

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Martin Tomašík

Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí
v právu Evropské unie

Diplomová práce

Olomouc

2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí v právu EU vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Martin Tomašík

Abstrakt

Práce se zabývá účastí veřejnosti na ochraně životního prostředí v právu Evropské unie, konkrétně na úrovni orgánů Evropské unie v rámci přímého výkonu evropské správy. Hlavním cílem této práce je zjistit, jestli evropské právo zaručuje takovou úroveň účasti veřejnosti, jakou požaduje Aarhuská úmluva, jejíž je Evropská unie signatářem.

V práci jsou systematicky zkoumány tři pilíře účasti veřejnosti a jejich ukotvení v evropském právu. Pomocí metody komparace je nejdříve porovnána úprava institutu dle Aarhuské úmluvy a dle evropského práva. Sporné instituty jsou zkoumány metodou analýzy rozhodnutí Soudního dvora a Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy. Následně je metodou abstrakce hledáno řešení.

Závěrem práce je, že s výjimkou přístupu k soudní ochraně odpovídá evropské právo požadavkům Aarhuské úmluvy. Existují oblasti, kde evropská právní úprava výrazně překračuje tyto požadavky. Zároveň je možno pozorovat trend rozšiřování možností pro účast veřejnosti. V tomto ohledu je výjimkou přístup k soudní ochraně, kde zatím nelze pozorovat posun směrem k zajištění ochrany práv dle požadavků Aarhuské úmluvy.

Summary

The thesis deals with a public participation in an environmental protection in the EU law, in particular on the level of EU bodies in direct execution of European governance. The main task of this thesis is to find whether European law ensures such level of public participation which is foreseen by Aarhus convention, to which European Union is a signatory party.

In the thesis the three pillars of the public participation and their codification in the European law are systematically reviewed. Using method of comparison the legal regulation in Aarhus convention and European law is compared. The problematic parts are reviewed by method of analysis of the Court of justice and Aarhus compliance committee rulings. Afterwards using the method of abstraction the general conclusion is sought.

The conclusion of the thesis is that European law is in compliance with Aarhus convention with exception of access to court. There are parts where the European legal

regulation of public participation exceeds the Aarhus convention. Also there is a trend to extend the possibilities for public participation. The only exception is an access to court where there is no movement towards ensuring the protection of rights according to Aarhus convention.

Klíčová slova

Účast veřejnosti, Aarhuská úmluva, Evropské právo, právo na informace, účast na rozhodování, přístup k právní ochraně, Soudní dvůr, Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, právo životního prostředí

Key words

Public participation, Aarhus convention, European law, right for information, participation on decision procedures, access to justice, Court of justice, Aarhus compliance committee, environmental law

Poděkování:

Chtěl bych na tomto místě poděkovat JUDr. Magdaleně Peterkové Ph.D. za to, že mi na úplném začátku ukázala krásu práva životního prostředí.

Obsah

Abstrakt	2
Klíčová slova	4
Seznam použitých zkratk	8
Úvod	9
1. Ochrana životního prostředí v právu evropské unie	13
1.1. Vývoj práva životního prostředí v Evropské unii	13
1.2. Vývoj účasti veřejnosti	15
2. Právo na informace o životním prostředí	19
2.1. Pasivní poskytování informací	19
2.1.1. Požadavky Aarhuské úmluvy	19
2.1.2. Unijní právní úprava	21
2.1.3. Proces poskytnutí informací	23
2.1.4. Důvody pro zamítnutí poskytnutí informace	25
2.2. Povinnost shromažďovat informace a aktivně je poskytovat	33
2.2.1. Požadavky Aarhuské úmluvy	33
2.2.2. Unijní právní úprava	35
2.2.3. Systém informačních toků a poskytování informací	36
3. Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí	39
3.1. Požadavky Aarhuské Úmluvy	39
3.2. Unijní právní úprava	40
3.2.1. Evropská občanská iniciativa	43
3.2.2. Your voice in Europe	45
3.3. Analýza: Right2Water	46
3.3.1. Průběh iniciativy Right2Water	46
3.3.2. Zhodnocení	48

4. Přístup k právní ochraně	50
4.1. Požadavky Aarhuské úmluvy	50
4.2. Unijní právní úprava	51
4.2.1. Ochrana práva na informace.....	51
4.2.2. Přístup ke správním a soudním řízením	55
Závěr.....	60
Seznam použitých zdrojů	64

Seznam použitých zkratek

EU	- Evropská unie
Společenství	- Evropská společenství
Úmluva	- Aarhuská úmluva
Komise	- Evropská komise
Rada	- Rada ministrů EU
Parlament	- Evropský parlament
Nářízení č. 1049/2001	- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise
Nářízení č. 1367/2006	- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 6. září 2006 č. 1367/2006, o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství
Soudní dvůr	- Soudní dvůr Evropské unie
ACCC	- Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy
Listina	- Listina základních práv Evropské unie

Úvod

„The environment has no voice: eagles and fish, whales and foxes cannot defend their interests in discussions, and future generations of humans are in the same position“

Ludwig Krämer

Již od konce 90. let minulého století je jedním ze stálých cílů Evropské unie zapojení veřejnosti do jejích rozhodovacích procesů. Jedná se o velmi diskutované téma, které úzce souvisí s demokratickým deficitem tolik vyčítaným Evropské unii. Tato práce se bude zabývat účastí veřejnosti na stále se rozvíjející oblasti ochrany životního prostředí, která prošla z tohoto hlediska výrazným vývojem.

Procesy probíhající při environmentálním rozhodování jsou mým dlouhodobým zájmem. V nedávné době přijala Česká republika díky tlaku Evropské komise novelu zákona o posuzování vlivů¹, která výrazně zlepšila možnosti účasti veřejnosti na tomto procesu. Mohlo by se tedy zdát, že je pro Evropskou unii účast veřejnosti na environmentálním rozhodování důležitá. V této souvislosti mě napadly otázky:

Jak se mohu já jako občan České republiky podílet na environmentálním rozhodování na úrovni Evropské unie? Je tato moje účast pouze formální, nebo mohu svojí účastí na procesu dosáhnout reálné změny?

Prvním krokem k zajištění účinného zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů Evropské unie bylo nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001/ES, které zajišťovalo veřejnosti přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Účelem tohoto nařízení bylo pomocí přístupu k informacím zvýšit průhlednost rozhodovacích procesů a taktéž jim dát větší legitimitu.

Dalším krokem bylo schválení šestého akčního plánu pro životní prostředí² pro období let 2002 – 2012. Jedním z hlavních cílů bylo větší zapojení občanů do ochrany životního

¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, ve znění pozdějších předpisů

² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22 července 2002 o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí

prostředí zejména pomocí jejich větší informovanosti o jeho stavu a přijetím právní úpravy umožňující větší zapojení do rozhodovacích procesů.³

Z mého pohledu se zatím nejdůležitějším krokem stalo přistoupení Evropského Společenství k Aarhuské úmluvě v roce 2005⁴. Tato úmluva je založena na třech pilířích. Zaručuje právo přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, právo aktivní účasti na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a právo přístupu k soudní ochraně. Přistoupením k úmluvě se Evropské společenství zavázalo sledovat dosažení jejích cílů. Jedním z projevů schválení bylo přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006, které upravovalo použitelnost Aarhuské úmluvy na orgány Společenství.

Desetiletý časový odstup od přistoupení Evropské unie k Aarhuské úmluvě, nyní dává možnost zhodnotit dosažení jejích cílů. Hlavní výzkumnou otázkou této práce je:

„Poskytuje právo Evropské unie dostatečné možnosti pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí tak, jak ji definuje Aarhuská úmluva?“

Pro danou otázku stanovuji následující hypotézy.

1) *Existují oblasti, kde není účast veřejnosti z materiálního hlediska dostatečně zaručena.*

Jak jsem již výše popsal, Evropská unie se snaží dlouhodobě bojovat s demokratickým deficitem. Přesto však často zůstává v očích veřejnosti vzdálenou a ne zcela pochopenou institucí. Toto může pramenit jednak z nedostatečné informovanosti veřejnosti, ale taktéž z jejího nedostatečného zapojení.

2) *Možnosti účasti veřejnosti se rozšiřují.*

Vzhledem k činnosti Komise, která dlouhodobě vyzývá členské státy k většímu informování a zapojení veřejnosti v ochraně životního prostředí, předpokládám, že stejná aktivita se vyvíjí i na úrovni veřejnost – orgány Evropské unie.

Danou výzkumnou otázku lze uchopit z více úhlů. V této práci si nekladu za cíl komparaci právní úpravy účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí v jednotlivých členských státech Evropské unie, což by s ohledem na rozsah práce nebylo ani možné.

³ Jedná se zejména o článek 2, bod 3, kde jsou stanoveny obecné cíle ve vztahu k účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.

⁴ Rozhodnutí Rady ze dne 17. února č. 2005/270/ES o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství.

Namísto toho se budu soustředit pouze na možnosti účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí ve vztahu „veřejnost - orgány Evropské unie“ v rámci přímého výkonu evropské správy. Nechci však zůstat pouze u formální analýzy jednotlivých právních nástrojů, ale pokusím se též na ně nahlédnout z hlediska materiálního dosažení předvídaných cílů. Kromě již zmíněné analýzy se budu, s ohledem na některá významná rozhodnutí Evropského soudního dvora a Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, soustředit u každého pilíře též na případové studie.

Strukturně tuto práci rozdělím na čtyři kapitoly.

V první kapitole se budu zabývat obecnými instituty evropského správního práva a evropského práva životního prostředí. Podkapitola Evropské právo životního prostředí, poskytne stručný pohled na vývoj ochrany životního prostředí v právu EU a dále shrne současný právní stav. Cílem této kapitoly je vytvořit teoretický základ, ze kterého budu čerpat v následujících kapitolách, bez toho aniž bych musel objasňovat některé pojmy a souvislosti. V rámci podkapitoly Vývoj účasti veřejnosti v Evropské unii nastíním přehledově hlavní milníky vývoje právní úpravy tohoto institutu. Podkapitola si nebere za cíl podat vyčerpávající výklad. Konkrétní aspekty účasti veřejnosti a jejich fungování jsou předmětem následujících kapitol.

Druhá kapitola se bude zabývat právem na informace o životním prostředí. Kapitulu tematicky rozdělím na dvě podkapitoly. První se bude zabývat poskytováním informací o životním prostředí na žádost (pasivní poskytování) a druhá se pak bude zabývat shromažďováním a šířením informací o životním prostředí (aktivní poskytování). Nejdříve vždy vymezím cíle, které dává Aarhuská úmluva a uvedu je v širších souvislostech i s ohledem na rozhodovací praxi Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy. Následně budu zkoumat Unijní úpravu daného institutu, provedu srovnání a vyjádřím názor, nakolik unijní úprava odpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy, nakolik poskytuje efektivní možnosti pro účast veřejnosti, a zhodnotím případný vývoj.

Ve třetí kapitole budu zkoumat možnosti účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech. Vzhledem k zaměření této práce se budu zabývat pouze rozhodovacími procesy ve smyslu tvorby politik a legislativních aktů. Kromě komparace právních úprav se zaměřím na praktickou stránku věci, na jednotlivé platformy, v rámci kterých se může veřejnost účastnit rozhodovacích procesů, zejména pak na projekt Your voice in Europe. Součástí kapitoly bude i případová studie.

Poslední kapitola se zaměří na přístup k právní ochraně. V rámci ochrany práva na informace o životním prostředí se budu soustředit na efektivitu rozhodovací praxe. V rámci ochrany environmentálních zájmů u Evropského soudního dvora se zaměřím především na problematiku žaloby na neplatnost dle čl. 263 SFEU.

Na závěr shrnu dosažené poznatky, odpovím na výzkumné otázky a vyjádřím se k pravdivosti hypotéz.

Z hlediska metodologie budu jednotlivé kapitoly zpracovávat pomocí metody **komparace** Aarhuské úmluvy a unijní právní úpravy. U problematických oblastí použiji metody **analýzy** rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy a Soudního dvora. Z těchto rozhodnutí se pak budu metodou **abstrakce** snažit najít obecná řešení daného problému.

V práci jsou k znázornění některých skutečností využívány tabulky. Pokud není uvedeno jinak, jsou tyto tabulky výstupem vlastního výzkumu.

1. Ochrana životního prostředí v právu evropské unie

1.1. Vývoj práva životního prostředí v Evropské unii

Životní prostředí je v rámci evropských politik mladým odvětvím. Toto dokládá i fakt, že ochrana životního prostředí nebyla v zakládajících smlouvách původních společenství nijak upravena. První zmínky o něm se začaly objevovat až v průběhu 70. let minulého století v souvislosti s utvářením společného trhu, jednalo se však pouze o dílčí úpravy. Pod vlivem Stockholmské konference z roku 1972, která byla svolána OSN jako reakce na rostoucí znečištění životního prostředí, se Komise rozhodla zaměřit na environmentální politiku a provádět ji pomocí tzv. Akčních programů. Tato forma byla zvolena z důvodu, že tehdejší Evropské hospodářské společenství nemělo výslovnou pravomoc přijímat v oblasti ochrany životního prostředí sekundární právní akty. Nevýhodou akčních programů tudíž bylo, že měly pouze formu doporučení a nebyly tudíž právně závazné.⁵ V roce 1973 došlo k posunu díky judikatuře Evropského soudního dvora, který v případě C-240/73 „*France v Association DBHU*“ (odpadní olej ve Francii) označil ochranu životního prostředí jako jeden z hlavních cílů Společenství. „*The directive must be seen in the perspective of environmental protection, which is one of the Community's essential objectives.*“⁶

Ke kvalitativnímu skoku v ochraně životního prostředí došlo přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1987. Ten reagoval na třetí akční plán, který požadoval opustit sektorovou úpravu a místo ní se soustředit na úpravu komplexní. Do Smlouvy o Evropských společenství byla zařazena kapitola Životní prostředí⁷, která zakotvovala základní cíle společenství v ochraně životního prostředí. V roce 1990 byla také zřízena Evropská agentura pro životní prostředí se sídlem v Kodaňi⁸, která měla přispět k dosažení cílů ochrany životního prostředí vymezených v primárním právu a akčních programech.

K dalšímu výraznému posunu došlo přijetím Amsterodamské smlouvy, která zakotvila požadavek na respektování ochrany životního prostředí při provádění ostatních politik

⁵ Od roku 1972 bylo vyhlášeno 7 akčních programů

⁶ Evropský soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. 2. 1985, *France v Association DBHU*, C-240/83, CELEX:61983CJ0240, bod. 13. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu>

⁷ Dnes hlava XX SFEU

⁸ Zřízena na základě čl. 175 Smlouvy o založení Evropského společenství (dnes čl. 192 SFEU) nařízením Rady (EHS) č. 1210/90, rekonfigurováno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 26. dubna 2009, o Evropské agentuře pro životní prostředí a pozorovací síti pro životní prostředí.

Společenství.⁹ Posledním pokrokem bylo přijetí Šestáho akčního plánu na období 2002 - 2012, který byl na rozdíl od všech předchozích plánů právně závazný¹⁰.

V současné době je ochrana životního prostředí v rámci primárního práva zakotvena především ve Smlouvě o fungování Evropské unie, Hlavě XX, čl. 191-193.¹¹

Ochrana životního prostředí je též zanesena v čl. 3 SEU, kde je stanoven vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí jako jeden z cílů Unie.

Mimo to je Evropská unie signatářem celé řady mezinárodních smluv týkajících se životního prostředí. Z hlediska této práce je zásadní Aarhuská úmluva (dále jen Úmluva), ke které tehdejší Evropské společenství přistoupilo 17. února 2005 rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES.

Pro práci je zásadní určit vztah Úmluvy a práva Evropské unie. Úmluva byla za Evropskou unii podepsána Komisí v roce 1998, k samotnému schválení však došlo až rozhodnutím Rady ze dne 17. února 2005 č. 2005/370/ES. Právní režim mezinárodních smluv se řídí čl. 216 odst. 2 SFEU. Podle něj jsou dohody uzavřené Unií závazné pro orgány Unie i pro členské státy. Předběžnou shodu mezinárodní smlouvy s primárním právem Evropské unie může posoudit na základě čl. 218 odst. 11 Soudní dvůr, jehož případné negativní stanovisko způsobí, že mezinárodní smlouva nemůže vstoupit v platnost. V době účinnosti smlouvy je možný přezkum souladu mezinárodní smlouvy a primárního práva skrze čl. 263 SFEU. Lze shrnout, že mezinárodní smlouvy v hierarchii pramenů evropského práva stojí mezi primárním a sekundárním právem.¹²

Z toho vyplývá, že v případě Úmluvy a jednotlivých právních předpisů Evropské unie má v případě rozporu vyšší právní sílu Úmluva a lze se jejího porušení též dovolávat žalobou u Soudního dvora.¹³

Z hlediska aplikace Úmluvy členskými státy, Soudní dvůr v případě *C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* shledal, že minimálně část¹⁴ Úmluvy není přímo účinná z důvodu, že neobsahuje jasné a

⁹ Dnes čl. 11 SFEU

¹⁰ Akční plány jsou nyní přijímány formou Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady.

¹¹ K tomu blíže: KOŠIČIAROVÁ, Soňa. EC Environmental law. s. 23-26

¹² K nadřazenosti Aarhuské úmluvy se vyjádřil i prof. Krämer. Dále: TOMOSZKOVÁ, Veronika. Annual Conference on European environmental law 2011. *České právo životního prostředí*, 2011, č. 30. s. 68

¹³ Opět skrze čl. 263 SFEU

¹⁴ V konkrétním případě Čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

přesné povinnosti, které by mohly upravovat právní postavení jednotlivců. Její aplikace je v těchto částech vázána na vydání pozdějšího aktu. To ovšem nezabavuje členské státy povinnosti zabezpečit dosažení cíle Úmluvy.¹⁵

Politika životního prostředí se na úrovni Unie provádí především v Komisi, Radě a Evropském parlamentu. Komisařem pro životní prostředí je pro období 2014-2019 Karmenu Vella.¹⁶ V rámci Komise působí také generální ředitelství pro životní prostředí (DG Environment). Jeho cílem je ochrana, udržování a zlepšování životního prostředí. K dosažení tohoto cíle jednak Komise navrhuje přijetí legislativy a kontroluje dodržování práva evropského environmentálního práva členskými státy a taktéž řeší stížnosti občanů a nevládních organizací na tomto úseku.

V rámci Rady je hlavním tělesem Rada pro životní prostředí. Skládá se z ministrů životního prostředí členských států Unie, komisaře pro životní prostředí a komisaře pro změnu klimatu. Jejím hlavním úkolem je přijímat environmentální legislativu a též dohlížet nad včleňováním ochrany životního prostředí do dalších politik Unie.¹⁷ S Radou je spojena též činnost Evropského parlamentu. Zde je důležitá činnost výborů pro životní prostředí.

Poslední významnou institucí je Evropská agentura životního prostředí (EEA). Jejím hlavním úkolem je shromažďovat a poskytovat spolehlivé a nezávislé informace o životním prostředí. K tomuto účelu byla zřízena pozorovací a informační síť EIONET, jejíž provoz agentura zajišťuje. Členy agentury nejsou pouze členské státy Unie, mimo osmadvacítku je do činnosti agentury zapojeno ještě dalších šest států¹⁸. Díky svojí činnosti pomáhá EEA členským státům činit informovaná rozhodnutí o životním prostředí.¹⁹

1.2. Vývoj účasti veřejnosti

Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí je relativně mladým institutem. Její počátky můžeme vysledovat do 90. let minulého století. V této době ale ještě nemůžeme hovořit o plnoprávné účasti veřejnosti, jednalo se spíše o první kroky.

¹⁵ Rozhodnutí ve věci Lesoochranárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, par. 45

¹⁶ K jeho prioritám blíže: Introductory statement to the European Parliament. Dostupné z: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/vella-statement_en.pdf

¹⁷ KLÍMA a kol. *Evropské právo*. s. 299

¹⁸ Švýcarsko, Albánie, Turecko, Kosovo, Makedonie, Norsko, Černá hora

¹⁹ POMAHAČ, HANDRLICA. *Evropské správní právo*. s. 77 ; EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. *Who we are* [online]. 2014 [cit. 16. března 2016]. Dostupné z: <http://www.eea.europa.eu/about-us/who/who-we-are>

V roce 1992 vstoupila v platnost *Maastrichtská smlouva*, která významně reformovala fungování Evropské unie. V rámci ní bylo přijato Prohlášení o právu na přístup k informacím, které dávalo Komisi za úkol přijít s návrhem na zlepšení přístupu veřejnosti k informacím, kterými disponují orgány EU. V roce 1997 vydala Komise nezávazný dokument „*Podpora role dobrovolnických organizací a nadací v Evropě*”,²⁰ ve kterém mimo jiné nabádala k častějším konzultacím s těmito organizacemi.

Větší posun v účasti veřejnosti přišel však až v roce 1998, kdy Komise jménem Evropské unie podepsala *Aarhuskou úmluvu*. Tímto aktem se tato Úmluva stala pro Evropskou unii závaznou a pomohla tak otevřít dveře pro širokou účast veřejnosti ve věcech týkajících se životního prostředí.

Pravý rozvoj účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech nastal až prvních letech nového tisíciletí.

V roce 2000 vydala Komise *Discussion paper: The Commission and Non-governmental organisation building a stronger partnership*²¹. V tomto dokumentu Komise shrnula současný stav zapojování NGO do rozhodovacích procesů a vyzvala k diskusi nad reformou tohoto způsobu zapojení veřejnosti.

Výsledkem konzultací byla Bílá kniha o dobré správě²², kterou Komise přijala v roce 2002. Tato kniha obsahovala samostatnou kapitolu, která se zabývala větším zapojením veřejnosti do rozhodovacích procesů a dávala Komisi za úkol přijmout legislativní opatření pro zavedení systematického dialogu s veřejností.

Současně s Bílou knihou byla přijata formou sdělení Komise i metodika konzultací s veřejností o *Posílené spolupráci při konzultacích a dialogu – všeobecné principy a minimální standardy pro konzultace Komise se zainteresovanými stranami*.²³ Tato metodika je stále platná a postupuje podle ní Komise a všechny její orgány.

²⁰ Evropská Komise. *Communication from the Commission - Promoting the development of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*. [online]. europa.eu, 4. června 1997 [cit. 16. března 2016]. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-481_en.htm

²¹ Sdělení Komise, COM(2000) 11, ze dne 18. ledna 2000, Discussion paper: The Commission and Non-governmental organisation building a stronger partnership

²² Sdělení Komise, COM(2001) 428, ze dne 12. října 2001, European governance – A white paper

²³ Sdělení Komise COM(2002) 704, ze dne 11. prosince 2002. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission

Rok 2000 byl přelomový i z důvodu přijetí Listiny základních práv Evropské Unie (dále jen Listina). Čl. 42 Listiny zaručuje že „každý občan nebo občanka Unie či kterákoliv fyzická anebo právnická osoba bydlící či statutárně sídlící v některém z členských států má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise EU“. V této době bylo přijato i zásadní nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise²⁴, které dávalo veřejnosti možnost požadovat po orgánech Evropské unie zveřejnění informací, což do té doby nebylo možné.

Dalším posunem v účasti veřejnosti bylo přijetí nařízení č. 1367/2006, 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 Společenství²⁵. Toto nařízení je vztahem *lex specialis* k nařízení č. 1049/2001 a dává veřejnosti širší možnosti domáhat se informací o životním prostředí.

V roce 2006 vydala Komise též Zelenou knihu o evropské iniciativě pro transparentnost²⁶. V otázce účasti veřejnosti v ní byly stanoveny tři cíle. Prvním byl přezkum nařízení č. 1049/2001, druhým vytvoření prostředí pro funkční přístup k dokumentům on-line a třetím byl záměr na regulaci lobby zájmových skupin.

Posun v účasti veřejnosti přinesla i Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost v roce 2009. Mimo jiné byl pozměněn čl. 15 SFEU (bývalý čl. 255 SES) byl a ten nově dává povinnost orgánům Evropské unie jednat co nejtransparentněji, otevřeně a zajistit co nejširší účast občanské společnosti. Druhou změnou bylo přijetí nového institutu evropské občanské iniciativy, která byla nově zakotvena v čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 24. odst. 1 SFEU.

V současné době je z hlediska účasti veřejnosti na rozhodování aktuální otázka e-Governmentu. Komise přijala Evropský akční plán „e-Government“ na období 2011–2015²⁷, jehož cílem je mimo jiné aktivní i pasivní zpřístupňování informací a též vedení konzultací on-line.

²⁴ Tzv. EU's Transparency regulation

²⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 6. září 2006 č. 1367/2006, o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství

²⁶ Sdělení Komise COM(2006) 194, ze dne 3. května 2006. Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost

²⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, COM(2010) 743, ze dne 15.12.2010, Evropský akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015 Využívání IKT na podporu inteligentní, udržitelné a inovativní veřejné správy. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/> (dále jen COM(2010) 743 akční plán eGovernment);

Lze shrnout, že od roku 2000 dochází k rapidnímu rozvoji účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech Evropské unie. Je to logickým následkem boje proti demokratickému deficitu a vzdálenosti orgánů Evropské unie od občanů. Je otázkou nakolik se s masivním nástupem elektronizace tato propast překlene.

2. Právo na informace o životním prostředí

2.1. Pasivní poskytování informací

2.1.1. Požadavky Aarhuské úmluvy

Právo na informace o životním prostředí tvoří první pilíř Aarhuské úmluvy (dále jen Úmluva). Přístup k informacím je základem, bez něhož by jakákoli účast veřejnosti nebyla fakticky možná. Bez práva získat informace by se veřejnost nemusela nikdy dozvědět o rozhodujících skutečnostech, na základě nichž by se mohla rozhodnout uplatňovat svoje práva, např. na účast v rozhodovacím procesu.

Právo na informace se skládá ze dvou propojených složek – povinnosti orgánů veřejné správy tyto informace shromažďovat a šířit (aktivní poskytování informací) a povinnosti orgánů veřejné správy tyto informace na žádost poskytovat (pasivní poskytování informací). Pasivní poskytování informací je zakotveno v čl. 4 Úmluvy. Svoji povahou, co se týče práv žadatelů o informace a povinností orgánů veřejné správy, se jedná o relativně kogentní ustanovení. Lze se od nich tudíž odchýlit pouze ve smyslu rozšíření možnosti veřejnosti získat informace.

Základem je právo požadovat po orgánu veřejné správy, a též soukromé osobě pokud vykonává přenesenou působnost veřejné správy, poskytnutí informace o životním prostředí. Tyto orgány a osoby mají povinnost v souladu s vnitrostátním právem tyto informace, případně jejich kopie poskytnout. Strany mají povinnost stanovit právní rámec a procesy, za kterých budou požadované informace poskytnuty, případně bude žádost o jejich poskytnutí zamítnuta. Samotné poskytování informací je vázáno na několik podmínek.

Není třeba prokazovat zájem za jakým je informace požadována. Stejně tak nemá žadatel povinnost uvádět, jak hodlá s poskytnutou informací naložit a toto nesmí být od něj ze strany orgánů veřejné správy vyžadováno.

Informace bude podána v požadované formě. Toto ustanovení je naplněním principu transparentnosti zakotveném v čl. 3 odst. 1 Úmluvy. Bez tohoto ustanovení by bylo jednoduše možné bránit přístupu k informacím jejich zpřístupněním ve formách, které by byly pro žadatele prakticky nepoužitelné (např. nestandardní formáty dat), nebo byly neúnosně nákladné. Typickým příkladem porušení tohoto ustanovení je případ ACCC/C/2008/24 (Spain), kdy žadatel žádal zpřístupnění informací formou dat uložených na datovém nosiči (za cenu 13

EUR) a orgán veřejné správy místo toho poskytl informaci v papírové formě o rozsahu 600 stran za cenu 2,05 EUR za list (1230 EUR celkem)²⁸

Z poskytnutí informací v požadované formě existují dvě výjimky. První se týká případu, kdy z hlediska orgánu veřejné správy není rozumné informaci poskytnout v požadované formě. Toto rozhodnutí musí však orgán veřejné správy náležitě odůvodnit – rozhodnutí musí být „reasonable“. Druhý případ se týká situace, kdy je daná informace již veřejně přístupná v jiné formě. Zde je třeba vždy brát v úvahu formu v jaké je dostupná a celkovou reálnou dostupnost pro žadatele. Pokud by žadatel musel vynaložit zvýšené úsilí spojené s dodatečnými náklady,²⁹ aby se k požadované informaci dostal, nešlo by tato výjimka použít. Obě tyto výjimky je nutno vykládat restriktivně.

Požadovaná informace musí být poskytnuta co nejrychleji, nejpozději však do jednoho měsíce od žádosti. V odůvodněných případech, zejména v případě složitosti a rozsáhlosti požadované informace může být tato lhůta prodloužena až na dva měsíce. O prodloužení musí být žadatel informován do uplynutí jednoho měsíce od podání žádosti. Stejně podmínky platí pak i pro odmítnutí žádosti. K tomu se váže případ ACCC/C/2009/36 (Spain). Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy potvrdil, že na každou žádost o informaci se musí individuálně odpovědět.

Žádost o informace o životním prostředí může být odmítnuta z několika důvodů. Tyto důvody lze rozčlenit na dvě skupiny. První skupina se zabývá třemi obecnými důvody, pro které lze odmítnout žádost. Zde je důležité zdůraznit, že Úmluva dává možnost, nikoli povinnost žádost z následujících důvodů odmítnout.

Prvním důvodem je okolnost, že **orgán veřejné správy danou informací nemá**. Při posuzování držení konkrétní informace se posuzuje, jestli danou informací tzv. „účinně má k dispozici – *public authority effectively hold the information*“. Orgán veřejné správy nemusí mít informaci přímo, ale může některé informace snadno získávat od třetích subjektů např. v rámci informačních toků.³⁰ Je třeba také zkoumat, jestli daný orgán veřejné správy nemá

²⁸ Případ *Spain ACCC/2008/24 para.70*. Zdroj: ANDRUSEVYCH, et al. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)* s. 22. V tomto případě byla porušena též lhůta pro poskytnutí informace, kdy papírovou formu dat orgán veřejné správy poskytl až po čtyřech měsících.

²⁹ V *Aarhus convention: an implementation guide*. 2nd edition. United Nations Pubns, 2014. s. 81 se doslova hovoří o „reasonable cost standards“

³⁰ K informačním tokům více čl. 5 ; kapitola 2.2

povinnost tuto informaci mít k dispozici.³¹ V tomto případě má orgán veřejné správy povinnost tuto informaci obstarat a poskytnout. Pokud danou informaci nemá, ale má za to, že jiný orgán veřejné správy touto informací disponuje, má povinnost toto sdělit žadateli, případně žádost tomuto orgánu postoupit a uvědomit o tom žadatele³².

Druhým důvodem pro odmítnutí je, že **žádost je zjevně nedůvodná nebo je formulována příliš široce**. Ne všechny strany nicméně tento důvod zamítnutí žádosti uznávají. Pokud se ho rozhodnou uznávat je třeba vždy správně vyložit pojem „zjevné nedůvodnosti“ a „příliš široké formulování“. Samotné množství požadovaných informací však není důvodem odmítnutí žádosti, pokud žádané informace jsou konkrétně specifikované.³³

Třetí důvod je, že **žádaná informace se týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení veřejné správy**. Před samotným zamítnutím se však musí vždy zvážit, veřejný zájem na zveřejnění informace. Pokud jsou požadované informace důvěrného rázu, je třeba zkoumat, jestli nelze důvěrné informace vyjmout a zveřejnit pouze zbývající část požadovaných informací. K vyjasnění pojmu nedokončený materiál se vztahuje případ ACCC/C/2010/52 a 53 (United Kingdom)³⁴, kde bylo řečeno, že data získaná měřením ještě před jejich zpracováním jsou sama o sobě informací o životním prostředí a tudíž nelze jejich zveřejnění odmítnout na základě důvodu, že nejsou zpracovaná.

Druhá skupina důvodů pro odmítnutí žádosti o informaci o životním prostředí se týká konkrétních situací a práv, které by mohly být poskytnutím informace nepříznivě ovlivněny. Jednotlivé důvody jsou uvedeny v čl. 4 Úmluvy. Z důvodu jejich rozsahu odkážu na znění Úmluvy s tím, že se budu následující podkapitole zabývat pouze těmi, které unijní právo uznává.

2.1.2. Unijní právní úprava

Právo na poskytnutí informací je jedním ze základních práv zaručených Listinou základních práv Evropské unie (dále jen Listina). Čl. 42 Listiny zaručuje, že „*každý občan*

³¹ Pokud by tuto povinnost měl, ale informaci neměl, mohlo by se v tomto případě jednat o porušení čl. 5 odst. 1 písm. a). K tomu dále v kapitole 2.2

³² Čl. 4 odst. 5 Úmluvy. Např. v české právní úpravě je tento postup upraven v § 4 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. (dále jen zákon č. 123/1998 Sb.). Stejný přístup, být uživateli veřejné správy nápomocen, vyplývá např. i z Bílé knihy o správ věcí veřejných viz kapitola 1.1

³³ K tomu rozhodnutí Ukraine ACCC/C/2004/3 zdroj: ANDRUSEVYCH, et al. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)* s. 24

³⁴ par. 73-78

nebo občanka Unie či kterákoliv fyzická anebo právnická osoba bydlicí či statutárně sídlící v některém z členských států má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise EU³⁵. Toto právo je více rozvedeno v čl. 15 SFEU. Jako základní jsou zde zdůrazněny principy otevřenosti, transparentnosti a přístupu k dokumentům. Zároveň jsou obecně zmíněny důvody omezení, tohoto práva. Čl. 15 předjímá přijetí sekundárního právního aktu – nařízení, který konkretizuje provádění tohoto práva.

Pramenem sekundárního práva pasivního poskytování informací o životním prostředí je zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise³⁵. Implementační nařízení Aarhuské úmluvy, nařízení č. 1367/2006, v rámci pasivního poskytování informací ve svém čl. 3 odkazuje na úpravu obsaženou v nařízení č. 1049/2001. Důvodem pro toto řešení je skutečnost, že například na rozdíl od české právní úpravy, se úprava obsažená v nařízení č. 1049/2001 vztahuje na všechny druhy informací, které mají dané orgány k dispozici. V případě žádosti o informace o životním prostředí u orgánů, které nejsou pokryty nařízením č. 1049/2001 se použije nařízení č. 1367/2006 jak ukazuje následující tabulka³⁶. Jinak řečeno, pro získání informací o životním prostředí se použije nařízení č. 1367/2006, které odkazuje na procesní úpravu v nařízení č. 1049/2001, ale rozšiřuje jeho působnost, co se týče informací o životním prostředí na všechny orgány a subjekty Evropské unie.

Právní rámec	Příslušné orgány a subjekty	Rozsah a příjemci	
		Občané a obyvatelé EU	Jakákoli fyzická nebo právnická osoba
Nařízení č. 1049/2001 + 1367/2006	Parlament Rada Komise Agentury	Jakýkoli dokument	
Dobrovolně vytvořená pravidla + Nařízení č. 1367/2006	Účetní dvůr Evropská centrální banka Evropská investiční banka Evropský hospodářský a sociální výbor Výbor regionů Evropský veřejný ochránce práv	Jakýkoli dokument	Pouze informace týkající se životního prostředí
Nařízení č. 1367/2006	Evropský inspektor ochrany údajů Soudní dvůr (pokud nejedná v rámci soudní pravomoci)	Pouze informace týkající se životního prostředí	

³⁶ Zdroj: O'NEILL, B., LIVINGSTONE, S., McLAUGHLIN, S. COM(2007) 185, Zelená kniha: Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropského společenství, Přezkum, s.10. dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>

Vztah nařízení č. 1049/2001 a nařízení č. 1367/2006 lze zhodnotit tak, že nařízení č. 1367/2006 je *lex specialis* k nařízení č. 1049/2001. Toto lze demonstrovat například na důvodech odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, kdy nařízení č. 1367/2006 obsahuje speciální právní úpravu.

Je třeba ještě zmínit směrnici č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí³⁷, která harmonizuje právní úpravu přístupu k informacím o životním prostředí na úrovni členských států. Ve spojení se dvěma výše uvedenými směrnicemi tvoří jakýsi trojúhelník sekundárních předpisů o přístupu k informacím o životním prostředí v rámci unijního práva.

Poznámka k terminologii. Unijní právní úprava v nařízení č. 1049/2001 pracuje s pojmem přístup k dokumentům. V následujícím textu se však budu držet pojmu přístup k informacím, se kterým, ve shodě s Úmluvou, pracuje nařízení č. 1367/2006.

2.1.3. Proces poskytnutí informací

Z hlediska **formálních náležitostí žádosti** o informaci³⁸, není unijní úprava příliš odlišná od ustanovení obsažených v Úmluvě. Pro žádost je vyžadována písemná podoba včetně elektronické formy a to v jednom z úředních jazyků EU³⁹. V souladu s Úmluvou též není požadováno prokázání zájmu, za jejímž účelem je informace požadována. Žadatel si může zvolit, jaká forma poskytnutí informace bude pro něj nejvýhodnější, přičemž výslovně jsou zmíněny formy zpřístupnění informace nahlédnutím, pořízením kopie a pořízením elektronické kopie. Za pořízení kopie informace však mohou unijní orgány nebo subjekty účtovat poplatek, jehož výše je však omezena skutečnými náklady na její pořízení a dále jsou stanoveny případy, kdy jsou kopie od poplatku osvobozeny.⁴⁰ Pokud už orgán danou

³⁷Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. ledna 2003 č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

³⁸ Čl. 6 nařízení 1049/2001

³⁹ Úředními jazyky jsou jazyky uvedené v čl. 55 Smlouvy o Evropské unii

⁴⁰ Čl. 10 nařízení 1049/2001 - od poplatku je zcela osvobozeno nahlédnutí do spisu, pořízení kopie do rozsahu 20 stran A4, přímý přístup v elektronické formě a přístup pomocí databáze či rejstříku.

informaci uveřejnil, může též místo opětovného zveřejnění žadateli sdělit, jak může danou informaci získat. Informace však musí být pro žadatele jednoduše dostupná.⁴¹

Evropská unie v posledních letech stále více klade důraz na tzv. e-Government, tedy elektronizaci veřejné správy. V akčním plánu e-Government na roky 2011-2015⁴² je jako jeden z cílů zmíněno zvýšení transparentnosti, přístupu k informacím a opakované používání informací veřejného sektoru. Tohoto cíle se mělo dosáhnout jednak pomocí aktivního zpřístupňování informací (což je předmětem kapitoly 2.2) a jednak pomocí zřízení elektronického rozhraní, které by usnadňovalo podání žádosti o informaci.⁴³ V současné době má žadatel možnost zažádat pomocí jednoduchého elektronického formuláře u jednotlivých evropských institucí o informaci.⁴⁴ Tento přístup z mého pohledu značně zjednodušuje proces žádosti o informaci a tím napomáhá efektivní účasti veřejnosti (nejen) na ochraně životního prostředí.

