

# DISKUSE

Karel Černín<sup>1)</sup>

## Informace o životním prostředí: Opona se zavírá?

### 1. Vymezení problému

Posílení přístupu veřejnosti k informacím o veřejném sektoru patří k důležitým (a navíc politicky neutrálním) protikorupčním strategiím. Tato priorita proto figurovala v programech boje proti korupci jak vlády pod vedením premiéra Petra Nečase,<sup>2)</sup> tak i vlády Jiřího Rusnoka.<sup>3)</sup> Hlavním nástrojem k dosažení kýženého cíle má být novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>4)</sup> tak, aby se posílilo postavení žadatelů o informace a urychlil proces domáhání se požadovaných informací.<sup>5)</sup> Práce na novelizaci zákona začaly již v roce 2011, kdy byla při Ministerstvu vnitra vytvořena pracovní skupina, která vedle legislativního řešení vládního zadání<sup>6)</sup> navrhla také celou řadu dalších změn, jež měly vést ke zrychlení a zkvalitnění přístupu veřejnosti k informacím. Kabinet Petra Nečase tento balíček návrhů schválil<sup>7)</sup> a v současné době čeká v Legislativní radě vlády na projednání text novely, která z něj vychází.<sup>8)</sup> Návrh je výsledkem poměrně širokého konsenzu, neboť v pracovní skupině byli zastoupeni nejen představitelé exeku-

---

<sup>1)</sup> Autor je asistentem soudce Nejvyššího správního soudu a studentem v doktorském studijním programu na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

<sup>2)</sup> *Strategie vlády proti korupci*. [online]. www.mvcr.cz [cit. 22. 1. 2014]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>.

<sup>3)</sup> *Od korupce k integritě – Strategie vlády v boji proti korupci*. [online]. www.ceskapozice.cz [cit. 22. 1. 2014]. Dostupné z: [http://www.ceskapozice.cz/sites/default/files/file\\_attachments/protikorupcni\\_strategie.pdf](http://www.ceskapozice.cz/sites/default/files/file_attachments/protikorupcni_strategie.pdf).

<sup>4)</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5)</sup> Příkladem opatření mířícího tímto směrem je například tzv. informační příkaz, tedy oprávnění odvolacího orgánu nařídit při vrácení věci podřízenému orgánu, aby požadovanou informaci poskytl. Tímto způsobem mohou v současné době postupovat pouze soudy vůči odvolacímu správnímu orgánu.

<sup>6)</sup> Kromě protikorupčních opatření bylo cílem splnit také úkoly vyplývající z usnesení vlády č. 1334/2008 ke zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů a z usnesení vlády č. 1397/2009 a 450/2009 k provedení legislativních změn, které mají odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu.

<sup>7)</sup> Usnesení vlády č. 3/2012 k Analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>8)</sup> Legislativní historie i aktuální text novely jsou veřejně dostupné. [online]. www.korupce.cz [cit. 22. 1. 2014]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/zakon-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-106450/>.

tivy, ale též veřejný ochránce práv a neziskový sektor (Transparency International – Česká republika, Otevřená společnost, o. p. s.).

Z myšlenek obsažených v připravené novele je pro téma tohoto článku klíčový návrh na sloučení zákona o svobodném přístupu k informacím se zákonem o právu na informace o životním prostředí.<sup>9)</sup> Informační zákon by měl tedy být napříště pouze jeden, stejně jako proces poskytování informací. Ze zákona o právu na informace o životním prostředí má zůstat pouhé torzo, jeho nový název má znít „Zákon o zpřístupňování prostorových dat a o organizaci vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí“. Má tedy upravovat pouze tzv. geoportál, veškerá ostatní problematika má být včleněna do obecného předpisu o poskytování informací. Tento krok je rozhodně nutný a správný. Otázka však zní, co všechno zůstane „ztraceno v překladu“. Existují v přístupu k informacím o životním prostředí nějaká důležitá privilegia pro žadatele, zejména širší přístup k některým typům informací, který by měl i do budoucna zůstat zachován? Právě na tuto otázku se snaží odpovědět předkládaný článek, a to zejména s přihlédnutím ke zkušenostem českého veřejného ochránce práv (ombudsmana).

