

## Právní klinika - Environmentální problémy a právo I

### Politická práva (shromažďování, sdružování, přístup k informacím)

#### Přístup k informacím:

##### Prameny právní úpravy:

- **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**
- **zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace na o životním prostředí**
- Listina základních práv a svobod, článek 17 odst. 5, článek 35 odst. 2
- zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), § 23; zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 133
- Směrnice Rady 90/313/EHS z dne 7. 7. 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady **2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí** a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (**Aarhuská úmluva**)

##### Zásady a mechanismus fungování platné právní úpravy:

Listina základních práv a svobod stanoví v článku 17 odst. 5, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Podobně článek 35 odst. 2 Listiny říká, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Tato ustanovení však v praxi mnoho neznamenala, pokud neexistovaly předpisy jednoznačně vymezující povinnosti úředníků při vyřizování žádostí o informace. Situace se změnila po přijetí zákona o právu na informace o životním prostředí (zákon č. 123/1998 Sb.) a zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb., obecný zákon o informacích). Vedle těchto dvou zákonů ještě existují některé speciální zákony, které upravují postup při poskytování informací z jimi upravované oblasti (například zákon č. 86/2002 Sb., o ovzduší, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění...).

Jak vidno základní zákony o poskytování informací jsou dva, bohužel také platí že se **liší v podstatném množství konkrétních detailů** – rozdílné jsou např.:

- vymezení povinných subjektů
- vymezení informace resp. informace o životním prostředí jakožto kritéria pro postup podle zákona 123/1998
- detaily v postupu v případě nesrozumitelné nebo obecné žádosti
- lhůty pro poskytnutí informace, možnosti jejich prodloužení
- lhůty pro odvolání, režim odvolání (odkaz na správní řád v 123/1998 a vlastní režim 106/1999), odvolací orgány
- platba za poskytnutí informace, je-li možná, za co lze platbu vyžadovat.

Proto považujeme za užitečné uvědomit si především **základní mechanismus vyřizování žádosti o informaci s jeho klíčovými pojmy a zásadami** (jsou prakticky totožné jak v Aarhuské úmluvě a směrnici 2003/4/ES tak i v obou českých zákonech). Základní zásady poskytování informací,

klíčové pojmy a vlastně i představu o mechanismu poskytování informací je možné vyčíst např. z **článku 4 Aarhuské úmluvy** (užitečná je i preambule úmluvy, podobně poslouží i preambule a článek 3 směrnice 2003/4/ES). Jako myšlenková kostra na jejímž podkladě lze studovat a srovnávat dva české zákony a i jejich vztah k Aarhuské úmluvě a evropskému právu může sloužit tento sled otázek:

- o jakou **informaci** žádáme (jde o informaci o životním prostředí?, jde o informaci vztahující se k činnosti daného úřadu...)
- **povinný subjekt** - kdo je a kdo není povinným subjektem (rozdíl mezi § 2 odst. 1 a 2 zákona 106/1999 a § 2 písm. b) zákona 123/1998)
- **žadatel** - kdo může o informaci žádat, co musí nebo nemusí dokládat či prokazovat
- jak má vypadat **žádost o informaci** (ústně, písemně, elektronicky – vliv na proces vyřizování žádosti; upřesňování žádosti atd.)
- jak a jakou formou má úřad **poskytnout informaci**
- **lhůty** do kdy má úřad povinnost odpovědět, jaké jsou možné kroky když úřad mlčí a v jaké lhůtě je lze uplatnit
- z jakých důvodů může úřad **odepřít poskytnutí informací** (§ 8 zákona 123/1998, §§ 7 - 11 zákona 106/1999)
- jakou **formou** může úřad odepřít poskytnutí informace, institut **fiktivního rozhodnutí** o odepření poskytnutí informace, v jakých lhůtách a ke komu je možné se **odvolat**, jak a kde je upraven proces (odkaz na správní řád v zákoně 123/1998; vlastní lhůty zákona 106/1999)
- jak bude vypadat **poskytnutí informací**, forma (nahlížení do spisu, pořizování kopií), lhůta
- **platba** za poskytnutí informace – je možno ji vyžadovat, ve které fázi poskytování informace, za co konkrétně, jak se bránit proti vymáhání neoprávněných plateb

## 1. Zákon o svobodném přístupu k informacím

**Okruh informací.** Dne 1.1. 2000 vstoupil v účinnost zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon upravuje práva občanů při snaze získat **jakékoliv informace, vztahující se k činnosti státních orgánů, orgánů územní samosprávy a veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky**. Není tedy omezen na jednu určitou oblast, jako je tomu v případě zákona o právu na informace o životním prostředí (viz dále).