Lhůty pro poskytnutí informace jsou stanoveny v čl. 7 a 8 nařízení č. 1049/2001. Unijní orgány mají povinnost ihned po obdržení žádosti zaslat potvrzení o jejím obdržení. Lhůta pro vyřízení žádosti, je 15 dní. Ve výjimečných případech žádostí o informace značného rozsahu lze po předchozím upozornění žadatele a s náležitým odůvodněním tuto lhůtu prodloužit o dalších 15 dní. Obecně lze tedy u lhůt pro poskytnutí informací tedy konstatovat, že unijní úprava jde nad rámec požadovaný Úmluvou.

V případě zamítnutí žádosti, nebo jejího včasného nevyřízení ve lhůtě má žadatel právo podat tzv. **potvrzující žádost**. Touto problematikou se budu zabývat ve čtvrté kapitole.

Případ, kdy orgán nebo subjekt Společenství danou informaci o životním prostředí nemá, upravuje jako *lex specialis* čl. 7 nařízení č. 1367/2006. V tomto případě, musí žadateli do 15 ti dnů sdělit, který jiný orgán nebo subjekt Společenství *nebo orgán veřejné správy* by podle něj mohl tuto informaci poskytnout, případně mu žádost postoupí a vyrozumí o tom

⁴¹ Nelze žadatele například odkázat na knihovnu nacházející se v jiném členském státě. Naopak tento postup se uplatní u informací zveřejněných ve veřejně přístupných databázích a rejstřících. K tomu více v kapitole 2.2

⁴² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, COM(2010) 743, ze dne 15.12.2010, Evropský akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015 Využívání IKT na podporu inteligentní, udržitelné a inovativní veřejné správy. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/> (dále jen COM(2010) 743 akční plán eGovernment); nyní se připravuje nový akční plán na období let 2016-2020

⁴³ Bod 2.1.3 COM(2010) 743 akční plán eGovernment

⁴⁴ Například elektronický formulář žádosti o informaci u Komise: http://ec.europa.eu/environment/contact/form_en.htm, taktéž např. databáze <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>, <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en> a další.

žadatele. Dochází zde k rozšíření možných držitelů informace, neboť je k posouzení zda danou informaci nemůže držet též orgán veřejné správy ve smyslu směrnice č. 4/2003/ES.⁴⁵

Speciálnímu režimu podléhají citlivé dokumenty⁴⁶. Žádosti o zveřejnění těchto informací mohou posuzovat pouze osoby, které mají právo se s těmito informacemi seznámit. Bezpečnostní prověření těchto osob probíhá v souladu s rozhodnutím Rady č. 2013/488/EU o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU⁴⁷. Tyto dokumenty se automaticky nezaznamenávají do rejstříků dokumentů, ale toto zařazení podléhá dvojímu souhlasu, jednak původcem dokumentu a jednak osobou oprávněnou s těmito informacemi zacházet. Při nakládání s citlivými dokumenty je vždy třeba ctít zásady uvedené v čl. 4 nařízení č. 1049/2001.

Z hlediska statistiky jsou žádosti o informace týkající se oblasti životního prostředí jedny z nejčastějších. Za rok 2014 směřovalo 5.29 % všech žádostí o informace do oblasti životního prostředí což je srovnatelný zájem s oblastí cel a daní, vnitřního trhu a zemědělství. Více žádostí o informace směřovalo pouze do oblasti ochrany spotřebitele a na generální sekretariát Komise.⁴⁸ Tato data svědčí o zájmu veřejnosti o environmentální záležitosti srovnatelným se zájmem o vnitřní trh, který je základním pilířem Evropské unie.

2.1.4. Důvody pro zamítnutí poskytnutí informace⁴⁹

Při zkoumání důvodů pro odmítnutí poskytnutí informací o životním prostředí si nelze nevšimnout určité schizofrenie mezi právní úpravou a praxí orgánů a subjektů Evropské unie. V následující kapitole se pokusím nastínit na základě rozhodovací praxe Soudního dvora vývoj přístupu k jednotlivým důvodům pro odmítnutí poskytnutí informace.

⁴⁵ Vláda nebo jiný orgán veřejné správy, každá fyzická nebo právnická osoba vykonávající funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů, každá fyzická nebo právnická osoba, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená subjektem nebo osobou spadající pod písmena a) nebo b). čl. 2 odst. 2 směrnice č. 2003/4/ES

⁴⁶ Čl. 4 odst. 9 nařízení č. 1049/2001: „Citlivé dokumenty jsou dokumenty orgánů nebo subjektů zřízených těmito orgány, členských států, třetích zemí nebo mezinárodních organizací, které jsou klasifikovány jako „TRÉS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ nebo „CONFIDENTIEL“ v souladu s předpisy daného orgánu na ochranu základních zájmů Evropské unie nebo jednoho či více členských států v oblastech spadajících pod čl. 4 odst. 1 písm. a), zejména v oblastech veřejné bezpečnosti, obrany a vojenských záležitostí.“

⁴⁷ Rozhodnutí rady č. 2013/488/EU ze dne 23. září 2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU

⁴⁸ Daně a celní unie – 5.57 %, Vnitřní trh – 5,05 %, zemědělství a rozvoj venkova – 5,02 %. Zdroj: Sdělení Komise, COM(2015) 391 příloha I

⁴⁹ V této části práce zabývající se výjimkami obecně vycházím ze studie prof. LABAYLE, H. Openness, transparency and access to documents and information in the European Union, která byla zpracována na žádost výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a z rozsáhlé judikatury ESD

Důvody zamítnutí žádosti jsou uvedeny v čl. 4 nařízení č. 1049/2001. Při rozhodování o odmítnutí žádosti o informaci musí orgány rozhodující o žádosti brát v úvahu, že účelem nařízení č. 1049/2001 je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Právo na přístup k informacím je přímo spojeno s demokratickou povahou těchto institucí. Jedná se tedy o princip, že dokumenty mají být v co největší míře zpřístupněny. Čl. 4 nařízení č. 1049/2001 je výjimkou z tohoto principu a proto musí být aplikován restriktivně. Zároveň, v případě, že dojde k uplatnění výjimky, má orgán povinnost v rozhodnutí o zamítnutí žádosti sdělit, jakým způsobem by mohlo zveřejnění informace dojít k narušení chráněného zájmu. Pouhá skutečnost, že se požadovaná informace týká čl. 4 chráněného zájmu, sama o sobě nestačí.⁵⁰ Není též neobvyklé, že u rozsáhlejších žádostí orgány odmítnou na základě čl. 4 přístup k informaci, aniž by prozkoumaly všechny požadované informace z hlediska, jestli by nebylo možné alespoň některé z nich zveřejnit. Často se orgány spokojí s pouhým konstatováním, že zatím prozkoumaná část požadované informace spadá pod výjimku čl. 4 a u zbylé části „se zdá“ že tam též bude spadat. Evropský soudní dvůr v těchto případech pravidelně rozhodnutí orgánů ruší a nařizuje komplexní prozkoumávání požadovaných informací.⁵¹

V zásadě lze **důvody pro odmítnutí** poskytnutí informace opět rozdělit na dvě skupiny.

V případě čl. 4 odst. 1 „orgány odeprou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany a) veřejného zájmu, pokud jde o veřejnou bezpečnost, obranné a vojenské záležitosti, mezinárodní vztahy, finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku Společenství nebo členského státu; b) soukromí a osobnosti jednotlivce, zejména podle právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.“ Z citovaného znění se může zdát, že pokud hrozí porušení ochrany vymezených oblastí, tak bez ohledu na veřejný zájem na zveřejnění informace bude výjimka uplatněna a žádost tím pádem odmítnuta. Tedy, že se jedná o absolutní výjimky z přístupu k informacím. Nicméně nařízení č. 1049/2001 jednak nijak blíže nedefinuje pojem „porušení ochrany veřejného zájmu“ a jednak také nijak blíže nedefinuje jednotlivé důvody pro odmítnutí stanovené v čl. 4 odst. 1, čímž se otevřel prostor pro zajímavou judikatorní činnost Evropského soudního dvora (dále jen ESD).

⁵⁰ Rozhodnutí ve věci Švédsko v. Komise, C-64/05 P, par. 18, 74-76; Rozhodnutí ESD ve věci *Sophie In't Veld v Council*, T-529/09 par. 20

⁵¹ Rozsudek ze dne 6. prosince 2012, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE v. European Commission*, T-167/10, par. 58-69

Slovní spojení „porušení ochrany veřejného zájmu“ bylo předmětem několika rozhodnutí.⁵² V těch ESD opakovaně judikoval, že porušení ochrany veřejného zájmu musí být „*reasonably foreseeable and not purely hypothetical*“⁵³, tedy musí být reálně možné, že k němu dojde.

Příkladem je případ *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE v. European Commission*. Komise zde zamítla žádost o informace týkající se dokumentů ke smlouvám na informační systémy provozované Komisí. Zamítnutí odůvodnila s tím, že informace obsahovaly takové údaje o těchto systémech, ze kterých by mohla být vyvozena jejich slabá místa, a toto by mohlo být případně zneužito třetí stranou. Jednalo se tedy o uplatnění výjimky ochrany veřejného zájmu na veřejné bezpečnosti. ESD judikoval, že pouhá možnost odhalení slabých míst a následné možné zneužití informací třetí stranu není dostatečným důvodem pro aplikaci výjimky v čl. 4 písm. a) odrážce první.⁵⁴

Jako další příklad, tentokrát v rámci výjimky ochrany veřejného zájmu v oblasti mezinárodních vztahů, bych uvedl případ *Sophie In't Veld v Council*⁵⁵. V tomto případě požádala paní Sophie in 't Veld⁵⁶ Radu o dokument obsahující stanovisko právní služby Rady k možnému zahájení jednání o mezinárodní dohodě mezi Evropskou unií a USA, která by umožnila zpřístupnit údaje o finančních transakcích za účelem předcházení terorismu, financování terorismu a boje proti němu. Rada tento dokument odmítla zpřístupnit s odůvodněním, že zpřístupnění by jednak veřejnosti poskytlo informace ohledně některých ustanovení připravované dohody, což by narušilo atmosféru důvěry při probíhajících jednáních, a jednak by druhé straně poskytlo informace, které se týkají existence, jež má Unie zaujmout v rámci jednání, a které by mohly být využity způsobem, jenž by oslabil její pozici. Paní Sophie in 't Veld naopak tvrdila, že daný dokument nespadá pod výše uvedenou výjimku, protože se jedná o právní analýzu unijního a ne mezinárodního práva. Soudní dvůr na základě vyjádření Rady konstatoval, že tento případ má dvě roviny.

⁵² Rozsudek ze dne 25. dubna 2007 ve věci *WWF European Policy Programme v. Council of the European Union*, T-264/04, a Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. prosince 2001 ve věci *Council v Hautala*, C-353/99 par.

⁵³ Např. Rozsudek ze dne 25. dubna 2007 ve věci *WWF European Policy Programme v. Council of the European Union*, T-264/04, par. 39

⁵⁴ Rozsudek ze dne 6. prosince 2012, ve věci *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE v. European Commission*, T-167/10, par. 62-64

⁵⁵ Rozsudek ze dne 4. května 2012 ve věci *Sophie In't Veld v Council*, T-529/09

⁵⁶ Belgičanka a též členka Evropského parlamentu

V otázce, že by zpřístupnění dokumentu veřejnosti poskytlo informace ohledně některých ustanovení připravované dohody, což by narušilo atmosféru důvěry při probíhajících jednáních, dal Soudní dvůr za pravdu Radě. Naproti tomu ale Soudní dvůr odmítl argumentaci Rady, že by zveřejnění analýzy právního základu oslabilo pozici Unie při vyjednávání smlouvy jako extenzivní výklad výše uvedené výjimky. Soudní dvůr částečně zrušil rozhodnutí Rady o odmítnutí žádosti o informace a připustil zveřejnění požadovaného dokumentu mimo části týkající se specifického obsahu připravované dohody nebo směrnic pro jednání.

Vždy je tedy třeba zkoumat požadovanou informaci z pohledu, jestli není možné alespoň její část zveřejnit, přesto, že některé její části spadají pod některou z výjimek čl. 4 odst. 1.

Jako poslední příklad, tentokrát týkající se výjimky pro porušení soukromí a osobnosti jednotlivce, bych uvedl případ *Komise v. The Bavarian Lager Co. Ltd.*⁵⁷ V tomto případě Soudní dvůr zkoumal vztah mezi nařízením č. 1049/2001 a nařízením č. 45/2001 za účelem použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001. Soudní dvůr rozhodl, že použití této výjimky musí být vázáno na čl. 8 nařízení č. 45/2001⁵⁸. Příjemce osobních informací, v případě že orgán nedostal výslovný souhlas dotčených osob se zveřejněním jejich údajů, tedy musí, prokázat nezbytnost předání údajů, přestože je to v rozporu s obecným principem na co nejširší přístup k informacím.⁵⁹

Tento přístup však byl Soudním dvorem (Evropským soudním dvorem) v následujících rozhodnutích postupně změněn. V rozhodnutí *Internationaler Hilfsfonds eV v. Komise*⁶⁰ šlo o případ, kdy nevládní organizace Internationaler Hilfsfonds eV působící v oblasti humanitární pomoci podepsala v roce 1998 s Komisí smlouvu (LIEN 97-2011) o organizování lékařské pomoci v Kazachstánu. Tato smlouva byla Komisí v roce 1999 jednostranně vypovězena. Internationaler Hilfsfonds eV se domáhala přístupu k dokumentům ze spisu týkající se uvedené smlouvy, což Komise odmítla s odkazem na výjimku uvedenou v čl. 4 odst. 1 písm. b). Soudní dvůr judikoval: „je však třeba mít za to, že zpřístupnění osobních údajů týkajících se výlučně dotčeného žadatele o přístup nemůže být odepřeno z

⁵⁷ Rozsudek ze dne 20. června 2010 ve věci *Komise v. The Bavarian Lager Co. Ltd.*, C-28/08 P; toto rozhodnutí je důležité též z hlediska opatření rovnocenných s množstevním omezením.

⁵⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 18. prosince 2000, č. 45/2001, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů

⁵⁹ Tamtéž: bod 75-77

⁶⁰ Rozsudek ze dne 22. května 2012 ve věci *Internationaler Hilfsfonds eV v. Komise*, T-300/10

důvodu, že vede k porušení ochrany soukromí a osobnosti jednotlivce.“ (...) „Za takových okolností naproti tomu ochrana zájmu uvedeného v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001, i když není nezbytná ve vztahu k žadateli o přístup, musí být zaručena v souladu s ustanoveními nařízení č. 45/2001 ve vztahu ke třetím osobám“

Druhou skupinou výjimek přístupu k informacím tvoří výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Tyto výjimky se dají nazvat výjimkami relativními, neboť k uplatnění těchto výjimek je třeba vždy posoudit veřejný zájem na zpřístupnění informace proti veřejnému zájmu na ochranu informací z vymezených oblastí. Nařízení č. 1367/2006 v čl. 6 uvádí speciální ustanovení k použití výjimek uvedených v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 odrážce první a třetí ve vztahu k životnímu prostředí.

Pro výjimky týkající se ochrany obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví (první odrážka) a ochrany cílů inspekce a auditu se za převažující veřejný zájem (třetí odrážka) považuje ochrana zpřístupnění informace, pokud se tato informace týká emisí⁶¹ do životního prostředí. Soudní dvůr v nedávném rozhodnutí *Stichting Greenpeace Nederland v. Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)*⁶² dovedl, že pojem emise nelze aplikovat restriktivně, ale naopak při aplikaci tohoto pojmu musí mít orgán vždy na zřeteli též účel právní úpravy nařízení č. 1049/2001 a 1367/2006.

U výjimky týkající se veřejného zájmu na ochraně soudního řízení Soudní dvůr dovedl ve své judikatuře několik pravidel. Soudní dvůr připustil existenci vyvratitelné domněnky, že zpřístupnění informací o soudním řízení by narušilo průběh soudního řízení. Strana požadující informaci musí tudíž prokázat, že se na danou informaci domněnka nevztahuje. Tato domněnka však platí pouze do doby, než je řízení ukončeno soudním rozhodnutím. Po rozhodnutí již nedochází k zásahu do činnosti soudu, neboť tak je vydáním rozhodnutí ukončena. I zde je však připuštěna výjimka.⁶³ Soudní dvůr připustil možnost, že žadatel může prokázat takový veřejný zájem, který však musí být zdůvodněn zásadami odlišnými od zásad na kterých je založeno nařízení č. 1049/2001 „že (dovoláváním se těchto

⁶¹ Emisemi se rozumí přímé nebo nepřímé uvolňování látek, vibrací, tepla nebo hluku z bodových nebo difúzních zdrojů v zařízení do ovzduší, vody či půdy. Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010 č. 2010/75/EU o průmyslových emisích

⁶² Rozsudek ze dne 8. října 2013 ve věci *Stichting Greenpeace Nederland v. Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)*, T-545/11, bod 35-39, 50-53

⁶³ Rozsudek ze dne 21. září 2010 ve spojené věci *Švédsko a další v. API a Komise*, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, bod. 84,94,103,130,

jiných zásad) může s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem projednávané věci vykazovat takovou naléhavost, že překračuje nezbytnost ochrany sporných dokumentů⁶⁴

Poslední výjimkou v rámci této skupiny je otázka zveřejňování dokumentů právního poradenství - tj. právní stanoviska, rozборы konkrétního problému pro dotčené orgány. Soudní dvůr v případě *MyTravel Group plc v. Komise*⁶⁵, vyjádřil, stejně jako ve všech výše uvedených případech, nutnost zkoumat použití výjimky případ od případu. Soudní dvůr judikoval, že žádná administrativní činnost, zpracovávání právních analýz nevyjímaje, nespadá mimo rámec práva na informace zaručené nařízením č. 1049/2001. Proto je orgán vždy „povinen vyložit, jakým způsobem by přístup k tomuto dokumentu mohl konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou.“⁶⁶

Poslední výjimka, uvedená v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, z přístupu k informacím se týká dokumentů, které orgán vypracoval nebo obdržel k vnitřnímu užití při rozhodovacím procesu, pokud by zveřejnění tohoto dokumentu vážně ohrožovalo rozhodovací proces tohoto orgánu.

