

1 PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ – MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ A UNIJNÍ VÝCHODISKA

1.1 Úvod

Právo na informace dnes neodmyslitelně patří mezi základní lidská práva, ale v minulých staletích tomu tak vždy nebývalo. Dříve bylo toto právo chápáno výhradně jako podklad k realizaci jiných práv a svobod (zejména svobody slova a projevu, ale i práva shromažďovacího nebo petičního). Až mnohem později začalo být respektováno jako samostatné základní lidské právo. V tomto smyslu se jedná o právo relativně nové.

Svoboda projevu v sobě zahrnuje ve vztahu k informacím tři složky: svobodu informace přijímat, svobodu je vyhledávat a svobodu je šířit.¹ Již od 18. století se svoboda projevu společně se svobodou slova, které byly požadavkem katalogu svobod již od dob osvícenství, postupně stávaly základem myšlenky demokracie v některých pokrokovějších státech na západ od našich hranic. Byly vyjádřeny zejména ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789 nebo v prvním dodatku k Ústavě ve Spojených státech amerických z roku 1791. Naproti tomu zrod samostatného práva na informace lze vypořádat až od druhé poloviny 20. století v zásadních mezinárodních dokumentech. Ještě později, od 70. let minulého století, se začalo konstituovat specifické právo na informace o životním prostředí.

Svoboda projevu a z ní odvozené právo na informace bývají považovány za jeden z úhelných kamenů demokratického právního státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země; naopak absence této svobody demokracii pojmově vylučuje.² Svoboda projevu je jedním ze základních předpokladů naplnění principů demokracie, neboť její záruky představují podmínky pro skutečnou participaci občanů a občanskou i politickou pluralitu. Pro demokracii znamená šíření informací, myšlenek a názorů, ať už

² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, nebo ze dne 5. května 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15.

pochvalných, či kritických, životní nutnost. Jde o to, aby byla veřejnost seznámena se všemi dostupnými fakty nezbytnými pro vyvolání fundované debaty ve věcech celospolečenského zájmu a následného utváření názoru jednotlivců či k dosažení konsenzu o řízení a obstarávání věci celospolečenského zájmu. Ústavní zakotvení svobody projevu jakožto ústavního subjektivního práva jednotlivce pak umožňuje každému jejímu nositeli ochranu v rovině ústavního soudnictví a klade limity jak pro zákonodárce při tvorbě právní úpravy, tak pro orgány aplikující právo (včetně soudů) při její interpretaci a aplikaci.³

V době, která bývá často označována jako „informační věk“, je naplnění práva na informace, které jsou dostupné orgánům veřejné moci a dalším veřejným subjektům, klíčovým prvkem vztahu mezi veřejnou mocí a občanem. Přístup k informacím nebo „právo na informace“ je předpokladem demokracie a transparentnosti ve veřejné správě. Tato zásada zakládá právo každého na informace o životním prostředí, které jsou k dispozici orgánům veřejné moci. Informace o stavu a kvalitě životního prostředí jsou nezbytným předpokladem pro běžné fungování celé společnosti. Toto východisko platí nejen v rámci jednotlivých států (ve vnitrostátním měřítku), ale pochopitelně i v mezinárodním a evropském prostoru. Efektivní přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí, jakož i šíření informací tohoto typu přispívají k větší osvětě v otázkách ochrany životního prostředí, k volné výměně názorů ve společnosti, jakož i k předcházení či zmírnění škod na lidském zdraví a životním prostředí. Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je též předpokladem pro to, aby se veřejnost, resp. její členové mohli kvalifikovaně podílet na ochraně životního prostředí. Ve svém výsledku tak přístup k informacím o životním prostředí přispívá ke zkvalitnění stavu životního prostředí a jeho jednotlivých složek (např. vody, půdy, ovzduší, hornin, organismů nebo ekosystémů).

Otázky související s přístupem k informacím o životním prostředí jsou předmětem nejen vnitrostátního právního řádu, ale též práva mezinárodního a unijního. Právní úprava na všech těchto úrovních přitom rozlišuje mezi poskytováním (zpřístupňováním) informací o životním prostředí na základě žádosti veřejnosti (tzv. pasivní přístup k informacím) a aktivním shromažďováním a šířením informací o životním prostředí spadajícím do okruhu působnosti povinných subjektů, což předpokládá tyto informace shromažďovat, třídit a zveřejňovat (tzv. aktivní přístup k informacím).

Požadavek na aktivní shromažďování a šíření informací o životním prostředí předznamenává pocit naléhavosti a důležitost toho, aby se určité druhy informací dostaly na veřejnost. Zatímco pasivní přístup k informacím o životním prostředí se týká všech kategorií těchto informací, aktivní přístup zahrnuje pouze specifické kategorie těchto informací. Mezi aktivně shromažďované a šířené informace o životním prostředí patří mimo jiné informace relevantní pro působnost orgánů veřejné správy, informace o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, informace ve stavu nouze, informace o stavu životního

³ Srov. např. BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 30.

prostředí, informace o výrobcích, informace o uvolňování a přenosech znečišťujících látek, informace o právech, programech, politikách, dohodách a jiných dokumentech týkajících se životního prostředí a informace o tom, jak tyto informace získat.

1.2 Mezinárodněprávní aspekty

V mezinárodněprávním prostředí bylo právo na (všeobecné) informace nejdříve pojímáno jako součást svobody projevu. Šlo tedy o instrumentální pojetí, v němž získávání informací nebylo samostatným cílem právní úpravy, ale pouze prostředkem k dosažení jiných, důležitějších cílů, zejména realizace základních občanských svobod. Právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace bylo v lidskoprávních dokumentech přijímaných po druhé světové válce (po roce 1945) chápáno jako prostředek a zároveň nezbytná podmínka pro svobodné utváření si vnitřního přesvědčení člověka a posléze pro jeho intelektuální svobodný projev.

Tak tomu bylo například již ve **Všeobecné deklaraci lidských práv**, přijaté Valným shromážděním OSN v roce 1948.⁴ Tento lidskoprávní dokument poprvé relevantně zmínil právo na informace ve své preambuli v souvislosti se zmínkou o významu svobody projevu a přesvědčení a dále pak v čl. 19, který každému zaručuje právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.

Všeobecná deklarace lidských práv byla zdrojem inspirace pro množství navazujících národních i mezinárodních lidskoprávních dokumentů zařazujících právo na informace jako součást svobody projevu do katalogu lidských práv. V obecné rovině je třeba zmínit **Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod**,⁵ sjednanou v rámci Rady Evropy v roce 1950, kde však právo na informace výslovně zakotveno není. Pokud je nicméně možné někde nalézt základ práva na přístup k informacím v rámci této úmluvy, pak je to čl. 10 odst. 1, který stanoví, že „[k]aždý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společností“, a to konkrétně v rámci svobody přijímat informace.⁶

Stejně tak i v dalších lidskoprávních dokumentech (přijatých zejména v rámci Valného shromáždění OSN), jako jsou například Mezinárodní pakt o občanských

⁴ Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. prosince 1948.

⁵ Podrobněji srov. KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1696 s.

⁶ Podrobněji srov. JANTOŠ, M. Právo na přístup k informacím v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. *Správní právo*, 2019, roč. 52, č. 3, s. 190–197.

a politických právech (viz čl. 19) z roku 1966⁷ nebo Úmluva o právech dítěte z roku 1989⁸ (viz čl. 13), je právo na informace zmíněno rovněž spíše v instrumentálním pojetí k realizaci svobody projevu.

Právem na informace se zabývají také některé další mezinárodní dokumenty přijaté v rámci Rady Evropy. Ty měly nejdříve pouze doporučující povahu. Jako příklad lze uvést doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o přístupu k informacím veřejných orgánů z roku 1981 nebo deklaraci Výboru ministrů Rady Evropy o svobodě projevu informací z roku 1982. Výslovné zakotvení práva na přístup k informacím lze nalézt teprve v **Úmluvě Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům** (Tromsø, 18. června 2009),⁹ která je – na rozdíl od výše uvedených doporučujících dokumentů přijatých Výborem ministrů – právně závazná. Tato mezinárodní smlouva ve své preambuli výstižně uvádí, že „[t]ransparentnost orgánů veřejné správy je klíčová pro dobrou správu věcí veřejných a je ukazatelem, zda daná společnost je či není skutečně demokratická a pluralitní, zda se brání všem formám korupce, je schopna kritizovat ty, kdo jí vládnou, a je otevřená informované účasti občanů ve věcech veřejného zájmu. Právo na přístup k úředním dokumentům je rovněž zásadní pro vlastní rozvoj lidí a pro výkon základních lidských práv. Toto právo rovněž posiluje v očích široké veřejnosti legitimitu orgánů veřejné správy a důvěru v tyto orgány. Při zvážení výše uvedeného by měly vnitrostátní právní řády uznat a vhodně prosazovat právo všech občanů na přístup k úředním dokumentům vytvořeným a uchovávaným orgány veřejné správy“. Smluvní strany Tromsø úmluvy se zavázaly zavést alespoň minimální základní standardy práva na přístup k úředním dokumentům. Tato mezinárodní úmluva také zavedla monitorovací mechanismus, jehož cílem je zabezpečit její efektivní implementaci a dodržování a rozvíjet právo na přístup k úředním dokumentům v jednotlivých smluvních státech.

K vymezení práva na (specifické) informace o životním prostředí došlo v mezinárodním právu o dvě desítky let později. Souviselo to s celkovým rozvojem mezinárodního práva v oblasti ochrany životního prostředí, o němž lze hovořit přibližně od počátku 70. let minulého století, kdy se otázky životního prostředí poprvé dostaly na nejvyšší úroveň mezinárodní politiky. Rychlý vývoj této části mezinárodního práva byl zejména důsledkem nárůstu ekologických problémů globálního charakteru, resp. uvědomění jednotlivých států o nutnosti tyto problémy řešit. Symbolem rostoucího vědomí důležitosti problémů ochrany životního prostředí se stala Konference OSN o životním prostředí člověka svolaná v roce 1972 do Stockholmu. Zde přijatá **Stockholmská deklarace o životním prostředí člověka** (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*) formulovala 26 principů ochrany životního prostředí. Právo na informace o životním prostředí

⁷ Vyhlášen spolu s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech pod č. 120/1976 Sb.

⁸ Vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.

⁹ Text úmluvy byl zveřejněn v časopise *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4–5, s. 203–232. Podrobněji srov. ŠKUREK, M. Tromsø úmluva a její naplnění v právním řádu ČR. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 2, s. 183–191.

však mezi nimi výslovně zmíněno nebylo. Dalším zásadním dokumentem vzešlým ze Stockholmské konference byl **Akční plán pro životní prostředí člověka** (*Action Plan for the Human Environment*),¹⁰ který obsahuje shrnutí doporučení přijatých na této konferenci. Mezi podpůrná opatření a kroky, které akční plán zmiňuje, však již patří informování veřejnosti a vzdělávání a výchova. Akční plán mimo jiné doporučil připravit krátkodobé i dlouhodobé plány a studie nejen environmentálních, ale také sociálních problémů, právní a technické zhodnocení možných řešení, připravit rámcové mezinárodní úmluvy, zřídit instituce pro výměnu informací nebo pomoc rozvojovým zemím. Formuloval vzdělávací, informační, sociální a kulturní aspekty ochrany životního prostředí a doporučil mimo jiné výměnu informací, vytvoření sociálních a kulturních indikátorů stavu životního prostředí a zavedení environmentální výchovy. Přes svůj charakter *soft law* se tyto dokumenty staly určující pro další vývoj mezinárodního práva v této oblasti a pro přijímání environmentálních úmluv v následujících desetiletích.

Zásada přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí byla poprvé výslovně zmíněna až v **Deklaraci o životním prostředí a rozvoji** z roku 1992. Tento právně nezávazný dokument (povahou *soft law*) byl přijat na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (*United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*), známé též jako „Summit Země“, v červnu 1992.¹¹ Deklarace z Ria je tvořena 27 zásadami. Z čl. 10 této deklarace vyplývá, 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“.

K mezinárodním smlouvám, které v souladu s čl. 10 Deklarace z Ria rozvíjí právo na přístup k informacím o životním prostředí, patří mj. Úmluva o biologické rozmanitosti (1992),¹² Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (1992),¹³ Rotterdamská úmluva o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu (1998),¹⁴ Stockholmská

¹⁰ Action Plan for the Human Environment: programme development and priorities: report of the Executive Director. UNEP/GC/5, 2. dubna 1973.

¹¹ MOLDAN, B. (ed.) *Konference OSN o životním prostředí a rozvoji: Rio de Janeiro, 3.–14. června 1992. Dokumenty a komentáře*. Praha: Management Press, 1993. 260 s.

¹² Publikována pod č. 134/1999 Sb.

¹³ Publikována pod č. 80/2005 Sb. m. s.

¹⁴ Publikována pod č. 94/2005 Sb. m. s.

úmluva o persistentních organických polutantech (2001)¹⁵ nebo nejnověji Minamatská úmluva o rtuti (2013).¹⁶

Klíčovým mezinárodním dokumentem vymezujícím základní právní rámec přístupu k informacím o životním prostředí však je **Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí** (dále jen „Aarhuská úmluva“), která byla přijata v dánském Aarhusu v červnu 1998. Stalo se tak na čtvrté ministerské konferenci Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) konané v rámci procesu „Životní prostředí pro Evropu“.¹⁷ Vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Do listopadu 2020 k této mezinárodní smlouvě přistoupilo celkem 47 stran z regionu EHK OSN, mezi které patří 46 zemí¹⁸ (včetně České republiky¹⁹ a všech sousedních států, o nichž pojednává tato monografie, tj. Polska, Rakouska, Německa a Slovenska) a Evropská unie.²⁰

Tato mezinárodní smlouva je zaměřena na posilování ochrany životního prostředí přidělením speciálních procesních práv členům veřejnosti.²¹ Aarhuská úmluva dává osobám z řad veřejnosti (jednotlivcům a sdružením, která je zastupují) právo na přístup k informacím o rozhodnutích, která se týkají záležitostí životního prostředí, a podílet se na těchto rozhodnutích a současně usilovat o nápravu, pokud jejich práva nejsou dodržována. Jde o tzv. tři vzájemně úzce propojené pilíře zajišťující právo na přístup k informacím, právo účasti v rozhodovacích procesech a právo přístupu ke spravedlnosti ve věcech týkajících se životního prostředí.²²

Obsah prvního pilíře Aarhuské úmluvy věnovaného právu na informace o životním prostředí je rozpracován v čl. 4 a 5 Aarhuské úmluvy. Pokud jde o pasivní přístup k informacím, úmluva v čl. 4 stanoví práva a povinnosti týkající se přístupu k informacím o životním prostředí poskytovaným na základě žádosti, včetně lhůt pro poskytování informací a důvodů, na jejichž základě mohou orgány veřejné moci

¹⁵ Publikována pod č. 40/2006 Sb. m. s.

¹⁶ Publikována pod č. 53/2017 Sb. m. s.

¹⁷ DUSÍK, J. Environmental Democracy and the „Environment for Europe“ Process. In: HLAVÁČEK, J., KALOUSOVÁ, M., RENĚOVÁ-MOHN, M., POKORNÝ, L. (eds.) „*Environment for Europe“ Process: Success and Challenges*. Prague: Ministry of Environment, 2009, s. 51–54.

¹⁸ Jejich seznam je dostupný na webových stránkách OSN [online]. *un.org* [cit. 1. 11. 2020]. Dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en

¹⁹ Jménem České republiky byla Aarhuská úmluva podepsána dne 25. června 1998. S touto úmluvou vyslovil souhlas Parlament ČR a prezident republiky úmluvu ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka OSN, depozitáře Aarhuské úmluvy, dne 6. července 2004. Pro Českou republiku vstoupila Aarhuská úmluva v platnost dne 4. října 2004. Publikována byla ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s.

²⁰ Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 124, 17. 5. 2005, s. 1–3).

²¹ Srov. BEYERLIN, U., MARAUHN, T. The Aarhus Convention. In: BEYERLIN, U., MARAUHN, T. *International Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing, 2011, s. 236–239, nebo ALTENBURGER, D. Die Aarhus Konvention. In: ENNÖCKL, D., RASCHAUER, N., WESSELY, W. (eds.) *Handbuch Umweltrecht. Eine systematische Darstellung*. 3. Auflage. Wien: Facultas, 2019, s. 379–397.

²² MÜLLEROVÁ, H., HUMLÍČKOVÁ, P. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 9.