



Parlament České republiky  
Kancelář Poslanecké sněmovny

**Parlamentní institut**

## PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Informační studie č. 4.006

Zpracovala: JUDr. Eva Kružíková, CSc.

březen 1995

## **PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ**

### **1. Význam práva na informace o životním prostředí**

Právo na informace o životním prostředí je jednou z oblastí práva životního prostředí, jejíž význam se při úvahách o harmonizaci našeho právního řádu s právním řádem Evropské unie poněkud opomíjí. Vzhledem k důležitosti, která se v této mezinárodní organizaci přikládá otázkám ochrany práv občanů, je však třeba se jím vážně zabývat. V současné době patří v demokratických státech k jednomu z důležitých práv občanů. Je tomu tak proto, že informovanost o stavu životního prostředí je předpokladem takového chování člověka, které je v souladu s požadavky ochrany životního prostředí.

Kromě toho se ve vyspělém světě za jeden z nejvýznamnějších principů řízení ochrany životního prostředí považuje aktivní účast veřejnosti ve všech fázích tohoto procesu. V některých státech jde tento princip tak daleko, že například nevládní organizace zabývající se touto problematikou jsou oprávněny podávat žaloby vůči orgánům státu pro neplnění povinností uložených jim zákony a i jinak aktivně vystupovat v občanskoprávních i správních řízeních týkajících se škod na životním prostředí (USA a do určité míry i Nizozemí). Podmínkou jakékoli aktivní účasti občanů v ochraně životního prostředí je však znalost situace - stavu životního prostředí, jeho příčin i důsledků zejména pro lidské zdraví.

### **2. Právo na informace o životním prostředí v právní úpravě EU**

Právo na informace o životním prostředí je upraveno v právních předpisech řady evropských států. V zájmu sjednocení této úpravy, zejména základních principů, pojmů a požadavků bylo rozhodnuto vydat základní právní předpis k této problematice i na úrovni Evropského společenství. V roce 1990 proto Rada Evropských společenství schválila směrnici č. 90/313/EEC, o volném přístupu k informacím o životním prostředí (on the Freedom of Access to Information on the Environment).

Cílem směrnice je zajistit volný přístup k informacím o životním prostředí, které mají k

dispozici orgány veřejné správy, a volné šíření těchto informací. Směrnice si rovněž klade za cíl stanovit základní požadavky a podmínky, za nichž tyto informace musí být dostupné.<sup>1</sup>

Směrnice definuje pojem "informace o životním prostředí". Považuje za ně jednak všechny dostupné informace o stavu vod, ovzduší, půdy, fauny, flóry, krajiny a přírodních stanovišť i informace o činnostech (včetně těch, které mají škodlivé účinky, jako je hluk) nebo o opatřeních, která na tyto složky negativně působí nebo mohou působit; dále také informace o činnostech nebo opatřeních, jejichž cílem je ochrana uvedených složek, včetně správních opatření a programů ochrany životního prostředí. Jde o informace ve formě psané, audiovizuální nebo ve formě počítačových databází.<sup>2</sup>

Za "orgány veřejné správy" pak směrnice považuje všechny orgány veřejné správy na ústřední, regionální nebo místní úrovni, jež mají působnost a informace vztahující se k životnímu prostředí, kromě orgánů vykonávajících soudní nebo legislativní činnost.<sup>3</sup>

V návaznosti na vymezení těchto základních pojmů stanoví směrnice několik principů, jež členské státy EU musí ve svých právních rádech dodržet:

- volný přístup k informacím musí být zajištěn na žádost všem právníkům i fyzickým osobám, aniž by musely prokazovat zájem na jejich poskytnutí (čl. 3 odst. 1);
- orgán veřejné správy je povinen odpovědět na žádost o informaci o životním prostředí co nejdříve, nejpozději však do dvou měsíců; odmítne-li informaci poskytnout, musí ve své odpovědi uvést důvod odmítnutí (čl. 3 odst. 4);

---

<sup>1</sup> "to ensure freedom of access to, and dissemination of, information on the environment held by public authorities and to set out the basic terms and conditions on which such information should be made available".

<sup>2</sup> "...any available information in written, visual, aural or data-based form on the state of water, air, soil, fauna, flora, land and natural sites, and on activities (including those which give rise to nuisances such as noise) or measures adversely affecting, or likely so to affect these, and on activities or measures designed to protect these, including administrative measures and environmental management programmes".

<sup>3</sup> "...any public administration at national, regional or local level with responsibilities, and possessing information, relating to the environment with the exception of bodies acting in a judicial or legislative capacity".

- ten, kdo je přesvědčen, že orgán veřejné správy jeho žádost o informaci bezdůvodně odmítl nebo že ji ignoroval či zodpověděl nedostatečně, může žádat přezkoumání takového rozhodnutí v občanskoprávním nebo správněprávním řízení, v souladu s pravidly vnitrostátního právního řádu (čl. 4);
- členské státy mohou podávání informací o životním prostředí zpoplatnit; úplata však nesmí být nepřiměřeně vysoká (čl. 5);
- povinnost zpřístupnit informace o životním prostředí za stejných podmínek jako orgány veřejné správy mají i subjekty, jež plní úkoly veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí a spadají pod kontrolu orgánů veřejné správy, a to buď prostřednictvím příslušného orgánu veřejné správy anebo přímo (čl. 6);
- členské státy jsou povinny zajistit, že veřejnost bude informována o celkovém stavu životního prostředí např. formou pravidelných publikací zpráv o životním prostředí (čl. 7).

Velice důležité je ustanovení směrnice, podle něhož lze informaci o životním prostředí odmítnout jen z důvodů, jež jsou v tomto ustanovení uvedeny (čl. 3 odst. 2). Jde o informace, jež se dotýkají

- a) důvěrné povahy řízení před orgány veřejné správy, mezinárodních vztahů a obrany státu,
- b) veřejné bezpečnosti,
- c) otázek, které jsou nebo nedávno byly předmětem soudního řízení nebo vyšetřování (včetně disciplinárního) či předběžného vyšetřování,
- d) obchodního nebo průmyslového tajemství, včetně duševního vlastnictví,
- e) důvěrnosti osobních dat a (nebo) registrů,
- f) dokumentů poskytnutých třetí stranou, jež nemá právní

povinnost je poskytovat,

- g) dokumentů, jejichž zveřejnění by mohlo vést k poškození životního prostředí, jehož se týkají.

Orgán veřejné správy může odmítnout poskytnutí takových informací, které by zahrnovaly nedokončené dokumenty či údaje nebo interní sdělení. Stejné právo má, je-li žádost o informaci evidentně nepřiměřená či formulovaná příliš obecně (čl. 3 odst. 3).

Kvalitu právní úpravy práva na informace o životním prostředí lze tedy posuzovat, jak mimo jiné vyplývá i ze zmíněné směrnice ES, z těchto několika hledisek:

- předmět práva a jeho subjekty,
- mechanismus poskytování informací,
- důvody odepření informací,
- úplatnost poskytnutí informací,
- nástroje vymáhání tohoto práva.

### **3. Česká právní úprava přístupu k informacím o životním prostředí**

Zhodnotit českou platnou právní úpravu podle toho, nakolik uvedeným hlediskům vyhovuje, je poměrně jednoduché.

#### **3.1. Předmět práva na informace a jeho subjekty**

Právo na informace je upraveno především v Listině základních práv a svobod, která v čl. 17 upravuje právo na informace obecně. Stanoví, že svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny - odst. 1. V odst. 2 uvádí, že každý má právo ... svobodně vyhledávat, přijímat a

rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Odstavec 5 stanoví, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení pak stanoví zákon.

Na informace o životním prostředí se vztahuje čl. 35 odst. 2 Listiny: každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. To znamená, že právo na informace má každý občan státu bez omezení.

Obecnější ustanovení Listiny ukládají orgánům státní správy a samosprávy povinnost odpovídající právu občana, tj. povinnost informace poskytovat. Z tohoto ustanovení vyplývá i povinnost orgánů ochrany životního prostředí poskytovat informace o otázkách, které jsou v jejich kompetenci.

Zvláštní právní úpravu práva na informace o životním prostředí obsahuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Stanoví, že každý má právo na pravdivé a přiměřené informace o stavu a vývoji životního prostředí, příčinách a důsledcích tohoto stavu, na informace o připravovaných činnostech, které by mohly vést ke změně stavu životního prostředí, a na informace o opatřeních, která orgány odpovědné za ochranu životního prostředí podnikají při předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí - § 14.

Zákon o životním prostředí je konkrétnější než Listina základních práv a svobod; vymezuje přesněji obsah práva na informace o životním prostředí. Na rozdíl od Listiny, která hovoří o "včasných a úplných" informacích, však zákon hovoří o informacích "pravdivých a přiměřených". To znamená, že jeho formulace není zcela totožná s ústavním pořádkem. Především je to však formulace, která předem umožňuje vyložit toto právo v neprospěch toho, kdo o informace žádá s tím, že pro něho nejsou "přiměřené".

Listina a zákon o životním prostředí poměrně dostatečně vymezují předmět práva na informace (zde zejména zákon o životním prostředí), ačkoli nedefinují, tak jak je to uvedeno ve směrnici ES, pojem "životní prostředí", jehož se informace týkají. Zde je třeba využít definice tohoto pojmu obsažené v zákoně o životním prostředí, v § 2. Listina rovněž vymezuje orgány povinné informace poskytovat. Bylo by však vhodné přímo v souvislosti s ochranou životního prostředí stanovit výslovně, které orgány veřejné správy jsou povinny informace o životním prostředí poskytovat, tak jak je to uvedeno ve směrnici ES, čl. 2 (a).

Plně v souladu se směrnicí je česká právní úprava v tom smyslu, že právo na informace dává každému - neuvádí právní titul opravňující informaci žádat.

Mimo těchto právních předpisů je právo na informace zvlášť upraveno ještě v tzv. složkových zákonech. Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění zákona č. 218/1992 Sb. V § 13 stanoví povinnost orgánů ochrany ovzduší zveřejňovat včasné a úplné informace o kvalitě ovzduší a o podílu jednotlivých zdrojů na jeho znečišťování (§ 13). Zákon vychází z formulace obsahu práva, která je uvedena v Listině základních práv a svobod, a formuluje povinnost orgánů státní správy. Kromě toho ukládá rovněž povinnost přímo provozovatelům velkých zdrojů znečišťování ovzduší. Podle § 7 odst. 1 jsou povinni při vážném a bezprostředním ohrožení nebo zhoršení kvality ovzduší mimo jiné vhodným způsobem informovat veřejnost (písm. h/) a dále ji informovat i o znečištění ovzduší ze zdroje znečišťování a o opatřeních prováděných k omezení tohoto znečištění (písm. k/).

Povinnosti orgánů státní správy jsou pak konkretizovány zejména v zákoně č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, ve znění zákona č. 211/1993 Sb.

Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, stanoví jen povinnost příslušného orgánu informovat na požádání původce odpadu o existenci a sídlech zařízení vhodných ke zneškodnění jím produkovaného odpadu (§ 4 odst.5). Ustanovení § 7 odst. 2 písm. b/ mu ukládá zveřejňovat druhy sbíraných odpadů a podmínky jejich sběru a výkupu osobou oprávněnou ke sběru, výkupu či úpravě odpadů. Původci odpadů a další osoby jsou podle zákona povinni poskytovat údaje příslušným orgánům. Nejde tedy podle tohoto právního předpisu o volný přístup k informacím vztahující se na všechny právnické a fyzické osoby.

Vyhláška č. 401/1991 Sb., o programech odpadového hospodářství, ukládá v § 3 odst. 5 okresním úřadům povinnost zajistit, aby se každý mohl seznámit s programem odpadového hospodářství okresu, což představuje jistou specifikaci předmětu práva na informace o životním prostředí.

Zcela nedostatečná je úprava práva občanů na informace ve vodním právu. Zákon o státní správě ve vodním hospodářství č. 130/1974 Sb. (úplné znění pod č. 458/1992 Sb.) uvádí v § 15 odst. 3 pouze právo nahlížet do vodohospodářské evidence, ale teprve po "osvědčení oprávněného zájmu" o skutečnosti tam uvedené.

Přestože definice předmětu práva na informace uvedená v zákoně o životním prostředí je poměrně široká, není dostatečným základem pro určení, na jaké informace v konkrétních případech má každý právo. To je důležité zejména na takových úsecích, jako je např. znečištění ovzduší škodlivinami, druhy produkovaných odpadů, chemické látky poškozující životní prostředí a zdraví apod. V tomto směru je nezbytná podrobnější právní úprava ve zvláštních právních předpisech upravujících jednotlivé úseky ochrany životního prostředí.

Prakticky nejlépe je v tomto smyslu právo na informace upraveno v zákoně č. 114/1992



Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 72 odst. 1 vymezuje přesně, na jaké informace se toto právo vztahuje:

- normativní správní akty v ochraně přírody,
- návrhy na zahájení správního řízení,
- vydaná rozhodnutí včetně rozhodnutí v odvolacím nebo přezkumném řízení,
- všechny písemné a jiné podklady pro vydaná rozhodnutí, zejména zápisy, protokoly, svědecké výpovědi, písemné důkazy, odborné posudky,
- návrhy na vyhlášení části přírody za zvláště chráněnou, vyjádření vlastníků či nájemců pozemků k tomuto záměru,
- jiné důležité informace, které se vztahují k výkonu a řízení ochrany přírody, známé příslušnému orgánu, zejména údaje o stavu a vývoji přírodního prostředí.

Zákon formuluje povinnost orgánů, které vykonávají státní správu v ochraně přírody vést v rozsahu své působnosti přehled informací, který obsahuje údaje uvedené výše. Podle odst. 2 ustanovení téhož paragrafu musí tyto informace být přístupné fyzickým a právnickým osobám.

Z hlediska předmětu práva na informace a oprávněných i povinných subjektů česká platná právní úprava poměrně vyhovuje požadavkům kladeným směrnicí ES. Je však nezbytná specifikace předmětu tohoto práva ve zvláštní právní úpravě jednotlivých součástí ochrany životního prostředí podobně, jako to činí zákon o ochraně přírody a krajiny.

Se zněním příslušného ustanovení směrnice, že jde o informace ... o činnostech ... a opatřeních, která negativně působí nebo mohou působit na životní prostředí není také zcela totožné znění českého zákona o životním prostředí uvádějící, že jde o informace o příčinách

určitého stavu životního prostředí. Tato formulace nemusí některé stávající činnosti znečišťující životní prostředí postihnout. Bylo by proto třeba, aby předmět tohoto práva byl vyjádřen precizněji.

### 3.2. Mechanismus poskytování informací

Z tohoto hlediska jde například o takové otázky, jako je způsob, jakým může občan o poskytnutí informace žádat, kdy a kde, zda si může činit výpisky, fotokopie dokumentů, v jaké lhůtě je příslušný orgán povinen mu odpovědět apod. Patří sem i rozlišení, které druhy informací podávají které stupně orgánů státní správy a jejich útvary.

Pokud jde o takovýto mechanismus, žádný z uvedených právních předpisů se touto otázkou nezabývá. Výjimkou je pouze zákon o ochraně přírody a krajiny. Stanoví v § 72 odst. 2, že informace musí být přístupné v pracovní době orgánů ochrany přírody. Každý má pak právo pořizovat si potřebné výpisy z uvedených dokumentů, a je-li to provozně možné, má právo na pořízení jejich kopií orgánem ochrany přírody, a to za cenu materiálových nákladů.

V tomto směru tedy platná právní úprava nevyhovuje zcela směrnicí ES, a to zejména pokud jde o formu poskytovaných informací. V žádném právním předpisu se rovněž nehovoří výslovně o lhůtách, jež jsou příslušným orgánům předspsány pro poskytnutí informací, a to ani v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

### 3.3. Důvody odepření informací

Listina základních práv a svobod stanoví, že právo na informace lze omezit jen zákonem, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, pro bezpečnost státu, veřejnou

bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (čl. 17 odst. 4). Zákon o životním prostředí odkazuje na zvláštní předpis, který by měl stanovit případy, kdy lze poskytnutí informací omezit nebo odmítnout (§ 14).

Tento požadavek splňuje pouze zákon o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že výše zmíněné informace jsou přístupné fyzickým a právnickým osobám, nejsou-li předmětem hospodářského, obchodního či státního tajemství nebo pokud zveřejněním místa výskytu zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů hrozí jejich nepřipustné rušení či ohrožování (§ 72 odst. 2). Jiné složkové zákony takovéto omezení nespecifikují. Z toho vyplývá, že jediné omezení může vycházet ze skutečnosti, že informace je předmětem státního, hospodářského nebo obchodního tajemství.

Pokud jde o státní tajemství, jsou tyto otázky upraveny zákonem č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, ve znění zákona č. 383/1990 Sb. a zákona č. 558/1991 Sb. Po novelizaci z roku 1990 mají občané právo nahlížet do seznamů skutečností tvořících státní tajemství. Na zákon navazuje nařízení vlády č. 419/1990 Sb., o základních skutečnostech tvořících předmět státního tajemství. Obecně vyjmenovává základní skutečnosti, které tvoří státní tajemství. Nařízení vlády č. 148/1971 Sb., o ochraně hospodářského a služebního tajemství, ve znění nařízení vlády č. 420/1990 Sb., upravuje oblast hospodářského a služebního tajemství, vymezuje otázky, které jsou jejich předmětem a odkazuje na seznamy vedené a doplňované ministrem vnitra.

Nejčastěji používaným zdůvodněním pro odmítnutí informace je poukaz na obchodní tajemství. Jeho definici uvádí obchodní zákoník, zákon č. 513/1991 Sb. Je však formulována natolik obecně, že není obtížné odkazem na ni zdůvodnit odmítnutí téměř jakékoli informace.

Podle této definice jsou obchodním tajemstvím "veškeré skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy související s podnikem, které mají skutečnou nebo alespoň potenciální materiální či nemateriální hodnotu, nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje".

Problematická je v této souvislosti povinnost pracovníků České inspekce životního prostředí na úseku vodního hospodářství a ochrany lesního půdního fondu zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s výkonem svých pracovních povinností. Je těžké představit si, které skutečnosti související např. s čistotou vod se pracovníci inspekce dozvědí mimo plnění svých pracovních úkolů; takto formulovaná povinnost je navíc v rozporu s právem občanů na informace o životním prostředí stanoveným jednak v Listině základních práv a svobod a jednak v zákoně o životním prostředí.

### 3.4. Úplatnost poskytnutí informací

Otázku úplatnosti poskytování informací o životním prostředí řeší pouze zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb. Ustanovení § 72 odst. 2 stanoví, že informace jsou bezúplatné, s výjimkou informací využívaných k obchodním účelům, které nepatří mezi údaje uvedené v § 72 odst. 1 písm. a/-e/.

Prakticky všechny státy, v nichž je volný přístup k informacím o životním prostředí právně řešen, poskytování těchto informací zpoplatňují. Je to logické, protože poskytnutí pravdivé informace je často ze strany příslušného orgánu, resp. jeho pracovníků, spojeno s většími či menšími nároky na čas a odbornost. S ohledem na potřebu zpřístupnit tento druh

informací co nejširšímu okruhu osob lze výši poplatků odlišit - např. nižší poplatky pro nevládní organizace či fyzické osoby apod.

Naše právní úprava v tomto směru vyžaduje doplnění, aby byla alespoň na úrovni požadavků ES.

### 3.5. Nástroje vymáhání práva na informace

Vymáhání, resp. realizace tohoto práva je v naší právní úpravě snad nejproblematictější aspektem. Pokud orgán státní správy nebo samosprávy odepře občanovi nebo nevládní organizaci poskytnout informaci o životním prostředí, nedává mu náš právní řád žádný prostředek, jak se tohoto svého práva domoci, kromě práva podat proti počínání příslušného orgánu stížnost. Protože odmítnutí nemá povahu správního rozhodnutí, nelze se proti němu odvolat podle správního řádu. To platí i pro využití správního soudu. Žalobu k němu lze podat jedině proti pravomocnému správnímu rozhodnutí. Možnost žádat náhradu škody na majetku nebo na zdraví prostřednictvím soudu a podle občanského zákoníku není v našem případě asi příliš reálná. Bylo by obtížné dokazovat, že v důsledku odepření informace k takovému poškození došlo.

Poměrně obtížná je v důsledku formálních náležitostí i cesta stížnosti k Ústavnímu soudu.

I toto hledisko práva na informace je tedy evidentně v platné právní úpravě ČR zcela nedostatečně vzato v úvahu, a bude proto nezbytné se jím co nejdříve zabývat de lege ferenda.

## 4. Shrnutí

---

Z toho, co bylo dosud uvedeno o právu na informace o životním prostředí a souladu české právní úpravy s právem ES, je zřejmé, že náš právní řád relativně dobře pokrývá první aspekt tohoto problému, tj. předmět práva na informace a jeho subjekty. Ani zde však právní úprava není zcela dostačující, protože nespecifikuje dostatečně obsah tohoto práva. Zcela neuspokojivě je pak tato otázka upravena v některých "složkových" právních předpisech.

V celé právní úpravě nejsou zřetelně a provázaně uvedeny povinnosti znečišťovatelů životního prostředí (popř. subjektů využívajících přírodní zdroje) podávat informace příslušným orgánům státní správy a následná povinnost těchto orgánů tyto informace zpřístupňovat veřejnosti tak, aby bylo učiněno zadost ustanovením Listiny základních práv a svobod a zákona o životním prostředí.

Ostatní čtyři aspekty buď právně upraveny nejsou vůbec anebo jen nedostatečně. Do určité míry je výjimkou zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., který je v tomto smyslu nejpropracovanější.

Nejzávažnějšími mezerami v právním řádu je jednak nedostatečná specifikace důvodů, pro něž mají příslušné orgány právo odmítnout poskytnutí informace, a jednak v podstatě neexistence obrany proti takovému odmítnutí.

Tyto dva nedostatky naší právní úpravy jsou však velice závažné. Znemožňují totiž oprávněným osobám důsledné uplatnění práva na informace. I kdyby byly předchozí aspekty sebelépe pokryty právní úpravou, tento nedostatek reálnost práva na informace o životním prostředí zpochybňuje.

Protože Evropská unie klade velký důraz právě na ochranu práv občanů, je třeba právě uvedeným dvěma nedostatkům našeho práva věnovat zvýšenou pozornost.

*Pramen:*

*Sbírka zákonů ČR*

*Směrnice Rady ES č. 90/313/EEC*