Předtím, než je samotné rozhodnutí přijato, se tato výjimka vztahuje na všechny dokumenty vypracované orgánem pro jeho interní použití. Dále se rovněž vztahuje na dokumenty, které orgán obdržel, a které se týkají otázky, ohledně níž ještě nevydal rozhodnutí, pokud neexistuje převažující veřejný zájem na jejich zpřístupnění. Aby mohlo dojít k odmítnutí poskytnutí informace, je současně třeba naplnit podmínku, vážného ohrožení rozhodovacího procesu a zároveň neexistence převažujícího veřejného zájmu.

Jiná situace nastává po přijetí rozhodnutí. Soudní dvůr se v rámci případu *MyTravel Group plc v. Komise* vyjádřil následovně: „zákonodárce Unie měl za to, že jakmile je rozhodnutí přijato, jsou požadavky na ochranu rozhodovacího procesu méně naléhavé, takže zpřístupnění všech dokumentů, kromě těch, jež jsou zmiňovány v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001, nemůže nikdy ohrozit zmíněný proces a že nelze odepřít přístup k uvedenému dokumentu, i kdyby jeho zpřístupnění vážně ohrozilo tento proces, kdyby k němu došlo před přijetím dotčeného rozhodnutí.“ Ve stejném duchu se vyjádřila i ACCC v případě *Ukraine ACCC/C/2004/3 a ACCC/S/2004/1*.

⁶⁴ Tamtéž, bod 152

⁶⁵ Rozsudek ze dne 21. července 2011 ve věci *MyTravel Group plc a Švédské království v. Komise*, C-506/08 P

⁶⁶ Tamtéž, bod 110

Poněkud výbušná situace nastává ohledně zpřístupnění informací o postoji jednotlivých aktérů při legislativním procesu, který taktéž spadá pod režim nařízení č. 1049/2001. V případě *Komise v. Acces Info Europe*⁶⁷ Komise namítala, že při vyjednávání o přijetí legislativního aktu musí mít zúčastněné strany „prostor k vyjednávání“, který by byl zpřístupněním dokumentů o tomto vyjednávání ohrožen. Soudní dvůr judikoval, že „transparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k zákonodárným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva.“ Zveřejnění těchto informací tudíž nemůže ohrozit legislativní proces. Stejně pravidlo se vztahuje i na jednání v jednotlivých výborech a pracovních skupinách. Vzhledem k více technickému rázu jejich činnosti a též díky skutečnosti, že se zde „pouze“ připravují podklady pro rozhodnutí, však není situace tak výbušná.

Zde je třeba poznamenat, že unijní úprava dalece překračuje požadavky dané Úmluvou. Žádné ustanovení Úmluvy, stejně jako sdělení ACCC nepředvídá, že by neměly být zpřístupněny informace při průběhu legislativního procesu.⁶⁸ V tomto vidím velkou výhodu, neboť veřejnost na základě informací o postojích jednotlivých aktérů legislativního procesu může využít k tlaku na jednotlivé aktéry. Tento tlak je však dle mého názoru v souladu s principy liberální demokracie, na kterých je Evropská unie postavena.

Poslední problematickou oblastí jsou informace, které orgán získal od třetí osoby případně členského státu nebo naopak kterou členský stát získal od orgánu.

V případě informací získaných od třetích osob je situace relativně jednoduchá. Orgán má v případě pochybností, zda má uplatnit výjimku v čl. 4 odst. 1 a 2 povinnost tyto osoby konzultovat. Rozhodovací pravomoc však stále leží na orgánu.

Pokud orgán získal informaci od členského státu je situace složitější. Členský stát si může vymínit, aby orgán informaci nezveřejňoval bez jeho předchozího souhlasu. Ve vztahu k informacím o životním prostředí se k této výjimce vztahuje případ *IFAW v. Komise*⁶⁹. IFAW jako environmentální NGO nesouhlasila s realizací průmyslového objektu v chráněné lokalitě v Německu. Požádala Komisi, která daný případ přezkoumávala, o přístup k několika

⁶⁷ Rozsudek ze dne 17. října 2013 ve věci *Komise v. Acces Info Europe*, C-280/11 P

⁶⁸ OLIVER, Peter. Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention (2013). *Fordham International Law Journal*, s. 1440

⁶⁹ Rozsudek ze dne 21. června 2012 ve věci *IFAW v. Komise*, C-64/05 P

dokumentům, které Komise v rámci přezkumu obdržela od německých orgánů. Komise požádala Německo o souhlas a to ho odmítlo udělit. Soudní dvůr judikoval: „*Předchozí souhlas členského státu, je třeba posuzovat nikoliv jako právo diskrečně uplatňovaného veta, nýbrž jako určitý druh požadavku souhlasného stanoviska, že neexistují důvody pro výjimku vycházející z odstavců 1 až 3 téhož článku (čl. 4). Rozhodovací proces zavedený za těchto podmínek v čl. 4 odst. 5 tak vyžaduje, aby se dotyčný orgán a členský stát držely hmotněprávních výjimek stanovených v uvedených odstavcích 1 až 3*“ Platí tedy, že jak členský stát, tak i orgán musejí při posuzování žádosti spolupracovat a případné odmítnutí vždy obhájit na základě výjimek uvedených v čl. 4 odst. 1-3 nařízení č. 1049/2001.

Posledním případem je, když členský stát drží informaci poskytnutou orgánem. V tomto případě, pokud není jasné, zda informaci poskytnout či nikoli musí členský stát konzultovat orgán, od kterého informace pochází. Při přijetí rozhodnutí se však musí držet principů a cílů nařízení č. 1049/2001. Obdobně jako v předchozím případě, případné zamítnutí žádosti je třeba odůvodnit na základě výjimek v čl. 4 odst. 1-3 nařízení č. 1049/2001. Členské státy mají také možnost žádost orgánu postoupit a tím se vyhnout samotnému posuzování.

V následující tabulce⁷⁰ uvádím procentuální zastoupení důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace za roky 2011-2014. Jedná se pouze o odmítnutí v prvním stupni.

	2011	2012	2013	2014
čl. 4 odst. 1 písm. a) první odrážka				
- Ochrana veřejné bezpečnosti	2.4 %	1.34 %	1.53 %	1.52 %
čl. 4 odst. 1 písm. a) druhá odrážka				
- Obranné a vojenské záležitosti	0.39 %	0.11 %	0.26 %	0%
čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážka				
- Mezinárodní vztahy	12.02 %	3.58 %	6.19 %	7.27 %
čl. 4 odst. 1 písm. a) čtvrtá odrážka				
- Finanční, měnová a hospodářská politika	1.88 %	1.4 %	1.66 %	1.57 %
čl. 4 odst. 1 písm. b)				
- Ochrana soukromí a osobnosti jednotlivce	8.9 %	14.65 %	16.26 %	21%
čl. 4 odst. 2 první odrážka				
- Ochrana obchodních zájmů	16.83 %	16.94 %	16.14 %	14.92 %

⁷⁰ Data byla získána ze sdělení Komise COM (2013) 515, COM (2014) 619, COM (2015) 391

čl. 4 odst. 2 druhá odrážka				
- Ochrana soudního řízení a právního poradenství	6.76 %	9.84 %	5.42 %	4.94 %
čl. 4 odst. 2 třetí odrážka				
- Ochrana cílů inspekce, vyšetřování, auditu	21.9 %	25.32 %	23.6 %	25.01 %
čl. 4 odst. 3 první pododstavec				
- Dosud nepřijaté rozhodnutí ve věci	17.15 %	20.23 %	20.6 %	15.95 %
čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec				
- Stanoviska a konzultace i po vydání rozhodnutí, pokud by zveřejnění ohrozilo funkčnost orgánu	8.58 %	4.92 %	6.51 %	6.19 %
čl. 4 odst. 5				
- Odepření členským státem nebo jiným autorem dokumentu	3.18 %	1.67 %	1.85 %	1.63 %

Celkový počet odmítnutých žádostí	737	892	866	688
-----------------------------------	-----	-----	-----	-----

Z uvedené tabulky vyplývá, že nejožehavějšími tématy jsou otázky informací z probíhajících procesů vyšetřování inspekce a auditu a na ně navazujících procesů, ochrany soukromí a osobnosti jednotlivce a ochrany obchodních zájmů. Zároveň, jak jsem nastínil v rozboru judikatury výše, s výjimkou ochrany osobnosti jednotlivce, u všech nejčastějších důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace dochází k posunu ve prospěch širšího výkladu práva na poskytnutí informací.

2.2. Povinnost shromažďovat informace a aktivně je poskytovat

2.2.1. Požadavky Aarhuské úmluvy

Shromažďování a aktivnímu poskytování informací se věnuje čl. 5 Úmluvy. Účelem tohoto způsobu poskytování informací je, aby se určité informace dostaly k veřejnosti jinak, než jen na žádost v rámci pasivního poskytování informací a proto je u nich předpokládán zvláštní, aktivní, způsob šíření.⁷¹ Povinnosti zakotvené v čl. 5 Úmluvy lze tematicky shrnout do čtyřech skupin.

První skupinu tvoří v první řadě povinnost stran zajistit, aby jejich orgány veřejné správy shromažďovaly a aktualizovaly informace o životním prostředí, které mají vztah

⁷¹ Aarhus convention: an implementation guide. s. 95

k jejich funkci. Tyto informace pak mají orgány veřejné správy povinnost, s výjimkami uvedenými v čl. 4 odst. 3 a 4 Úmluvy, zpřístupnit veřejnosti. Není přitom důležité, komu informace původně patřily. Pokud např. developer dodá k žádosti o rozhodnutí orgánu veřejné správy informace týkající se životního prostředí, tak tento orgán má povinnost informace poskytnuté developerem zpřístupnit.⁷² S tímto je spojena povinnost zřídit systém, který bude orgánům veřejné správy poskytovat informace o stávajících nebo budoucích činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí. V případě ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, mají orgány veřejné správy povinnost okamžitě poskytnout všechny informace, shromážděné na základě výše uvedené činnosti, těm, kteří mohou být ohroženi, které mohou přispět k zabránění nebo zmírnění škod.⁷³

Další skupinou povinností je zajistit transparentní a otevřený přístup k informacím o životním prostředí, výrobcích a jejich vlivu na životní prostředí a dalším souvisejícím informacím jako jsou texty právních předpisů, politiky, plány, programy týkající se životního prostředí. Úmluva zároveň předpokládá postupnou elektronizaci informací a jejich zpřístupnění online. Důležitou součástí zveřejňování informací je též poskytování informací o možnostech, kde se lze k výše uvedeným informacím dostat. Bez toho aniž by bylo zřejmé, který orgán má které informace k dispozici a jakým způsobem je šíří není možné právo na informace o životním prostředí plně realizovat.⁷⁴

S výše uvedeným se pojí též povinnost stran zveřejňovat a rozšiřovat národní zprávy o stavu životního prostředí, jeho kvalitě a zátěžích v intervalech nepřesahujících 3-4 roky. Tyto zprávy mají být zveřejňovány též v elektronické formě, jednoduše přístupné veřejnosti.⁷⁵ Cílem těchto ustanovení je vytvořit pro veřejnost jasný obraz, jaké informace týkající se životního prostředí mají které orgány k dispozici, jak byly získány a jakým způsobem jsou šířeny či mohou být od orgánů veřejné správy získány.

Poslední skupinou povinností, je zavést u vybraných látek elektronický registr znečišťovatelů životního prostředí, který bude pravidelně aktualizován na základě hlášení a zpráv o znečištění. Mimo tyto povinně evidované látky mají strany též povinnost motivovat ostatní provozovatele ovlivňující životní prostředí, aby informovali veřejnost o své činnosti a

⁷² Případ *Ukraine ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1*, para. 31

⁷³ Článek 5 odst. 1 Úmluvy

⁷⁴ Články 2, 3, 5, 7, 8 Úmluvy

⁷⁵ Článek 4

svých produktech. K tomuto lze použít např. systém eco-labeling a eco-auditing. Smyslem je poskytnout spotřebiteli informace o možnosti volby ekologicky šetrnějšího produktu.⁷⁶

2.2.2. Unijní právní úprava

Shromažďováním a šířením informací o životním prostředí se zabývá nařízení č. 1367/2006 v článku 4. Jak již bylo zmíněno v kapitole 2.1.3 preferovaným způsobem aktivního šíření informací v rámci unijních orgánů, je pomocí telekomunikační či elektronické technologie. Za tímto účelem nařízení č. 1367/2006 odkazuje na čl. 11 a 12 nařízení č. 1049/2001 (elektronické rejstříky dokumentů a přímý přístup k dokumentům v elektronické formě) a rozšiřuje působnost těchto článků na všechny orgány a subjekty Evropské unie. Zároveň jsou některé činnosti v rámci shromažďování a šíření informací o životním prostředí realizovány na úrovni členských států (ať už ústřední nebo lokální) v souladu se zásadou subsidiarity⁷⁷. Tyto činnosti jsou zakotveny ve směrnici 2003/4/ES. Pro větší přehlednost v následující tabulce uvedu srovnání požadavků Úmluvy, tak jak jsem je popsal výše s unijní právní úpravou.

Aarhuská úmluva	Unijní úprava
čl. 5 odst. 1 písm. a) a b) - povinnost orgánů mít informace - zajištění informačních toků	nařízení č. 1367/2006 čl. 4 odst. 1 nařízení EP a Rady č. 401/2009 čl. 2 a 4
čl. 5 odst. 1 písm. c) - rozšiřování informací při ohrožení	nařízení č. 1367/2006 čl. 8, směrnice č. 2003/4/ES čl. 7 odst. 4
čl. 5 odst. 2 - zpřístupnění informací transparentním způsobem	nařízení č. 1367/2006 čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 čl. 11 směrnice č. 2003/4/ES čl. 3 odst. 5
čl. 5 odst. 3 - elektronizace informací o životním prostředí	nařízení č. 1367/2001 čl. 4 směrnice č. 2003/4/ES čl. 7 odst. 1 a 2
čl. 5 odst. 4 - pravidelné zprávy o stavu životního prostředí	nařízení č. 1367/2006 čl. 4 odst. 4 směrnice č. 2003/4/ES čl. 7 odst. 3
čl. 5 odst. 5 - šíření právních předpisů a politických dokumentů	nařízení č. 1367/2006 čl. 4 odst. 2 směrnice č. 1367/2006 čl. 7 odst. 2
čl. 5 odst. 6 - ecolabeling	nařízení EP a Rady č. 66/2009 nařízení EP a Rady č. 1221/2008
čl. 5 odst. 7 - zveřejňování dalších relevantních informací	nařízení č. 1049/2001 čl. 12 odst. 3 nařízení č. 1367/2006 čl. 5 odst. 2 a čl. 1 odst. 2
čl. 5 odst. 8 - informace o výrobcích	směrnice EP a Rady č. 2010/30/EU směrnice EP a Rady č. 1999/94/ES

⁷⁶ Články 6 a 9 Úmluvy

⁷⁷ Viz kapitola 1.1

	nařízení EP a Rady č. 106/2008 směrnice EP a Rady č. 125/2009/ES
čl. 5 odst. 9 - celostátní registr znečištění	nařízení EP a Rady č. 401/2009 čl. 3 nařízení EP a Rady č. 166/2006

Jak lze z výše uvedené tabulky vyčíst, z hlediska právní úpravy jsou v unijním právu zaneseny všechny prvky shromažďování a šíření informací, které požaduje ve svém čl. 5 Úmluva. Praktickým fungováním informačních toků a na něj navazujícím aktivním poskytováním informací se budu zabývat v následující části.

2.2.3. Systém informačních toků a poskytování informací

Hlavní koordinační institucí shromažďování a šíření informací o životním prostředí je **Evropská agentura životního prostředí**⁷⁸ (dále jen EEA). Jejím hlavním úkolem je za účelem ochrany životního prostředí poskytovat členským státům a Společenství „*objektivní, spolehlivé a v evropském měřítku srovnatelné informace, které jim umožní přijímat nezbytná opatření na ochranu životního prostředí, posoudit výsledky těchto opatření a zajistit, aby veřejnost byla řádně informována o stavu životního prostředí*“.⁷⁹ K dosažení tohoto účelu byla zřízena **Evropská informační síť životního prostředí (EIONET)**. Tato síť se skládá ze samotné EEA, vnitrostátních sítí, národních kontaktních míst a evropských tematických center.⁸⁰ Jejím základním posláním je sbírat informace od členských států,⁸¹ které může Evropská agentura životního prostředí zpracovat a na jejich základě poskytovat komplexní informace o životním prostředí.

Národní kontaktní místo je hlavním partnerem EEA. Jeho účelem je ve spolupráci s EEA a ETC (Evropská tematická centra) koordinovat na národní úrovni v rámci vnitrostátních sítí dosahování cílů stanovených víceletými plány EEA. Každé národní kontaktní místo přitom funguje rozdílným způsobem s ohledem na rozdílnou vnitrostátní právní úpravu. V České republice je národním kontaktním místem příspěvková organizace Ministerstva životního prostředí – CENIA (Czech environmental informatic agency).

⁷⁸ Celkem má 33 členů a dalších 6 spolupracujících zemí.

⁷⁹ Čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009, o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí.

⁸⁰ Existuje okolo 350 různých institucí přispívajících do EIONETu

⁸¹ V České republice je národním kontaktním místem příspěvková organizace Ministerstva životního prostředí – CENIA (Czech environmental informatic agency). Tato organizace zároveň shromažďuje informace z pozorovacích sítí v rámci České republiky do Informačního systému statistiky a reportingu životního prostředí, který online poskytuje informace o životním prostředí a zároveň jsou tyto informace postupovány v rámci EIONETu Evropské agentuře životního prostředí.

Vnitrostátní sítě jsou tvořeny Národními referenčními centry (NRC), které jsou stejně jako národní kontaktní místa zřízeny a financovány členským státem. Tato centra se zabývají konkrétními oblastmi životního prostředí, shromažďují informace a poskytují svoji odbornost jednak národnímu kontaktnímu centru a jednak přímo spolupracují s Evropskými tematickými centry. Struktura národních referenčních center se mění podle aktuální potřeby a s ohledem na víceletý plán EEA.

EEA zřídila k plnění svých úkolů šest tzv. Evropských tematických center (ETC). Každé tematické centrum je zaměřeno na jednu oblast životního prostředí: ovzduší a změna klimatu; biologická rozmanitost; dopady změny klimatu, zranitelnost a adaptace; voda; využití půdy a územní informace a analýza a udržitelná spotřeba a výroba. Tato centra ve spolupráci se specializovanými institucemi z členských zemí a národními referenčními centry, pomáhají získávat data z těchto zemí, kombinují své výzkumné zdroje, předávají informace EEA a EIONETu a poskytují jim další podporu.

V rámci Evropské unie existují na poli životního prostředí i další informační sítě. Např. WISE je informační síť vytvořená mezi Generálním ředitelstvím pro životní prostředí, které vytváří politiku v oblasti vod, EEA která shromažďuje a poskytuje informace, Joint Research centre, které vytváří modely současného stavu a vytváří předpovědi a Eurostatem, který tvoří statistiky a poskytuje a propojuje data do dalších systémů a modelů, např. GIS⁸².

Dalšími informačními sítěmi jsou ESDAC (The European soil data centre) a EFDAC (The European forest data centre). Tyto datová centra shromažďují za účelem výzkumu informace o půdě resp. lesích v členských státech a spolupracují s tamními specializovanými organizacemi. COPERNICUS – pozorovací síť, která má na poli životního prostředí za cíl propojit data získaná ze satelitů s daty získanými na místě a tím docílit uceleného obrazu o stavu životního prostředí. REACH (Registration, authorization, evaluation and restriction on chemicals), NATURA 2000 a IPPC.

Jako příklad informačních toků lze uvést kvalitu pitné vody. V České republice funguje v rámci Státního zdravotnického ústavu Národní referenční centrum pro pitnou vodu. To spolupracuje s krajskými hygienickými stanicemi, získává od nich informace a zpracovává na konkrétní rok Zprávu o kvalitě pitné vody⁸³. Tuto zprávu pak v rámci EIONETu postupuje

⁸² <http://www.eionet.europa.eu/gis/>

⁸³ Zpráva pro rok 2014 dostupná zde:

http://www.szu.cz/uploads/documents/chzp/voda/pdf/monit/voda_2014.pdf

Evropskému tematickému centru pro vnitrozemní, pobřežní a mořské vody, které tuto zprávu společně s informacemi z ostatních zemí zpracuje a poskytne EEA, Komisi jakož i široké veřejnosti ucelené informace o stavu vody. Odtud data putují do systému WISE, kde jsou dále zpracovávána a poskytována například do systému GIS.

V případě nebezpečí, na které odkazuje čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy leží hlavní zodpovědnost za šíření informací na členských státech. Toto je též v souladu se zásadou subsidiarity, kdy členské státy mohou mezi postižené obyvatelstvo rozšířit informace mnohem efektivněji než unijní orgány. Unijní orgány poskytují členským státům veškerou pomoc, v tomto případě jim především poskytují aktuální a přesné informace o životním prostředí vztahující se ke konkrétní situaci.

Všechny informační toky se sbíhají v EEA. Hlavním posláním EEA je, jak již bylo zmíněno výše, poskytovat členským státům a Evropské unii kvalitní informace o stavu životního prostředí. EEA má dva hlavní informační výstupy.

Prvním výstupem jsou pravidelné zprávy o stavu životního prostředí a jeho jednotlivých složkách, které zpravidla každoročně EEA vydává⁸⁴. Mimo tyto specializované zprávy vydává EEA v pětiletých intervalech souhrnnou zprávu o stavu a životního prostředí a výhledu na další období (SOER). Tato zpráva zpracovává data ze všech členských států EEA a podává ucelený pohled na stav na stav životního prostředí včetně jeho výhledu a též na dopad politik, které jsou ze strany Evropské unie prováděny ve vztahu k životnímu prostředí. V roce 2015 byla vydána zpráva o stavu životního prostředí za období 2010 – 2015 s výhledem na období let 2015-2020.⁸⁵

Druhým a z hlediska přístupu veřejnosti k informacím zásadním výstupem, je databáze všech shromážděných a zpracovaných dat, která se v rámci výše popsaných procesů k EEA dostala.⁸⁶ Databáze je přístupná skrze internetové stránky EEA, je vybavena uživatelsky přátelským rozhraním a umožňuje veřejnosti přístup k široké škále informací o životním prostředí.

Právě tyto dva výstupy jsou hlavními kanály, skrze které **může veřejnost čerpat informace o stavu životního prostředí**.

⁸⁴ Například Zpráva o hlukových emisích za rok 2014. zdroj: <http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>

⁸⁵ Zdroj: <http://www.eea.europa.eu/soer>

⁸⁶ Databáze dostupná zde: <http://cdr.eionet.europa.eu/>

3. Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí

3.1. Požadavky Aarhuské Úmluvy

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí je druhým pilířem Aarhuské úmluvy.

Úmluva do druhého pilíře zahrnuje tři skupiny činností: rozhodování o specifických činnostech, tvorbu plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a přípravu prováděcích předpisů a obecně použitelných normativních nástrojů týkajících se životního prostředí. Vzhledem k zaměření této práce se budu zabývat pouze posledními dvěma činnostmi, neboť rozhodování o specifických činnostech týkajících se životního prostředí probíhá především na úrovni členských států.⁸⁷

Základní povinností členských států je umožnit veřejnosti účast při přípravě **plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí**. Úmluva rozlišuje přípravu plánů a programů od přípravy politik. Při tvorbě plánů a programů musí být uplatněny odst. 3, 4 a 8 čl. 6, tedy – veřejnost musí mít být informována o záměru tvorby plánů a programů, musí jí být dána dostatečná lhůta k přípravě účinné účasti a musí jí být umožněna účast od samého počátku jejich tvorby. Při tvorbě politik je dán pouze obecný požadavek na poskytnutí možnosti účasti veřejnosti v přiměřeném rozsahu.

Úmluva sama o sobě nedává žádné rozlišení pro pojmy plán, program a politika. Taktéž činnost ACCC se soustředí především na rozlišení mezi specifickými činnostmi podle čl. 6 a činnostmi podle čl. 7 Úmluvy⁸⁸. Vzhledem k úzkému provázání si lze, pomocí definicí plánů a programů obsažené v protokolu SEA k Espoo Úmluvě. Podle ní jsou plány a programy ty plány a programy, „*kteřé jsou vyžadovány právními, řídicími nebo správními opatřeními a zpracovávány, popřípadě schvalovány orgánem nebo jsou připravovány orgánem ke schválení po oficiálním projednání v parlamentu nebo ve vládě.*“⁸⁹. Pojem politika – „*policy*“ jde vyložit jako „*konkrétní politická rozhodnutí, opatření a „výstupy“ (zákony a nařízení, programy atd.), jež se přímo týkají občanů,*“⁹⁰.

⁸⁷ Nutno podotknout, že byly návrhy na zavedení evropského procesu EIA, ty nicméně nebyly realizovány

⁸⁸ Například *United Kingdom ACCC/C/2008/27*

⁸⁹ Čl. 2 odst. 5 Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (dále jen Espoo úmluva); prakticky shodnou definici nabízí i čl. 2 směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

⁹⁰ VESELÝ, A. NEKOLA, M. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. s 31.

Dá se shrnout, že v na nejvyšší úrovni se tvoří politika (k účasti veřejnosti na ní se vztahuje věta čtvrtá čl. 7) v rámci které se pak tvoří plány a programy (k účasti veřejnosti na nich se vztahují první tři věty čl. 7) na základě kterých se rozhoduje o specifických činnostech (čl. 6 Úmluvy).

Úmluva ve své preambuli hovoří o transparentnosti ve všech odvětvích veřejné správy včetně zákonodárných orgánů. K jejich činnosti se vztahuje čl. 8 Úmluvy, který se zabývá **účastí veřejnosti při přípravě obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů**. Zvláštností tohoto článku je, že neurčuje výslovný závazek, ale určuje cíl, k jehož naplnění by měly strany směřovat svoji činnost. Strany mají podporovat účinnou účast, veřejnosti na tvorbě právních předpisů v takovém stádiu jejich tvorby, kdy jejich zapojení do procesu může mít reálný dopad na podobu právního předpisu. Návrh právního předpisu by měl být zveřejněn a veřejnost by měla mít právo k návrhu podávat připomínky návrhu. Způsob zveřejnění by měl ctít cíl pro co největší transparentnost a umožnění účasti veřejnosti. Pro přípravu připomínek a návrhů veřejnosti by měl pak být potom dán dostatečný časový rámec tak, aby zapojení veřejnosti mohlo být účinné. Názor veřejnosti by měl být při rozhodování brán v maximální míře v potaz.

I přes výše uvedenou „nezávaznost“ je cíl těchto ustanovení zřejmý. Při posuzování unijní úpravy proto budu hledat odpověď, jak jsou jednotlivé cíle naplňovány.

3.2. Unijní právní úprava

Na úrovni Evropské unie tvoří **politiku životního prostředí** (ve smyslu „*policy*“) Evropská komise, která má monopol na legislativní iniciativu. Právním základem pro environmentální legislativu jsou články 191 a 192 SFEU⁹¹. Při vytváření právních norem týkajících se životního prostředí je naprosto zásadní činnost Generálního ředitelství pro životní prostředí (DG ENV), které spadá pod portfolio Komisaře pro životní prostředí, námořní věci a rybolov.

Právním základem pro účast veřejnosti je čl. 11 odst. 2 SEU. Ten dává orgánům povinnost vézt otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. Na toto ustanovení navazuje hlava III nařízení č. 1367/2006.

⁹¹ Právním základem může být též čl. 114 SFEU, nicméně ten směřuje k harmonizaci rozdílných právních úprav členských států, což není předmětem této práce.

Právní úprava Úmluvy a unijní právní úprava se nacházejí v **terminologickém nesouladu**. Úmluva rozlišuje plány a programy – politiky – obecně použitelné právně závazné normativní nástroje. Oproti tomu unijní úprava zná na straně jedné pouze plány a programy, tyto spadají pod režim nařízení č. 1367/2006. Další akty připravované a případně i vydávané Komisí jsou na straně druhé⁹², u nich účast veřejnosti spadá pod režim sdělení Komise č. 704/2002 Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (dále jen sdělení Komise č. 704/2002). Přitom právě správné určení povahy toho kterého aktu má za následek rozdílný režim účasti veřejnosti zaručené dle Úmluvy.

Vzhledem k výše uvedené definici pojmu „*policy*“ lze dle mého názoru dovést, že se na něj čl. 9 nařízení č. 1367/2006 vztahuje i když jej výslovně neuvádí. Toto lze dokázat na příkladu akčních plánů životního prostředí.

Právním základem pro akční plány je čl. 192 odst. 3 SFEU, který je definuje jako všeobecné programy činnosti, které jsou schvalovány řádným legislativním postupem. Čl. 9 nařízení ve větě druhé stanoví: *„Zejména jestliže Komise připravuje návrh takového plánu nebo programu, který předkládá jiným orgánům nebo subjektům Společenství k rozhodnutí, zajistí v této přípravné fázi účast veřejnosti.“* Z této formulace jde dovést, že plány a programy mohou být postoupeny jiným orgánům nebo subjektům Společenství – tedy, že mohou být přijímány v rámci řádného nebo zvláštního legislativního procesu – tedy, že sem mohou spadat i akční plány. Pokud toto propojíme s definicí pojmu „*policy*“ jako *„konkrétní politická rozhodnutí, opatření a „výstupy“ (zákony a nařízení, programy atd.), jež se přímo týkají občanů,“* jde jednoznačně konstatovat, že akční plány jsou politikou ve smyslu „*policy*“ Evropské unie a vztahují se na ně požadavky věty čtvrté Úmluvy.

Vzhledem k tomu, že se politika životního prostředí tvoří v rámci legislativního procesu, je třeba do zkoumání zapojit též sdělení Komise č. 704/2002. Jedná se o nezávazný akt navazující na bílou knihu Evropská vládní moc⁹³, který má za cíl sjednotit přístup jednotlivých oddělení Komise ke konzultacím s veřejností. Čl. 13 nařízení č. 1367/2006 umožňuje orgánům a subjektům Společenství upravit své jednací řády tak, aby se dostaly do souladu s tímto nařízením (a tím i s Úmluvou). Např. Komise proto přijala rozhodnutí č. 2008/401/ES kterým se mění její jednací řád. V čl. 2 přílohy tohoto rozhodnutí je stanoveno,

⁹² Legislativní akty: nařízení, směrnice a rozhodnutí; doporučení a stanoviska jako nezávazné akty; nelegislativní akty s obecnou působností vydávané Komisí

⁹³ Sdělení Komise COM(2001) 438 European Governance – A white paper

že pro provádění čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 zajistí Komise účast veřejnosti v souladu se sdělením Komise č. 704/2002. Tímto pro oblast čl. 9 odst. 1 získalo sdělení Komise č. 704/2002 právně závazný charakter.

V následující tabulce srovnám právní akty podle Úmluvy s akty rozeznávanými unijní právní úpravou.

Aarhuská úmluva	Unijní úprava
Individuální záměry	Členské státy (EIA, SEA)
Plány a programy	Čl. 9 věta první, nařízení č. 1367/2006
Politiky	Čl. 9 věta druhá, nařízení č. 1367/2006 Sdělení Komise č. 704/2002
Obecně použitelné právně závazné normativní nástroje	Sdělení Komise č. 704/2002

Protože unijní úprava nerozlišuje plány a programy od politik a pro všechny zavádí stejný režim, je vhodné srovnat i požadavky na účast veřejnosti při tvorbě plánů a programů dle Úmluvy s unijní právní úpravou (nezabývám se zde sdělením Komise č. 704/2002).

Aarhuská úmluva	Unijní úprava
Článek 7 <ul style="list-style-type: none"> - Účast veřejnosti při přípravě plánů a programů - Transparentnost, spravedlnost - Poskytnutí nezbytných informací 	Čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 Čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1367/2006 Čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1367/2006 + Nařízení č. 1049/2001
Článek 6 odst. 3 <ul style="list-style-type: none"> - Rozumné lhůty 	Čl. 9 odst. 4 nařízení č. 1367/2006
Čl. 6 odst. 4 <ul style="list-style-type: none"> - Účast v počátečním stádiu 	Čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1367/2006
Čl. 6 odst. 8 <ul style="list-style-type: none"> - Ohled na výsledky účasti veřejnosti 	Čl. 9 odst. 5 nařízení č. 1367/2006
Článek 7 <ul style="list-style-type: none"> - Vymezení veřejnosti, která se může účastnit 	Čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1367/2006

Ze srovnání ustanovení Úmluvy a unijní právní úpravy uvedené v předchozí tabulce, vyplývá, že minimálně po formální stránce byly požadavky Aarhuské úmluvy splněny. Předtím, než se budu zabývat praktickým fungováním účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech, je třeba z hlediska systematiky třeba zmínit institut evropské občanské iniciativy.

3.2.1. Evropská občanská iniciativa

Evropská občanská iniciativa je Lisabonskou smlouvou zavedený nástroj k posílení přímé demokracie v EU. Její právní základ se nachází v čl. 11 odst. 4 SEU, čl. 24 odst. 1 SFEU a na ně navazujícím nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, o občanské iniciativě (dále jen nařízení č. 211/2011). Evropská občanská iniciativa je jedním z nástrojů pomoci, kterých se Evropská unie snaží snížit svůj demokratický deficit v rámci legislativního procesu. Pomocí evropské občanské iniciativy může nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících alespoň z jedné čtvrtiny členských států vyzvat Evropskou komisi, aby navrhla takový akt sekundárního práva, který je podle mínění podporujících občanů nezbytný. Pro každý členský stát je navíc určen minimální počet⁹⁴ petentů, který musí být dosažen.

Proces podání a vyřízení Evropské občanské iniciativy je upraven v nařízení č. 211/2011. Před samotným sběrem podpisů je třeba evropskou občanskou iniciativu zaregistrovat u Komise. Na samotnou registraci je právní nárok a v případě jeho porušení je možné se domáhat ochrany u Evropského soudního dvora. Od okamžiku registrace běží lhůta jednoho roku pro získání minimálního počtu podporovatelů. Po jeho dosažení je třeba ověřit podpisy u příslušných orgánů jednotlivých členských států. Následně je evropská občanská iniciativa předložena Komisi. Ta ji zveřejní a následně přijme organizátory, aby podrobně vysvětlili problematiku a záměr iniciativy. Komise má pak povinnost vydat do třech měsíců sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.⁹⁵

Evropská občanská iniciativa má několik omezení. Tím nejzásadnějším je, že je omezena pravomocemi Komise. Vzhledem k tomu, že jejím cílem je aktivita Komise ve formě návrhu právního aktu, nemůže směřovat do oblastí, kde Komise nemá pravomoc tyto akty navrhnout⁹⁶. Jedná se především o oblast Společné zahraniční a bezpečnostní politiky⁹⁷ a

⁹⁴ Tato hranice je odvislá od velikosti státu a jeho obyvatelstva. Pro ČR se jedná o 16 500 petentů, Německo má naopak hranici 74 250

⁹⁵ Nařízení č. 211/2011

⁹⁶ Pro oblast životního prostředí se jedná tedy o oblasti vymezené hlavou XX SFEU

⁹⁷ Kapitola 2 SEU; V oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky je přijímání legislativních aktů vyloučeno. Zároveň se jedná o pro členské státy citlivou oblast, kde byla do značné míry zachována mezivládní

dále o oblast primárního práva. Samotné zorganizování evropské občanské iniciativy je organizačně i časově náročné. Z tohoto důvodu jsou jejími iniciátory především neziskové organizace, které mají dostatečné zdroje.

Úspěšnost občanských iniciativ vzhledem k jejich náročnosti tohoto institutu není příliš vysoká. Od roku 2012 bylo zaregistrováno 30 iniciativ z toho: 11 jich bylo staženo, 15 nesehnalo dostatečnou podporu, u jedné byl dokončen sběr podpisů, ale nebyla prozatím předložena Komisi. Ke třem iniciativám se Komise vyjádřila, přičemž záměr jednat pojala pouze u jediné.⁹⁸

Oblast primárního práva je dle mého názoru slabinou evropské občanské iniciativy. Za současného právního stavu nemají občané Unie v podstatě možnost promluvit do otázky změny primárního práva. Návrh na změnu primárního práva vychází výlučně z Evropské rady, tedy ze shromáždění vrcholných představitelů států a následně je schvalován v rámci jednotlivých států,⁹⁹ kde je převládající trend od referend o změně primárního práva ustupovat.¹⁰⁰

Dle mého názoru by občané Unie měli mít možnost obrátit se na Evropskou radu s návrhem na změnu primárního práva přímo a Evropská rada by se s tímto návrhem musela vypořádat. Pro tento návrh by bylo muselo být samozřejmě stanoveno přísnější kvorum než pro návrh Komisi, které by zaručovalo, vzhledem k organizační, časové a nakonec i finanční náročnosti sběru podpisů¹⁰¹, že by se na program Evropské rady dostala pouze dobře zorganizovaná a vysoce podporovaná iniciativa.

Vzhledem k poměru Úmluvy k unijnímu primárnímu právu¹⁰², nelze dovodit, že se ustanovení čl. 8 Úmluvy vztahuje i na změny primárního práva. Úmluva se navíc zabývá toliko účastí veřejnosti na ochraně životního prostředí, kdežto zde prezentovaná úvaha se týká systémového ne sektorového řešení. Nelze tedy tvrdit, že na tomto místě Unie selhala s implementací cílů předvídaných Úmluvou. Nicméně je zde, jak jsem popsal výše, potenciál

forma spolupráce, projevující se například v naprosto převažující jednomyslné formě rozhodování Evropské rady a Rady.

⁹⁸ Iniciativa: „Right2Water“

⁹⁹ Proces je samozřejmě složitější, nicméně změny primárního práva nejsou předmětem této práce.

¹⁰⁰ SVOBODOVÁ, Markéta. *Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii*. ASPI. 20.6.2014. Cit. 27.10.2015. LIT48571CZ

¹⁰¹ Viz úspěšnost iniciativ výše.

¹⁰² Jak již bylo řečeno, Úmluva je z hlediska hierarchie pramenů evropského práva mezi primárním a sekundárním právem

pro možné větší zapojení veřejnosti, který by mimo jiné přispěl k demokratické legitimitě Evropské unie.

3.2.2. Your voice in Europe

Možností účasti veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů se zabývá sdělení Komise č. 704/2002. Po deseti letech došlo k částečnému zhodnocení dosažených pokroků v konzultaci veřejnosti v rámci sdělení Komise č. 746/2012, Účelnost právních předpisů EU. V nedávné době na ně navázalo sdělení Komise č. 215/2015, Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU.¹⁰³

Konzultace v zásadě nabývají tří podob. První jsou konzultace široké veřejnosti probíhající skrze portál Your voice in Europe. Dále se jedná o cílené konzultace vybraných skupin a též institucionalizovaných partnerů (Výbor regionů, Hospodářský a sociální výbor), které mimo výše uvedené zahrnují i semináře, workshopy a konference. Expertní konzultace v rámci poradních skupin, externích analýz, seminářů a podobně jsou poslední podobou. Pro širokou veřejnost s environmentálními zájmy je určena především první varianta konzultací, případně druhá typicky pro environmentální NGO. Veřejné konzultace se provádějí u iniciativ, u kterých se vypracovává posouzení dopadů (RIA), u iniciativ, které procházejí hodnocením a kontrolou účelnosti a u zelených knih. Jedná se tedy o návrhy všech legislativních aktů, nelegislativních aktů, prováděcích aktů a aktů v přenesené působnosti.

Pro konzultace široké veřejnosti je stěžejní internetový portál **Your voice in Europe**¹⁰⁴. Jedná se o komunikační platformu mezi Komisí a zúčastněnou veřejností při konzultaci politik a přípravy návrhů právních předpisů.

Konzultace široké veřejnosti probíhají v několika fázích. První fází je **oznámení o zamýšlené iniciativě**. Jedná se o tzv. plány a cestovní mapy nebo prvotní posouzení dopadů. Občané i zájmové organizace mají možnost se zaregistrovat na stránkách Komise a následně jsou jim zasílány všechny jimi tematicky vybrané, chystané plány a veřejné konzultace.¹⁰⁵ Pro zájmové organizace, které se chtějí podílet na přípravě, zřídila Komise a Evropský parlament

¹⁰³ Všechna tyto sdělení jsou z hlediska své „právní síly“ nezávazná, nicméně jsou, jak již jsem uvedl dříve, dodržována.

¹⁰⁴ Dostupné z: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_cs.htm

¹⁰⁵ Dostupné z: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=cs>

tzv. **Rejstřík transparentnosti**¹⁰⁶, kde se jednotlivé subjekty registrují. Rejstřík má pomoci co největší transparentnosti při procesu konzultací a dát odpovědi na otázky „jaké zájmy kdo sleduje a za kolik peněz.“ K plánům, cestovním mapám a prvotním posouzením dopadu lze podávat připomínky zpravidla během čtyř týdnů od jejich zveřejnění.

Hlavní fáze účasti veřejnosti je soustředěna do **veřejných konzultací** pořádaných Komisí. Veřejné konzultace probíhají zpravidla 12 týdnů. Po ukončení konzultací zpracuje Komise zprávu o jejich průběhu a výsledku. Tuto zprávu opět zveřejní. Zároveň je tato zpráva součástí „balíčku“ informací které postupují s návrhem dále v legislativním procesu a tudíž i další zapojené instituce z něj mohou čerpat.

3.3. Analýza: Right2Water

3.3.1. Průběh iniciativy Right2Water

Jako příklad uvedu konzultaci ke kvalitě pitné vody v EU. Iniciativa pro změnu legislativy vzešla z evropské občanské iniciativy Right2Water. Požadavky iniciativy jsou následující: *„Legislativa EU by měla po vládách požadovat zajištění a poskytování dostatku čisté pitné vody a hygieny všem občanům. Požadujeme, aby: 1. měly instituce a členské státy EU povinnost zajistit všem obyvatelům právo na vodu a hygienu. 2. zásobování vodou a správa vodních zdrojů nespádaly do „pravidel vnitřního trhu“ a aby bylo vodohospodářství osvobozeno od liberalizace. 3. EU zvyšovala své snahy o zajištění univerzálního přístupu k vodě a hygieně.“*¹⁰⁷ Iniciativu zorganizovala European Federation of Public Service Unions. Zaregistrována byla 10. 5. 2012 sběr podpisů byl uzavřen 1. 11. 2013. Iniciativa získala 1,65 milionů petentů z 26 zemí, přičemž minimální hranice byla překročena u 13 zemí¹⁰⁸.

Iniciativa byla Komisi předložena 20. 12. 2013. Dne 7. 2. 2014 se organizátoři sešli s místopředsedou Evropské komise Marošem Šefčovičem, aby mu přivblížili cíle iniciativy. Komise se k iniciativě vyjádřila 19. 4. 2014. Ve svém sdělení se Komise nejdříve vypořádala s přípustností iniciativy. Dále zhodnotila současný právní stav na mezinárodní a evropské úrovni. Poukázala přitom na rezoluci Valného shromáždění OSN č. 64/292 kde je právo na čistou vodu a nezávadné hygienické podmínky uznáno jako základní lidské právo. Na

¹⁰⁶ Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do#en> ; Právním základem rejstříku je tzv. Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU

¹⁰⁷ Zdroj: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

¹⁰⁸ Zdroj: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/CS/1-2014-177-CS-F1-1-ANNEX-1.Pdf>

evropské úrovni poukázala na rámcovou směrnici o vodě¹⁰⁹ a na Listinu základních práv EU. Komise podrobně analyzovala přístup k vodě a hygieně z hlediska její kvality, fyzické a ekonomické dostupnosti, z hlediska fungování vnitřního trhu a z hlediska probíhajících aktivit. V závěru svého vyjádření Komise vymezila sedm opatření, k nimž bude směřovat svoji činnost. Z hlediska další analýzy je zásadní opatření: „Komise zahájí veřejnou konzultaci po celé EU o směrnici o pitné vodě, zejména s cílem zlepšit přístup ke kvalitní vodě v Unii“.

Veřejná konzultace pomocí portálu Your voice in Europe byla zahájena 23. 6. 2014 a trvala do 23. 9. 2014, tedy 12 týdnů. Jednalo se o konzultaci otevřenou široké veřejnosti bez specifikace silových skupin. Konzultace probíhala formou dotazníků a osobních konzultací.¹¹⁰ Dotazník byl tvořen několika tematickými částmi.¹¹¹ Každá část obsahovala otázky, kde bylo na výběr z více odpovědí. Každá část byla navíc uzavřena oddílem, kde bylo možné vyjádřit svůj názor nad rámec otázek.

Během konzultací bylo vyplněno 5908 dotazníků, přičemž 670 jich bylo ze strany zájmových skupin a expertů. Na základě této odezvy byla v prosinci 2014 zpracována a zveřejněna statistická zpráva¹¹²

Osobní konzultace proběhly se všemi významnými zainteresovanými stranami 9. 9. 2014. Cílem schůzky bylo stanovit referenční hodnoty pro jakost pitné vody a vodohospodářských služeb. Schůzka byla moderována zástupcem EBC Foundation pro politiku vodního hospodářství.

15. 10. 2014 přijal ke sdělení Komise stanovisko Evropský sociální a hospodářský výbor.¹¹³ 5. 1. 2015 Evropský parlament zadal svému výboru pro životní prostředí za úkol zpracovat zprávu o iniciativě Right2Water.

¹⁰⁹ „voda není běžný obchodní produkt, ale spíše dědictví, které je třeba chránit, střežit a podle toho s ním nakládat“ bod. 1 odůvodnění rámcové směrnice EU o vodě č. 2000/60/ES

¹¹⁰ Dotazník dostupný zde: http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/water_questionnaire.zip

¹¹¹ Kvalita pitné vody u vás , Přístup k pitné vodě , Rizika , Normy kvality stanovené v rámci směrnice o pitné vodě, Sledování a kontrola pitné vody, Informace pro spotřebitele, Způsoby informování spotřebitelů, Opatření v případě problémů, Výjimky a Ostatní aspekty

¹¹² Dostupné zde: http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/results_drinking_water.pdf

¹¹³ Dostupné zde:

[https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=\(adoptiondate:2014/10/01..2014/10/31\)\(dossiername:NAT%20OR%20OLD-AGR%20OR%20OLD-ENV\)\(rapporteur:LE%20NOUAIL%20MARLIERE\)\(documentlanguage:EN\)](https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionsresults.aspx?k=(adoptiondate:2014/10/01..2014/10/31)(dossiername:NAT%20OR%20OLD-AGR%20OR%20OLD-ENV)(rapporteur:LE%20NOUAIL%20MARLIERE)(documentlanguage:EN))

V únoru 2015 by zveřejněn pracovní plán Komise, ve kterém se rámcová směrnice o vodě dostala do programu pro účelnost a účinnost právních předpisů EU. Bylo rozhodnuto, že v rámci tohoto programu má být směrnice přezkoumána. 23-24. 3. 2015 se potom konala v Bruselu Konference o vodě, která byla zaměřena na rámcovou směrnici o vodě a její možné změny. 26. 5. 2015 proběhlo další setkání se zástupci zainteresovaných stran pod záštitou DG environment.

1. 7. 2015 byl zveřejněn plán podle, kterého bude hodnocena směrnice o vodě. Bylo zadáno zpracování externí studie společností Ecorys.

1. 9. 2015 se do diskuze vložil Evropský parlament, který zkritizoval Komisi za nedostatečnou iniciativu v této věci, kdy Komise zatím nenavrhl žádné konkrétní kroky, které by vedly k naplnění cílů iniciativy. Dle Evropského parlamentu Komise pouze opakuje již dané cíle, ale vyhýbá se závazným řešením.

V současné době (28. 1. 2016) Komise stále nenavrhl konkrétní legislativní akt. Evropský parlament Komisi za tento postoj opět kritizoval.¹¹⁴

3.3.2. Zhodnocení

Z hlediska účasti veřejnosti, výše uvedená iniciativa obsahuje hned několik zajímavostí. K této jediné iniciativě měla široká veřejnost zatím celkem tři možnosti se vyjádřit. Jednak v rámci podpory iniciativy, dále v rámci široké konzultace cílů této iniciativy a na závěr v rámci konzultací ke konkrétním návrhům Komise. Zainteresované strany pak měly také zatím tři možnosti se osobně vyjádřit na setkáních se zástupci Komise resp. DG Environment, jednak v rámci schůzky v průběhu veřejné diskuze, dále v rámci Konference o vodě a v současné době se mohou vyjadřovat v rámci zpracovávání analýzy společností Ecorys.

Promítnutím procesu iniciativy Right2Water na požadavky Aarhuské úmluvy docházím k následujícím závěrům. Vzhledem k výše popsané terminologické nejasnosti aplikuji na tento případ jak požadavky na účast veřejnosti při tvorbě právních předpisů, tak podmínky na tvorbu politik, plánů a programů.

1. *Byla umožněna účast veřejnosti přímo nebo pomocí zastupitelských orgánů?* Přímá účast veřejnosti byla zajištěna jednak pomocí evropské občanské iniciativy a

¹¹⁴ Right2Water. *The struggle for Right2Water continues*. [online]. 21. ledna 2016 [cit. 28. ledna 2016]. Dostupné na: <http://right2water.eu/news/struggle-right2water-continues>

jednak pomocí konzultací široké veřejnosti. Byla zajištěna i osobní účast zainteresovaných subjektů z řad veřejnosti.

2. *Byla umožněna účast veřejnosti v počátečních stádiích?* Dle mého názoru ano. Když odhlédneme od faktu, že proces byl započat evropskou občanskou iniciativou, tak byla umožněna účast široké veřejnosti zatím ve všech stádiích tvorby návrhu předpisu.
3. *Byla účast veřejnosti transparentní, spravedlivá a byly poskytnuty veškeré nezbytné informace? Byl návrh předpisu zpřístupněn veřejnosti?* Ano. Z dohledatelných informací Komise pečlivě informovala o jednotlivých stádiích iniciativy a přípravy návrhu, poskytovala informace ve formě sdělení o aktuální verzi návrhu.
4. *Byly stanoveny rozumné lhůty?* Z dostupných informací jsem nedohledal žádnou stížnost na délku lhůty. Vzhledem ke skutečnosti, že informace o jednotlivých fázích návrhu jsou pečlivě zveřejňovány, je lhůta 12 týdnů z mého pohledu dostatečná. Pokud je konkrétní záměr, návrh středem zájmu tak lze sledovat „život“ tohoto návrhu a dostatečně se připravit na budoucí konzultace.
5. *Je brán ohled na výsledek účasti veřejnosti?* Komise po skončení konzultací zveřejnila z mého pohledu zevrubnou analýzu výsledku konzultace.¹¹⁵ Údaje z této analýzy byly předmětem jednání v dalších kolech konzultací. Vzhledem k zatím neukončenému legislativnímu procesu, nelze určit, do jaké míry byly výsledky účasti veřejnosti brány v potaz.
6. *Vymezení veřejnosti, která se může účastnit.* V oznámení k zahájení konzultací je vždy vymezena okruh veřejnosti, která se může účastnit i podmínky k její účasti.

Je ovšem otázkou kdy nakonec dojde k podání legislativního návrhu. Současná pozice Komise nedává příliš nadějí, že by v nejbližší době mohla iniciativa dospět ke svému cíli.

¹¹⁵ Dostupné zde: http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/analysis_drinking_water.pdf

4. Přístup k právní ochraně

4.1. Požadavky Aarhuské úmluvy

Přístup k právní ochraně je třetím pilířem Aarhuské úmluvy. Jeho cílem je zajistit, aby práva zakotvená v prvních dvou pilířích požívala právní ochrany a bylo možné se jich domáhat. Vždyť samotné právní normy bez možnosti jejich vynutitelnosti nejsou v pravém slova smyslu právními normami.

Přístup veřejnosti k právní ochraně je rozdělen na tři části. První se zabývá **ochranou práva na informace**¹¹⁶. Pokud byla žádost o informaci ignorována, úplně či částečně zamítnuta, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena, má žadatel právo na přezkoumání postupu a rozhodnutí. Orgán provádějící tento přezkum musí být soud, nebo jiný 1) nezávislý, 2) nestranný a 3) orgán zřízený ze zákona. Z textu Úmluvy lze dovodit, že tyto tři podmínky se samozřejmě vztahují i na soud.

K zajištění efektivity ochrany práva na informace stanovuje Úmluva další podmínky. Pokud je přezkumným orgánem soud, má mít dotyčná osoba možnost zrychleného postupu. Zároveň zajištění ochrany pomocí soudního řízení nesmí klást ekonomické překážky, čímž je myšleno, že každá osoba si bude moci dovolit dožadovat se přezkumu. Rozhodnutí o přezkumu musí být závazné pro orgán, který informaci drží. Zároveň musí být toto rozhodnutí písemné a odůvodněné a to i v případech, kdy je žádost o informaci zamítnuta.

Je důležité poznamenat, že každá osoba, která je způsobilá podat žádost o informaci je zároveň způsobilá podat v této záležitosti opravný prostředek. V tomto smyslu se vyjádřil i Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy v případě ACCC/C/2004/1 (Kazakhstan), kdy bylo NGO odepřeno právo na opravný prostředek z důvodu její nezpůsobilosti. Pojem osoba je v případě tohoto ustanovení třeba vykládat ve smyslu pojmu veřejnost – čl. 2 odst. 4 Úmluvy.

Druhou částí¹¹⁷ přístupu k právní ochraně je právo osob majících dostatečný zájem nebo osob, jejichž práva zaručená Úmluvou jsou porušována na **přezkoumání rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6 Úmluvy**, který zaručuje účast veřejnosti na specifických činnostech.

¹¹⁶ Čl. 9 odst. 1 Úmluvy

¹¹⁷ Čl. 9 odst. 2 Úmluvy

Třetí část¹¹⁸ dává stranám povinnost zajistit, aby **osoby z řad dotčené veřejnosti měly možnost obrány při porušení vnitrostátního práva životního prostředí**. Jedná se jednak o přístup ke správním nebo soudním řízením (tedy aby se mohly dožadovat ochrany práva přímo) a dále aby mohly vznášet námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, pokud jsou v rozporu s vnitrostátní právní úpravou životního prostředí (nepřímé domáhání se práva). Strany mohou určit obecná kritéria, kdo bude mít právo domáhat se této možnosti obrany, nicméně tato kritéria nesmí být tak přísná, aby vylučovala valnou většinu veřejnosti.¹¹⁹

Při určení rozdílu jestli se jedná o činnost podle čl. 6 Úmluvy nebo jinou činnost předvídanou čl. 9 odst. 3 není rozhodující označení v rámci domácího práva, ale materiální posouzení té které činnosti.¹²⁰ Příkladem činnosti podle čl. 9 odst. 3 může být například územní plánování.

Pro všechny výše uvedené způsoby nápravy stanovuje Úmluva minimální kvalitativní požadavky. Strany mají zajistit: 1) přiměřenou a účinnou nápravu, 2) tam, kde je to vhodné prozatímní opatření, 3) čestnost a spravedlnost, 4) včasnost, 5) finanční nenáročnost, 6) rozhodnutí soudů a pokud možno i ostatních orgánů mají být veřejně dostupná, 6) strany mají povinnost informovat o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání.¹²¹ Tyto požadavky se vztahují též na případné odvolací řízení.¹²²

Vzhledem k zaměření práce se budu věnovat pouze první a třetí části.

4.2. Unijní právní úprava

4.2.1. Ochrana práva na informace

V oblasti ochrany práva na informace je stěžejním právním předpisem nařízení č. 1049/2001.¹²³ Žádost o informace může být buď kladně vyřízena, nebo zamítnuta a to buď částečně, nebo úplně. Mimo vyřízení žádosti může dojít k nečinnosti orgánu spočívající v neposkytnutí informace v dané lhůtě. V případě zamítnutí žádosti, či marného uplynutí lhůty má žadatel právo podat tzv. **potvrzující žádost**.

¹¹⁸ Čl. 9 odst. 3 Úmluvy

¹¹⁹ *European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), par. 77*

¹²⁰ Případ: *Belgium ACCC/2005/11, para. 29*

¹²¹ Čl. 9 odst. 4 a 5 Úmluvy

¹²² *Spain ACCC/C/2008/24*

¹²³ Implementační nařízení Aarhuské úmluvy, nařízení č. 1367/2006, na něj ve svém čl 3 odkazuje.

Potvrzující žádost se podává orgánu, který žádost o informaci zamítl, případně nekonal. Jedná se tedy o žádost o autoremeduru. Potvrzující žádostí se žadatel domáhá o přezkoumání zamítnutí/nečinnosti orgánu. Orgán má 15¹²⁴ dní, aby žádosti buď vyhověl a informaci zpřístupnil nebo ji definitivně zamítl a písemně uvedl důvody, které ho k tomu vedly. Pokud orgán bude při vyřizování potvrzující žádosti nečinný a nevydá ani v této lhůtě rozhodnutí, nastupuje právní fikce zamítnutí žádosti.

V následující tabulce opět uvádím srovnání relevantních ustanovení Úmluvy a unijního práva.

Aarhuská úmluva	Unijní úprava
přiměřená a účinná náprava	čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1049/2001
nezávislost, nestrannost, čestnost, spravedlnost	čl. 41 Listiny základních práv EU
orgán zřízený ze zákona	zřizovací akt konkrétního orgánu
včasnost	čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001
informační povinnost	čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1049/2001
finanční nenáročnost	řízení je zdarma
písemná forma	čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1049/2001
veřejná dostupnost rozhodnutí	rozhodnutí správního orgánu není veřejně dostupné

Statistiky¹²⁵ ukazují, že valné většině žádostí o informaci je vyhověno už v prvním stupni.

Rok	2011	2012	2013	2014
Celkový počet žádostí	6055	5274	5906	5637
Počet kladně vyřízených žádostí o inf.	4856 (80.2 %)	3928 (74.48 %)	4400 (73.43 %)	4096 (72.77 %)
Počet zamítnutých žádostí o inf.	737 (12.18 %)	892 (16.91 %)	866 (14.45 %)	668 (11.87 %)
Počet částečně zpřístupněných inf.	462 (7.62 %)	454 (8.61 %)	640 (10.68 %)	866 (15.36 %)
Počet podaných potvrzujících žádostí	144	160	189	272
Úplná revize	21 (14.58 %)	30 (18.75 %)	38 (20.11 %)	51 (18.75 %)
Potvrzení původní odp.	61 (42.36 %)	91 (56.88 %)	106 (56.08 %)	154 (56.62 %)
Částečná revize	62 (43.05 %)	39 (24.38 %)	45 (23.81 %)	67 (24.63 %)

¹²⁴ Ve složitějších případech může být lhůta s odůvodněním prodloužena o dalších 15 dní.

¹²⁵ Data byla získána ze sdělení Komise COM (2013) 515, COM (2014) 619, COM (2015) 391

Proti zamítnutí žádosti v potvrzující žádosti nebo v případě že není potvrzující žádost vyřízena ve lhůtě se lze **bránit dvěma způsoby**.

Prvním je žaloba na neplatnost aktu dle čl. 263 SFEU. Tato žaloba může být podána tzv. nepriviligovanými žalobci, tedy mimo jiné fyzickými a právníckými osobami proti aktům orgánů Evropské unie, které jsou jim určeny. O žalobě rozhoduje v prvním stupni Tribunál. Rozhodnutí je závazné *erga omnes* a *ex tunc*. Případný opravný prostředek pak směřuje k Soudnímu dvoru.¹²⁶ Je třeba podotknout, že řízení před Tribunálem potažmo Soudním dvorem je časově náročné. Za rok 2013 byla průměrná délka řízení u Tribunálu 26 měsíců, u Soudního dvora 20 měsíců.¹²⁷

Druhou možností je podání stížnosti evropskému veřejnému ochránci práv. Obdobně jako v České republice nemá evropský ochránce práv exekutivní pravomoc. V případě došlé stížnosti prošetří postup daného orgánu a v případě zjištěného pochybení mu postoupí své stanovisko. Daný orgán má pak tříměsíční lhůtu na vyjádření. Pokud nedojde k nápravě, podá ochránce práv závěrečnou zprávu jednak dotčenému orgánu a jednak Evropskému parlamentu.¹²⁸ Přestože se může zdát, že stížnost veřejnému ochránci práv vzhledem k absenci možnosti vydat závazné rozhodnutí nemá valného smyslu, opak je pravdou. Za rok 2012 sdělil veřejný ochránce práv 202 stanovisek orgánům a z toho bylo 172 uspokojivě vyřízeno (85%), za rok 2013 to bylo 223 stanovisek, uspokojivě vyřízeno jich bylo 201 (86%).¹²⁹

Z mého pohledu je problematické potvrzovací řízení formou autoremedury. Pokud unijní orgán odůvodněně zamítl poskytnout informaci, není příliš pravděpodobné, že po vlastním přezkoumání vlastního rozhodnutí dojde k jinému závěru. Statistiky uvádí, že ke zvratu rozhodnutí dochází v necelých 20% případech. Toto může být jednak způsobeno kvalitou původních rozhodnutí, ale z mého pohledu nelze též vyloučit určité zaujetí nebo nechuť měnit rozhodnutí „svého“ úřadu. O potvrzující žádosti zpravidla rozhodují vedoucí pracovníci.¹³⁰

¹²⁶ KLÍMA a kol. *Evropské právo*. s. 325-328

¹²⁷ Data: *Tisková zpráva č. 34/14*, Soudní dvůr Evropské unie. Lucemburk, 2014. [online]. 21. ledna 2016 [cit. 28. ledna 2016]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-03/cp140034cs.pdf>

¹²⁸ Čl. 228 SFEU

¹²⁹ European Ombudsman. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2013* [online]. 21. ledna 2016 [cit. 28. ledna 2016]. Dostupné z:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/followup.faces/cs/58401/html.bookmark>

¹³⁰ Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky, čl. 4.; Implementing rules for the application of regulation (EC) 1049/2001 čl. 4

V případě, že se žadatel po zamítnutí poskytnutí informace obrátil na evropského ombudsmana, vychází najevo, že v necelé polovině případů je shledáno pochybení.¹³¹ Za rok 2013 bylo Evropským soudním dvorem rozhodnuto v 8 případech týkajících se směrnice č. 1049/2001.

Při pohledu na statistiku rozhodnutí Evropského soudního dvora je situace obdobná. Za rok 2013 bylo Evropským soudním dvorem rozhodnuto celkem v 11 případech týkajících se směrnice 1049/2001. Ve třech¹³² došlo ke konstatování porušení práva na informace, v pěti případech¹³³ bylo potvrzeno rozhodnutí orgánu o odepření přístupu a u třech případů byl uplatněn kasační opravný prostředek.

Za rok 2014 bylo Evropským soudním dvorem rozhodnuto celkem v 10 případech. Ve čtyřech případech došlo ke konstatování porušení práva na informace¹³⁴, ve třech případech bylo potvrzeno rozhodnutí orgánu o odepření přístupu¹³⁵ a u třech případů byl uplatněn kasační opravný prostředek.

Pro zpřehlednění uvádím data v tabulce.

	2013	2014
Tribunál potvrdil rozhodnutí	4	2
Tribunál zrušil rozhodnutí	2	3
Soudní dvůr potvrdil rozhodnutí	1	1
Soudní dvůr zrušil rozhodnutí	1	1
Počet podaných kasačních stížností	3	3

Procentuální vysoká úspěšnost¹³⁶ opravných prostředků je podle mého názoru zapříčiněna mimo jiné právě nevhodně nastaveným systémem potvrzujících žádostí. Z mého pohledu by mohlo pomoci zlepšit stav zřízení jednotného centralizovaného odvolacího orgánu, který by řešil potvrzující žádosti od všech unijních orgánů. Tím by byla posílena nestrannost, více by se sjednotila rozhodovací praxe a dle mého by se i došlo i ke zkvalitnění

¹³¹ Poměr pochybení/bez připomínek: 2012 – 10/8, 2013 – 6/9, 2014 8/12. Data byla získána ze sdělení Komise COM (2013) 515, COM (2014) 619, COM (2015) 391

¹³² Případy: T-545/11, T-301/10, C-612/13

¹³³ Případy: C-514/11, T-561/12, T-380/08, T-93/11, T-392/07

¹³⁴ Případy: C-365/12, T-181/10, T-516/11, T-534/11

¹³⁵ Případy: C-127/13, T-447/11, T-669/11

¹³⁶ 2013 – 37.5%, 2014 – 42.8%

rozhodnutí a tím pádem i k úbytku nutnosti domáhat se ochrany práva na informace u Evropského soudního dvora, protože toto je časově i finančně nákladné.

4.2.2. Přístup ke správním a soudním řízením

Přístup veřejnosti ke správním a soudním řízením v environmentálních záležitostech je upraveno čl. 10-12 nařízení č. 1367/2006. Na toto nařízení navazuje rozhodnutí Komise 2008/50/ES, které stanovuje prováděcí pravidla.¹³⁷ Základní rozdílem oproti odvolacímu řízení nebo řízení a potvrzující žádosti je zde skutečnost, že opravný prostředek, žádost o vnitřní přezkum, zde nedává osoba, jíž je rozhodnutí přímo určeno.

Dle této směrnice mohou NGO, které splní podmínky čl. 11 podat žádost o vnitřní přezkum orgánu, který daný správní akt vydal nebo vydat měl. Aby NGO mohla podat tuto žádost, musí jít o: „a) nezávislou neziskovou právnickou osobu podle vnitrostátního práva nebo zvyklostí členského státu; b) jejím základním proklamovaným cílem je podpora ochrany životního prostředí v rámci práva životního prostředí; c) existuje po dobu delší než dva roky a aktivně sleduje své cíle podle písmene b); d) předmět, ve vztahu k němuž je žádost o vnitřní přezkum podávána, spadá do jejích cílů a činností.“¹³⁸ NGO musí při podání žádosti samy prokázat splnění těchto kritérií. Správní orgány však mají povinnost si vzájemně předávat informace o NGO, které mají právo podávat žádost o vnitřní přezkum, čímž se otevírá možnost pro určité urychlení řízení.

Žádost musí být podána do 6 týdnů od zveřejnění napadeného rozhodnutí, případně od doby kdy mělo být toto rozhodnutí vydáno. Musí v ní být uvedeny všechny důvody a případné důkazy, které podle NGO prokazují, že rozhodnutí je nesprávné. Správní orgány mají následně dvanáctitýdenní lhůtu na odpověď. Tato lhůta může být s odůvodněním prodloužena až na 18 týdnů.

V případě, že žádosti nebylo zcela nebo částečně vyhověno, může NGO ve lhůtě dvou měsíců podat v souladu s čl. 263 žalobu k Evropskému soudnímu dvoru. Právě žaloba k soudnímu dvoru je významným historickým problémem.¹³⁹

¹³⁷ Rozhodnutí Komise č. 2008/50/ES, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o Aarhuské úmluvě, pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů

¹³⁸ Čl. 11 nařízení č. 1367/2006

¹³⁹ KINGSTON, Susane. Mind the gap: difficultien in enforcement and continuing unfulfilled promise of EU environmental law. In KINGSTON Susane (ed.) *European perspective on environmental law and governance*. London: Routledge: 2014 s. 159-168

Aby NGO mohla podat žalobu, musí prokázat, že se jí napadený akt bezprostředně a přímo dotýká. Tato podmínka se zkoumá pomocí tzv. Plaumannova testu, který byl vytvořen judikaturou ESD v případě 25/62 *Plaumann*. Znění je následující: „Osoby jiné než ty, jimž je rozhodnutí adresováno, mohou tvrdit, že jsou individuálně dotčeny, pokud se jich rozhodnutí dotýká z důvodu pro ně charakteristických vlastností nebo z důvodu okolností, které je odlišují od všech ostatních osob, takže se jedná o osoby určené stejně, jako by byly adresáty rozhodnutí.“¹⁴⁰

V této linii Soudní dvůr pokračoval i v následujících případech. Pro tuto práci je významným případ T-585/93 *Stichting Greenpeace Council and Others v Commission*, kde se Evropský soudní dvůr poprvé musel vypořádat s *locus standi* environmentální NGO. V případě se jednalo o stavbu dvou elektráren na Kanárských ostrovech. NGO Greenpeace a dvě další environmentální NGO se spolu s místními obyvateli dožadovali zrušení rozhodnutí Komise, kterým byly uvolněny z rozvojového fondu uvolněny finanční prostředky na stavbu dvou elektráren na Kanárských ostrovech bez toho, aby předtím proběhlo řízení EIA.

Argument jednotlivých žalobců z místních obyvatel byl, že jejich *locus standi* se zakládá na újmě, která by jim rozhodnutím Společenství a následnou stavbou skrze poškození životního prostředí vznikla.¹⁴¹ Argument Greenpeace a dalších NGO byl, že případ se přímo dotýká některých jejich členů a tudíž jim z postavení jako zástupců jejich zájmů vzniká *locus standi*.

Evropský soudní dvůr rozhodl, že ani jednotlivci, ani environmentální NGO nemají v tomto případě *locus standi*. U jednotlivců bylo rozhodnutí odůvodněno tím, že škoda, která jim hrozí či vznikne, se neomezuje pouze na ně, ale může ve svém důsledku zasáhnout i jiný blíže neurčený okruh osob a tím pádem nejsou v specificky určené skupině na rozdíl od adresáta rozhodnutí. Dle Evropského soudního dvora do tohoto neurčeného okruhu osob spadá, každý kdo v dané oblasti bydlí, či zde vykonává nějakou činnost.¹⁴²

V otázce *locus standi* NGO Evropský soudní dvůr rozhodl, že určení zájmu, který NGO kolektivně chrání – v tomto případě životní prostředí – samo osobě nelze posoudit jako

¹⁴⁰ Rozsudek ze dne 15. července 1953 *Plaumann & Co. proti Komisi*, věc 25/62 s. 107

¹⁴¹ T-585/93 par. 30-34

¹⁴² T-585/93 par. 50-55

bezprostřední dotčení, bez ohledu na to, jestli někteří její členové případně bezprostředně dotčeni jsou.¹⁴³

Při následně podané kasační stížnosti Evropský soudní dvůr potvrdil rozhodnutí Soudu prvního stupně.

Aplikace tohoto testu byla podrobena silné kritice. Známa je kritika generálního advokáta Jacobse v případě UPA.¹⁴⁴ Generální advokát Jacobs argumentoval, že současný výklad čl. 263 SFEU čtvrté odrážky porušuje princip efektivní soudní ochrany. Argument ESD z předchozích rozsudků, že osoby mají možnost se domáhat práva u vnitrostátních soudů, případně žalobou na náhradu škody dle čl. 268 SFEU odmítl s tím, že národní soudy nemohou rozhodovat o platnosti opatření unijních orgánů. Národní soudy by se musely uchýlit k předběžné otázce a nejsou tím správným orgánem k posouzení věci. Dále konstatoval, že je nepřijatelné, aby restriktivní výklad čl. 263 čtvrté odrážky, znemožňoval přístup k právní ochraně, neboť národní soudy nejsou příslušné.

S jeho názorem se ztotožnil Tribunál v rozhodnutí *UPA v. Rada*, T-173/98. Nicméně v následném řízení o kasační stížnosti Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Tribunálu a vrátil se ke striktní aplikaci Plaumannova testu.¹⁴⁵ Podobná situace se opakoval i v dalších případech¹⁴⁶

Určitou změnu přinesla Lisabonská smlouva. Znění čl. 263 SFEU bylo změněno tak, že za stejných podmínek mohou fyzické nebo právnické osoby podat žalobu proti právním aktům s obecnou působností, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Jak lze vidět, daná změna sice rozšířila okruh aktů, proti kterým lze podat žalobu, nicméně nevyřešila zásadní problém v otázce *locus standi*.

Ze současné doby lze zmínit případ *WWF-UK Ltd v Council of the European Union*, T-91/07. Tento případ je významný z toho důvodu, že v jeho průběhu již byla pro Společenství závazná Aarhuská úmluva. WWF-UK Ltd. je environmentální NGO, která je součástí Executive Committee of the North Sea Regional Advisory Council (dále jen NS RAC). Jejím cílem bylo zrušení nařízení, která byla přijata v souvislosti s rybolovem v Severním moři. NS RAC byl poradním orgánem Komise při přijímání dotčené směrnice. K

¹⁴³ T-585/93 par. 59-60

¹⁴⁴ Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 21. března 2002 k případu C-50/00 UPA v. Rada

¹⁴⁵ Rozhodnutí C-50/00 UPA v. Rada

¹⁴⁶ *Jégo-Quéré et Cie SA v Commission*, T-177/01, kasační stížnost C-263/02 P; *EEB and Stichting Natuur en Milieu v Commission*, T-236/04

přijetí nařízení vydal kladné stanovisko, ve kterém však poukázal na minoritní názor některých společností a NGO, mezi nimi i WWF-UK Ltd.

WWF-UK Ltd. argumentovala tím, že jako člen NS RAC se aktivně podílela na přípravě stanoviska a snažila se ve všech fázích toto stanovisko ovlivnit. Tímto byl dle ní prokázán silný osobní zájem. Další argument byl, že členové NS RAC, kam WWF-UK patří, tvoří jasně odlišenou skupinu osob s jasnými zájmy, která je uznávána členskými státy a podílí se některých rozhodovacích procesech. Taktéž dodala, že s odkazem na čl. 2 odst. 5 a čl. 6 odst. 2 Úmluvy, měla právo být informována v rané fázi procedury environmentálního rozhodování a též být i zapojena do procesu přijímání nařízení.¹⁴⁷

Soudní dvůr opět potvrdil přístup z případu *Plaumann*. Vyjádřil se, že pouze NS RAC jako celek by mohl namítat porušení procesních pravidel zaručených nařízením č. 2371/2002, které zaručuje regionálním radám (RAC) možnost podat názory a podněty a tím vyhovět požadavkům čl. 263.

K argumentaci čl. 2 odst. 5 a čl. 6 odst. 2 Úmluvy Soudní dvůr vyjádřil názor, že tyto ustanovení poskytují WWF-UK Ltd. práva z titulu veřejnosti a nikterak ji neodlišují pro potřebu čl. 263. Soudní dvůr nakonec odmítl i argumentaci, kterou se WWF-UK Ltd. domáhala *locus standi* z titulu práva na efektivní ochranu týkající se poškození životního prostředí. Soudní dvůr se vyjádřil, že napadené nařízení zasahuje WWF-UK Ltd. z důvodu jejího zájmu na ochraně životního prostředí stejně, jako by zasahoval, kteroukoli jinou organizaci se stejným zájmem a tudíž ji to opět neodlišuje pro potřeby čl. 263.¹⁴⁸

Posledním v této linii judikatury je zatím případ C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami a další proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie*. Zde v kasační stížnosti navrhovatelé netvrdili nesprávné posouzení jejich *locus standi* Tribunálem, navrhovali ale, aby Soudní dvůr svoji judikaturní praxi s ohledem na změnu provedenou Lisabonskou smlouvou změnil a uplatnil kritérium „*podstatného škodlivého účinku*“ které by mohlo mít napadené nařízení na strany. Soudní dvůr se však i nadále držel ustálené judikatury: „*V tomto ohledu je třeba konstatovat, že druhá část čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU odpovídá, jak bylo konstatováno v bodě 55 tohoto rozsudku, části čl. 230 čtvrtého pododstavce ES. Znění tohoto ustanovení přitom nebylo změněno. Kromě toho neexistuje žádná skutečnost umožňující mít za to, že autoři Lisabonské smlouvy měli v úmyslu změnit dosah podmínek*

¹⁴⁷ T-91/07, par. 55

¹⁴⁸ T-91/07, par. 81-83

přípustnosti, které již byly stanoveny v čl. 230 čtvrtém pododstavci ES. Z přípravných prací týkajících se čl. III-365 odst. 4 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu kromě toho vyplývá, že dosah těchto podmínek neměl být změněn.“

Na závěr bych poznamenal, že taktéž Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy vyjádřil názor, že aplikace Plaumannova testu v odporuje čl. 9 odst. 3 Úmluvy, protože prakticky vylučuje veřejnost z možnosti danou žalobu podat.¹⁴⁹

Osobně se naprosto ztotožňuji s názorem, že současné řešení čl. 263 SFEU pomocí Plaumannova testu je prakticky ultimátní překážkou pro domáhání se soudní ochrany. Přijde mi poněkud absurdní, že prakticky vždy může ESD argumentovat, že na jedné straně tu existuje osoba domáhající se *locus standi*, s jasným záměrem, dotčená a odlišená od ostatních, nicméně vždy se může stát, že se objeví jiná osoba s podobným zájmem, stejně dotčená a tím už nebude původní osoba „unikátní“ a tudíž jí nebude přiznáno *locus standi*. Samotné ustanovení čl. 263 čtvrté odrážky je svým způsobem obsolentní, neboť ho prakticky není možné naplnit. Z mého pohledu byla při přijetí Lisabonské smlouvy promarněna velká příležitost jak tuto nerovnováhu napravit. V současné situaci nezbývá než doufat ve změnu judikatorní praxe. Určité náznaky již byly např. v případě UPA v. Rada, rozhodnutím Tribunálu T-13/98 nebo stanovisku generálního advokáta Jacobse.

¹⁴⁹ European Union ACCC/C/2008/32 (Part I) par. 86

Závěr

V úvodu jsem vznesl otázku:

„Poskytuje právo Evropské unie dostatečné možnosti pro účast veřejnosti na ochraně životního prostředí tak, jak ji definuje Aarhuská úmluva?“

a k ní připojil dvě hypotézy:

- 1) *Existují oblasti, kde není účast veřejnosti z materiálního hlediska dostatečně zaručena.*
- 2) *Možnosti účasti veřejnosti se rozšiřují.*

V závěrečném shrnutí na ně odpovím. V návaznosti na strukturu práce se budu vyhodnocovat hypotézy a odpovídat na výzkumnou otázku u každého pilíře účasti veřejnosti zvlášť.

Prvním krokem k účasti na ochraně životního prostředí je bezesporu **přístup k informacím**. Na tomto poli existuje určitá „schizofrenní aplikační praxe“. Na jedné straně stojí právní úprava, která naplňuje či v některých ohledech překračuje požadavky dané Aarhuskou úmluvou. Na druhé straně stojí orgány a subjekty Evropské unie, které se, jak jsem ukázal na přehledu rozhodnutí Soudního dvora, staví k pasivnímu poskytování informací velmi rezervovaně a vykládají právo na informace o životní prostředí restriktivně. Zde pak musí zasahovat Soudní dvůr, který ctí naopak linii extenzivního výkladu práva Pomáhá tak k větší transparentnosti a svým výkladem jde i za hranice požadavků Aarhuské úmluvy, například při připuštění přístupu k informacím o postojích aktérů legislativního procesu.

V rámci aktivního poskytování informací Evropská unie poskytuje široké možnosti jak se k informacím o životním prostředí dostat. Přesto je evidentní, že přes existenci mnoha informačních systémů s velkým množstvím přístupných informací, je to právě jejich množství co brání přehlednosti. Na tomto poli se rýsuje zajímavá iniciativa SEIS, která by měla sjednotit a zpřehlednit informační toky a tím přispět i ke snadnějšímu přístupu veřejnosti k informacím. Nicméně zavedení systému je prozatím v nedohlednu.

V oblasti přístupu k informacím je potvrzena druhá hypotéza této práce. Ať už judikaturou Soudního dvora, či stabilně se rozšiřujícím aktivním zpřístupňováním informací se možnosti účasti veřejnosti rozšiřují.

V rámci zkoumání jsem nenarazil na případ, kdy by nebylo z materiálního hlediska dostatečně zaručeno právo veřejnosti na informace, a tudíž se v této oblasti první hypotéza nepotvrdila.

První částečná odpověď na výzkumnou otázku tedy je „*Ano. Přes v práci popsané nedostatky má dle mého názoru veřejnost u subjektů a orgánů Unie efektivní přístup k informacím o životním prostředí.*“

Nutno v tomto ohledu ještě dodat, že se v posledních letech často vede diskuze nad tématem revize nařízení č. 1049/2001. Hlavními argumenty pro změnu jsou: velký posun vnímání práva na přístup k dokumentům vyplývající z judikatury Soudního dvora a přijetí Aarhuské úmluvy včetně nutnosti přizpůsobit se jejím požadavkům. Zatím však zůstává pouze u debat bez konkrétního uceleného legislativního návrhu.¹⁵⁰

Ve druhé části práce jsem se zabýval účastí veřejnosti na některých rozhodovacích procesech a též na přijímání environmentální legislativy. V této oblasti jsou činnosti Evropské unie omezeny především na přijímání plánů, programů a legislativy a proto byl také okruh mého zkoumání omezen.

Evropské právo dává veřejnosti z mého pohledu poměrně širokou škálu možností jak se do procesu přijímání plánů, programů a legislativy zapojit. Veřejnost zde však musí počítat se značnou časovou náročností takového procesu. Zároveň je třeba zdůraznit, že na evropské úrovni mají prakticky jedinou možnost efektivně promluvit do procesu organizace, které zastupují kolektivní zájmy. Tato skutečnost však podle mě není chybou, neboť ačkoliv Komise dělá průzkumy mezi širokou veřejností, k přímým jednáním potřebuje silné partnery s jasnými postoji, které už budou hájit zájmy skupiny lidí.

Jak jsem ukázal na analýze případu Right2Water, zapojení veřejnosti odpovídá všem požadavkům stanoveným Aarhuskou úmluvou. Zkoumaná iniciativa zatím nedošla až do fáze přijatého legislativního aktu a tudíž nelze říci, nakolik bude v konečné fázi úspěšná, zároveň se však jedná o první iniciativu a nenabízí se srovnání. Z tohoto pohledu nelze celkově účast veřejnosti z materiálního hlediska posoudit. Pokud se však podíváme na jednotlivé možnosti účasti veřejnosti, tyto jsou z mého pohledu účinné a transparentní a tudíž *naplňují materiální podstatu účasti veřejnosti.*

Tímto se pro druhý pilíř účasti veřejnosti vyvrací druhá hypotéza.

¹⁵⁰ Možným řešením mohl být návrh Komise na změnu - COM(2008) 229, který se nicméně zatím neuskutečnil.

Ačkoli jsem se soustředil především na účast veřejnosti v počátečních stádiích přípravy návrhu u Komise, existují také možnosti zapojení především zájmových skupin ve formě např. svazů či NGO, u dalších institucí Evropské unie zejména konzultace pořádané Evropským parlamentem.

Ve své práci jsem nabídl kromě rozboru stávající úpravy i pohled na dlouhodobý vývoj účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech. V souhrnu lze konstatovat, že posilování účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech je nastoleným trendem. Tímto se potvrzuje pro tuto oblast druhá hypotéza práce.

Druhá částečná odpověď na výzkumnou otázku tedy je: „*Ano. Veřejnost má dostatečné možnosti účasti na rozhodovacích procesech tak, jak ji definuje Aarhuská úmluva.*“

Jako nejproblematictější aspekt účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí vidím **přístup k právní ochraně.**

Jako první jsem se v práci zabýval konstrukcí potvrzující žádosti jako opravného prostředku. Jsem přesvědčen, že autoremedura jako jediný opravný prostředek v rámci mimosoudního řízení je nedostatečný. Toto potvrzují i statistiky uvedené ve čtvrté kapitole, které ukazují, že správnost soudně napadených potvrzujících žádostí je pouze kolem 55-65%. Je třeba uznat, že v evropském správním právu obecně chybí prvek nadřízeného orgánu tak, jak jej známe např. z ČR. Nicméně jeho zřízení pro speciální případy přezkoumávání správních aktů by mohlo pomoci kvalitnějšímu a jednoduššímu rozhodování, které by mohlo v zabránit některým soudním sporům, které jsou časově i finančně náročné. Přes výše uvedená fakta si troufám tvrdit, že i zde je účast veřejnosti zaručena jak z formálního, tak z materiálního hlediska.

Jiná situace ale nastává u přístupu k soudní ochraně. Vzhledem k aplikaci Plaumannova testu nejsou environmentální NGO, případně jednotlivé osoby, schopny napadnout rozhodnutí unijních orgánů u Evropského soudního dvora. Důvody uváděné zastánci Plaumannova testu – především důvod, že by došlo k hromadnému podávání žalob už k tak přetíženému evropskému soudnímu dvoru, jsou podle mě nesprávné. Není možné odstříhnout dotčenou veřejnost od opravného prostředku z důvodu, že by jeho využívání bylo spojeno s obtížemi, zvláště když jiná varianta nápravy neexistuje. Také to není příliš pozitivní signál pro samotné unijní orgány, které v těchto případech mohou spoléhat na to, že pokud se jim podaří vypořádat se s připomínkami těch, jimž je rozhodnutí určeno, tak se nemusí obávat

zásahů dotčené veřejnosti. Ochrana v rámci správního řízení probíhá v rámci vnitřního přezkumu u téhož orgánu a soudní ochrana je Plaumannovým testem prakticky vyloučena.

Tímto se v oblasti přístupu k právní ochraně potvrzuje první hypotéza práce. Nelze také pozorovat posun směrem ke změně v přístupu v této oblasti, čímž se vyvrací druhá hypotéza práce. Odpověď na výzkumnou otázku v této oblasti tedy je: *„Ne. Nejen z materiálního ale i formálního hlediska je o oblasti přístupu k právní ochraně účast veřejnosti tak, jak je předvídána Aarhuskou úmluvou nedostatečná.“*

I přes problémy popsané v práci lze pozorovat jednoznačný posun směrem k zajištění stabilní a účinné účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí v právu Evropské unie. Na závěr nezbyvá než vyjádřit přání, že to bude právě tento celkový pokrok, který nakonec odstraní překážky, které nyní pro efektivní účast veřejnosti existují.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

ANDRUSEVYCH, Andriy, et al. *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*. 2nd edition. Lviv: RASCE. 2011. 212 s.

Aarhus convention: an implementation guide. 2nd edition. United Nations Pubns. 2014. 281 s.

EEA. *The European environment — state and outlook 2015: synthesis report*. European Environment Agency, 2015. Copenhagen.

FUCHS, Jiří. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2012. 72 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009. 875 s.

KINGSTON Susane (ed.) *European perspective on environmental law and governance*. London: Routledge, 2014. 236 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 579 s.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *EC Environmental law*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 223 s.

KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental law*. 7th edition. London: Sweet & Maxwell, 2011, 465 s. ISBN: 978-0-41404-299-5

LABAYLE, H. *Openness, transparency and access to documents and information in the European U* Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

POMAHAČ, Richard, HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. 169 s.

STYLLOVÁ, J. PÍTROVÁ, L. PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 1344 s.

TOMÁŠEK, Michal a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013. 496 s.

VESELÝ, A. NEKOLA, M. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. 407 s.

Odborné články

OLIVER, Peter. Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention (2013). *Fordham International Law Journal*, 2013, Vol. 36, No. 1423. s. 1424 – 1469.

STEJSKAL, Vojtěch. Rozhodnutí o předběžné otázce C-240/09: Lesoochránárske zoskupenie VLK vs. MŽP Slovensko. *České právo životního prostředí*, 2011, č. 30. s. 87 – 96. ISSN: 1213-5542

SVOBODOVÁ, Markéta. Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii. ASPI. 20. 6. 2014. Cit. 27. 10. 2015. LIT48571CZ

TOMOSZKOVÁ, Veronika. Annual Conference on European environmental law 2011. *České právo životního prostředí*, 2011, č. 30. s. 64-70. ISSN: 1213-5542

Judikáty

Soudní dvůr:

Rozsudek ze dne 7. února 1985, *France v Association DBHU*, C-240/83, CELEX: 61983CJ0240

Rozsudek ze dne 18. prosince 2007, *Švédsko v. Komise*, C-64/05 P, CELEX: 62005CJ0064

Rozsudek ze dne 25. dubna 2007, *WWF European Policy Programme v. Council of the European Union*, T-264/04, CELEX: 62004TJ0264

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. prosince 2001, *Council v Hautala*, C-353/99, CELEX: 61999CJ0353

Rozsudek ze dne 6. prosince 2012, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE v. European Commission*, T-167/10, CELEX: 62010TJ0167

Rozsudek ze dne 4. května 2012, *Sophie In't Veld v Council*, T-529/09, CELEX: 62009TJ0529

Rozsudek ze dne 20. června 2010, *Komise v. The Bavarian Lager Co. Ltd.*, C-28/08 P, CELEX: 62008CJ0028

Rozsudek ze dne 22. května 2012, *Internationaler Hilfsfonds eV v Komise*, T-300/10, CELEX: 62010TJ0300

Rozsudek ze dne 8. října 2013, *Stichting Greenpeace Nederland v. Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)*, T-545/11, CELEX: 62011TJ0545

Rozsudek ze dne 21. září 2010, ve spojené věci *Švédsko a další v. API a Komise*, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, CELEX: 62007CJ0514

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 23. listopadu 2004, ve věci *Turco v. Rada*, T-84/03, CELEX: 62003TJ0084

Rozsudek ze dne 21. července 2011, ve věci *MyTravel Group plc a Švédské království v. Komise*, C-506/08 P, CELEX: 62008CJ0506

Rozsudek ze dne 17. října 2013 ve věci *Komise v. Acces Info Europe*, C-280/11 P, CELEX: 62011CJ0280

Rozsudek ze dne 21. června 2012 ve věci *IFAW v. Komise*, C-135/11 P, CELEX: 62011CJ0135

Usnesení Soudu prvního stupně (třetího senátu) ze dne 23. listopadu 1999 ve věci *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) proti Radě Evropské unie*, T-173/98, CELEX: 61998TO0173

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 25. července 2002 ve věci *UPA v. Rada*, C-50/00, CELEX: 62000CJ0050

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9. srpna 1995 ve věci *Stichting Greenpeace Council and Others v Commission*, T-585/93, CELEX: 61993TO0585

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 3. května 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA v Commission*, T-177/01, CELEX: 62001TJ0177

Rozsudek ze dne 1. dubna 2004, *Commission v Jégo-Quéré & Cie SA*, C-263/02P, CELEX: 62002CJ0263

Rozsudek ze dne 15. července 1953 *Plaumann & Co. v Komise*, věc 25/62, CELEX: 61962CJ0025

Rozsudek ze dne 28. listopadu 2005, *EEB and Stichting Natuur en Milieu v Commission*, T-236/04, CELEX: 62004TO0236

Rozsudek ze dne 2. června 2008, *WWF-UK Ltd v Council of the European Union*, T-91/07, CELEX: 62007TO0091

Rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Evropský parlament, Rada Evropské unie, Nizozemské království, Evropská komise*, C-583/11 P, CELEX: CELEX:62011CA0583

Rozhodnutí ze dne 8. března 2011 ve věci *Lesoochránárske zoskupenie VLK vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, CELEX: 62009CJ0240

Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy

Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006

European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, May 2011

Spain ACCC/C/2008/24 ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 September 2010

Spain ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, 08 February 20

United Kingdom ACCC/C/2010/52, ECE/MP.PP/C.1/2010/8, 14 February 2011

Ukraine ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 March 2005

United Kingdom ACCC/C/2008/27, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, November 2011

Kazakhstan ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 11 March 2005

Internetové zdroje

<http://europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

http://ec.europa.eu/yourvoice/index_cs.htm

O'NEILL, B., LIVINGSTONE, S., McLAUGHLIN, S. COM(2007) 185, Zelená kniha: Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropského společenství, Přezkum. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>

SVOBODOVÁ, Markéta. *Evropská občanská iniciativa jako pokus o přímou demokracii v Evropské unii*. ASPI. 20. 6. 2014. Cit. 27. 10. 2015. LIT48571CZ

EUROPEAN OMBUDSMAN. *Putting it Right? - How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2013* [online]. 21. ledna 2016 [cit. 28. ledna 2016]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/followup.faces/cs/58401/html.bookmark>

Právní předpisy

Rozhodnutí Rady ze dne 17. února č. 2005/370/ES 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. května 2005, s. 1 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 6. září 2006 č. 1367/2006, o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úř. věst. L 274, 25. září 2006, s. 13 a násl.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22 července 2002 o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí. Úř. věst. L 242, 10. září 2002, s. 1 a násl.

Smlouva o fungování Evropské unie

Smlouva o Evropské unii

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. Úř. věst. L 354 28. prosince 2013, s. 171 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 26. dubna 2009, o Evropské agentuře pro životní prostředí a pozorovací síti pro životní prostředí. Úř. věst. L 126, 21. května 2009, s. 13 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Úř. věst. L 145, 31. května 2001, s. 331 a násl.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 401/2009 ze dne 23. dubna 2009, o Evropské agentuře pro životní prostředí a Evropské informační a pozorovací síti pro životní prostředí. Úř. věst. L 126, 21. května 2009, s. 13 a násl.

Council regulation (EEC) No. 880/92 of 23 March 1992 on a Community eco-label award scheme. Official Journal of the European Communities. Úř. věst. L 99, 11. dubna 1992, s. 1 a násl.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Úř. věst. L 41/26, 14. února 2003, s. 375 a násl.

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

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, COM(2010) 743, ze dne 15. prosince 2010, Evropský akční plán „eGovernment“ na období 2011–2015 Využívání IKT na podporu inteligentní, udržitelné a inovativní veřejné správy.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 18. prosince 2000, č. 45/2001, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů. Úř. věst. L 8, 12. ledna 2001, s. 1 a násl.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010, č. 2010/75/EU, o průmyslových emisích, Úř. Věst. L 334, 17. prosince 2010, s. 17 a násl.

Rozhodnutí rady ze dne 23. září 2013 o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU, č. 2013/488/EU, Úř. Věst. L 274, 15. října 2013, s. 1 a násl.

Sdělení Komise, COM(2002) 704, ze dne 11. prosince 2002, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.

Sdělení komise, COM(2001) 428, ze dne 12. října 2001, European governance – A white paper, Úř. Věst. C 287, 12. října 2001, s 1 a násl.

Rozhodnutí Komise č. 2008/401/ES, ze dne 30. dubna 2008, kterým se mění její jednací řád, Úř. Věst. L 140, 30. května 2008

Sdělení Komise, COM(2012) 746, ze dne 12. prosince 2012, Účelnost právních předpisů EU

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), ze dne 16. února 2011, č. 211/2011, o občanské iniciativě, Úř. Věst. L 65, 11. dubna 2011, s 1 a násl.

Sdělení Komise, COM(2015) 215, ze dne 19. května 2015, Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU.

Interinstitucionální dohoda - Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU, Úř. Věst. L227, ze dne 19. října 214, s. 11 a násl.

Sdělení Komise, COM(2013) 515, ze dne 10. července 2013, o používání nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v průběhu roku 2012

Sdělení Komise, COM(2014) 619, ze dne 8. října 2014, o používání nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v průběhu roku 2013

Sdělení Komise, COM(2015) 391, ze dne 6. srpna 2015, o používání nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v průběhu roku 2014

Rozhodnutí Komise č. 2008/50/ES ze dne 13. prosince 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o Aarhuské úmluvě, pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů, Úř. věst. L 13, 16. ledna 2008, s. 24 a násl.

Návrh Komise č. COM(2008) 229, ze dne 30.4.2008, na změnu nařízení č. 1049/2001

Sdělení Komise, COM(2000) 11, ze dne 18. ledna 2000, Discussion paper: The Commission and Non-governmental organisation building a stronger partnership.

Sdělení Komise COM(2006) 194, ze dne 3. května 2006. Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost