

Obsah

Úvod	3
Přístup veřejnosti k informacím	5
Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí	18
Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí	28
Další informační zdroje	36

*Překlad vybraných kapitol z publikace
„THE AARHUS CONVENTION, AN IMPLEMENTATION GUIDE“*

*Autoři: Stephen Stec a Susan Casey-Lefkowitz
Ediční poradce: Jerzy Jendroska*

Originální publikaci vydalo Regionální environmentální centrum, s finanční podporou
Dánského úřadu pro ochranu životního prostředí, 2000 ISBN 92-1-116745-0

*Výběr kapitol a úpravu textu se zřetelem na specifické podmínky implementace Aarhuské
úmluvy v ČR zajistily Zelený kruh (ing. Zuzana Drhová), česká kancelář REC (Mgr. Simo-
na Šulcová) s odbornou garancí Ministerstva životního prostředí (ing. Marta Černá, CSc.).
Text neprošel jazykovou úpravou.*

Vydalo MŽP 2001
ISBN 80-7212-17

Úvod

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, známá jako Aarhuská úmluva, je přelomovým dokumentem pro životní prostředí a demokracii.

Dle preambule Aarhuské úmluvy má každý jedinec právo žít v prostředí přiměřeném jeho zdraví a pohodě a má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat stav životního prostředí ve prospěch dnešních i budoucích generací. Mají-li občané uplatňovat toto právo a dostát této povinnosti, musí mít přístup k informacím o životním prostředí, musí mít právo podílet se na rozhodování týkajícím se životního prostředí a musí mít přístup k právní ochraně.

Z historie Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva byla připravena na půdě Evropské hospodářské komise OSN a předcházela jí řada mezinárodních dokumentů.

- 1972 Stockholmská deklarace o životním prostředí (propojila ve svém principu č. 1 problematiku životního prostředí s lidskými právy).
- 1980 Salzburšská deklarace o ochraně práv na informace a na aktivní účast při rozhodování.
- 1987 Naše společná budoucnost. Zpráva Světové komise o životním prostředí a rozvoji.
- 1988 Dodatečný protokol k Americké úmluvě o lidských právech.
- 1989 Evropská charta o životním prostředí a zdraví.
- 1992 Deklarace z Ria (princip 10 položil základy pro tři pilíře Aarhuské úmluvy).
- 1993 Deklarace z druhé celoevropské konference „Životní prostředí pro Evropu“ (označila účast veřejnosti na rozhodování jako prioritu pro další období).
- 1995 Sofijská směrnice ze třetí ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“ o přístupu k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí.

Aarhuskou úmluvu podepsalo 35 evropských a středoasijských zemí na celoevropské ministerské konferenci v dánském Aarhusu v červnu 1998. Aarhuská úmluva je první mezinárodní úmluvou, k jejíž přípravě byli již od počátku přizváni zástupci nevládních organizací. Koncem roku 2000 měla Aarhuská úmluva již 40 signatářů. Mezi nimi je také Česká republika, která v osobě Josefa Vavrouška iniciovala mezinárodní proces „Životní prostředí pro Evropu“ a po celou dobu příprav Úmluvy hrála velmi aktivní roli. Zástupci České republiky aktivně vystupovali i na následných dvou setkáních signatářů Aarhuské úmluvy (v roce 1999 v Kišiněvu, v roce 2000 v Dubrovniku), kde se Česká republika ujala vedení pracovní skupiny zaměřené na zavádění integrovaných registrů úniků znečišťujících látek (PRTR) ve smyslu ustanovení Aarhuské úmluvy.

Do konce roku 2000 Aarhuskou úmluvu ratifikovalo 9 zemí (Ázerbajdžán, Bělorusko, Dánsko, Gruzie, Moldávie, Rumunsko, Jugoslávie, Turkménie a Ukrajina). **Česká republika přislíbila její ratifikaci na druhém setkání signatářů Úmluvy v průběhu prvního pololetí roku 2001.**

Přípravou podmínek pro úspěšnou ratifikaci a implementaci Aarhuské úmluvy v České republice se již od roku 1998 zabývá pracovní skupina na ministerstvu životního prostředí, vedená náměstkem ministra - ředitelem sekce politiky životního prostředí. Do budoucna je žádoucí, aby tato skupina získala meziresortní charakter.

Předložená publikace vychází ze studie „The Aarhus Convention“, EHK/OSN, New York a Ženeva, 2000, připravené Regionálním environmentálním centrem pro střední a východní Evropu. Originální publikace má 185 stran (formát A4). Publikace je užitečnou pomůckou pro zavádění Aarhuské úmluvy do praxe.

Příručka je rozdělena na tři kapitoly odpovídající třem pilířům Úmluvy:

I. právo na informace o životním prostředí (čl. 4, 5 Úmluvy)

Aarhuská úmluva usiluje o zlepšení informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí a jeho dopadu na lidské zdraví. Dle Aarhuské úmluvy má každý právo takové informace získat. Důraz je přitom kladen na aktivní přístup veřejné správy v poskytování informací, na uživatelsky srozumitelné a přístupné formy poskytování informací s maximálním využitím Internetu a elektronických médií.

Dle Aarhuské úmluvy musí veřejná správa nejen shromažďovat, aktivně šířit a na vyžádání poskytovat informace, ale také aktivně informovat o tom, jaké informace má k dispozici, jak se k nim lze dostat, jak se zapojit do rozhodování a jak se lze v případě odepření informací či účasti na rozhodování domáhat spravedlnosti.

II. účast veřejnosti na rozhodování (čl. 6, 7, 8 Úmluvy)

Aarhuská úmluva vychází z předpokladu, že informovaná veřejnost má zájem se vyjádřit k otázkám dotýkajících se životního prostředí. Aarhuská úmluva jí to umožňuje zajištěním práva dotčené veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů. I když se tak rozhodování zdánlivě komplikuje, účast zástupců veřejnosti přispívá k větší transparentnosti, zkvalitnění výsledných rozhodnutí a posléze i k jejich účinnější implementaci. Demokracie v pojetí 21. století znamená více než jen svobodné volby. Od státní správy i volených zástupců se očekává, že konzultují s veřejností své záměry, programy a plány. Důraz je kladen na co nejčasnější zapojení veřejnosti, v té fázi rozhodovacích procesů, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené.

III. přístup k právní ochraně (čl. 9 Úmluvy)

Aarhuská úmluva řeší i situaci, kdy dochází k odepření práva na informace a práva na účast na rozhodování. Aarhuská úmluva dává veřejnosti právo na přístup ke spravedlnosti. Třetí pilíř úmluvy zajišťuje přístup veřejnosti k nezávislému přezkoumání postupu veřejné správy ve věcech životního prostředí.

Výběr textu a některé adaptace na české podmínky prováděli společně pracovníci české kanceláře REC, Zeleného kruhu a MŽP, se zřetelem k předpokládaným uživatelům příručky: pracovníkům veřejné správy, tzn. ústředních, regionálních i okresních orgánů státní správy a samosprávy, nestátním neziskovým organizacím a ostatním zájemcům o danou problematiku z odborné i laické veřejnosti. Struktura textu je pro lepší orientaci čtenáře volena jednoduše:

- výklad termínů, vysvětlení pojmů a definic,
- doporučení postupů pro uplatnění požadavků Aarhuské úmluvy v praxi,
- komentář k vybraným ustanovením Aarhuské úmluvy,
- příklady zkušeností z různých zemí.

Na konci příručky je uveden seznam některých informačních zdrojů.

Pilíř I

Přístup veřejnosti k informacím

Přístup veřejnosti k informacím je ošetřen článkem 4, o přístupu k environmentálním informacím, a článkem 5, o shromažďování a šíření environmentálních informací. Článek 4 stanoví obecné právo osob získat přístup k stávajícím informacím na základě žádosti, což je případ známý jako „pasivní“ přístup k informacím. Článek 5 stanoví povinnosti veřejné správy shromažďovat a šířit informace ze své vlastní iniciativy, což je případ známý jako „aktivní“ přístup k informacím.

Environmentální informace jsou definovány v článku 2 odstavci 3; zahrnují stav složek životního prostředí a faktory, které mají na životní prostředí vliv, které ovlivňují rozhodování v záležitostech životního prostředí a zdravotní stav lidí a jejich bezpečnost.

Hlavní prvky článků 4 a 5 jsou shrnuty v následující tabulce 1.

Tabulka 1

Obecné požadavky	Instrukce pro implementaci
<p>Článek 4 <i>Zavést a provozovat systém, který umožňuje veřejnosti žádat a získat environmentální informace od orgánů veřejné správy.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • přijmout zákon nebo předpisy o přístupu k environmentálním informacím • informovat veřejnost o tom, který orgán veřejné správy spravuje jaké typy informací zavést a provozovat systém pomáhající veřejnosti směřovat své žádosti (o environmentální informace) na správná místa • stanovit jasné lhůty pro vyřízení žádostí • stanovit sazebník poplatků • jasně definovat výjimky
<p>Článek 5 <i>Zavést a provozovat systém, ve kterém orgány veřejné správy shromažďují environmentální informace a aktivně je veřejně šíří, aniž by o to veřejnost musela žádat.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • požadovat od orgánů veřejné správy, aby spravovaly databáze údajů a zajišťovaly jejich zveřejňování a tok údajů od provozovatelů zdrojů znečištění k těmto orgánům • zpracovat seznamy, registry a soubory přístupné veřejnosti bezplatně • zřídit centra environmentálních informací a určit kontaktní místa pro veřejnost • využívat elektronické databáze a Internet • vytvářet podněty pro provozovatele, aby sami sdělovali informace veřejnosti

Článek 4

Přístup k environmentálním informacím

Článek 4 stanoví rámec, jehož prostřednictvím může veřejnost získat přístup k environmentálním informacím u orgánů veřejné správy a – v některých případech – u soukromých zdrojů. Článek 4 stanoví pravidla a postupy pro poskytování informací nebo pro jejich odmítnutí v případech, kdy o informace bylo požádáno. Podle Úmluvy mají všechny osoby právo na informace.

Přehled odstavců článku 4

Ustanovení	Požadavek/závazek	prvky implementace
Článek 4 <i>Odstavec 1</i>	Stanovit povinnost orgánů veřejné správy na žádost poskytovat informace.	<ul style="list-style-type: none"> • výslovné ustanovení, že není nutné prokazovat oprávněnost zájmu • právo získat informace v požadované formě (s danými výjimkami)
Článek 4 <i>Odstavec 2</i>	Stanovit časová omezení, ve kterých orgány veřejné správy musí reagovat a informace poskytnout.	<ul style="list-style-type: none"> • co možná nejdříve • nejpozději: do měsíce • možné rozšíření lhůty pro odpověď: na dva měsíce s odůvodněním
Článek 4 <i>Odstavec 3</i>	Stanovit obecné výjimky pro poskytnutí žádaných informací.	<ul style="list-style-type: none"> • orgán veřejné správy požadované informace nemá • žádost je zjevně nesmyslná nebo příliš obecná • žádané informace nejsou kompletní nebo jsou ve stádiu interního zpracování
Článek 4 <i>Odstavec 4</i>	Možné výjimky pro odepření informací v případech, kdy poskytnutím informací mohou být ohroženy určité zájmy.	<ul style="list-style-type: none"> • v případě ohrožení správních řízení orgánů veřejné správy např. možnost nepříznivého ovlivnění důvěrného rázu řízení • ohrožení mezinárodních vztahů, obrany státu nebo veřejné bezpečnosti • ohrožení průběhu soudních řízení • ohrožení průběhu soudních řízení • ohrožení obchodního a průmyslového tajemství • ohrožení práv duševního vlastnictví • ohrožení bezpečnosti osobních údajů • porušení dohod o dobrovolně poskytnutých údajích • ohrožení ochrany životního prostředí
Článek 4 <i>Odstavec 5</i>	Zajistit, aby nesprávně směřované žádosti byly předány kompetentnímu orgánu veřejné správy.	<ul style="list-style-type: none"> • systém informování veřejnosti o místech, kde jsou jednotlivé informace k dispozici • povinnost předat nesprávně adresované žádosti na správná místa nebo uvědomit žadatele o orgánu, jemuž lze žádost správně adresovat
Článek 4 <i>Odstavec 6</i>	Zajistit, aby i v případech, kdy se na část požadované informace vztahují výjimky, byly poskytnuty zbývající části informací.	<ul style="list-style-type: none"> • rozlišit požadované informace na část, kterou lze poskytnout a na část neposkytnutelnou
Článek 4 <i>Odstavec 7</i>	Vytvořit závazné postupy pro odmítnutí požadovaných informací.	<ul style="list-style-type: none"> • písemně • s uvedením důvodů • informovat o možnosti se odvolat • stanovit časové lhůty • povinnost žadatele informovat o důvodech odmítnutí
Článek 4 <i>Odstavec 8</i>	Stanovit poplatky za poskytnutí informací.	<ul style="list-style-type: none"> • přiměřená výše • sazebník poplatků

A. Interpretace obecných požadavků článku 4

Úmluva nespécifikuje formu žádosti, z čehož vyplývá, že jakákoli žádost splňující požadavky článku 4 – ústní nebo písemná – bude pokládána za žádost ve smyslu Úmluvy.

Podle Úmluvy orgány veřejné správy musí na žádost poskytnout kopie původních dokumentů obsahujících požadovanou informaci a nikoli jen souhrn nebo výťah vypracované orgány veřejné správy. Tento požadavek platí souběžně s požadavkem pododstavce písmene b), který požaduje, aby informace byla poskytována v požadované formě, z čehož jsou činné určité výjimky (např. informace je již veřejně dostupná v jiné formě).

Požadavek, aby byly poskytovány kopie původních dokumentů, zajišťuje veřejnosti možnost vidět požadované informace v původním kontextu a vyjádření a případně jazyce. Požadavek

na poskytování „původní dokumentace“ již existuje v mnoha zemích. Např. v Portugalsku právo přístupu k informacím zahrnuje právo být informován o existenci daného dokumentu a právo získat jeho úplnou kopii.

Úmluva stanoví, že orgány veřejné správy nesmí podmiňovat poskytování informací tím, že od žadatele budou požadovat uvedení důvodu nebo účelu, pro který informace žádá.

Environmentální informace mohou být požadovány v konkrétní formě, jako je tištěný papír, elektronická média, videozáznam, nahrávka atd.

Časové lhůty pro poskytnutí odpovědi

- co možná nejdříve: co nejrychlejší poskytování informací je základní standardní požadavek,
- nejpozději do jednoho měsíce - maximální povolená lhůta,
- pouze v případech zdůvodněných velkým objemem a složitostí požadovaných informací lze maximální lhůtu prodloužit až na dva měsíce.

Standardní požadavek na „*co možná nejrychlejší*“ reakci požaduje od orgánů veřejné správy informovat žadatele „*co možná nejdříve*“ o tom, že požadovanou informací žádaný orgán nedisponuje.

B. Podmínky pro zamítnutí žádosti o informace

komentář k ustanovení odstavce 3 písmeno a):

Žádost o environmentální informace může být zamítnuta, pokud orgán, kterému je žádost adresována, požadované informace nemá. Alternativně může žádaný orgán požádat o informace jiný správní orgán a sdělit žadateli, že tak učinil. V každém případě tak požádaný orgán musí učinit co nejdříve.

Dle článku 5 Úmluvy informace držené orgány veřejné správy nejsou omezeny jen na informace, které jsou tímto orgánem vytvářeny nebo které spadají do jeho pravomoci. Strany jsou žádány, aby zajistily, že orgány veřejné správy mají k dispozici a doplňují environmentální informace relevantní pro jejich funkci. V praxi orgány veřejné správy z důvodu vlastního pohodlí ne vždy disponují všemi informacemi, které jsou oprávněny vnitrostátní legislativou mít či spravovat.

komentář k ustanovení odstavce 3 písmeno b):

Žádost o environmentální informace může být zamítnuta, pokud je žádost zjevně nepřiměřená / nesmyslná nebo je formulována příliš obecně.

Ačkoli Úmluva neposkytuje přímé instrukce jak definovat pojem „*zjevně nesmyslná žádost*“, pokládá tento pojem za vyšší standard než pojem „*objem a složitost požadovaných informací*“ uváděný v odstavci 2 článku 4, podle něhož tím může být odůvodněno prodloužení maximální lhůty pro poskytnutí požadovaných informací až na dva měsíce. To znamená, že velký objem a složitost požadovaných informací nemůže být důvodem pro pokládat žádost za zjevně nesmyslnou ve smyslu článku 4 odst. 3 písmeno b).

Definice pojmu „příliš obecná formulace žádosti“

Strany mají jistou volnost ve způsobu definice pojmu „příliš obecná formulace žádosti“, ale mohou přitom využít oddátka skýtaná již zavedenými definicemi.

Například francouzská komise pro přístup ke správním dokumentům (CADA) v minulosti rozhodla, že žádost o poskytnutí „všech dokumentů“ týkajících se určitého druhu volně žijících medvědů a žádost o „všechna stanoviska“ vydaná vládou v souvislosti s posouzením environmentálních dopadů (EIA) byly „příliš obecné“. Musí však být bráno v úvahu, že ve Francii je ročně provedeno mnoho studií EIA. CADA nepokládala za příliš obecnou žádost o poskytnutí všech analýz vod od všech místních úřadů v určité oblasti (departementu) provedených v konkrétním pěti-měsíčním období, ani žádost o poskytnutí všech dokumentů týkajících se rozvoje místní silniční sítě.

komentář k ustanovení odstavce 3 písmeno c):

Žádost o environmentální informace může být zamítnuta, pokud se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení státních orgánů, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní legislativa nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, v jejíž prospěch je informace poskytována.

Jak brát v úvahu zájem veřejnosti

Úmluva neuvádí žádné konkrétní pokyny k tomu, jakým způsobem vyvažovat zájem veřejnosti s jinými zájmy. Některé státy již berou v úvahu zájem veřejnosti při rozhodování, zda povolovat výjimky, například z možnosti nezveřejňovat interní sdělení. Např. podle rozhodnutí v Irsku z r. 1994 může ombudsman rozhodovat o tom, zda orgán veřejné správy uplatnil právo svého neomezovaného rozhodnutí neposkytnout požadovanou informaci rozumným způsobem. Ombudsman přezkoumal důvody rozhodnutí daného orgánu z hlediska možných škod, které by vyplynuly ze zveřejnění informací. V konkrétním případě ombudsman rozhodl, že Rada hrabství Cork byla povinna poskytnout data monitorování jakosti pitné vody požadované určitou nevládní organizací, a to dokonce i když tato Rada trvala na jejich neposkytnutí z důvodu výjimky týkající se interního sdělení.

Poskytnutí informací by poškodilo důležité zájmy / informace tvoří součást státního tajemství

Strany tuto výjimku přijmout nemusí, ale pokud ji přijmou, musí rozhodnout o kritériích, podle kterých bude výjimka ze strany orgánů veřejné správy udělována, nebo mohou výslovně stanovit výčet informací, jejichž poskytování bude kategoričsky vyloučeno.

Poskytnutí informací by negativně ovlivnilo průběh soudního řízení

Pokud by poskytnutí informace negativně ovlivnilo průběh soudního řízení, může to skýtat orgánu státní správy důvod pro odmítnutí žádosti vyhovět. Orgán veřejné správy odmítne poskytnout informace rovněž v případě, kdy by tím byla negativně ovlivněna schopnost jiného orgánu státní správy vést trestní nebo disciplinární řízení. V některých státech veřejní žalobci nesmí sdělovat veřejnosti informace o svých případech.

Úmluva (písmeno s) odstavce 4) se omezuje pouze na trestní a disciplinární řízení. Z tohoto důvodu se nevztahuje na občanská řízení.

Poskytnutí informací by negativně ovlivnilo jiné legitimní zájmy

V souladu s Úmluvou (písmeno d) odstavce 4) mohou orgány veřejné správy zdržet určité omezené typy komerčních průmyslových informací a neposkytovat je veřejnosti. K tomu, aby tak bylo možné učinit na základě odkazu na obchodní tajemství či duševní vlastnictví, musí daná informace svou povahou splňovat několik podmínek:

1. Vnitrostátní legislativa musí výslovně (expressly) chránit důvěrnost dané informace jako komerční či duševní (průmyslové) tajemství.

2. Důvěrnost musí chránit „legitimní hospodářský zájem“.

Možnosti uplatnění pojmu „legitimní hospodářský zájem“

Úmluva nedefinuje co se rozumí „legitimním hospodářským zájmem“. Existuje několik kroků, které státy učinily na pomoc při definování pojmu legitimní hospodářský zájem případ od případu:

- Stanovení postupu – strany mohou zavádět určité typy postupů nebo testů ke zjištění informací, které jsou podloženy legitimním hospodářským zájmem o jejich utajení;
- Určení důvěrnosti – pojem legitimní hospodářský zájem implikuje, že daná informace je známa pouze dané společnosti a orgánu veřejné správy, nebo přinejmenším není veřejností známa, a že orgán, v jehož zájmu je – a má být – informace utajována, učinil přiměřená opatření k ochraně dané informace. To lze v každém případě s jistotou zjistit.
- Zjištění škody – pojem legitimní hospodářský zájem implikuje, že výjimka může být uplatněna pouze tehdy, když by poskytnutí informace významně poškodilo dané zájmy a zvýhodnilo konkurenty.

3. Úmluva určuje, že informace týkající se emisí, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí, nesmí být prohlášeny za důvěrné komerční informace. Toto ustanovení je plně v souladu s principem, že informace o emisích ztrácí svou povahu vlastních informací, jakmile emise vstupují do veřejného prostoru.

Definice emisí

Pojem emise je definován ve směrnici 96/61/ES z 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečišťování (IPPC směrnice) jako přímé nebo nepřímé uvolňování látek, vibrací, tepla nebo hluku z jednotlivých (bodových) nebo difúzních (liniových) zdrojů v zařízeních do ovzduší, vody nebo půdy.

Ochrana duševního vlastnictví

Podle Úmluvy (písmeno e) odstavce 4) orgány veřejné správy nemusí poskytnout požadovanou informaci, pokud by byla negativně ovlivněna duševní práva a vlastnictví, která jsou chráněna vnitrostátním i mezinárodním právem. Formy této ochrany jsou copyright (tiskové právo), patentové a obchodní tajemství, plus – v relevantních případech – práva týkající se databází a obchodních značek.

Ochrana důvěrnosti osobních údajů

Podle Úmluvy (písmeno f) odstavce 4) mohou orgány veřejné správy odmítnout poskytnout požadovanou informaci, pokud by tím byla negativně ovlivněna soukromí jednotlivců. Důvěrnost soukromých údajů však musí být chráněna vnitrostátním právem.

Ochrana zájmů třetích stran

Podle Úmluvy (písmeno g) odstavce 4) mohou orgány veřejné správy odmítnout poskytnout požadovanou informaci, pokud by tím byly negativně dotčeny zájmy třetí strany, která dobrovolně poskytla tyto údaje orgánu veřejné správy. Informace předávané těmto orgánům, aniž o ně bylo specificky žádáno, nutně nepředstavuje „*dobrovolně poskytnuté údaje*“. Například, pokud by předávající osoba byla povinna tak učinit ze zákona, nejedná se o dobrovolně předané informace ve smyslu Úmluvy.

Pro využití výjimky je nutné nejen, aby dotyčné informace splňovaly podmínku dobrovolného poskytnutí, ale poskytovatel také musí nesouhlasit s jejich zveřejněním. V některých státech je požadováno již při sběru informací písemné vyjádření, zda lze informace zveřejnit.

Odmítnutí v zájmu ochrany životního prostředí

Podle Úmluvy (písmeno h) odstavce 4) mohou orgány veřejné správy odmítnout poskytnout požadovanou informaci, pokud by tím byly negativně dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Tato výjimka umožňuje státní správě chránit např. místa s výskytem vzácných druhů a udržovat je v tajnosti. Orgány veřejné správy mohou zvážit možný rozsah škod při rozhodování, zda požadované informace poskytnout či nikoli.

Restriktivní interpretace výjimek

Skutečnost, že formálně jsou dané informace pokryty jednou z uvedených výjimek, nezakládá ještě dostatečný důvod pro to, aby dotyčná výjimka byla skutečně využita a aby proto požadované informace nebyly poskytnuty.

Úmluva zahrnuje dvě pojistky, které stranám pomohou plně porozumět významu požadavku na restriktivní interpretaci.

První pojistka je „*povinnost brát v úvahu zájem veřejnosti, v jehož prospěch je informace poskytována*“. Jako vhodný příklad je uváděna ukrajinská definice zájmu veřejnosti: ukrajinský zákon o státním tajemství (č. - 3855-XII z ledna 1994) stanoví, že informace nelze odmítnout zveřejnit či poskytnout, pokud by toto odmítnutí porušilo ústavní práva jednotlivců nebo by vedlo k poškození zdraví veřejnosti a její bezpečnosti.

Druhá pojistka Úmluvy požaduje od orgánů veřejné správy uvážení, zda se požadované informace týkají emisí vypouštěných do životního prostředí. Nahlíženo v kontextu s výjimkou o obchodním tajemství (článek 4, odst. 4, písmeno d)) Úmluva klade vysokou prioritu poskytování informací o emisích.

Včasné informování žadatele orgánem, který požadované informace nemá

Úmluva v článku 4, odstavci 5 uplatňuje princip, že orgány veřejné správy mají kolektivní odpovědnost za hladký chod systému poskytování informací veřejnosti, bez ohledu na to, kterému konkrétnímu orgánu nebo instituci je žádost adresována. Pokud požádaný orgán dotyčnou informaci nemá, může buď informovat žadatele o vhodnějším adresátu jeho žádosti, nebo tomuto adresátu žádost postoupit. Zdůrazněna je žádoucí včasnost takové reakce.

C. Rozdělování požadovaných informací na část poskytovanou a neposkytovanou

Pokud požádaný orgán rozhodne o tom, že část požadované informace nebude poskytnuta, zbývající část informace – která tajná není, být poskytnuta veřejnosti musí.

V praxi to znamená, že orgán veřejné správy označí a zadrží nebo vypustí tu část informace, která poskytnuta být nemá. V některých státech se k tomu váže povinnost orgánu státní správy nastinit obecný charakter takto neposkytnutých částí informace. Například v Nizozemí existuje povinnost důvěrné komerční pasáže nahradit sekundárním textem, který uvádí, že kterých míst dokumentu byl chráněný text odstraněn a obecný popis takto odstraněných informací.

D. Formální požadavky na odmítnutí žádosti

Úmluva jasně stanovuje postupy, kterými lze odmítat přístup k informacím. Pokud je žádost o informace písemná, odmítnutí musí být rovněž písemné – stejně tak i v případě, že žadatel

verbálně požádá o písemnou odpověď. V mnohých státech byla stanovena písemná forma odpovědi (včetně zamítání) jako snadnější a levnější. Zamítnutí musí zahrnout důvody odmítnutí a informaci o postupu, jak se odvolat.

E. Stanovení přiměřených poplatků za poskytování informací

Úmluva vychází z předpokladu, že má-li být informace skutečně dostupná, musí být také dostupná finančně. Odstavec 8, článek 4 stanoví, že jakékoli poplatky za informace musí být přiměřené. Úmluva pojišťuje splnění tohoto požadavku tím, že žádá orgány veřejné správy, aby veřejnosti poskytl přehledný sazebník poplatků, který jako minimum zahrne:

- i) seznam poplatků,
- ii) kritéria pro případy, kdy mohou být poplatky uloženy,
- iii) kritéria pro případy, kdy mohou být poplatky prominuty,
- iv) kritéria pro případy, kdy je poskytnutí informací vázáno na zaplacení poplatků předem.

Článek 5

Shromažďování a šíření environmentálních informací

Článek 5 stanovuje závazky stran a orgánů veřejné správy shromažďovat a šířit environmentální informace. Definuje typy informací, pro které platí závazek stran je shromažďovat a aktivně šířit. Týká se to:

- stavů nouze,
- výroby a výrobků,
- emisí a přenosů znečišťujících látek,
- právních předpisů v environmentálních záležitostech
- strategických a politických informací (*principy a zásady, projekty, plány rozvoje atd.*) v environmentálních záležitostech.

Přehled závazků a prvků implementace pokrytých článkem 5:

Ustanovení	Požadavek/závazek	Prvky implementace
Článek 5 <i>Odstavec 1</i>	Zajistit, aby orgány veřejné správy shromažďovaly, držely a šířily environmentální informace.	<ul style="list-style-type: none"> ● odpovídající vztah k jejich funkci ● přiměřený tok informací k orgánům veřejné správy ● okamžité šíření informací v případě bezprostředního ohrožení lidského zdraví a životního prostředí
Článek 5 <i>Odstavec 2</i>	Uspořádat informace a práci s informacemi tak, aby byly snadno veřejně přístupné.	<ul style="list-style-type: none"> ● veřejně přístupné seznamy, registry nebo soubory – přístupné bezplatně ● podpora veřejnosti při vyhledávání informací ● zřízení kontaktních míst pro veřejnost

pokračování tabulky na další straně

Ustanovení	Požadavek/závazek	Prvky implementace
Článek 5 <i>Odstavec 3</i>	Zajistit, aby dotyčné informace byly dostupné v elektronické formě.	<ul style="list-style-type: none"> • zpřístupnění informací prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí
Článek 5 <i>Odstavec 4</i>	Pravidelně zpracovávat národní zprávu o stavu životního prostředí.	<ul style="list-style-type: none"> • pravidelné intervaly, nejdéle tři nebo čtyřleté
Článek 5 <i>Odstavec 5</i>	Zajistit šíření legislativy a politic. dokumentů státní správou.	
Článek 5 <i>Odstavec 6</i>	Podporovat veřejné šíření soukromě držných informací.	<ul style="list-style-type: none"> • dobrovolné systémy eko-labelingu a eko-auditů
Článek 5 <i>Odstavec 7</i>	Zajistit, aby státní správa zveřejňovala informace týkající se environmentálního rozhodování a tvorby politiky.	
Článek 5 <i>Odstavec 8</i>	Zavést mechanismus šíření spotřebitelských informací o vlivech výrobků na životní prostředí.	<ul style="list-style-type: none"> • umožnit či usnadnit spotřebitelům informovaně se rozhodovat
Článek 5 <i>Odstavec 9</i>	Zavést celostátní databázový registr o únicích a přenosech znečišťujících látek (PRTR).	<ul style="list-style-type: none"> • koherentní celostátní systém (registr) • strukturovaná, počítačově řízená, veřejně přístupná databáze • sestavená na základě standardizovaných zpráv
Článek 5 <i>Odstavec 10</i>	Ošetřit výjimky z povinnosti poskytovat údaje uvedených v článku 4.	

Instrukce k požadavku na „držení a aktualizování“ informací

- Zavést povinné shromažďování a uchování dat a podávání zpráv pro provozovatele zdrojů znečištění,
- zavést systém monitorování spojený s pravidelným podáváním zpráv,
- zavést systém výzkumu spojený s pravidelným podáváním zpráv.

Zavedení povinných systémů zajišťujících tok informací orgánům státní správy

Odstavec 1 písmeno b) článku 5 Úmluvy požaduje povinné zavedení systémů zajišťujících přiměřený tok informací orgánům státní správy o navrhovaných a stávajících aktivitách, které mohou významně ovlivnit životní prostředí; míněny jsou vlivy negativní i pozitivní.

Strany mohou ukládat veřejným i soukromým činitelům různé povinnosti k tomu, aby tento požadavek byl implementován. Jedním ze způsobů implementace je využít povinné monitorování a výzkumné programy. Další možností představuje systém vlastního (sebe)-monitorování podniků. Mnohé státy požadují od podniků monitorovat jejich vlastní emise a další činnosti, které mohou mít dopad na životní prostředí. Podniky mohou být žádány o vedení provozní evidence a monitorovaných údajů a periodicky podávat zprávy o těchto údajích příslušným orgánům státní správy. Dalším zdrojem informací jsou žádosti o udělení a obnovení licencí, o které soukromé subjekty musí žádat.

Okamžité poskytování informací v případě nouzových stavů

Úmluva v článku 5, odstavec 1, písmeno c), požaduje, aby orgány veřejné správy v případě nouzových situací informovaly ty skupiny veřejnosti, které mohou být nouzovou situací

dotčeny bez rozlišení, zda jde o situaci vzniklou lidskou nebo přírodní činností. Spouštěcím činitelem je přítomnost bezprostředního nebezpečí. Úmluva uděluje vysoký stupeň priority rychlosti šíření informací, které mohou zachránit lidské životy nebo předcházet environmentálním škodám. Orgány veřejné správy musí tyto informace šířit okamžitě a musí k tomu být náležitě připraveny.

Implementace závazku shromažďovat a šířit informace

- *Orgány veřejné správy musí disponovat spolehlivým systémem shromažďování a aktualizací environmentálních informací.* Informace lze shromažďovat a aktualizovat pomocí jasně definovaných požadavků na postupy monitorování, uchovávání a předávání monitorovaných údajů formou zpráv jak soukromými, tak státními podniky a institucemi.
- *Orgány veřejné správy musí spravovat environmentální informace.* Tento stav lze navodit pomocí strukturovaného systému registrů, souborů a seznamů.
- *Orgány veřejné správy musí disponovat spolehlivým systémem pro okamžité šíření informací v případě nouzových situací.* Tento krok lze zajistit zavedením postupu pro předání dotýcných informací do relevantních médií: rozhlasu, televize, novin a přímo zdravotnickému personálu a zástupcům místních správ.

Účinný přístup k informacím

Odstavec 2 článku 5 požaduje od stran, aby poskytování informací probíhalo v rámci vnitrostátní legislativy a bylo transparentní a účinné. Ze zkušeností plyne, že samotná existence příslušných zákonů o přístupu veřejnosti k informacím nezaručuje dostatečnou praktickou účinnost. Transparentnost se rozumí stav, kdy veřejnost může jasně vysledovat cestu vzniku environmentálních informací, pochopit, jak vznikají, jak jsou shromažďovány a šířeny a jak je lze získat. Odstavec 2 článku 5 požaduje od orgánů veřejné správy podporu veřejnosti při vyhledávání environmentálních informací.

Efektivně přístupné informace

Rozdíl mezi „zpřístupněním informace veřejnosti“ v minimalistickém smyslu – kdy informace není tajna – a mezi jejím účinným zpřístupněním uživatelsky příjemným způsobem respektujícím potřeby a zájmy veřejnosti je obrovský. Tento rozdíl je dobře ilustrován webovou stránkou vystavenou nevládní britskou organizací Friends of the Earth (Přátelé Země). V rámci jejich projektu byly veřejně dostupné informace z Úřadu ochrany životního prostředí Spojeného království z databáze inventury úniků chemických látek prezentovány v databázi typu Geografického informačního systému (GIS). Tato nová webová stránka přilákala velký zájem veřejnosti o údaje, které sice již dříve byly veřejnosti přístupné, ale jen ve formě, kdy o ně byl jen malý zájem, neboť bylo obtížné je nalézt, získat a bylo příliš těžkopádné z nich uspořádat přehledný ucelený obraz o situaci.

Informace o informacích („meta-informace“)

Oddíl 10 rakouského federálního zákona o environmentálních informacích zavazuje federální ministerstvo životního prostředí k sestavení katalogu environmentálních dat pro informování veřejnosti. Národní environmentální katalog dat (UDK) byl zpracován na pomoc vyhledávání environmentálních informací. UDK je počítačově podporovaná databáze, dostupná od r. 1995. Poskytuje informace, kdo a kde drží jaké environmentální údaje a další informace užitečné v environmentálních záležitostech a je dostupná na Internetu. Evropská environmentální agentura EEA prostřednictvím jejího ústředí v Hannoveru (Německo) stimuluje vývoj národních meta-informačních systémů v každé ze svých členských zemí a v kandidátských zemích pro přístup k EU buduje kapacity pro vývoj podobných systémů.

Veřejně přístupné seznamy, registry a soubory informací

Registry jsou soubory informací vedené ze zákona, který přesně specifikuje povahu informací, které mají být dostupné veřejnosti a obvykle i s uvedením místa, kde lze tyto informace nalézt.

Podkladem mohou být informace ze soukromých zdrojů nebo ze státní správy. Veřejné seznamy, registry a soubory nemusí být centralizovány na národní úrovni, ale mohou být vystaveny v místních knihovnách nebo na úřadech po území celého státu. Mohou obsahovat jak informace vztahující se k životnímu prostředí, tak i jen odkazy na relevantní dokumenty a místa, kde lze informace najít. Například Velká Británie má rozsáhlý systém veřejných registrů pokrývajících široké spektrum informací, od projektových či plánovacích žádostí po seznamy zaběhnutých psů a dokumentů vyhodnocujících pesticidy.

Ekolabeling a eko-auditing

Ekolabeling je systém zahrnující informace o označování výrobků, které jsou šetrné k životnímu prostředí nebo o environmentálních dopadech výrobního procesu a o složení výrobku přímo na jeho štítku (tj. na etiketě, nálepce, „label“, případně na jeho příbalovém letáku). Tyto informace mají spotřebitelům sloužit k vysvětlení environmentálních souvislostí jejich konkrétních rozhodnutí. Jedná se např. o štítky varující před zdravotními dopady, návody k použití, uvedení obsahu či složení výrobku, klasifikaci určitých kategorií výrobků, např. organický, ekologický, recyklovatelný atd.

Eko-auditing je systém, v jehož rámci jsou zveřejňovány zprávy o vstupech a výstupech výrobních procesů obsahující informace relevantní pro životní prostředí.

Informování týkající se procesů rozhodování

Odstavec 7 článku 5 Úmluvy požaduje od stran zveřejňování informací, které pomohou členům veřejnosti, orgánům veřejné správy a dalším stranám Úmluvy pochopit, o čem se rozhoduje v environmentální oblasti a usnadní sledovat (monitorovat) implementaci těchto rozhodnutí a účinnější zapojení do procesu rozhodování.

Strany jsou žádány o zveřejňování informací o tom, jak jejich orgány veřejné správy na všech úrovních vykonávají funkce v oblasti ochrany životního prostředí. Tento odstavec zavazuje orgány veřejné správy k poskytování informací o tom, jakým způsobem a s jakými výsledky implementují environmentální a jiné zákony a jak plní konkrétní funkce environmentálních služeb, např. v oblasti odpadového hospodářství.

Celostátní registr úniků a přenosů znečištění

Odstavec 9 článku 5 Úmluvy stanovuje rámec požadavků týkajících se celostátního registru znečištění.

Co je registr nebo inventura znečištění

Registr nebo inventura znečištění je databáze potenciálně škodlivých úniků (emisí) do ovzduší, vody a půdy a odpadů převážených či jinak přenašených z místa jejich vzniku do místa jejich zpracování či zneškodnění nebo likvidace. Podnik nebo zařízení, které je zdrojem emisí jedné nebo více látek z daného seznamu, musí obvykle podávat pravidelné zprávy o tom, jaké látky byly emitovány do jednotlivých složek životního prostředí a v jakém množství. Tyto údaje jsou následně zveřejněny jak v nezpracované formě, tak ve formě analýz a zpráv. Vývoj a implementace takového systému, přizpůsobeného vnitrostátním potřebám, představuje jeden z nutných prvků nástroje, kterým státní správa, podniky a veřejnost může vysledovat vznik, uvolnění, dopady a případně další osudy či využití a zneškodnění různých nebezpečných látek po celou dobu jejich existence („from cradle to grave“ ≈ od kolébky do hrobu).

Pilíř II

Účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí

Úmluva nestanovuje jednotný vzorec pro zapojení veřejnosti, ale jako minimum požaduje účinné oznamování, přiměřené poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování a pro zohledňování jejich připomínek.

Zapojení veřejnosti do rozhodování může nabývat různé formy od přímého spolurozhodování, přes spoluúčast a konzultace, až po pouhé právo být informován. Kromě toho mají různé osoby různé právní postavení v rozhodovacích procesech.

Úmluva rozlišuje mezi pojmy „*veřejnost*“ a „*dotčená veřejnost*“. Některé skupiny veřejnosti jsou – nebo mohou být – více ovlivněny výsledkem rozhodnutí; ty mají větší vliv na výsledek rozhodování než skupiny nebo jedinci dotčení v menší míře.

V souladu s článkem 2 odstavcem 5 představuje pojem dotčená veřejnost tu veřejnost, která je ovlivněna nebo může být ovlivněna daným environmentálním rozhodnutím nebo která na tomto rozhodnutí má určitý zájem (environmentální organizace dle odstavce 5 článku 2).

Účel pilíře pro zapojení veřejnosti

Plné začlenění environmentálních hledisek do rozhodování státní správy vyžaduje, aby orgány veřejné správy disponovaly přesnými a aktuálními informacemi. Veřejnost může být hlavním nebo důležitým zdrojem těchto informací. Pro dosažení účinného zapojení veřejnosti do rozhodování jsou však nutné otevřené, formalizované a transparentní procesy, kterým veřejnost může důvěřovat. V praxi bývá pokusem dospět rychleji a snadněji k rozhodnutí za cenu uhlnění či ignorování některých problémů, názorů či otázek. Z praxe však známe bezpočet příkladů, kdy se díky včasnému zapojení veřejnosti podařilo odhalit chybná a potenciálně nákladná opomenutí.

Co se rozumí pojmem „zapojení veřejnosti“ ve smyslu Úmluvy?

Článek 6 pokrývá zapojení veřejnosti na rozhodování o konkrétních činnostech s potenciálně významným vlivem na životní prostředí např. rozhodování o navrženém umístění budov, výstavbě a činnosti velkých zařízení či o povolování produktů pro trh.

Článek 7 pokrývá spoluúčast veřejnosti na vypracování plánů, programů a politik se vztahem k životnímu prostředí, které zahrnují sektorové či územní plány, environmentální akční plány a environmentální politiky na všech úrovních.

Článek 8 pokrývá zapojení veřejnosti do příprav zákonů a nařízení veřejnou správou.

Všeobecné požadavky	Návod pro implementaci
<p>Článek 6</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Zapojovat co nejdříve veřejnost do rozhodování o činnostech s možným významným vlivem na životní prostředí. ● Podat oznámení dotčené veřejnosti. ● Stanovit rozumné časové lhůty umožňující účast veřejnosti. ● Poskytovat dotčené veřejnosti všechny relevantní informace. ● Vytvořit podmičky pro možnosti připomínkování. ● Zohledňovat připomínky veřejnosti. ● Informovat veřejnost o konečném rozhodnutí i s udáním důvodů. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vypracovat kritéria pro hodnocení významu činností mimo seznam obligatorně (povinně) posuzovaných. ● Zajistit, aby ti co rozhodují, měli pro rozhodování stanovený právní základ (rámec) pro zohledňování environmentálních souvislostí. ● Stimulovat předkladatele žádostí o povolení specifické činnosti k tomu, aby včas zahájili dialog s veřejností. ● Vypracovat směrnice a normy pro zajištění kvality relevantních informací. ● Zavést jasné postupy pro podávání písemných či ústních připomínek. ● Dohlížet na to, jak veřejná správa zohledňuje připomínky veřejnosti. ● Jasně definovat výjimky. ● Stanovit rozumné časové lhůty.
<p>Článek 7</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Založit formalizované a transparentní postupy pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů se vztahem k životnímu prostředí. ● Identifikovat zainteresovanou veřejnost. ● Zajistit včasné zapojení veřejnosti do příprav plánů a programů s možným významným vlivem na životní prostředí. ● Poskytnout veřejnosti potřebné informace. ● Stanovit rozumné časové lhůty pro zapojení veřejnosti. ● Zohledňovat připomínky. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vypracovat pravidla pro zapojování veřejnosti. ● Vytvořit mechanismy pro oznamování. ● Vypracovat směrnice a normy pro kvalitu povinně poskytovaných informací. ● Vypracovat postupy a nástroje pro identifikaci oslovitelné veřejnosti. ● Dohlížet na to, jak veřejná správa zohledňuje připomínky. ● Zavést postupy pro účast veřejnosti na tvorbě politiky. ● Být flexibilní při výběru prostředků. ● Pružně určovat časové lhůty. ● Vytvořit prostor pro širokou účast veřejnosti na přípravě politik.
<p>Článek 8</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Podporovat zapojování veřejnosti při přípravě zákonů a předpisů s potenciálním vlivem na životní prostředí. ● Stanovit rozumné časové lhůty umožňující účast veřejnosti. ● Zveřejňovat návrhy zákonů a předpisů. ● Dát veřejnosti možnost vznést připomínky. ● Zohledňovat připomínky veřejnosti. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vypracovat jasná pravidla pro zapojení veřejnosti. ● Vypracovat kritéria pro hodnocení významu z hlediska vlivu na životní prostředí. ● Vytvořit spolehlivý mechanismus pro publikování návrhů. ● Stanovit postupy pro podávání připomínek písemnou či ústní formou. ● Dohlížet na to, jak veřejná správa bere připomínky v úvahu. ● Poskytnout veřejnosti dostatek času pro zpracování připomínek . ● Vytvořit široký prostor pro účast veřejnosti při přípravě zákonů a předpisů. ● Pružně reagovat na připomínky veřejnosti.

Článek 6

Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech

Článek 6 vymezuje pravidla pro účast veřejnosti na rozhodování veřejné správy o poskytování povolení či licencí ke konkrétním činnostem.

V rámci článku 6 je nejznámějším procesem při rozhodování EIA. Článek se rovněž vztahuje i na konkrétní regulační rozhodnutí s potenciálním environmentálním vlivem jako třeba stanovení sazeb. Může se vztahovat na rozhodnutí k inovaci či modifikaci existujících povolení, či souhlasů při zavádění nových produktů na trh. Spadá sem také rozhodování o geneticky upravených organismech.

Co se rozumí pojmem „environmentálně významný vliv“

Směrnice 8/337/EHS o posouzení vlivů jistých soukromých a veřejných projektů na životní prostředí ve znění směrnice Rady 97/11/ES z 3. března 1997 zahrnuje přílohu (přílohu III), která obsahuje výběrová kritéria pro stanovení, zda by konkrétní projekt měl podléhat proceduře EIA; tato kritéria zahrnují:

1. Charakteristiky projektů, které musí být uváženy zejména vzhledem k/ke:
 - jejich velikosti;
 - kumulaci s ostatními projekty;
 - využívání přírodních zdrojů;
 - produkci odpadů;
 - znečišťování a dalším rušivým vlivům;
 - riziku nehod, se zřetelem zejména k použitým látkám a technologiím.
2. Umístění projektů, která musí být uvážena zejména vzhledem k/ke:
 - stávajícímu využívání pozemků / území;
 - relativní hojnosti, kvalitě a schopnosti regenerace přírodních zdrojů v dané oblasti;
 - ke schopnosti přírodního prostředí snášet zátěž (tj. k absorpční kapacitě prostředí), přičemž je zvláštní pozornost věnována následujícím oblastem:
 - (a) mokřady;
 - (b) pobřežní zóny;
 - (c) oblasti hor a lesů;
 - (d) přírodní rezervace a parky;
 - (e) oblasti klasifikované nebo chráněné legislativou členského státu; oblasti určené členským státem podle směrnice 79/409/EHS a 92/43/EHS ke zvláštní ochraně;
 - (f) oblasti, ve kterých již byly překročeny normy kvality životního prostředí stanovené legislativou Společenství;
 - (g) oblasti hustě zalidněné;
 - (h) krajiny / území historického, kulturního nebo archeologického významu.
3. Charakteristiky potenciálních dopadů, které musí být uváženy ve vztahu k souboru kritérií stanovených podle v odstavcích 1 a 2 uvedených výše, a se zvláštním ohledem zejména k/ke:
 - k rozsahu dopadů (geografická oblast a velikost ovlivněné populace);
 - povaze dopadů vzhledem k jejich překračování státních hranic;
 - velikosti a složitosti dopadů;
 - pravděpodobnosti dopadu; době trvání, frekvenci a vratnosti /reversibilitě/ vlivu.

Některé země již vypracovaly instrukce pro určování významnosti, které mohou být využity i dalšími stranami při implementaci Úmluvy. Jedním z příkladů je oběžník ministerstva životního prostředí Spojeného království (Circular 2/99) o posuzování environmentálních vlivů. Kritéria pro určování „významnosti vlivů“ jsou stanovena i v Rumunsku.

K otázce stanovení „významnosti“ vlivů se pojí otázka, kdo o této „významnosti“ rozhodne. Je nutno zdůraznit, že testy či rozhodování o významnosti by měly být činěny objektivně a způsobem, který nevyklučuje spoluúčast veřejnosti. V zemích s rozvinutou praxí procedury EIA jsou známy případy, kdy orgány veřejné správy a žadatel tvrdili, že potenciální dopady na životní prostředí nejsou významné, přičemž toto tvrzení bylo zamítnuto soudem. V mnoha těchto případech veřejnost najala nezávislé odborníky a vědce k napadení uvedených úředních tvrzení.

Výjimka na základě ohrožení bezpečnosti státu

Strana, která si přeje stanovit výjimku z důvodů ohrožení obranyschopnosti státu, by měla splnit požadavky na ustanovení jasných kritérií pro využití této výjimky a ustanovení možnosti přezkoumání oprávněnosti této výjimky v konkrétních případech.

Jak informovat dotčenou veřejnost

Článek 6 stanovuje dva způsoby informování veřejnosti: veřejným oznámením a cílenými individuálními oznámeními. Veřejné oznámení znamená šíření konkrétních údajů co nejširší veřejnosti, s využitím běžných informačních médií. Pro účely daného článku je veřejné ozná-

meni pokládáno za dostatečné tehdy, je-li účinně zacíleno přinejmenším na dotčenou veřejnost. Úmluva požaduje, aby oznámení bylo doručeno celé dotčené veřejnosti v raných fázích rozhodovacího procesu.

Distribuce individuálních oznámení

Například polský zákon na ochranu životního prostředí požaduje od všech orgánů veřejné správy sestavit seznam environmentálních nevládních organizací, které vyjádřily zájem o informování vzhledem k rozhodování souvisejícím s EIA. Pokud se rozhodování týká projektů, na které se vztahuje procedura EIA, musí polské orgány veřejné správy písemně oznámit potřebné údaje všem environmentálním nevládním organizacím působícím v dotčené oblasti. Otevřený stálý seznam těch, kdo jsou informováni, je rovněž vhodným a ověřeným nástrojem. Elektronická pošta se osvědčuje jako levný a snadný způsob informování.

Kritéria pro oznamování

Přidáním adjektiv „přiměřené, včasné a účinné“ (informování) se podstatně zesiluje základní povinnost informovat – pozornost je přeměrována na praktické aspekty informování. Způsoby oznamování musí být pružné. Klíčovou vlastností je schopnost „pronikání“ k obecné veřejnosti.

V dnešní informačně nasycené společnosti může být extrémně obtížné získat pozornost těch, jejichž pozornost by si orgány veřejné správy získat přály. Dotčená veřejnost nejen že musí být informována, ale musí být vynaloženo úsilí dostačující k tomu, aby tato veřejnost pochopila význam informací a aby její spoluúčasť byla usnadněna.

V tomto kontextu může být nevýrazné oznámení uprostřed stovek jiných inzerátů pokládáno za neúčinné. Rovněž místní televizní vysílání v době, kdy je většina obyvatel v práci, rovněž může být pokládáno za neúčinné. O tom, co představuje skutečně účinný způsob informování, rozhoduje řada okolností a podmínek. Internet umožňuje nejen obecné informování, ale i jednotlivě upozorňovat a informovat přímo ty osoby, které na daném rozhodování mají přímý zájem.

Obsah oznámení

Oznámení by mělo obsahovat informaci o navržené činnosti a o předkladateli.

Oznámení by mělo vysvětlit o jaký typ rozhodnutí se jedná a jaká je jeho právní účinnost či síla, s podrobnostmi o fázích, ve kterých se veřejnost může do rozhodovacího procesu zapojit. Oznámení musí také veřejnost informovat o době, ve které veřejnost může podávat připomínky nebo klást dotazy relevantnímu orgánu veřejné správy nebo jinému úřednímu orgánu a musí informovat o tom, které environmentální informace relevantní pro navrženou činnost jsou k dispozici. Důležité je umožnit prohlížet dokumentaci i mimo běžné pracovní hodiny tak, aby zaměstnaní lidé (či v těch hodinách pracující osoby) měli možnost účinně se postupu rozhodování účastnit.

Dostatek času na přípravu připomínek veřejnosti

Dle Úmluvy jsou strany povinny zajistit, aby pro všechny fáze rozhodování byl vymezen čas potřebný ke zpracování poskytnutých informací a na přípravu připomínek.

Včasné zapojení veřejnosti

Požadavek na včasné zapojení veřejnosti předpokládá zapojení veřejnosti ve chvíli, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřeny a kdy spoluúčasť veřejnosti může být účinná.

Protože rozhodování ohledně rozsáhlých činností bývají složitá a dlouhodobá, vyžadují často opakovaná vyjádření veřejnosti, která zvyšují celkovou účinnost jejího zapojení. Například může být povolení k zavezení mokřadu předběžnou podmínkou výstavby určitého závodu, ale procedura povolování tohoto závodu nemusí pro veřejnost skýtat příležitost k vyjádření stanoviska na mokřadový aspekt tohoto povolení. V takovém případě odstavec 4 článku 6 může být interpretován jako požadavek na spoluúčast veřejnosti v samostatné proceduře rozhodování o zavezení mokřadu, protože jinak by byla spoluúčast veřejnosti odložena až do bodu, kdyby již nemohla být skutečně účinná.

Odstavec 5 uvádí způsob zvýšení účinnosti pro zapojení veřejnosti vybízením a motivací k včasnému navázání kontaktů s veřejností, a to ještě před úředním zahájením procedury rozhodování. Výsledkem může být zvýšení pocitu spoluodpovědnosti dotčené veřejnosti za proces rozhodování již v raném stádiu procesu. Nepochopení mohou být napravena a případné konflikty minimalizovány, čímž se snižuje zátěž řešení těchto problémů pro orgány veřejné správy.

Dostupnost informací pro veřejnost

Odstavec 6 požaduje od stran, aby orgánům veřejné správy uložily povinnost poskytovat dotčené veřejnosti přístup ke všem dostupným informacím relevantním pro danou proceduru rozhodování. Tento požadavek je obdobný jako normy, které stanovují, že osoby v postavení účastníka správního řízení mají mít přístup k úplné dokumentaci případu, který je předmětem řízení. Úmluva žádá, aby podobné právo bylo uděleno všem z dotčené veřejnosti.

Orgány veřejné správy musí zpřístupnit relevantní informace, jakmile se stanou dostupné. Tento požadavek zjevně představuje závazek pro orgány veřejné správy nové informace zpřístupňovat stejným způsobem (formou) jako informace původní, a to jakmile se nové informace objeví v jejich dosahu.

První položkou seznamu informací, které orgány veřejné správy musí dotčené veřejnosti zpřístupnit k přezkoumání, je popis místa - lokality, v níž je navrhovaná aktivita plánována. Dále musí dotčené veřejnosti poskytnout popis významných vlivů navržené činnosti na životní prostředí a návrhy na preventivní opatření pro předejití a minimalizaci těchto dopadů.

Dotčené veřejnosti pomáhá pochopit a zvládnout často vysoce technické informace obsažené v dokumentaci netechnický souhrn.

Vodítka pro netechnický souhrn

Maďarsko stanovilo instrukce k vypracování netechnického souhrnu dokumentace EIA. Tento model může být užitečný při navrhování způsobů implementace tohoto požadavku i v dalších státech. Článek 13 zákona o ochraně životního prostředí požaduje, aby netechnický souhrn zahrnul:

- popis základního jádra činnosti,
- předpokládané dopady na životní prostředí,
- vymezení oblasti dopadu,
- vyhodnocení environmentálních dopadů,
- předpokládané dopady na životní úroveň a na sociální podmínky zasažené populace,
- plánovaná opatření ochrany životního prostředí.

Orgány veřejné správy musí dotčené veřejnosti nastínit rovněž hlavní alternativy studované žadatelem. Při povolování činností s potenciálně významnými environmentálními dopady, jsou obvykle zvažovány různé alternativy implementace navržené činnosti. Při výběru vhodné alternativy je třeba brát v úvahu ohledy na životní prostředí a minimalizovat environmentální dopady.

Dle odstavce 7 může kdokoliv, nikoli pouze dotčená veřejnost, vznášet připomínky, poskytovat informace, analýzy a stanoviska. Orgán veřejné správy nesmí odmítnout žádnou připomínku, informaci, rozbor či stanovisko na základě skutečnosti, že osoba, která je postoupila, není součástí veřejnosti dotčené. Záměrem Úmluvy je situace, kdy jakákoli osoba, která se zapojí do procesu, např. tím, že vznesne písemnou připomínku nebo se verbálně vyjádří na veřejném slyšení, získává postavení člena veřejnosti dotčené.

Připomínky veřejnosti

Úmluva uvádí dva způsoby pro vznášení připomínek, informací, analýz nebo stanovisek veřejnosti – **písemná podání nebo veřejná slyšení.**

Veřejné slyšení

Ve většině států EHK/OSN může být konáno veřejné slyšení v rámci procedury EIA a v rámci dalších procedur rozhodování. Tato slyšení by se měla konat v dostatečně době od oznámení tak, aby veřejnost mohla prostudovat materiály a další informace a stačila zpracovat své návrhy, připomínky, zaujmout stanoviska, zformulovat alternativy a případné dotazy. Na veřejném slyšení dochází k setkání veřejnosti s orgány veřejné správy odpovědnými za rozhodování a s žadatelem nebo navrhovatelem navržené činnosti. Na slyšení mohou být také účastní odborníci a další orgány. Takové setkání představuje pro veřejnost příležitost k písemnému nebo verbálnímu vyjádření jejich připomínek, informací, analýz nebo stanovisek, které pokládá za relevantní pro navrženou činnost.

Aarhuská úmluva zavazuje strany k zajištění toho, že činitel odpovědný za vydání rozhodnutí vezme výsledek zapojení veřejnosti náležitě v úvahu. Tento požadavek není omezen jen na environmentální aspekty navrhované činnosti, ale týká se všech připomínek veřejnosti. V mnoha státech EHK /OSN již správní právo požaduje písemné zdůvodnění toho, jak byly připomínky veřejnosti vzaty v úvahu.

Jak se vypořádat s připomínkami veřejnosti

Obecně lze konstatovat, že orgán veřejné správy musí zvážit věcnou podstatu všech doručených připomínek, bez ohledu na jejich zdroje, a zahrnout tuto podstatu do průvodního zdůvodnění či komentáře k odůvodnění konečného rozhodnutí. Orgán veřejné správy tedy není žádán, aby přijal všechny vznesené připomínky, odpovídá však za to, že vydané rozhodnutí je založeno na všech informacích včetně vznesených připomínek a měl by být schopen prokázat, proč byla určitá připomínka na věcné úrovni zamítnuta.

Neschopnost vzít náležitý ohled na připomínky veřejnosti je procedurálním porušením, které zakládá neplatnost rozhodnutí. Za vhodných okolností mohou osoby z řad veřejnosti, jejichž připomínky nebyly náležitě vzaty v úvahu, napadnout konečné rozhodnutí ve správním či soudním řízení.

Strany jsou povinny **včas informovat širokou veřejnost o přijatém rozhodnutí.** Včasnost oznámení rozhodnutí musí být posuzována v kontextu s dalšími požadavky Úmluvy, včetně požadavku na možnost veřejnosti se odvolat. Zatímco v rámci většiny právních systémů časový limit pro odvolání nepočíná ubíhat, dokud není rozhodnutí oznámeno, odklad oznámení by mohl ovlivnit předmětnou záležitost odvolání. Jako příklad lze uvést případ, kdy je navrhovateli oznámeno schválení jeho žádosti a on pokračuje ve výstavbě, zatímco veřejnost,

jejíž připomínky nebyly náležitě vzaty v úvahu, nebyla o konečném rozhodnutí informována. Úmluva požaduje, aby text zdůvodněného rozhodnutí byl zpřístupněn veřejnosti. Činitel vydávající rozhodnutí může tím, že zahrne důvody a podmínky, na kterých je konkrétní rozhodnutí založeno, prokázat, že důkazy předložené účastníky byly prozkoumány a že jejich argumenty byly uváženy.

Zdůvodnění rozhodnutí

Pro zdůvodňování rozhodnutí lze uvést mnoho podpůrných argumentů, mimo jiné:

- formulování důvodů nutí činitele vydávajícího rozhodnutí k dokladování procesu a k uvádění a vysvětlování závěrů; tím je zvýšena spolehlivost rozhodnutí,
- archivace odůvodněných rozhodnutí pomáhá budoucím činitelům rozhodnout za podobných okolností a může pomoci orgánům při vypracování jasných, konzistentních a korektních rozhodnutí,
- uvedené důvody mohou ujistit účastníky řízení, že jejich argumentům byla věnována pozornost a že jejich příležitost ovlivnit činitele vydávajícího rozhodnutí byla smysluplně využita stejně jako příležitost snížit rizika vydání chybného rozhodnutí,
- sdělení důvodů veřejnosti zvyšuje důvěryhodnost rozhodnutí a prokazuje, že relevantní argumenty a důkazy byly správně pochopeny a vzaty v úvahu,
- uvedené důvody se mohou stát základem dalších řízení, například odvolacích řízení, a mohou sloužit jako základ pro další kontroly kvality procedur rozhodování,
- orgány veřejné správy mohou být volány k odpovědnosti za jimi vydaná rozhodnutí a mohou na základě uvedených důvodů racionálně reagovat,
- důvody pomohou potvrdit přezkoumávaná rozhodnutí prokázáním toho, že tato rozhodnutí nebyla vydána bezdůvodně či v rozporu se zákony.

Článek 7

Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí

Článek 7 pokrývá účast veřejnosti při přípravě plánů, programů a politik v záležitostech životního prostředí.

Jednou z metod implementace článku 7 je strategické environmentální posuzování (SEA) rozvojových plánů, programů a politik.

Strategické posuzování na životní prostředí vlivů

Sofijská iniciativa pro posuzování environmentálních vlivů popisuje „strategické environmentální posouzení“ (SEA) jako proces, který státním správcům pomůže posoudit environmentální dopady navržených rozvojových politik, plánů a programů. SEA umožňuje tvůrcům politik podpořit spoluúčast veřejnosti v širokém spektru procedur tvorby politik životního prostředí, zjistit a předvídat kumulativní účinky dopadů vládních programů a brát tyto poznatky v úvahu při tvorbě politik již v raném fázi jejich tvorby.

SEA zahrnuje mechanismus zorganizování veřejné diskuse o navržených a alternativních strategiích, pro předvídaní a posuzování environmentálních dopadů navrhovaných strategií a pro dokumentaci klíčových zjištění a jejich využití v dalších následných rozhodovacích řízeních.

Zapojení veřejnosti do příprav plánů v členských a v kandidátských zemích EU

Zapojení veřejnosti se již vyskytuje i v návrzích plánů rozvoje pro alokaci finanční pomoci EU v rámci strukturálních fondů EU. Nařízení Rady č. 126/1999 ze dne 31. června 1999, která stanovuje obecná ustanovení o strukturálních fondech, požaduje, aby žádající členský stát postoupil rozvojové plány (tj. rozbor situace zpracovaný členským státem s prioritními potřebami pro dosažení cílů strukturálních fondů, spolu se strategií, s plánovanými prioritními opatřeními a jejich specifickými cíli a se souvisejícími indikativními finančními zdroji), které jsou zpracovány v partnerství orgánů veřejné správy se sociálními a hospodářskými partnery. Cíle strukturálních fondů jsou:

- podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování se regionů, jejichž rozvoj se opožděje,
- podpora hospodářských a sociálních změn v oblastech, které čelí strukturálním obtížím,
- podpora přijetí a modernizace systémů vzdělávání, osvěty a výchovy, a politiky zaměstnanosti.

V některých státech (např. Irsko, UK) toto „partnerské spojení“ požaduje, aby návrhy plánů rozvoje byly veřejnosti přezkoumány formou veřejného slyšení a podáváním písemných připomínek k návrhům těchto plánů. Nevládním organizacím je rovněž umožněna spoluúčast se stejnými právy a povinnostmi jako mají orgány veřejné správy a jejich sociální a hospodářští partneři – ve výběrech, které monitorují zpracování rozvojových plánů.

Podobná ustanovení se vztahují i na předstupní fondy EU (PHARE a SAPARD). Česká republika představuje příklad země, kde bylo navázáno partnerství s nevládními organizacemi.

Transparentní procesy

Veřejnosti musí být poskytnuta příležitost ke skutečně účinné spoluúčasti. K tomu, aby mohl být tento požadavek splněn musí být veřejnost schopna řídit se danými pravidly, které jsou uplatňovány jasným a konzistentním způsobem, což je podmíněno zajištěním transparentních postupů.

Informování veřejnosti

Je legitimní žádat dostupnost politik, plánů a programů týkajících se životního prostředí v elektronických databázích a zveřejňování rozborů, které přispívají k hlavním návrhům environmentální politiky. To zahrnuje závazek oznamování široké veřejnosti a může zahrnout specifické oznamování zainteresovaným osobám a organizacím, například prostřednictvím jejich stálého seznamu.

Identifikace zainteresované veřejnosti

Účinným nástrojem pro identifikaci zainteresované veřejnosti je stálý seznam zainteresovaných jedinců a nevládních organizací, ve kterém osoby vyjadřují svůj zájem o informování a o spoluúčast na plánování a tvorbě politik v konkrétních zájmových oblastech.

Článek 8

Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů

Úmluva uznává, že navíc k právům podílet se na rozhodnutích ovlivňujících vlastní život má veřejnost právo také hrát určitou roli při tvorbě zákonů a normativních nástrojů.

Role orgánů veřejné správy při přípravě legislativy

V mnoha státech EHK/OSN orgány veřejné správy hrají hlavní úlohu při tvorbě legislativy, která je následně postoupena legislativní složce k uvážení. Zapojení veřejnosti na přípravě návrhů legislativy ve stádiu, kdy je proces ještě pod dohledem orgánů veřejné správy, odpovídá požadavku na zapojení v raném stádiu procesu.

Smyslem zapojení veřejnosti je včasné rozpoznání míst rozporu. Zvážení legitimních obav ještě v přípravném stádiu může předejít pozdějším potížím. Jakmile je návrh legislativy předán z rukou orgánů veřejné správy a je postoupen zákonodárným orgánům, nejedná se již o fázi přípravy orgánem veřejné správy a článek 8 se na další proces již nevztahuje.

Úmluva stanovuje minimum tří prvků, které by měly být implementovány s cílem zavést a podpořit účinné zapojení veřejnosti v těchto případech. Tyto prvky vytvářejí základní procedurální rámec pro zapojení veřejnosti.

1. Orgány veřejné správy musí zajistit dostatek času pro účinné zapojení veřejnosti.

Např. maďarský zákon stanovuje, že konečné termíny pro podávání stanovisek k návrhům zákonů by měly být určeny s ohledem na následující čtyři faktory:

- osoba podávající své stanovisko by měla mít možnost zformulovat dobře odůvodněné či doložené stanovisko,
- stanovisko musí být možné vzít v úvahu při formulování návrhu,
- rozsah návrhu (objem testu),
- typ organizace, která zaujímá stanovisko.

2. Zajistit mechanismus pro zveřejnění návrhů

Mechanismus zveřejňování návrhů předpisů

Vládní proces tvorby předpisů je v USA upraven ustanoveními zákona o správních postupech (APA), 5. U.S.C. 500-596. Ustanovení tohoto zákona zahrnují požadavek, že vládní instituce musí oznamovat široké veřejnosti předem jakýkoli návrh nových předpisů nebo jejich změn ve Federálním registru. Federální registr je oficiální denní tisk předpisů, navržených předpisů a vyhlášek federálních institucí a organizací, a výkonných příkazů a jiných presidentských dokumentů. Tato publikace je bezplatně dostupná široké veřejnosti ve veřejných knihovnách na celém území USA a je také dostupná formou zásilek jednotlivcům.

Souběžně s oznámením navrženého nového předpisu musí předkládající instituce vyzvat veřejnost k vznesení připomínek a musí informovat veřejnost o postupu pro podávání připomínek. Veřejnosti je pak poskytnuta určitá doba k prozkoumání navržených změn a ke zpracování připomínek. Po zákonem stanovené době nejméně 30 dnů je navrhuující vládní instituce povinna uvážít postoupené připomínky předtím, než vydá konečný předpis.

Například Maďarské ministerstvo životního prostředí využívá jak vlastní elektronický seznam k distribuci zainteresovaným nevládním organizacím, tak využívá stávající elektronickou síť nevládních organizací (Green Spider ≈ Zelený pavouk) propojující přes 200 nevládních organizací působících v Maďarsku.

3. Zajistit povinnost, aby výsledek spoluúčasti veřejnosti byl vzat náležitě v úvahu.

Prakticky je požadováno, aby konečný dokument, kterým se přijímá vypracovaný legislativní akt nebo předpis, zahrnul odůvodnění zapojení veřejnosti a způsobu, jakým byl vzat v úvahu. To je užitečné i vzhledem ke skutečnosti, že velmi často je do vypracování dané legislativy nebo předpisu zapojena řada orgánů veřejné správy a dalších orgánů, a spoluúčast veřejnosti může pak být spíše difúzní. Proto je pro orgány veřejné správy užitečné převzít odpovědnost za koordinaci vstupu veřejnosti. Při přípravě konečných dokumentů týkajících se návrhů nových zákonů či předpisů by orgán veřejné správy odpovídající za zapojení veřejnosti měl korektně a jasně informovat ostatní orgány zapojené do procesu tvorby legislativy tak, aby byl podán úplný obraz o zapojení veřejnosti. Kromě toho by konečné dokumenty měly prokázat, že připomínky veřejnosti byly využity při formulování konečného výsledku.

Pilíř III

Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Článek 9 zahrnuje třetí pilíř Úmluvy – ustanovení o přístupu k právní ochraně. Ve smyslu Úmluvy pojem „přístup k právní ochraně“ znamená, že jednotlivcům z řad veřejnosti je k dispozici právní mechanismus, který mohou využít k dosažení přezkumu možných porušení ustanovení Úmluvy ohledně přístupu k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování, jakož i porušení tomu odpovídajících ustanovení vnitrostátního práva.

Co se rozumí pojmem „přístup k právní ochraně“

Přístupem k právní ochraně ve smyslu Úmluvy se rozumí stav, kdy veřejnost může jít k soudu nebo k jiným nezávislým revizním orgánům žádat o přezkum možných porušení ustanovení Úmluvy.

Implementace požadavku přístupu k právní ochraně

Následující tabulka shrnuje hlavní prvky článku 9 o přístupu k právní ochraně.

Všeobecné požadavky	Návod (pokyny pro) pro implementaci
<p>Článek 9</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zavést systém zajišťující přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy založené na článcích 4 a 6 nebo na jiných relevantních ustanoveních Úmluvy. • Zavést systém zajišťující občanům přístup k přezkumu rozhodnutí s možností napadat případy porušení vnitrostátního environmentálního práva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zajistit dostupnost nezávislých a nestranných revizních orgánů, včetně soudů. • Zajistit jednotlivcům a nevládním organizacím práva na přezkum soudem nebo jiným nestranným revizním orgánem při porušení ustanovení Úmluvy a vnitrostátního environmentálního práva. • Zavést mechanismus pro poskytování informací veřejnosti o procedurách přístupu k právní ochraně. • Zavést mechanismus pro poskytování pomoci veřejnosti v přístupu k procedurám revizí a domáhání se nápravy.

Článek 9 Přístup k právní ochraně

Přehled ustanovení článku 9

Ustanovení Závazek	Doporučené prvky implementace
Článek 9 <i>odstavec 1</i> <ul style="list-style-type: none"> • Stanoví procedury revize týkající se žádosti o informace podle článku 4. 	<ul style="list-style-type: none"> • soudní nebo jiné nezávislé a nestranné přezkoumání • dostatečně rychlé a nenákladné procedury přezkoumání nebo znovuzvážení rozhodnutí • požadavky týkající se postavení veřejnosti dotčené • závazná konečná rozhodnutí • písemné odůvodnění rozhodnutí
Článek 9 <i>odstavec 2</i> <ul style="list-style-type: none"> • Stanoví procedury revize týkající se spoluúčasti veřejnosti podle článku 6 a revize týkající se jiných relevantních ustanovení Úmluvy. 	<ul style="list-style-type: none"> • soudní nebo jiné nezávislé a nestranné přezkoumání • možnost procedury předběžného správního přezkoumání • požadavky týkající se postavení veřejnosti dotčené.
Článek 9 <i>odstavec 3</i> <ul style="list-style-type: none"> • Stanoví procedury revize týkající se jednání a opomenutí soukromých osob nebo orgánů veřejné správy ohledně vnitrostátního práva, které se týká životního prostředí. 	<ul style="list-style-type: none"> • procedury správního přezkoumání • procedury soudního přezkoumání
Článek 9 <i>odstavec 4</i> <ul style="list-style-type: none"> • Minimální standardy aplikovatelné na procedury přístupu k právní ochraně, na rozhodnutí a rozsudky o odškodnění. 	<ul style="list-style-type: none"> • přiměřené a účinné odškodnění či náprava včetně soudně přikázaných opatření • čestnost • spravedlivost • včasnost • nikoli nadměrně drahý přístup k právní ochraně • písemné záznamy rozhodnutí • veřejně přístupná rozhodnutí
Článek 9 <i>odstavec 5</i> <ul style="list-style-type: none"> • Vyžaduje od stran usnadnit účinný přístup k právní ochraně. 	<ul style="list-style-type: none"> • informace o přístupu ke správním a soudním revizním procedurám • vhodný mechanismus pomoci k odstranění nebo snížení finančních a dalších překážek v přístupu k právní ochraně

A. Přezkum rozhodnutí týkajících se přístupu k informacím

Co lze přezkoumávat

Ustanovení odstavce 1 zaručují veřejnosti příležitost pro přezkoumání rozhodnutí vydaných podle článku 4 o přístupu k environmentálním informacím. Každá osoba má mít možnost přezkumu, pokud se domnívá, že její žádost o environmentální informace nebyla správně vyřízena v souladu s článkem 4. Strany tento článek provádějí v rámci své vnitrostátní legislativy.

Co jsou spouštěcí prvky pro přezkum rozhodnutí

Strany musí učinit dostupnou proceduru přezkoumání pro případy stížností na to, že žádost o informace byla ignorována nebo byla nesprávně či nelegitimně zamítnuta.

Kromě toho musí Strany zavést proceduru přezkoumání pro případy stížností na nedostatečné vyřízení žádosti v souladu s článkem 4. Je zřejmé, že i když žadatel získá odpověď na svou žádost, a dokonce i když získá nějaké požadované informace, stále ještě může mít důvod oprávněný žádat o přezkum své žádosti.

Kdo může žádat o přezkum

Podle článku 9 odstavce 1 je jakákoli osoba, která požádala o informace, oprávněna využít práva na přezkum a napadnout rozhodnutí učiněná podle článku 4. Kromě toho článek 3 odstavce 9 požaduje, aby orgány veřejné správy umožnily přístup k informacím a přístup k právní ochraně občanům a obyvatelům jiných států, pro organizace požaduje tento přístup i v případech, když je centrum jejich činností v jiném státě.

Kdo provádí přezkum

Článek 9 odstavec 1 konkrétně uvádí, že procedura přezkoumání musí být provedena soudem nebo jiným nestranným a nezávislým orgánem. Pojem „nestranný a nezávislý orgán“ byl vypracován v rámci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nestranným a nezávislým orgánem nemusí být soud, ale tento orgán musí být quasi-soudní a zajišťovat náležitý proces, musí být nezávislý na státní správě a nesmí být spojený s žádnou soukromou jednotkou.

Některé státy se rozhodly zřídit zvláštní nestranný a nezávislý orgán k přezkoumávání případů týkajících se přístupu k informacím. Například v r. 1978 Francie zřídila Komisi pro přístup ke správním dokumentům (CADA). CADA je nezávislý správní orgán, jehož členové jsou vybíráni ze složky moci výkonné, soudní a legislativní. Osoby, jejichž žádosti o informace byly zamítnuty, mohou svou záležitost předat této komisi. Postoupení případu komisi CADA je požadováno před tím, než je možné odvolat se ke správnímu soudu. Rozhodnutí komise CADA jsou poradní a lze se na jejich základě odvolat k soudu k získání konečného závazného rozhodnutí – což je další požadavek článku 9 odstavce 1. Tyto orgány musí být zřízeny ze zákona, mají-li splňovat požadavky Úmluvy.

Jaké je postavení ombudsmana vzhledem k Úmluvě

V mnoha státech je zřízena funkce ombudsmana jako nezávislého a nestranného orgánu pro přezkum případů porušování správního zákona v neprospěch občanů. V závislosti na struktuře úřadu ombudsmana a na tom, jak jeho postavení zapadá do vnitrostátního systému přezkumů, ombudsman může, ale také nemusí plně splňovat kritéria článku 9. Instituce ombudsmana vznikla v severských zemích jako orgán zajišťující, aby se orgány veřejné správy nedopouštěly nespravedlností vůči jednotlivcům. Instituce ombudsmana se rozšířila do západní i východní Evropy. V severských státech ombudsman jedná jménem parlamentu, ačkoli není součástí žádné složky vlády či státní správy. Ombudsman má pravomoc přezkoumávat všechny aspekty veřejné správy zajišťující „správný výkon administrativních pravomocí“. Mnohé ze stížností předávaných ombudsmanovi se týkají přístupu k informacím. V průběhu vyjednávání Úmluvy Dánsko, Finsko, Švédsko a Norsko poskytlo výklad o instituci ombudsmana v kontextu s článkem 9 s tím, že funkce ombudsmana odpovídá požadavkům Úmluvy v praxi s výjimkou toho, že ombudsman nemá právo požadovat přezkum rozhodnutí, nevydává právně závazná konečná rozhodnutí a nepřikazuje právně závazné úlevy. Kromě toho ombudsman nemá striktně stanovená pravidla pro vznášení stížností. V případech, kdy určitá osoba nedosáhne prostřednictvím ombudsmana požadovaných výsledků, má v některých státech stále ještě možnost domáhat se nápravy soudní cestou, a to způsobem konzistentním s Úmluvou.

Alternativa k soudnímu přezkumu

Článek 9 odstavce 1 od stran požaduje, aby zajistily, že veřejnost má přístup k rychlejšímu a levnějšímu přezkumu, než je soudní přezkum. Odvolání se k soudu může být časově náročné a drahé, přitom přístup k informacím je často potřebný získat rychle. Mnozí žadatelé nebudou mít finanční zdroje k pokrytí soudních nákladů a odklady a výdaje v soudních řízeních mohou tvořit překážku bránící účinnému přístupu k informacím. Alternativní mechanismus pro přezkum rozhodnutí by měl být účinný, rychlý a ne drahý, aby si ho mohl dovolit každý. Požadovaný proces přezkumu může nabýt několika forem včetně znovuuvážení orgánem veřejné správy nebo přezkumu jiným nestranným a nezávislým orgánem, než je soud. Znovuuvážení stejným orgánem veřejné správy znamená, že stejný orgán znovu zkontroluje správnost vydaného rozhodnutí.

Závaznost konečného rozhodnutí

Podle požadavků Úmluvy bude konečné rozhodnutí podle článku 9 odstavce 1 závazné pro orgán veřejné správy. Úmluva nepožaduje, aby každé rozhodnutí vydané podle odstavce 1 bylo závazné, závazné musí být pouze rozhodnutí konečné. Proto různé mechanismy a možnosti pro odvolávání se mohou fungovat souběžně nebo ve spojení tak, aby se dospělo k nějakému konečnému závaznému rozhodnutí. Obvykle není rozhodnutí pokládáno za konečné, pokud ještě existuje nějaká další možnost se odvolat a pokud neuplyne lhůta stanovená pro podání odvolání. Konečná soudní rozhodnutí jsou závazná, zatímco v mnoha státech jsou rozhodnutí nezávislých a nestranných orgánů (komisí, ombudsman atd.) jen poradní. Proto kromě poradních procesů Strany musí zajistit, aby bylo možno získat konečná závazná rozhodnutí.

Například rozhodnutí francouzské komise CADA uvedené výše jsou poradní povahy. Avšak pokud po získání stanoviska této komise orgány veřejné správy výslovně nebo jinak potvrdí své zamítavé rozhodnutí k žádosti o informace, může se postižená osoba odvolat ke správnímu soudu. Ten vydá konečné závazné rozhodnutí do šesti měsíců.

B. Přezkum rozhodnutí týkajících se zapojení veřejnosti

Co lze přezkoumávat

Odstavec 2 stanovuje přístup k právní ochraně prostřednictvím přezkumu rozhodnutí týkajících se zapojení veřejnosti podle článků 6, 7 a 8.

Co jsou spouštěcí prvky procesu přezkoumání

Veřejnost má právo napadat rozhodnutí z důvodů jeho věcných nebo procesních vad. Dotčená veřejnost ve smyslu tohoto odstavce může napadat rozhodnutí, jednání nebo opomenutí, pokud bylo porušeno hmotné právo, nebo pokud orgán veřejné správy porušil při svém rozhodování procesní právo. Pokryty jsou rovněž případy smíšených otázek, např. neschopnost vzít připomínky správně v úvahu.

Předmětem přezkumu může být například správní rozhodnutí o omezení spoluúčasti veřejnosti na veřejném slyšení nebo o zapojení veřejnosti příliš pozdě v průběhu procesu. Pokud státní správa nečiní opatření nebo rozhodnutí požadovaná Úmluvou, např. pokud se nekoná veřejné slyšení, či je nedostatečně oznámeno, může být požadováno přezkoumání.

Kdo může žádat o přezkum

Úmluva stanoví, že minimálně dotčená veřejnost má postavení umožňující žádat přezkoumání zapojení veřejnosti. Dotčená veřejnost je definována článkem 2 odstavcem 5 jako veřejnost ovlivněná nebo pravděpodobně ovlivněná environmentálním rozhodnutím, nebo veřejnost, která na tomto rozhodnutí má nějaký zájem. Článek 6 však obsahuje ustanovení, která se týkají jak „veřejnosti dotčené“ (odstavce 7 a 9) tak „veřejnosti“. To je konzistentní s cíli Úmluvy – potvrdit, že veřejnost, která se skutečně účastní veřejného slyšení podle článku 6 odstavec 7 by již tím měla získat postavení veřejnosti dotčené.

V odstavci 2, písmeno a), Úmluva klade otázku, která veřejnost má dostatečný zájem. Úmluva jasně uvádí, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají automaticky „prokázaný zájem“. Dostatečný zájem pro ostatní osoby by měl být stanoven konzistentně s cílem poskytovat dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně.

Předběžný přezkum

Podle odstavce 2 může Strana zajistit předběžný přezkum věci orgánem veřejné správy. Správní systém odvolání není zamýšlen k nahrazení možnosti odvolávat se k soudu, ale v mnoha případech umožní případy vyřešit rychle a účinně bez nutnosti obracet se k soudu.

Přezkum opomenutí soukromých osob nebo orgánů veřejné správy

Odstavec 3 tvoří další skupinu případů, kdy se občané mohou odvolávat ke správním nebo soudním orgánům, a týká se prosazování environmentálního práva do praxe.

Co lze přezkoumávat

V souladu s Úmluvou má veřejnost právo napadat případy porušení vnitrostátního práva týkající se životního prostředí bez ohledu na to, zda se případ vztahuje k právům na informace nebo na spoluúčast veřejnosti zaručovaným Úmluvou. Toto ustanovení potenciálně pokrývá široké spektrum správních a soudních procedur, včetně pojmu „občanské prosazování“, kterým je veřejnosti přiznáno postavení umožňující přímé prosazování environmentálního práva u soudu. Tento závazek může být splněn například zajištěním možnosti zahájit správní řízení. Bez ohledu na konkrétní mechanismus, Úmluva formuluje velmi jasně, že veřejnost má významnou úlohu při prosazování environmentálního práva, takže tato funkce není vyhrazena jen pro státní úřady.

Co jsou spouštěcí prvky procesu přezkoumání

V souladu s Úmluvou musí Strany zajistit, že veřejnost může přímo prosazovat environmentální právo v případech jednání a opomenutí soukromých osob a orgánů veřejné Správy. Například místní environmentální organizace (splňující kritéria stanovená dotyčnou stranou)

může napadnout podnik či zařízení pro porušení stanovených podmínek omezujících vypouštění odpadních vod. Tato organizace může mít právo žalovat vlastníka nebo provozovatele zařízení u soudu za porušení práva a dosáhnout nápravy například soudním příkazem na zastavení nelegitimního vypouštění odpadních vod.

Veřejnost může také napadat jednání a opomenutí orgánů veřejné správy, které ve svém důsledku porušuje vnitrostátní environmentální právo. Pojem „opomenutí“ v tomto případě pokrývá i neschopnost implementovat nebo prosadit environmentální právo vzhledem k jiným orgánům veřejné správy nebo soukromým subjektům.

Kdo může žádat o přezkum

Postavení veřejnosti při prosazování vnitrostátní legislativy

Ve většině států EHK/OSN je jednotlivcům a organizacím přiznáno právo obracet se na soud a napadat porušování vnitrostátního práva jak soukromými osobami, tak orgány veřejné správy. Například v Polsku mohou nevládní organizace zahajovat soudní i správní případy na základě čistě statutárních cílů dané organizace. Organizace, jejímž cílem je dle stanov chránit životní prostředí, má automaticky právo zahajovat správní řízení k prosazení environmentálního práva. V Maďarsku může kterýkoli občan žalovat orgány veřejné správy u ústavního soudu, pokud neplní legislativní povinnosti.

Kdo provádí přezkum

Ve většině států zůstává prosazování trestního práva v rukou státu. Existuje však několik výjimek. Například v Polsku Kodex malých trestných činů z r. 1971 zmocňuje některé asociace, včetně ekologických, jako např. Stráž ochrany přírody a Asociaci ochrany zvířat, aby mohly jednat jako veřejný žalobce při stíhání malých trestných činů v souladu se zákonem ochrany přírody z r. 1991. Tyto asociace požívají práva veřejného žalobce, včetně práva odvolávat se k trestnímu soudu.

Oprávnění žádat přezkum podle čl. 9

Odstavec 1 - Právo na přezkum přístupu k informacím

„každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace podle článku 4 byla ignorována, neprávem zamítnuta (ať již částečně nebo plně), nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena v souladu s ustanoveními článku 4“

Odstavec 2 - Právo na přezkum zapojení veřejnosti a dalších relevantních ustanovení

„zainteresovaná veřejnost mající dostatečný důvod, nebo alternativně, u níž trvá omezování / porušování práva v případech, kdy to správní řád strany požaduje jako předběžnou podmínku“

Odstavec 3 - Právo na přezkum porušení vnitrostátního environmentálního práva

„veřejnost, která splňuje kritéria, pokud jsou nějaká kritéria stanovena vnitrostátním právem“

C. Minimální požadavky na procedury přístupu k právní ochraně

Přiměřená a účinná náprava

Konečným cílem každé správní nebo soudní procedury přezkoumání je dosažení nápravy či odškodnění za porušení práva. V souladu s odstavcem 4 strany musí zajistit přiměřenou a účinnou nápravu za porušení práva. Nápravy mohou ve vhodných případech zahrnout soudně příkázané přiměřené opatření ke zmírnění negativních následků činností poškozujících životní prostředí a lidské zdraví. Pokud již došlo v důsledku porušení práva k nevratné škodě, je vhodnou formou nápravy peněžní odškodnění. V případech, kdy ke škodě může ještě dojít a porušení práva trvá, nebo pokud škoda ještě může být odvrácena či zmírněna, orgán provádějící soudní nebo správní přezkum může vydat příkaz k zastavení činnosti nebo k přijetí určitých opatření. Finanční kompenzace je v těchto případech nedostatečná.

Co se rozumí pojmem soudně příkázané opatření „injunctive relief“

Soudně příkázané opatření má vést k předcházení nebo nápravě škod; umožňuje určité osobě zajistit příkaz proti jiné osobě požadující něco vykonat, například umožnit přístup k informacím nebo přístup na určité místo, uskutečnit slyšení, nebo zastavit nezákonné činnosti. Příkaz vydaný tribunálem je prosaditelný prostřednictvím dalších řízení. V záležitosti životního prostředí umožňuje zastavit vlastní pokračující porušování práva nebo provést určité opatření, a proto je pružnější a lépe přizpůsobivý daným environmentálním nebo jiným problémům, než jiné typy nápravy, jako jsou peněžní odškodnění/pokuty nebo trestní sankce.

Předběžná soudně příkázaná opatření v případech, kdy ke škodě již dochází nebo kdy vznik škody teprve hrozí, nebo v případech, kdy určitý zákon k ochraně zdraví veřejnosti a její tělesné a duševní pohody je nebo může být porušován, může soud mít pravomoc vydat soudně příkázané opatření k zachování status quo nebo k obnovení původního stavu ještě před vynesením rozsudku (či konečného závazného rozhodnutí) pro daný případ.

Obecně soud od strany usilující o vydání *předběžného soudně příkázaného opatření* požaduje prokázat, že:

- 1) hrozí bezprostřední nenapravitelné poškození nebo k němu může dojít dříve než může být případ plně projednán, a
- 2) je pravděpodobné, že přiznaná náprava bude nařízena konečným rozsudkem.

V záležitosti životního prostředí může postačit prokázání toho, že je (nebo může být) porušován určitý zákon nebo předpis. V nouzových situacích nebo v jiných vážných případech může soud vydat předběžné soudně příkázané opatření ex parte, bez slyšení, na základě přelichení a důkazů.

Úmluva požaduje, aby soudně příkázaná opatření a jiné nápravy či odškodnění byly přiměřené a účinné. Přiměřenost zde znamená požadavek, aby byly plně kompenzovány minulé škody, aby bylo předcházeno škodám budoucím a může být požadováno určité znovuoobnovení původního stavu; účinnost zde znamená požadavek na skutečně účinnou prosaditelnost. Strany by se měly pokusit odstranit všechny potenciální překážky bránící prosazení soudně příkázaných opatření a jiných náprav.

Procedury přezkoumání: poctivé, spravedlivé, včasné a nikoliv nadměrně drahé

Takové procedury vyžadují postup, který je nestranný, nepředpojatý, neupřednostňující něčí vlastní zájmy. Procedury musí být stejně aplikovatelné na všechny osoby bez ohledu na jejich postavení, rasu, národnost nebo jiná kritéria.

Včasnost je rovněž velmi důležitým aspektem. V mnoha státech již byla důležitost včasnosti soudních řízení uznána. Například v Bělorusku musí být odvolání a stížnosti týkající se

environmentálních správních rozhodnutí uváženy do měsíce s možným prodloužením této lhůty o další dva měsíce. V Irsku mohou soudy dle svého uvážení projednat některé případy přednostně, pokud případ zahrnuje problematiku naléhavé povahy s hrozícím nebezpečím z prodloužení.

Úmluva rovněž od stran požaduje zajištění takových procedur, u kterých náklady nejsou pro veřejnost (jednotlivce i nevládní organizace) překážkou.

Udržování nízkých nákladů na přezkum rozhodnutí

Soudní náklady mohou zahrnout:

- soudní poplatky,
- poplatky právním zástupcům,
- dopravní náklady svědkům,
- poplatky odborníkům a soudním znalcům.

Tyto typy nákladů představují pro veřejnost významnou finanční překážku. Některé státy přijaly kroky k jejich omezení: na Slovensku lze nevládním organizacím prominout zaplacení soudních poplatků, v Rakousku je odvolání k zamítnutému přístupu k informacím bezplatné a stěžovatel nemusí mít k podání odvolání právníka.

V mnoha státech jsou poplatky právním zástupcům účtovány straně, která případ vyhrála. V USA navíc veřejnost, která zahájila řízení v zájmu prosazení práva ve veřejném zájmu, nesmí být žádána o zaplacení nákladů obhájce, a to bez ohledu na výsledek řízení.

Rozhodnutí: písemné a veřejně přístupné

Tento požadavek se vztahuje na konečná rozhodnutí i na rozhodnutí prozatímní.

D. Požadavek na usnadnění přístupu k právní ochraně

Článek 5 Úmluvy požaduje od stran informovat veřejnost o procedurách právní ochrany a uvážit zřízení vhodného pomocného mechanismu pro překonávání překážek bránících v přístupu k právní ochraně. Orgány veřejné správy by měly pomáhat a poskytovat instrukce veřejnosti o možnostech přístupu k právní ochraně.

Potenciální překážky přístupu k právní ochraně

Potenciální překážky podle článku 9, odstavce 5 mohou zahrnout:

- finanční překážky,
- omezená práva pro napadení rozhodnutí,
- potíže se získáním právních konzultací,
- nejasné procedury přezkumu,
- korupce,
- slabé prosazování rozsudků rozhodnutí (obtížná vykonatelnost rozsudků a rozhodnutí).

Kromě toho je obvykle velmi obtížné dokázat porušení environmentálního práva bez jasných environmentálních norem, bez jasných emisních požadavků v povolení, a bez řádného monitorování a podávání zpráv o emisních údajích.

V mnoha státech došlo k tomu, že soudní rozsudky či správní rozhodnutí byla účinně negována odkladem či absencí jejich prosazení. Ve snaze tento jev eliminovat byla v mnoha zemích přezkumným orgánům udělena pravomoc jejich rozsudky a rozhodnutí prosadit. Například v Ruské federaci jsou občanské i arbitrážní procedury posíleny zvláštní institucí soudních vykonavatelů k prosazení soudních rozhodnutí pomocí systému pokut. Ve Velké Británii, v USA a v dalších jurisdikcích soudcovského práva může být neschopnost splnit rozhodnutí soudu kvalifikována jako pohrdání soudem, které je okamžitě trestané pokutou či vězením. Rozsudky o odškodnění lze prosazovat řadou prostředků od zabavení zboží a majetku a zmrazení bankovních účtů až po zabavení či obstavení mezd.

DALŠÍ INFORMAČNÍ ZDROJE

- Český překlad Aarhuské úmluvy: <http://www.env.cz> (odkaz zahraniční vazby- mezinárodní úmluvy)
- Podrobnosti o ratifikačním procesu a odkaz na anglické znění příručky najdete na stránce Evropské hospodářské komise OSN: <http://www.unece.org/env/pp/>
- Více informací k problematice Registru úniků a přenosů znečišťujících látek (PRTR) najdete na: <http://www.ecn.cz/PRTR>
- Ze zahraničních stránek týkajících se PRTR lze doporučit: <http://www.foe.co.uk/factory-watch> nebo <http://www.iheal.org>
- Účasti veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí je věnována stránka Děti Země: <http://vecverejna.ecn.cz>
- Problematice práva na informace o životním prostředí jsou věnovány informační stránky Právo na informace - kampaň českých nevládních organizací (přehled právních předpisů v této oblasti v ČR, přehled relevantních zahraničních dokumentů, přehled dokumentů souvisejících s problematikou - zejména materiály nevládních organizací, aktuální akce k této problematice, kontakty) <http://www.ecn.cz/env/zp/pravoinfo/>
- Informace k Aarhuskému procesu v ČR najdete také v rámci Elektronické environmentální knihovny (<http://www.env.cebin.cz>, část Publikace - Legislativa - mezinárodní)
- iBrány - internetového systému programu Česká brána 21 (přehled relevantních informačních zdrojů k Aarhuské úmluvě) <http://www.brana.cz/aarhus>
- WWW stránek Plzeňské ekologické nadace (<http://www.ecn.cz/pen>, <http://www.ecn.cz/pen/aarhus/index.stm>)
- WWW stránky „Public Participation Campaign Website“ na adrese <http://www.participate.org>
- Aarhuská úmluva a zapojování veřejnosti - stránka Centra pro komunitní práci <http://www.cpkp.cz>