## **2. Rozšířený přístup k environmentálním informacím**

V následujících úvahách se omezíme pouze na ta ustanovení zákona o právu na informace o životním prostředí, která neupravují procesní otázky, ale určují hmotněprávní předpoklady pro přístup k environmentálním informacím. Velkou roli hraje už samotné vymezení poskytovaných informací. Nejenže je pojem „informace o životním prostředí“ definován velice široce [srov. § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí], ale – co je důležitější – poskytování environmentálních informací není nijak vázáno na působnost povinného subjektu. Jinými slovy, povinné subjekty jsou dnes zákonem zavázány poskytovat veškeré informace o životním prostředí, které mají k dispozici, a to bez ohledu na to, zda se (podle jejich názoru) vztahují k jejich působnosti či nikoliv. To je velký rozdíl oproti současné obecné úpravě poskytování informací a značně to omezuje jeden z oblíbených způsobů, jak se poskytování informací vyhýbat (povinný subjekt, např. stavební úřad, prohlašuje, že požadovanými informacemi sice disponuje, avšak neposkytne je, neboť se nevztahují přímo k jeho působnosti, jde totiž o informace získané např. od orgánu ochrany přírody, jenž v řízení figuroval jako dotčený orgán). Veřejný ochránce práv proto v průběhu připomínkového procesu usiloval o to, aby byl v tomto smyslu upraven zákon o svobodném přístupu k informacím, ovšem neúspěšně. Zůstane-li tak zachováno pouze obecné vymezení informací a přístupu k nim v současném zákoně o svobodném přístupu k informacím, pak nezbyvá než doufat, že výklad soudů bude vstřícný vůči žadatelům. Soudy nepochybně mají prostor, aby dovodily, že informace o životním prostředí,

---

<sup>9)</sup> Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

jež mají povinné subjekty ve svém držení, naplňují obecnou definici informace<sup>10)</sup> a že se k působnosti příslušného povinného subjektu vztahují, jinak by jen těžko měl legitimní důvod jimi disponovat.

Pro přístup k informacím o životním prostředí představuje dnes ovšem mnohem významnější přínos fakt, že zákon o právu na informace o životním prostředí vymezuje určité okruhy informací o životním prostředí, k nimž by měl mít žadatel o informace přístup, ačkoliv se jejich poskytnutí dostává do střetu s jiným právem chráněným zájmem. Takovéto „privilegované“ okruhy informací můžeme v citovaném zákoně nalézt přinejmenším tři:

- informace o původci činnosti znečišťující nebo jinak ohrožující nebo poškozující životní prostředí obsažené v pravomocném rozhodnutí o trestném činu, přestupku nebo jiném správním deliktu ve vztahu k ochraně osobních údajů,<sup>11)</sup>
- informace týkající se působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, informace o hrozícím bezprostředním ohrožení lidského zdraví a životního prostředí a informace o životním prostředí získané z veřejných prostředků ve vztahu k ochraně obchodního tajemství,<sup>12)</sup>
- informace o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí ve vztahu k ochraně osobních údajů, ochraně obchodního tajemství, ochraně práv osob, jež předaly povinnému subjektu informace nad rámec svých zákonných povinností a dokonce i ve vztahu k samotnému zájmu na ochraně životního prostředí.<sup>13)</sup>

Význam uvedené právní úpravy spočívá v tom, že zákonodárce její pomocí do značné míry určuje svou představu o tom, jaký výsledek by v daných typově vymezených případech měl mít tzv. test veřejného zájmu – tedy porovnání veřejného zájmu na poskytnutí daného typu informací se zájmem na jejich ochraně, ať už je oním konkurujícím zájmem zájem soukromý či veřejný. Pokud by zákonodárce mlčel, povinné subjekty, příp. soudy, by mohly (a měly) provést tuto úvahu autonomně. Zákonodárce však u vybraných typů informací o životním prostředí volnost jejich úvahy omezuje, když v podstatě říká, že životní prostředí představuje natolik významnou hodnotu a veřejný zájem na tom, aby o něm veřejnost měla objektivní informace, je natolik silný, že by měl v určitých situacích nad jinými zájmy zpravidla převážet.

Problémem samozřejmě bude, pokud tyto privilegované okruhy informací

---

<sup>10)</sup> § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím: „*Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“

<sup>11)</sup> § 8 odst. 5 zákona o právu na informace o životním prostředí.

<sup>12)</sup> § 8 odst. 4 cit. zákona.

<sup>13)</sup> § 8 odst. 9 cit. zákona.

nebudou v průběhu novelizace přeneseny do obecného předpisu (zákona o svobodném přístupu k informacím), neboť pak hrozí nebezpečí, že s nimi budou povinné subjekty a soudy při provádění testu veřejného zájmu zacházet stejně, jako s jakýmkoliv jinými požadovanými informacemi. Standard přístupu k informacím o životním prostředí dosažený v minulých letech by se tím mohl významně snížit. To, že tato obava není planá, si ukážeme na dvou konkrétních příkladech z praxe veřejného ochránce práv.

## *2.1 Informace o deliktech proti životnímu prostředí*

Ačkoliv první případ řešený ombudsmanem se přímo informací o životním prostředí netýkal, ukazuje velice názorně, že poskytování informací o jakémkoliv správním postihu podnikající fyzické osoby může narážet na bariéru ochrany osobních údajů.

V roce 2006 se na veřejného ochránce práv obrátil podnikatel v oblasti cestovního ruchu, který dostal na základě výsledku živnostenské kontroly pokutu za přestupek související s jeho podnikáním (neuzavření povinného pojištění). V reakci na výši uložené pokuty vyjádřil pochybnost, zda vůči němu živnostenský úřad nepostupoval šikanózně, a žádal jej, aby mu sdělil, jaký byl výsledek přestupkového řízení v jiném konkrétním případě, jehož skutkové okolnosti znal a věděl, že byly velmi podobné jeho případu (jednalo se o jeho konkurentku z téže obce, která se podle jeho informací dopustila téhož provinění). Živnostenský úřad mu odmítl tyto informace sdělit a Ministerstvo průmyslu a obchodu v průběhu šetření jeho postup potvrdilo. Úřady se odvolaly zejména na povinnou mlčenlivost, na specialitu ustanovení živnostenského zákona o živnostenském rejstříku, a také na ochranu osobních údajů podnikatelky, které se přestupkové řízení vedené podle živnostenského zákona týkalo.

Ombudsman po provedeném šetření dospěl v závěrečném stanovisku<sup>14)</sup> k závěru, že informace o výsledku státní kontroly a o sankci uložené podnikající fyzické osobě v souvislosti s jejím podnikáním nepředstavují osobní údaje této osoby. Jelikož jde o informace vytvořené samotným povinným subjektem, nelze se u nich odvolávat ani na povinnost mlčenlivosti. Je proto možné takové informace komukoli poskytnout na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Zdánlivě se tedy může zdát, že poskytování informací o environmentálních „hříšnicích“ by nemělo nic bránit – vždyť přinejmenším veřejný ochránce zastává názor,

---

<sup>14)</sup> Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 18. 5. 2007 sp. zn. 3589/2006/VOP/VBG, [online]. [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) [cit. 22. 1. 2013]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/pravo\\_na\\_informace/Osobni\\_udaje\\_a\\_obchodni/3589-06-VBG-ZSO.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/Osobni_udaje_a_obchodni/3589-06-VBG-ZSO.pdf), připomenuto taktéž v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, s. 83.

že v případě poskytování informací o správním trestání podnikatelů se ochrana osobních údajů vůbec nedostává do hry. Navíc jej v tomto názoru v průběhu šetření podpořil i Úřad pro ochranu osobních údajů, jak vyplývá z textu citovaného závěrečného stanoviska. Nelze však přehlédnout, že v názorovém vývoji Úřadu pro ochranu osobních údajů bylo sdělení adresované Veřejnému ochránci práv spíše ojedinělým vybočením, neboť zpravidla vychází z opačných premis, tedy že podnikání fyzické osoby zahrnuje do značné míry i její osobní sféru, která si zaslouží ochranu v rámci práva na soukromý život.<sup>15)</sup> Tímto směrem ostatně míří i judikatura Evropského soudu pro lidská práva,<sup>16)</sup> kterou následuje též Soudní dvůr Evropské Unie.<sup>17)</sup> Proto by bylo přinejmenším prozíravé zachovat i do budoucna výjimku z ochrany soukromí a osobních údajů obsaženou v zákoně o právu na informace o životním prostředí, pokud jde o „informace o původci činnosti znečišťující nebo jinak ohrožující nebo poškozující životní prostředí obsažené v pravomocném rozhodnutí o trestném činu, přestupku nebo jiném správním deliktu“.