Z praktických zkušeností vyplývá, že úřady v mnoha případech vůbec nezaznamenaly, že existují zákony dva. Většinou k nim dorazila zvěst o zákonu 106/1999 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí však mnohdy na vědomí nevzaly. Často tedy vyřizují všechny žádosti podle zákona obecného. Správně by měl úřad nejprve **u každé žádosti určit, zda se týká informací souvisejících se životním prostředím** (co se rozumí pod pojmem „informace o životním prostředí“ vymezuje zákon č. 123/1998 Sb. ve svém § 2 písm. a). Pokud ano, měl by postupovat podle zákona č. 123/1998 Sb, pokud ne, řídit se zákonem 106/1999.

**Povinný subjekt (§ 2 odst. 1).** Podle „obecného“ informačního zákona je možné žádat o informace nejen orgány moci výkonné (úřady), ale všechny státní orgány tedy například i Parlament nebo soudy (pokud jde o soudy zákon vylučuje poskytování informací o probíhajícím trestním řízení a o rozhodovací činnosti soudů). Zákon se dále vztahuje i na orgány územní samosprávy a dále na veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky

**Zveřejňování informací.** Některé informace, například popis vlastní organizační struktury, základní právní předpisy, které upravují jejich činnost, nebo postup, který musí být dodržen při vyřizování veškerých podnětů občanů, musí orgány **zveřejnit** i bez žádosti a zpřístupnit ve svém sídle a například na internetu (jde o tzv. povinné informace). Pokud občané žádají o informaci, která již byla tímto způsobem zveřejněna, může orgán místo poskytnutí informace odkázat na zdroj, kde

ji lze vyhledat.

**Žadatel, žádost o informace.** Žadatelem o informaci může být každý (§ 3 odst. 1), není třeba jakkoliv prokazovat či vysvětlovat vztah žadatele k informaci nebo obecně odůvodňovat žádost. Žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, pouze na písemnou žádost ale dopadají §§ 14 - 16 a § 18 zákona. **Náležitosti** a obsah žádosti o informaci upravuje § 14, z žádosti musí být zřejmé kdo ji činí, komu je směřována a co je jejím předmětem (na nesrozumitelnou nebo příliš obecnou žádost pamatuje § 14 odst. 1 písm. a), je-li žádost podána orgánu ve věci, na kterou se nevztahuje jeho působnost, postupuje podle § 14 odst. 1 písm. b)).

**Vyřizování žádosti, forma poskytnutí informace, lhůty.** Povinný subjekt poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději **do 15 dnů** od přijetí podání, nebo od upřesnění žádosti podle § 14 odst. 1 písmena a), a to písemně, nahlédnutím do spisu včetně možnosti pořídit kopii nebo na paměťových médiích. Ve složitějších případech může být 15 denní lhůta prodloužena o 10 dnů. Žadatel však musí být o této skutečnosti a jejích důvodech informován ještě před uplynutím patnáctidenní lhůty (§ 14 odst. 5).

**Rozhodnutí o neposkytnutí informace.** Zákon výslovně určuje **důvody**, na základě nichž mohou úředníci poskytnutí informací **odepřít** (§§ 7 – 11). Jedná se zejména o utajované skutečnosti („státní tajemství“), obchodní tajemství, ochranu osobnosti a informace o majetkových poměrech; zákon se nevztahuje na poskytování tzv. osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb.

**Opravné prostředky.** O odepření informace musí orgán vydat správní **rozhodnutí** (§ 15 odst. 1), proti němuž se lze do 15 dnů odvolat. Také pokud není informace poskytnuta v uvedené lhůtě (a úřad mlčí), má se za to, že orgán vydal rozhodnutí, kterým podání informace odepřel. Nastupuje zde tzv. **fikce negativního rozhodnutí** (§ 15 odst. 4). Protože v takovém případě právně rozhodnutí existuje, je možné se i za těchto okolností do 15 dní od data, kdy měla být informace poskytnuta, odvolat (§ 16 odst. 1). Stejně tak v případě, kdy není v zákonné lhůtě vyřizeno odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informací, nastupuje právní **fikce zamítnutí odvolání** (§ 16 odst. 3). Slovy zákona - „má se za to, že (odvolací orgán) vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl.“ Žadatel pak stejně jako v případě všech jiných správních rozhodnutí může podat tzv. správní žalobu.

## 2. Zákon o právu na informace o životním prostředí

**Okruh informací, žadatel.** Podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, může kdokoli žádat o jakékoli informace týkající se alespoň částečně životního prostředí, a to bez udání důvodu. Vymezení toho, co se rozumí informací o životním prostředí obsahuje § 2 písm. a) zákona 123/1998 Sb.

**Povinný subjekt.** Definice vinného subjektu obsažená v § 2 písm. b) je složitější, postačí snad formulace že poskytovat informace podle tohoto předpisu jsou povinny 1/ správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků, 2/ jiné subjekty vykonávající působnost vztahující se k životnímu prostředí a 3/ právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty výše uvedenými v bodech 1 a 2; do bodu 3/ patří též tzv. pověřená osoba tj. osoba poskytující na základě dohody s výše uvedenými subjekty služby, které ovlivňují stav životního prostředí

**Žadatel, žádost o informace.** Žadatelem o informaci může být každý (§ 2 písm. c), svou žádost nemusí odůvodňovat. Žádost lze učinit ústně, písemně, telefonicky, elektronicky, faxem nebo jinou technicky proveditelnou formou; na náležitosti a obsah žádosti a na postup úřadu v případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti dopadá § 3.

**Vyřizování žádosti, forma poskytnutí informace, lhůty.** §§ 6 a 10 zákona upravují způsob, formu

a bližší podmínky zpřístupnění informace. Vzhledem k praxi některých úřadů je významné výslovné oprávnění každého k pořizování kopií listin. Úřady musí poskytnout informace ve **lhůtě** 30 dnů, ve výjimečných případech do 60 dnů po obdržení žádosti.

**Rozhodnutí o neposkytnutí informace.** Zákon opět výslovně určuje důvody, na základě nichž mohou úředníci poskytnutí informací odepřít (§ 8 zákona 123/1998). Jedná se zejména o skutečnosti utajované ve státním zájmu, obchodní tajemství, duševní vlastnictví, ochranu osobnosti a individuálních údajů. Zákon ovšem neposkytuje ochranu obchodnímu tajemství v případech, kdy se informace týká **působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí** nebo hrozí-li bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí a nebo byla-li informace získána z prostředků z veřejných rozpočtů (§ 8 odst. 4). Podobně nelze některé důvody pro odepření informace použít v případě žádosti týkající se **emisí** do životního prostředí (§ 8 odst. 9).

**Opravné prostředky.** O odepření informace musí orgán vydat správní **rozhodnutí** (§ 9 odst. 1), proti němuž se lze ve lhůtě 15 dnů odvolat. Také pokud není informace poskytnuta v uvedené lhůtě (a úřad mlčí), má se za to, že orgán vydal rozhodnutí, kterým podání informace odepřel. Stejně jako v případě zákona 106/1999 zde nastupuje tzv. **fikce negativního rozhodnutí** (§ 9 odst. 3). Právně rozhodnutí existuje, je tedy opět možné se proti němu odvolat. **Lhůta** je tentokrát jiná - zákon 123/1998 odkazuje z hlediska procesu na správní řád (§ 14 zákona 123/1998), vzhledem k tomu že **fiktivní rozhodnutí** neobsahuje poučení o odvolání je odvolací lhůta **tříměsíční** (srov. § 54 odst. 3 správního řádu). Na rozdíl od obecného informačního zákona zákon 123/1998 také nespojuje s marným uplynutím **lhůty k vyřízení odvolání** vznik fikce (druhého) negativního rozhodnutí. V takovém případě by zřejmě měla následovat žaloba proti nečinnosti.

## Získávání informací podle některých zvláštních předpisů

Přístup k informacím o životním prostředí upravují i některé další předpisy; o některých z nich se zmíníme podrobněji dále. Důležitá je skutečnost, že všechny uvedené oblasti, procedury atd. mají i svoji „informační rovinu“:

- Proces posuzování vlivů na životní prostředí (**EIA**) - v každé z etap posuzování záměru má kdokoli možnost nahlížet do odborných materiálů (oznámení, dokumentace EIA, posudek), činit si z nich výpisy a pořizovat kopie. Veškeré kroky v procesu EIA včetně alespoň zkráceného obsahu materiálů musí být také zveřejňovány na internetu (na stránkách ministerstva životního prostředí a na stránkách jednotlivých krajských úřadů).
- **Územní plány** - každý občan má právo nahlédnout do všech dokumentů, které byly získány v procesu vytváření územního plánu, v procesu schvalování územních plánů musí být dokumentace (návrh) vystaven k nahlédnutí veřejnosti.
- **Obec** - občané obce jsou oprávněni účastnit se zasedání zastupitelstva obce a nahlížet do zápisů o jeho jednání.

O něco málo podrobněji zmíníme některé další zákony týkající se ochrany životního prostředí upravující zveřejňování informací obsažených v různých seznamech, evidencích a registrech. Tyto zákony by v žádném případě neměly omezovat právo na informace nad rámec informačních zákonů:

- Do budoucna se zřejmě jedním z nejdůležitějších zdrojů informací o životním prostředí stane tzv. **integrováný registr znečišťování**, který vznikl na základě zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Tento registr zřizuje a spravuje MŽP jako veřejně přístupný informační systém veřejné správy. Ukládají se do něj údaje o látkách uvedených v prováděcím předpise k zákonu.
- Speciální úpravu poskytování některých dílčích informací obsahuje zákon č. 78/2004 Sb., o **nakládání s geneticky modifikovanými organismy** a genetickými produkty, vesměs platí že

informace z povolených řízení vedených podle tohoto zákona mají být s určitými výjimkami zveřejňovány.

- Podle zákona č. 353/1999 Sb., o **prevenci závažných havárií** je krajský úřad povinen zajistit účast veřejnosti při projednávání programu prevence závažných havárií, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu nebo jejich aktualizace. Každý pak do nich může po dobu 30 dnů nahlížet, činit si výpisy, opisy, popřípadě kopie.
- Orgány **ochrany ovzduší** zpřístupňují v souladu se zákonem č. 86/2002 Sb., o ovzduší, programy ke zlepšování kvality ovzduší v oblastech, kde je tato kvalita zhoršená, programy snižování emisí a povolení ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech určených pro stacionární zdroje znečištění.
- Každý může nahlížet do **evidence stanovených průzkumných území**, která obsahuje údaje o umístění a rozsahu průzkumného území, nerostu nebo ložisku, termín platnosti stanovení průzkumného území a údaje o osobě, na jejíž žádost bylo stanovení tohoto území provedeno. Tuto evidenci vede ministerstvo životního prostředí podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

## Právo EU, mezinárodní právo a přístup k informacím

- Směrnice Rady 90/313/EHS z dne 7. 7. 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí, byla vzorem i pro české informační zákony. Tato směrnice byla **nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí** a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Změny evropské legislativy reflektovala novela zákona 123/1998 Sb.
- Jak Česká republika tak Evropské společenství podepsali **Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)**. Evropské společenství svým členským státům doporučilo, aby úmluvu ratifikovaly nezávisle na ES, budou-li na ratifikaci připraveny, **Aarhuská úmluva by tedy měla ve výsledku být součástí práva komunitárního i práva národních států**. Jedním ze tří pilířů úpravy Aarhuské úmluvy je právě přístup k informacím o životním prostředí.

### Doporučená literatura:

- Korběl, F. a kol.: Právo na Informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář, 1 vydání, Praha, Linde, 2004
- Kužvart, P., Pazderka S.: Právo na informace o životním prostředí, 2 vydání, Brno, EPS, 2000
- Kužílek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky, Praha, Linde, 2002
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo – obecná část, 5. vydání, C.H.Beck, Praha 2003
- [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz)