních poplatků.¹⁸⁹ Zároveň soud může výjimečně rozhodnout (jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné), že se náhrada nákladů účastníkům zcela nebo zčásti nepřiznává.¹⁹⁰ Tak tomu bude například v případech, kdy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobce sice neuspěl, ale podle zjištění soudu byla žaloba do značné míry vyvolána způsobem jednání správního orgánu, který se žalobcem jednal zjevně necitlivě, nedbal povinnosti poskytnout mu přiměřené poučení, apod.¹⁹¹

V souvislosti s odpovědností za náklady řízení se domnívám, že česká právní úprava vyhovuje požadavkům Aarhuské úmluvy, tedy, že postup přezkoumání nevyžaduje nepřiměřené náklady.

Stanovení jasných pravidel odpovědnosti za náklady řízení a přiměřená výše nákladů řízení však nejsou vždy samozřejmostí. Jak bude ukázáno na příkladu Irské republiky, mohou být právě náklady řízení tím, co z praktického hlediska představuje největší překážku přístupu k právní ochraně.

¹⁸⁹ Srov. ustanovení § 36 odst. 3 soudního řádu správního.

¹⁹⁰ Srov. ustanovení § 60 odst. 7 soudního řádu správního.

¹⁹¹ Blíže viz Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2005, str. 137.

3.3. Přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v Irské republice

Právní ochrana je v Irské republice poskytována v přezkumném řízení (tzv. *judicial review*) před Vrchním soudem. Toto řízení se značně liší od českého soudního přezkumu ve správním soudnictví.

(i) žalobní legitimace

Přezkumné řízení se skládá ze dvou fází. První je tzv. *leave stage*. Jedná se o proces, ve kterém soud zkoumá přípustnost návrhu a snaží se identifikovat a „odfiltrovat“ nároky, které mohou být neopodstatněné. Navrhovatel musí již v tomto stadiu návrhem prokázat, že v daném případě existují „**podstatné důvody**“ (*substantial grounds*) pro přezkum rozhodnutí a že má na věci, která je předmětem návrhu „**podstatný zájem**“ (*substantial interest*).¹⁹² Pokud soud shledá existenci podstatných důvodů i podstatného zájmu, udělí navrhovateli tzv. *leave*, tedy povolení k uskutečnění řízení, a přikročí k vlastnímu jednání o návrhu.

Z hlediska požadavků irského práva tedy není podmínkou soudního přezkumu účast v předchozím správním řízení, tak jak je tomu v České republice.

Přezkumu se zde může domáhat ten, kdo tvrdí (prokáže), že v daném případě existují pro přezkum podstatné důvody a že má na věci, která je předmětem návrhu, podstatný zájem. Aarhuská úmluva však v článku 9 odst. 2 písm. a) hovoří o tom, že žalobní legitimaci mají všechny osoby, které mají dostatečný zájem¹⁹³ (tzv. *sufficient interest*).

Je tedy otázkou, zda je možné pojmy podstatný a dostatečný zájem zaměňovat, či je nutné mezi nimi rozlišovat. Z jazykového hlediska je však zřejmé, že se nejedná o totožné pojmy – na prokázání podstatného zájmu mohou být kladeny vyšší požadavky než na prokázání zájmu dostatečného.

Otázkou, zda je možné irskými soudy požadovaný podstatný zájem považovat za vyhovující článku 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se zabýval Vrchní soud ve věci *Sweetman*

¹⁹² Ryall, Á. *Judicial Review I.* (přednáška). Cork, Ireland, University College Cork, dne 1. prosince 2010.

¹⁹³ V českém znění Aarhuské úmluvy, tak jak byla vyhlášena ve sbírce zákonů, byl pojem „*sufficient interest*“ přeložen jako dostatečný důvod. Výstižnější by však bylo, pokud by pojem byl přeložen jako dostatečný zájem.

v *An Bord Pleanála (No 1)*¹⁹⁴. V tomto rozhodnutí Vrchní soud vyložil pojem **dostatečného zájmu** jako zájem, který stát sám určí za dostatečný s ohledem na jeho povinnost poskytovat veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Vrchní soud má za to, že zájem, který považuje za podstatný, zároveň splňuje požadavky dostatečného zájmu a vyjádřil svou ochotu vyhovět požadavkům Aarhuské úmluvy, resp. právu Evropské unie¹⁹⁵ a snížit své nároky tak, že bude požadovat prokázání pouze dostatečného zájmu. Vrchní soud v této souvislosti také poznamenal, že státům je příslušnými ustanoveními Aarhuské úmluvy alternativně umožněno zajistit právo na přístup k právní ochraně jen osobám, u nichž trvá porušování práva.¹⁹⁶ Volbou této možnosti by okruh oprávněných osob byl mnohem užší, než za situace, kdy je právo na přístup k právní ochraně zajištěno osobám, které mají podstatný či jen dostatečný zájem.

V souladu s rozhodnutím Vrchního soudu by tedy soudy měly postupovat tak, že umožní přístup k přezkumnému řízení každému, kdo prokáže dostatečný zájem. Lze však polemizovat s tím, zda mají občané skutečnou právní jistotu, ohledně toho, že tímto způsobem bude postupováno. Tím, že soud vyjádřil pouze ochotu postupovat v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy, nenabyl občané velkou právní jistotu. Bude tedy zřejmě nutno vyčkat konkrétnějšího stanoviska Vrchního či Nejvyššího soudu nebo zásahu zákonodárce.

Z hlediska souladu právní úpravy žalobní legitimace s požadavky Aarhuské úmluv je třeba se zabývat také otázkou, zda skutečnost, že samotnému přezkumu předchází fáze, ve které soud zkoumá přípustnost návrhu a přezkum je přípustný až po udělení „**povolení**“ není sama o sobě **překážkou přístupu** k právní ochraně. Tato otázka dosud nebyla vznesena ani na úrovni irského práva ani na úrovni práva Evropské unie. Osobně se však domnívám, že toto specifikum může být z hlediska práva Evropské unie problematické. Této skutečnosti napovídá judikatura Soudního dvora Evropské unie. Ačkoliv má úvaha vychází z judikatury týkající se povinnosti vnitrostátních soudů předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, lze ji podle mne vztáhnout i na tento případ.

¹⁹⁴ Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Sweetman v An Bord Pleanála (No 1)* [2007] IEHC 153.

¹⁹⁵ Tento případ se týkal výkladu článku 10a Směrnice o EIA.

¹⁹⁶ Srov. článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Soudní dvůr Evropské unie se již několikrát zabýval otázkou, zda nebyl odvolatel zbaven práva domáhat se zákonem stanoveným způsobem nápravy v případě, kdy lze opravný prostředek proti rozhodnutí soudu podat pouze za podmínky, že je mu uděleno zvláštní povolení či osvědčení a toto povolení uděleno nebylo.¹⁹⁷ Soudní dvůr Evropské unie v těchto případech dospěl k závěru, že právo odvolatele nebylo porušeno pouze v případě, kdy se vnitrostátní soud před vydáním povolení zabýval věcnou stránkou (meritem) případu. Ačkoliv se Vrchní soud před vydáním povolení musí do jisté míry s věcnou stránkou případu seznámit, otázkou pro posouzení vyšší autoritou zůstává, zda je věcná stránka zkoumána dostatečně.

Zároveň je také nutno podotknout, že proti rozhodnutí Vrchního soudu o neudělení povolení je možné se odvolat k Nejvyššímu soudu, pouze pokud Vrchní soud osvědčí existenci odvolacích důvodů, konkrétně, že jeho rozhodnutí obsahuje právní otázku mimořádného významu a že je z hlediska veřejného zájmu žádoucí, aby o odvolání rozhodl Nejvyšší soud.¹⁹⁸

(ii) rozsah přezkumu

Co se týče rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí, je situace v Irské republice opět značně odlišná od situace české. V Irské republice se soudní přezkum týká pouze přezkumu zákonnosti rozhodnutí, nikoliv merita věci.¹⁹⁹ Soud není oprávněn zasahovat do správního rozhodnutí pouze z důvodu, že by ze skutečností zjištěných správním orgánem vyvodil rozdílný závěr nebo proto, že by byl přesvědčen, že argumenty proti vydání napadeného rozhodnutí byly mnohem silnější než pro jeho vydání.²⁰⁰

¹⁹⁷ Blíže viz rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-99/00 *Criminal proceedings against Kenny Roland Lyckeskog* [2002] ECR I-04839 a rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.* [2008] ECR I-09641. V těchto řízeních byla řešena otázka, jak je třeba vykládat pojem „soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek“, který je povinen požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce.

¹⁹⁸ Ryall, Á. *Judicial Review I.* (přednáška). Cork, Ireland, University College Cork, dne 1. prosince 2010.

¹⁹⁹ Ebbesson, J. a kol. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU.* Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 293.

²⁰⁰ Ryall, Á. *Judicial Review I.* (přednáška). Cork, Ireland, University College Cork, dne 1. prosince 2010.

Roli soudního přezkumu v zemích *common law* velmi dobře vystihují slova lorda Brightmana z rozhodnutí *R v The Chief Constable of North Wales Police, ex p Evans*²⁰¹, v němž poznamenal, že „[s]oudní přezkum se netýká rozhodnutí nýbrž rozhodování. ... Soudní přezkum, jak toto slovní spojení naznačuje, není odvoláním proti rozhodnutí, ale přezkoumáním způsobu, jakým bylo rozhodnutí vydáno.“²⁰²

Správnost rozhodnutí tedy není předmětem soudního přezkumu a může být zpochybněna pouze nepřímo, například námitkou „nedůvodnosti“ (nerozumnosti) nebo „nepodloženosti“ rozhodnutí. Kromě těchto důvodů je možné rozhodnutí přezkoumat také z důvodu porušení práva na spravedlivý proces nebo jiného ústavně zaručeného práva, porušení ustanovení o řízení, porušení povinnosti poskytnout dostatečné odůvodnění, nebo proto, že správní orgán nevzal v úvahu relevantní ustanovení práva Evropské unie, porušil právo Evropské unie nebo porušil ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod²⁰³.

Z hlediska přezkumu rozhodnutí správních orgánů po stránce hmotné soudy zkoumají pouze to, zda rozhodnutí je či není **nedůvodné** či **nepodložené**.

Pojem nedůvodnosti byl vyložen například v rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *State (Keegan) v Stardust Victims' Compensation Tribunal*²⁰⁴ (dále jen „**Keegan**“). Zde předseda Nejvyššího soudu Thomas Finlay citoval pasáž z britského rozhodnutí *Wednesbury*²⁰⁵ a v souvislosti s nedůvodností konstatoval, že záleží na tom, zda orgán veřejné správy dospěl k závěru, tak nerozumnému, k němuž by žádný rozumný orgán nikdy nemohl dospět. V případě, kdy je rozhodnutí stíženo touto vadou, je možné, aby soud rozhodnutí přezkoumal. V rozhodnutí *Keegan* Nejvyšší soud dále stanovil, že vše, k čemu je soud přezkoumávající rozhodnutí oprávněn, je dospět k závěru o tom, zda

²⁰¹ Rozhodnutí Sněmovny Lordů Spojeného království ve věci *R v The Chief Constable of North Wales Police, ex p Evans* [1982] 1 WLR 1155.

²⁰² Originální znění: „*Judicial review is concerned, not with the decision, but with the decision-making process. Judicial review, as the words imply, is not an appeal from a decision, but a review of the manner in which the decision was made.*“

²⁰³ Ryall, Á. *Judicial Review I.* (přednáška). Cork, Ireland, University College Cork, dne 1. prosince 2010.

²⁰⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *State (Keegan) v Stardust Victims' Compensation Tribunal* [1986] IR 642.

²⁰⁵ Rozhodnutí Odvolacího soudu Anglie a Walesu ve věci *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

vydané rozhodnutí odpovídá důkazům a zjištěnému skutkovému stavu. Jiný soudce Nejvyššího soudu v tomto rozhodnutí vyjádřil názor, že soudní přezkum z důvodu nedůvodnosti je možný, pokud závěr, ke kterému správní orgán dospěl, nemá oporu ve skutkovém stavu, přičemž je zřejmé, že tento závěr odporuje zdravému rozumu.

Standard přezkumu, který soudy aplikují při přezkumu rozhodnutí týkajících se životního prostředí, pak byl Nejvyšším soudem stanoven v rozhodnutí *O'Keeffe v Bord Pleanála*²⁰⁶ (dále jen „*O'Keeffe*“). Předseda Nejvyššího soudu zde vyložil, že okolnosti, za kterých soud může přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů na základě nedůvodnosti, jsou omezené a vzácné. Soud byl toho názoru, že zákonodárce v rámci některých rozhodovacích procesů, zde konkrétně v procesu územního plánování, svěřil pravomoc rozhodovat o otázkách územního plánování a otázkách rovnováhy mezi rozvojem a životním prostředím, do pravomoci stavebních úřadů, od kterých se očekává, že mají speciální znalosti a zkušenosti. Vzhledem k tomu, že tato pravomoc není svěřena soudu, nelze od něj očekávat, že by měl v záležitostech spojených s územním plánováním sám rozhodovat. Aby soud mohl zasáhnout a zrušit rozhodnutí orgánu územního plánování, je nutné, aby navrhovatel prokázal, že rozhodující orgán neměl k dispozici žádné relevantní podklady a důkazy, které by podpořily jeho rozhodnutí.

Ve smyslu rozhodnutí *O'Keeffe* tedy soudy přezkoumávají rozhodnutí specializovaných správních orgánů (jako například orgánů územního plánování nebo jiných orgánů, jejichž činnost souvisí s ochranou životního prostředí) pouze za výjimečných okolností. Nejvyšší soud stanovil, že důkazní břemeno k prokázání, že rozhodnutí správního orgánu není podloženo důkazy, nese navrhovatel. V praxi je tedy možnost domoci se přezkumu rozhodnutí specializovaných orgánů značně snížena a úspěch navrhovatele vzácný.

V roce 2010 bylo Nejvyšším soudem vydáno rozhodnutí ve věci *Meadows v Minister for Justice, Equality and Law Reform*²⁰⁷ (dále jen „*Meadows*“). Ačkoliv se primárně týkalo rozhodnutí Ministra spravedlnosti ve věci imigrace, je pravděpodobné, že bude

²⁰⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *O'Keeffe v Bord Pleanála* [1993] 1 IR 39.

²⁰⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Meadows v Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2010] IESC 3.

mít značný vliv na soudní přezkum správních rozhodnutí obecně.²⁰⁸ V rozhodnutí *Meadows* soud stanovil kritéria, která by soudy měly aplikovat, pokud přezkoumávají platnost správních rozhodnutí. Většina Nejvyššího soudu se shodla na tom, že pokud se správní rozhodnutí dotýká zaručených základních práv a svobod, měly by soudy při soudním přezkumu zvažovat i to, zda je rozhodnutí správního orgánu v souladu se zásadou proporcionality. Také v tomto případě však důkazní břemeno k prokázání toho, že rozhodnutí správního orgánu nebylo v souladu se zásadou proporcionality, zůstane na navrhovateli.

Již před vydáním tohoto rozhodnutí bylo judikaturou poznamenáno, že pokud by rozhodnutím měla být dotčena ústavně zaručená práva, byly by zásady stanovené v rozhodnutí *O'Keefe* nedostatečné.²⁰⁹ Bylo by tedy na místě, aby se soudy v situacích, kdy jsou dotčena ústavně zaručená práva a kdy by příliš restriktivní přístup k soudnímu přezkumu nemusel být efektivním prostředkem nápravy, měly na pozoru.

V této souvislosti je třeba také upozornit na rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy v řízení proti Velké Británii²¹⁰, kde Výbor dospěl k závěru, že není přesvědčen o tom, že podmínky soudního přezkumu vycházející z rozhodnutí *Wednesbury* splňují podmínky požadované Aarhuskou úmluvou na přístup k právní ochraně, pokud jde o přezkum věcné správnosti rozhodnutí. Zároveň navrhl, že přiměřeným standardem přezkumu v případech, kdy jsou dotčena práva vyplývající z Aarhuské úmluvy, by mohlo být uplatňování právě zásady proporcionality.

Rozsah přezkumu správních rozhodnutí, především co se týče rozhodnutí specializovaných orgánů, bude tedy zřejmě třeba změnit. V současné době to vypadá, že se soudy ubírají správnou cestou. Je jen třeba, aby skutečně došly do cíle.

²⁰⁸ Ryall, Á. *Judicial Review I.* (přednáška). Cork, Ireland, University College Cork, dne 1. prosince 2010.

²⁰⁹ Blíže např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Clinton v An Bord Pleanála* [2006] IESC 58, které se týkalo vyvlastnění.

²¹⁰ Srov. rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 3. prosince 2010 ve věci ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.

(iii) odpovědnost za náklady řízení

Stejně jako v České republice, tak i v Irské republice vždy platilo obecné pravidlo, podle kterého nese náklady řízení strana, která ve věci neměla úspěch. Soudy také měly možnosti se od tohoto pravidla odchýlit ve „zvláštních“ (*special*) nebo „výjimečných“ (*exceptional*) případech.²¹¹

Náklady řízení v Irské republice jsou však několikanásobně vyšší než v České republice a mohou tak odporovat ustanovením Aarhuské úmluvy. V anglickém autentickém znění Aarhuské úmluvy, je ohledně nákladů řízení vyjádřen požadavek, že náklady nesmí být neúnosně či nepřipustně vysoké (*prohibitively expensive*). Pro srovnání lze uvést, že v České republice činí náklady na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v jednom stupni cca 10.000,- Kč, v Irské republice se mohou pohybovat v rozmezí od €1.500,- do €15.000,- denně (tedy 37.500,- Kč až 375.000,- Kč) v závislosti na délce řízení a složitosti projednávané věci.²¹²

Irské soudy i irský zákonodárce tedy po přijetí Aarhuské úmluvy a zejména pro Irskou republiku závazných Směrnic o EIA a Směrnice o IPPC začal hledat řešení, které by zajistilo soulad irského práva s požadavky z nich vyplývajícími.

Z počátku se soudy institutem nepřipustně vysokých nákladů zcela odmítaly zabývat. V rozhodnutí *Friends of the Curragh Environment Ltd v An Bord Pleanála (No 1)*²¹³ z roku 2007 Vrchní soud odmítl aplikovat článek 10a Směrnice o EIA, neboť podle něj nesplňuje požadavky přímého účinku, a to údajně proto, že z něj není jasné, zda se zmiňovanými náklady rozumí náklady řízení či soudní poplatky.

Ačkoliv následně soudy uznaly přímý účinek příslušných ustanovení směrnic, upřednostnily výklad, na jehož základě nebylo nutno dosavadní praxi žádným způsobem měnit. Přestože tedy v rozhodnutí *Sweetman v Bord Pleanála (No 2)*²¹⁴

²¹¹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Dunne v Minister for the Environment, Heritage and Local Government (No 4)* [2007] IESC 60.

²¹² Kecerova, L., BCL, LLB, *Legal Data Research Analyst and Releasing Lawyer* (konzultace), Cork, Ireland, dne 15. března 2012.

²¹³ Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Friends of the Curragh Environment Ltd v An Bord Pleanála (No 1)* [2006] IEHC 243.

²¹⁴ Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Sweetman v An Bord Pleanála (No 1)* [2007] IEHC 153.

Vrchní soud stanovil, že by článek 10a Směrnice o EIA měl být vykládán ve smyslu Aarhuské úmluvy, dospěl k závěru, že výraz „nepřípustně vysoké náklady“ neznamená, že v řízení nemohou být uloženy „přiměřené“ náklady soudního řízení. Vrchní soud zároveň zdůraznil svou pravomoc odchýlit se od obecného pravidla odpovědnosti za náklady řízení v případech významného veřejného zájmu. Tento názor Vrchní soud následně zopakoval také v rozhodnutí *Kavanagh v Ireland (No 2)*²¹⁵, kde konstatoval, že článek 10a Směrnice o EIA nelze vztahovat na uložení povinnosti nahradit náklady řízení neúspěšné straně sporu, která se svým jednáním sama riziku vzniku těchto nákladů vystavila. Při této argumentaci navíc soud poukázal na článek 3 odst. 8 Aarhuské úmluvy, který se týká povinnosti smluvních států zajistit, že osoby uplatňující práva v souladu s Aarhuskou úmluvou nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, avšak zároveň stanoví, že se toto ustanovení nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních. Podle názoru soudce Smytha v rozhodnutí *Kavanagh* je totiž smyslem Aarhuské úmluvy zajistit, že nikoliv náklady řízení, ale soudní poplatky nebudou nepřípustně vysoké. Článek 10a Směrnice o EIA tedy bylo podle Vrchního soudu vyhověno.

Opačný názor však zastávala Evropská komise, která k Soudnímu dvoru Evropské unie podala žalobu proti Irské republice pro nesplnění povinnosti transponovat do vnitrostátního právního řádu článek 10a odst. 5 Směrnice o EIA.²¹⁶ Ve svém rozhodnutí Soudní dvůr Evropské unie potvrdil, že stav, kdy náhrada nákladů řízení záleží jen na úvaze ze strany soudů a je „pouhou praxí, která je nejistá“, nelze považovat za platné provedení článku 10a odst. 5 Směrnice o EIA. Soudní dvůr Evropské unie však neposkytl žádný návod ke správné transpozici tohoto ustanovení. Zároveň je zajímavé, že generální advokátka Juliane Kokott dospěla k opačnému závěru, tedy že právě ona pravomoc, která soudům umožňovala se odchýlit od pravidel odpovědnosti za náklady řízení, představovala možnost omezení existence nepřípustně vysokých nákladů.²¹⁷

²¹⁵ Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Kavanagh v Ireland (No 2)* [2007] IEHC 389.

²¹⁶ Konkrétně se jednalo o řízení zahájené u Soudního dvora Evropské unie pod č. C-427/07. Srov. Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-427/07 *Commission of the European Communities v Ireland* [2009] ECR I-06277.

²¹⁷ Srov. stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 15. ledna 2009 ve věci C-427/07 *Commission of the European Communities v Ireland* [2009] ECR I-06277. Dostupné z URL:

V reakci na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie byla tedy Irská republika nucena zavést nová pravidla pro řešení odpovědnosti za náklady řízení. Tato nová pravidla byla vložena do ustanovení § 50B Zákona o územním plánování a rozvoji - *Planning and Development (Amendment) Act 2000*. Uvedené ustanovení se vztahuje pouze na některá řízení, především na řízení o přezkumu rozhodnutí správních orgánů vydaných v režimu Směrnice o EIA, Směrnice o IPPC a směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Novinkou, kterou nová právní úprava přinesla, je pravidlo, že každá strana je odpovědná za své vlastní náklady. Soudu také zůstala pravomoc učinit z tohoto pravidla za určitých zvláštních okolností výjimky.²¹⁸ Nejvýznamnější změnou tedy je, že ustanovení § 50B tohoto zákona odstranilo riziko odpovědnosti za náklady protistrany v případě neúspěchu ve sporu.

Není pochyb o tom, že toto pravidlo může eliminovat hlavní odrazující účinek, který byl spojen s podáním žaloby. Zároveň však v novém režimu nemůže být přiznána náhrada nákladů úspěšné straně sporu.²¹⁹ Tato situace se negativně promítla především do činnosti nevládních organizací, které si nyní z finančního hlediska nemohou soudní spor dovolit. Nevládní organizace se dříve spoléhaly na práci *pro bono* advokátů, kteří byli odměňováni v závislosti na úspěchu ve věci. Ustanovení § 50B Zákona o územním plánování a rozvoji efektivně eliminuje perspektivu úspěšných stran na náhradu nákladů ve všech případech, až na minimální výjimky. Jedná se tedy o nástroj, který řeší pouze jeden aspekt a naopak vytváří další překážku přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Proto zřejmě bude třeba se problémem co nejdříve znovu zabývat a nalézt sofistikovanější přístup k této problematice.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73602&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=212447#Footnote1>.

²¹⁸ Pro uplatnění výjimky je třeba, aby řízení obsahovalo otázku zvláštního veřejného významu, a daný případ musí zároveň vykazovat speciální okolnosti, tak aby byl na přiznání, příp. nepřiznání nákladů řízení spravedlivý zájem.

²¹⁹ Ryall, Á. *Judicial Review II*. (přednáška). Cork, Ireland, University College Cork, dne 8. prosince 2010.

3.4. Shrnutí

Z hlediska přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí činí největší problémy tři okruhy. Těmi jsou (i) žalobní legitimace, (ii) rozsah přezkumu správních rozhodnutí a (iii) odpovědnost za náklady řízení.

V rámci české právní úpravy lze za největší problém považovat nedostatek žalobní legitimace nevládních organizací k přezkumu některých správních rozhodnutí. Jedná se zejména o rozhodnutí, která byla vydána ve správním řízení, jehož účastníky mohou být pouze osoby vyjmenované ve zvláštním zákoně nebo pouze žadatel. Podmínkou žalobní legitimace nevládních organizací podle soudního řádu správního je totiž jejich účast ve správním řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí. Pokud tedy organizace nebyla účastníkem předchozího správního řízení, nemůže se soudního přezkumu nezákonného rozhodnutí domáhat. Když se podaří podmínku účastenství a tedy i žalobní legitimace splnit, jsou nevládní organizace limitovány tím, že mohou v řízení před soudem namítat pouze porušení svých procesních práv. Soudy totiž tradičně odmítají uznat, že by právnická osoba, jíž nevládní organizace je, mohla mít právo na příznivé životní prostředí. To v praxi znamená, že žaloba nevládní organizace proti nezákonnému rozhodnutí může být úspěšná pouze v případě, že se jí v řízení před soudem podaří prokázat, že správní orgán porušil ustanovení o řízení, a nikoliv to, zda mohlo být napadeným rozhodnutím negativně dotčeno životní prostředí. Tento stav je v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která výslovně stanoví, že i nevládní organizace, které se věnují ochraně životního prostředí, mají práva, která mohou být porušována. Přitom není pochyb o tom, že má na mysli práva hmotná, kterým je i právo na příznivé životní prostředí, a nikoliv jen práva procesní. Alespoň v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy se již situace změnila a nevládní organizace mají žalobní legitimaci, aby nezákonné rozhodnutí napadly i z jiných důvodů než pouze pro procesní pochybení.

Právní úprava žalobní legitimace by tedy zřejmě měla projít značnou úpravou. Samotná novelizace soudního řádu správního by však byla nedostatečná bez řádné úpravy účastenství ve správním řádu a zvláštních zákonech.

Co se týče úpravy žalobní legitimace obsažené v soudním řádu správním, lze také uvažovat o novelizaci ustanovení § 66 soudního řádu správního, které umožňuje vybraným subjektům podat žalobu proti nezákonnému rozhodnutí k ochraně veřejného zájmu. Osobně se domnívám, že cesta, kterou se lze vydat může spočívat i v tom, že

nevládním organizacím bude umožněno podat žalobu ve veřejném zájmu, jímž ochrana životního prostředí je. Ačkoliv tím zcela jistě nebudou vyřešeny všechny výše uvedené problémy, mohl by tento krok představovat alespoň dočasně schůdné řešení a přispět tak k účinnější ochraně životního prostředí.

V Irské republice je problém žalobní legitimace zanedbatelný vedle problémů souvisejících s rozsahem přezkumu správních rozhodnutí a odpovědností za náklady řízení. Efektivita celého systému soudního přezkumu je těmito nedostatky značně podlomena. Žalobci se dostávají do situace, kdy se musí dobře rozmýšlet, zda vůbec zahájí značně nákladné řízení. Pokud se tak rozhodnou, musí spoléhat na to, že v předchozím správním řízení došlo k procesnímu pochybení a že soud toto pochybení shledá natolik závažným, že napadené rozhodnutí zruší. Tuto situaci nijak neulehčují ani procesní pravidla stanovená pro soudní přezkum rozhodnutí. Ještě před tím, než soud žalobu směřující proti nezákonnému rozhodnutí meritorně projedná, může ji odmítnout jako neopodstatněnou v tzv. *leave stage*. Navíc soud, který rozhodl v první instanci, sám osvědčuje existenci důvodů pro přezkum jeho rozhodnutí. Do soudních sporů, které se týkají ochrany životního prostředí, se tak pouštějí jen ti neodvážnější. Po dlouho dobu suplovaly činnost soukromých žalobců nevládní organizace zastupované advokáty placenými v případě úspěchu z nákladů řízení. Po zavedení pravidla, podle něžž každá ze stran sporu nese vlastní náklady, se počet žalob nevládních organizací značně snížil. Je tak otázkou, kdy se tomuto problému začnou věnovat také irští zákonodárci. Podle názoru většiny nevládních organizací²²⁰, který plně sdílím, je totiž tato situace dlouhodobě neudržitelná.

Z hlediska práva na přístup k právní ochraně garantovaného Aarhuskou úmluvou, trpí česká a irská právní úprava zcela odlišnými problémy. Z toho je však možné vyvodit závěr o tom, že tyto problémy lze vhodným uspořádáním vztahů a důkladnou právní úpravou překonat.

²²⁰ Např. Healy, D., *Friends of the Irish Environment* (konzultace), Dublin, Ireland, dne 11. června 2012.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo vymezit právo na informace o životním prostředí a právo na přístup k soudům v otázkách životního prostředí tak, jak bylo zavedeno Aarhuskou úmluvou, v konkrétních podmínkách České a Irské republiky.

Při výkladu jednotlivých pojmů a principů, na kterých je založeno právo na informace o životním prostředí a právo na přístup k soudům v otázkách životního prostředí jsem se zaměřila především na rozdíly a na problémy současných právních úprav obou států. Tato práce se tedy nesnaží do detailů prozkoumat danou problematiku z teoretického hlediska, jejím cílem je především upozornit na nedostatky právních úprav a nabídnout jejich možné řešení.

V první části práce bylo nahlédnuto do historického vývoje práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k soudům v otázkách životního prostředí. Tato práva, která lze nazvat environmentálními procesními právy, se na mezinárodní úrovni začala rozvíjet především počátkem 70. let 20. století. Důležitým hybatelem tohoto rozvoje byla zejména Organizace spojených národů, na jejímž poli byly pořádány Konference o životním prostředí. Na těchto konferencích bylo přijato několik významných dokumentů, z nichž je možné jmenovat například Stockholmskou deklaraci z roku 1972, Deklaraci z Rio de Janeiro z roku 1992 a v červnu 2012 přijatou deklaraci s názvem Budoucnost, kterou chceme. Nejdůležitějším a prvním právně závazným dokumentem, zakotvujícím na mezinárodní úrovni environmentální procesní práva, je Aarhuská úmluva z roku 1998. Tato úmluva stanovila velmi pokročilé standardy v rámci uplatňování práv souvisejících s právem na životní prostředí a stala se základem pro právní úpravy celé řady evropských zemí. K tomu přispívá také fakt, že k Aarhuské úmluvě přistoupila i Evropská unie.

Evropská unie za účelem uvedení svého práva do souladu s mezinárodními závazky přijala několik směrnic, které provádějí zejména právo na přístup k informacím o životním prostředí a právo účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí. Ucelené evropské úpravy se dosud nedočkal pouze právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí. I tak jsou všechna práva vycházející z Aarhuské úmluvy důsledně aplikována skrze judikaturu Soudního dvora Evropské unie.

Česká republika ratifikovala Aarhuskou úmluvu v roce 2004, zatímco Irská republika teprve v červnu 2012, jako poslední stát Evropské unie. Tato skutečnost byla jedním z hlavních důvodů, proč jsem se v této diplomové práci soustředila na srovnání české právní úpravy právě s právní úpravou irskou.

Základem pro správné chápání práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí je vymezení pojmů a principů. V úvodu každé kapitoly jsem se proto soustředila na jejich výklad. Z hlediska práva na informace o životním prostředí jsem vymežila především subjekty povinné poskytovat informace o životním prostředí označené Aarhuskou úmluvou jako orgány veřejné správy, pojem informací o životním prostředí, uvedla jsem výjimky z povinnosti tyto informace poskytovat, způsob, jakým jsou informace poskytovány a zaměřila se na možnost žádat úhradu za poskytování informací o životním prostředí. Klíčovým pojmem z hlediska práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí byl zejména pojem dotčené osoby, jakožto osoby mající právo na přístup k právní ochraně. Primárně jsem se však soustředila na způsob, jakým má být právní ochrana poskytována a na procesní aspekty tohoto práva, zejména na žalobní legitimaci, rozsah přezkumu správních rozhodnutí a na odpovědnost za náklady řízení. Všechny tyto aspekty totiž mají na rozsah práva na přístup k právní ochraně významný vliv.

V souvislosti s analýzou právní úpravy práva na informace o životním prostředí v České a Irské republice, která je obsahem druhé kapitoly, jsem dospěla k závěru, že v obou státech existují oblasti, kde právní úprava není zcela v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.

V Irské republice se za problematické dá považovat především legislativní zakotvení výjimek z povinnosti orgánů veřejné správy poskytovat informace a povinnost hradit poplatky za poskytování informací. V České republice zůstává problematické zejména vymezení okruhu povinných subjektů, jakožto osob povinných poskytovat informace, i přesto, že ve světle judikatury k zákonu o svobodném přístupu k informacím byl tento problém do značné míry eliminován. Za společný nedostatek právních úprav České a Irské republiky lze považovat neefektivní nebo nedostupné opravné prostředky. V souvislosti s dostupností opravných prostředků by Irská republika zřejmě měla usměrnit finanční náročnost přezkumu žádosti o poskytnutí informací Komisařem a Vrchním soudem. Česká republika se musí zamyslet především nad efektivitou

procesních pravidel pro poskytování informací, a to zejména v souvislosti s existencí institutu fiktivního rozhodnutí a absencí pravomoci soudu nařídít povinnému subjektu požadované informace poskytnout.

Problémy české právní úpravy by mohly být již brzy odstraněny připravovanou novelou, resp. plánem Ministerstva vnitra sloučit zákon o přístupu k informacím o žp se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Zákonodárci však nesmí opomenout celou řadu specifických ustanovení, které zákon o přístupu k informacím o žp obsahuje. Jedná se zejména o rozsáhlou aktivní informační povinnost, povinnost vést elektronické databáze či každoročně vypracovávat zprávu o stavu životního prostředí. Zákon o přístupu k informacím o životním prostředí také obsahuje odlišnou úpravu výjimek z povinnosti poskytovat informace, které zákon o svobodném přístupu k informacím nezná. Z procesního hlediska je však úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím pro žadatele příznivější. Tento zákon totiž zejména odstranil fikci negativního rozhodnutí a umožňuje soudu, který přezkoumává rozhodnutí povinného subjektu, přikázat poskytnutí informací. V této souvislosti jsem také poukázala na institut tzv. informačního příkazu, který by měla novela zákona o svobodném přístupu k informacím přinést. Jedná se o pravomoc nadřízeného orgánu přikázat povinnému subjektu již v rámci odvolacího řízení, aby požadované informace poskytl. Tento institut považuji za velmi efektivní nástroj, který poskytování informací pomůže značně urychlit a odlehčí správním soudům.

Právu na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí je věnována třetí kapitola této diplomové práce. Zde jsem se zaměřila především na tři problematické okruhy, konkrétně na žalobní legitimaci, rozsah přezkumu správních rozhodnutí a odpovědnost za náklady řízení.

V rámci české právní úpravy považuji za největší problém nedostatek žalobní legitimace nevládních organizací k přezkumu některých správních rozhodnutí. Podmínkou žalobní legitimace nevládních organizací totiž je jejich předchozí účast v řízení, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí. Přitom v některých řízeních mohou být účastníky pouze osoby vyjmenované ve zvláštním zákoně, resp. jejich jediným účastníkem je žadatel. Pokud tedy nevládní organizace nebyla účastníkem předchozího řízení, nemůže se soudního přezkumu nezákonného rozhodnutí domáhat. Nevládní organizace jsou v řízení před soudem přezkoumávajícím nezákonné

rozhodnutí limitovány také tím, že mohou namítat pouze porušení svých procesních práv. Soudy tradičně odmítají uznat, že by právnické osoby mohly mít právo na příznivé životní prostředí. To v praxi znamená, že žaloba nevládní organizace proti nezákonnému rozhodnutí může být úspěšná, pouze pokud se jí v řízení před soudem podaří prokázat, že správní orgán porušil ustanovení o řízení, a nikoliv to, zda mohlo být napadeným rozhodnutím negativně dotčeno životní prostředí. Ačkoliv byl tento koncept prolomen nedávným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, alespoň pokud jde o přezkum opatření obecné povahy, není tento stav v souladu s Aarhuskou úmluvou. Ta totiž výslovně stanoví, že nevládní organizace, které se věnují ochraně životního prostředí, mají práva, která mohou být porušována. Přitom není pochyb o tom, že má na mysli práva hmotná, kterým je i právo na příznivé životní prostředí. Právní úprava žalobní legitimace by tedy měla projít značnou úpravou. Samotná novelizace soudního řádu správního by však byla nedostatečná bez řádné úpravy účastenství ve správním řádu a zvláštních zákonech. Jako jeden z možných způsobů nápravy jsem navrhla novelizaci ustanovení § 66 soudního řádu správního, které nyní umožňuje vybraným subjektům podat žalobu proti nezákonnému rozhodnutí k ochraně veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že v České republice existuje řada nevládních organizací, které se dlouhodobě a se značnými výsledky věnují ochraně životního prostředí, mohly by za určitých podmínek i ony mít žalobní legitimaci k podání žaloby ve veřejném zájmu.

V Irské republice je problém žalobní legitimace zanedbatelný vedle problémů souvisejících s rozsahem přezkumu správních rozhodnutí a odpovědností za náklady řízení. Efektivita celého systému soudního přezkumu je těmito nedostatky značně podlomena. Soudy ve správním soudnictví přezkouvávají pouze procesní stránku řízení. Meritum věci lze přezkoumat, pouze pokud je zřejmé, že rozhodnutí je zcela nedůvodné či nepodložené. Ve věcech, ve kterých rozhodoval speciální orgán, například orgán územního plánování, kladou soudy na prokazování nedůvodnosti ještě vyšší nároky. Domnívají se totiž, že tento orgán musí mít k výkonu své pravomoci a působnosti zvláštní znalosti, proto nejsou soudy oprávněny suplovat jejich činnost. I v Irské republice se tedy žalobci (zde však jak fyzické osoby, tak nevládní organizace) potýkají s tím, že jejich žaloba může být úspěšná, pouze pokud prokáží procesní pochybení správního orgánu. Aarhuská úmluva přitom stanoví, že rozhodnutí správních orgánů je třeba přezkoumat jak po stránce hmotné, tak po stránce procesní. Rozsah

přezkumu správních rozhodnutí lze tedy považovat za nedostatečný a z hlediska požadavků Aarhuské úmluvy za nevyhovující.

Další neopomenutelnou překážkou přístupu k právní ochraně v Irské republice jsou náklady řízení. V Irské republice jsou tyto náklady tradičně velmi vysoké a pravidla týkající odpovědnosti za jejich hrazení nepsaná. Výše nákladů řízení odrazovala řadu soukromých žalobců, jejichž činnost po dlouhou dobu suplovaly nevládní organizace zastupované advokáty *pro bono*. V roce 2009 musela Irská republika v důsledku rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie pravidla týkající se odpovědnosti za náklady řízení změnit. Přijatá změna sice přinesla právní jistotu ohledně odpovědnosti za náklady řízení, avšak současně dala vzniknout novým problémům. Zavedla totiž pravidlo, podle něžž nese každá ze stran sporu vlastní náklady řízení. To sice znamená, že neúspěšná strana nebude muset hradit náklady protistrany, ale také to znamená, že úspěšná strana sporu nebude moci vynaložené náklady získat zpět. Nevládní organizace pak tato změna zcela zbavila možnosti domáhat se u soudu ochrany životního prostředí. Je zřejmé, že bude nutné pravidla o odpovědnosti za náklady řízení co nejdříve znovu revidovat. Přitom je třeba poznamenat, že vytykaným nedostatkem ze strany Soudního dvora Evropské unie byla pouze skutečnost, že pravidla o odpovědnosti za náklady řízení jsou nepsaná. Podle mého názoru tedy bylo na místě tato pravidla, tak jak byla do té doby aplikována zakotvit v právním předpise.

Z výše uvedeného je zřejmé, že jak v České tak v Irské republice trpí právní úprava práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí některými nedostatky, které je třeba odstranit.

Česká republika přitom zanedlouho bude slavit výročí deseti let od ratifikace Aarhuské úmluvy. Domnívám se, že již uběhla dostatečně dlouhá doba na to, aby se čeští zákonodárci, soudci i povinné subjekty orientovali v požadavcích Aarhuské úmluvy, aby poznali vlastní nedostatky a mohli je napravit.

Ačkoliv Irská republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala teprve v červnu roku 2012, nemůže to být omluvou pro nedostatky její právní úpravy. I přes tuto skutečnost byla totiž v důsledku svého členství v Evropské Unii ustanoveními Aarhuské úmluvy vázána.

Závěrem bych ráda poznamenala, že výše zmíněné nedostatky není třeba napravit pouze za účelem splnění mezinárodních závazků. Je třeba si uvědomit, že tato práva jsou velmi významným nástrojem ochrany životního prostředí. V době, kdy sami lidé ohrožují svou existenci negativními zásahy do životního prostředí, je třeba, aby existovaly účinné prostředky pro jeho ochranu. Těmito prostředky musí být v dnešním světě především prostředky právní. Proto je třeba, aby státy podporovaly aktivní zapojování veřejnosti do ochrany životního prostředí, a to především skrze důslednou aplikaci environmentálních procesních práv.

Použitá literatura

Učebnice a monografie

1. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
2. Ebbesson, J. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU. Volume 3*. Hague: Kluwer Law International, 2002.
3. Francioni, F. *Access to Justice as a Human Right*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.
4. Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část*, 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
5. Klíma, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
6. Kužvart, P., Pazderka, S. *Právo na informace o životním prostředí*. 2. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 2000.
7. Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2002
8. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009.
9. Tichá, T. a kol. *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2004.
10. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.
11. Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

Soudní judikatura a jiná rozhodnutí

1. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-6/64 *Costa v Enel* [1964] ECR 585.
2. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-6/90 a C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* [1991] ECR I-05357.
3. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-99/00 *Criminal proceedings against Kenny Roland Lyckeskog* [2002] ECR I-04839.
4. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-216/05 *Commission of the European Communities v Ireland* [2005] ECR I-10802.
5. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-391/06 *Commission of the European Communities v Ireland* [2007] ECR I-00065.
6. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.* [2008] ECR I-09641.
7. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-427/07 *Commission of the European Communities v Ireland* [2009] ECR I-06277.
8. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd* [2009] ECR I-09967.
9. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-378/09 *Evropská komise proti České republice* [2010] ECR I-00078.
10. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-240/09 *Lesoochránárské zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*.
Dostupné z URL:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0240:EN:HTML>.
11. Nález Ústavního soudu ze dne 25. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 67 ve svazku 4, str. 157 a násl.

12. Nález Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 2 ve svazku 10, str. 339 a násl.
13. Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 96 ve svazku 22, str. 329 a násl.
14. Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 10 ve svazku 44, str. 129 a násl.
15. Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/2007, publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 57 ve svazku 52, str. 267 a násl.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2005
č. j. 5 As 47/2004 - 36.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008
č. j. 8 As 57/2006 - 67.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009
č. j. 9 As 88/2008 - 301.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009
č. j. 2 Ans 4/2009 - 93.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010
č. j. 6 Ao 5/2010 - 43.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010
č. j. 2 Ans 7/2010 - 175.
22. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2007 sp. zn. 9 Ca 270/2004.
23. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. března 2010
č. j. 10 Ca 311/2007 - 28.
24. Rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 30. září 2010 ve věci ACCC/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1.

25. Rozhodnutí Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 3. prosince 2010 ve věci ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.
26. Rozhodnutí Sněmovny Lordů Spojeného království ve věci *R v The Chief Constable of North Wales Police, ex p Evans* [1982] 1 WLR 1155.
27. Rozhodnutí Odvolacího soudu Anglie a Walesu ve věci *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.
28. Rozhodnutí Odvolacího soudu Anglie a Walesu ve věci *R v Inspectorate of Pollution ex parte Greenpeace Ltd (No. 2)* [1994] 4 All ER 329.
29. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *State (Keegan) v Stardust Victims' Compensation Tribunal* [1986] IR 642.
30. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Hanrahan v Merck Sharp and Dohme (Ireland) Ltd.* [1988] ILRM 629.
31. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *O'Keefe v Bord Pleanála* [1993] 1 IR 39.
32. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Lancefort Ltd. v An Bord Pleanála (No.2)* [1998] IESC 14.
33. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Clinton v An Bord Pleanála* [2006] IESC 58.
34. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Dunne v Minister for the Environment, Heritage and Local Government (No 4)* [2007] IESC 60.
35. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Meadows v Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2010] IESC 3.
36. Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Friends of the Curragh Environment Ltd v An Bord Pleanála (No 1)* [2006] IEHC 243.
37. Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Kavanagh v Ireland (No 2)* [2007] IEHC 389.
38. Rozhodnutí Vrchního soudu ve věci *Sweetman v An Bord Pleanála (No 1)* [2007] IEHC 153.

39. Rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 26. května 2008 ve věci *Open Focus v Sligo County Council* č. CEI/07/0006.
40. Rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 22. září 2008 ve věci *Hill of Allen Action Group v Kildare County Council* č. CEI/08/0001.
41. Rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 27. října 2009 ve věci *Cullen v Department of Environment, Heritage and Local Government* č. CEI/08/0012.
42. Rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 15. března 2010 ve věci *Colgan v Kildare County Council* č. CEI/08/0006.
43. Rozhodnutí Komisaře pro informace ze dne 10. května 2010 ve věci *Swords v Radio Telefís Éireann* č. CEI/09/0015.
44. Rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 30. září 2010 ve věci ACCC/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1.
45. Rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 3. prosince 2010 ve věci ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.

Články z odborných časopisů

1. Ryall, Á. *Access to Environmental Information in Ireland: Implementation Challenges*. Journal of Environmental Law, č. 2011/32.
2. Ryall, Á. *Access to Environmental Information: Enforcement and Remedies*. Irish Planning and Environmental Law Journal, 17/3.
3. Ryall, Á. *Access to Information on the Environment Regulations 2007*. Irish Planning and Environmental Law Journal. 14/2.
4. Sobotka, M., Humlíčková, P. *Rozšíření účasti veřejnosti (?) anebo několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. České právo životního prostředí 1/2010.

Ostatní zdroje

1. Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 15. ledna 2009 ve věci C-427/07 *Commission of the European Communities v Ireland* [2009] ECR I-06277. Dostupné z URL:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73602&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=212447#Footnote1>.
2. Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 15. července 2010 ve věci C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK proti Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky*. Dostupné z URL:
<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CC0240&lang1=cs&type=NOT&ancre=>.
3. Černý, P. *Nedostatky implementace článku 9 Aarhuské úmluvy v České republice*. Ekologický právní servis, 2010. Dostupné z URL:
http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/nedostatky_implementation_cl9_aarhuske_umluvy.pdf.
4. Humlíčková, P. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010*. Zelený kruh, 2011. Dostupné z URL: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>.
5. Kužilek, O. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím - studie k plnění úkolu 1.15, zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 pro Ministerstvo vnitra*. 31. srpna 2011.
6. Ryall, Á. *Judicial Review I. (přednáška)*. Cork, Ireland, University College Cork, dne 1. prosince 2010.
7. Ryall, Á. *Judicial Review II. (přednáška)*. Cork, Ireland, University College Cork, dne 8. prosince 2010.
8. Zelený kruh – Asociace ekologických organizací. *Aarhuská úmluva – analýza dotčených ustanovení právního řádu*. 2006. Dostupné z URL: www.ucastverejnosti.cz/cz/dokumenty/.

9. Předkládací zpráva Ministerstva vnitra k účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 1. prosince 2011, dostupná z URL:
<http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/280-11-analyza-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-t-25-11-2011.aspx>.
10. Soudní statistiky Evropského soudního dvora, Výroční zpráva 2010, dostupné z URL:
http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_stat_cour_final_cs.pdf.
11. Internetové stránky pro přístup k právu Evropské unie, dostupné z URL:
<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>.
12. Internetové stránky Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů, dostupné z URL: www.unece.org.
13. Internetové stránky Ministerstva životního prostředí České republiky, dostupné z URL: www.mzp.cz.
14. Internetové stránky organizace Zelený kruh, dostupné z URL: www.zelenykruh.cz.
15. Internetové stránky organizace Ekologický právní servis, dostupné z URL: www.eps.cz.
16. Internetové stránky Ministerstva životního prostředí Irské republiky, dostupné z URL: <http://www.viron.ie/en>.
17. Internetové stránky Agentury ochrany životního prostředí, dostupné z URL: www.epa.ie.

Vše ve stavu ke dni 8. srpna 2012.

Shrnutí

Tato diplomová práce pojednává o právu na informace o životním prostředí a právu na přístup k soudům v otázkách životního prostředí tak jak bylo zavedeno Aarhuskou úmluvou, v konkrétních podmínkách České a Irské republiky.

Tato práva jsou velmi významným nástrojem ochrany životního prostředí. V době, kdy sami lidé ohrožují svou existenci negativními zásahy do životního prostředí, je třeba, aby existovaly účinné prostředky pro jeho ochranu. Těmito prostředky jsou právě právo na informace o životním prostředí a právo na přístup k soudům v otázkách životního prostředí, které společně můžeme označit jako environmentální procesní práva.

Úvodní kapitola se zabývá prameny environmentálních procesních práv a sleduje jejich vývoj na mezinárodní, nadnárodní a národní úrovni. Nejdůležitějším mezinárodním dokumentem v této oblasti je Aarhuská úmluva, která byla přijata v roce 1998 většinou evropských států, a která mimo práva na informace o životním prostředí a práva na přístup k právní ochraně vymezuje také právo účasti veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí. Na tuto úmluvu navazuje v právu Evropské unie několik směrnic, z nichž za nejdůležitější je nutno považovat směrnici provádějící právo na informace o životním prostředí a směrnici provádějící právo účasti veřejnosti na rozhodování. Na národní úrovni jsou nejvýznamnějšími prameny, vedle pramenů ústavních, český zákon o přístupu k informacím o žp, správní řád a soudní řád správní, z irských předpisů je to zejména Nařízení AIE týkající se práva na informace o životním prostředí a Příkaz 84 upravující pravidla pro soudní přezkum.

Právu na informace o životním prostředí je věnována kapitola druhá. Soustřeďuje se zejména na výklad pojmů a principů, na kterých je právo na informace o životním prostředí založeno, a to s ohledem na rozdíly a problémy současných právních úprav v České a Irské republice. Kapitola upozorňuje zejména na problémy s vymezením orgánů veřejné správy, jakožto subjektů povinných poskytovat informace, problémy s vymezením výjimek z povinnosti poskytovat informace a na problémy související s povinností hradit poplatky za poskytování informací.

Třetí kapitola vymezuje právo na přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí. Tato kapitola se vedle výkladu pojmů a principů soustřeďuje především na procesní stránku soudní ochrany. Upozorňuje zejména na tři problematické okruhy

právních úprav v České a Irské republice, kterými jsou žalobní legitimace, rozsah přezkumu rozhodnutí a pravidla pro odpovědnost za náklady řízení.

Tato práce tak přináší pohled na pojetí dvou nejdůležitějších procesních environmentálních práv v právních úpravách České a Irské republiky. Vedle upozornění na jejich nedostatky se snaží také nabídnout řešení pro jejich odstranění a tím i posílení účinné ochrany životního prostředí.

Abstract

This diploma thesis deals with access to environmental information and access to justice in environmental matters introduced by Aarhus Convention in the specific conditions of Czech Republic and Ireland.

These rights are considered to be very important tools for environmental protection. At a time when people threaten their own existence by negative interference with the environment it is necessary that effective means for its protection exist. These means are access to environmental information and access to justice in environmental matters, which together can be called as environmental procedural rights.

The first chapter of this thesis presents the sources of environmental procedural law and observes the development of law at international, European and national level. The most important international document in this field is the Aarhus Convention that was adopted in 1998 by most of the European countries and that provides for access to environmental information, access to justice and public participation in environmental decision-making. This convention has largely affected the law of the European Union, where several directives has been adopted, including most importantly the Directive 2003/4/EC on access to environmental information and the Directive 2003/35/EC on public participation in decision-making. The most important sources of law at the national level, beside the constitutional sources, are Act on Access to Environmental Information, Administrative Code and Administrative Procedure Code in the Czech Republic, and AIE Regulations concerning the right to environmental information and Order 84 concerning the rules for judicial review in Ireland.

The second chapter of this thesis deals with right to environmental information. It focuses on interpretation of the basic terms and principles on which access to environmental information is based on, taking into account the differences and problems of current legislation and practice in the Czech Republic and Ireland. This chapter draws attention to problems with defining the public authorities as subjects that are obliged to provide information, problems with the definition of exceptions from the obligation to provide information and problems related to the obligation to pay fees for providing information.

The third chapter aims on access to justice in environmental matters. It outlines the terms and principles of access to justice but the main focus is on the procedural aspects of judicial protection. This chapter in particular draws attention to three problem areas of legislation in the Czech Republic and Ireland, which are the *locus standi*, the scope of review of administrative decisions and the rules on liability for costs.

This diploma thesis gives an overview of the two most important procedural environmental rights in legislation and practice of the Czech Republic and Ireland. Besides it draws attention on shortcomings it is also trying to offer solution for their elimination and thus strengthening effective protection of the environment.

Téma diplomové práce: Právo na informace o životním prostředí a přístup k právní ochraně v otázkách životního prostředí v Irské a České republice

The topic of the diploma thesis: Access to Information and Access to Justice in Environmental Matters in the Republic of Ireland and the Czech Republic

Klíčová slova:

životní prostředí

přístup k informacím

přístup k právní ochraně

Key terms:

environment

access to information

access to justice