## 2.2 Prolomení obchodního tajemství

Druhý případ řešený veřejným ochráncem práv, jemuž se hodlám podrobněji věnovat, již ve srovnání s předchozím zcela jednoznačně a názorně ilustruje tezi, že upřednostnění veřejného zájmu na poskytování informací pro některé typy informací o životním prostředí v zákoně o právu na informace o životním prostředí není samoučelné ani zbytečné. V dané kauze se totiž jednalo o střet práva na informace o životním prostředí se zájmem na ochraně obchodního tajemství.<sup>18)</sup>

Případ začal tím, že občanské sdružení Ekologický právní servis (dále též „EPS“) požádalo Krajský úřad Moravskoslezského kraje neúspěšně o některé informace předané úřadu společností Arcelor Mittal Ostrava, a.s., a označené jako obchodní tajemství. Jednalo se jednak o provozní řady vydávané pro jednotlivé provozy podle zákona o ochraně ovzduší – zde žádal EPS podle zákona o právu na informace o životním prostředí. Dále pak šlo o přílohy žádostí o integrovaná povolení na některé provozy – zde vystupoval EPS v jednom případě dokonce jako účastník řízení o změně integrovaného povolení. Ochránce dospěl k závěru,

<sup>15)</sup> Srov. např. ÚOOÚ K problémům z praxe č. 1/2008. Ke zveřejňování údajů v rámci insolvenčního rejstříku. [online]. [www.uoou.cz](http://www.uoou.cz) [cit. 22. 1. 2014]. Dostupné z: [http://www.uoou.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=3140](http://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=3140).

<sup>16)</sup> Srov. shrnutí této judikatury v rozsudku *Halford v. the United Kingdom* ze dne 25. 6. 1997, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1997-III, p. 1016, § 44 a dále pak rozsudky *Amann v. Suisse* ze dne 16. února 2000, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2000-II, § 65, jakož i *Rotaru v. Rumunsko* ze dne 4. května 2000, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2000-V, § 43.

<sup>17)</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9. 11. 2010 ve věci *Schecke a Eifert v. Hessensko*, C-92/09, C-93/09, § 52.

<sup>18)</sup> Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 24. 10. 2012 sp. zn. 3758/2009/VOP/KČ. [online]. [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) [cit. 22. 1. 2013]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/STANOVISKA/pravo\\_na\\_informace/Osobni\\_udaje\\_a\\_obchodni/3758-09-KC-ZSO.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/Osobni_udaje_a_obchodni/3758-09-KC-ZSO.pdf), připomenuto taktéž v Souhrnné zprávě o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 70.

že přístup krajského úřadu i Ministerstva životního prostředí k hodnocení věci byl paušální. V zásadě se oba úřady omezily na odepření informací v tom rozsahu, v jakém si je přál chránit provozovatel zařízení. Ochránce vyloučil, že by bylo možno odepřít přístup k provozním řádům, k odborným posudkům a studiím a k porovnání s nejlepšími dostupnými technikami, ale nanejvýš k některým jejich částem (obsahujícím např. novátorská technická řešení), jejichž zpřístupněním by provozovateli prokazatelně mohla vzniknout vážná a nenahraditelná újma.

Závěry ombudsmana lze v obecné rovině shrnout tak, že úřad je vždy povinen zkoumat, zda informace označená podnikatelem za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství. Ústavně konformní výklad práva na přístup k informacím a práva na ochranu obchodního tajemství, zejména s přihlédnutím k výslovnému omezení této ochrany provedené v zákoně o právu na informace o životním prostředí, pak navíc ještě zavazuje úřad, aby i v případě, že se o obchodní tajemství jedná, aplikoval princip přiměřenosti a posoudil, zda danou informaci, vypovídající o vlivu činnosti podnikatele na životní prostředí, nelze ve veřejném zájmu zpřístupnit.

Z analýzy argumentace použité v citovaném stanovisku je zcela zřejmé, že právní názor ochránce se opírá právě o zvláštní vymezení vztahu zájmu na poskytování informací vypovídajících o vlivu činnosti podnikatele na životní prostředí a zájmu na ochraně obchodního tajemství obsaženého ve stávajícím zákoně o právu na informace o životním prostředí. Bez takového vymezení by ochránce své teze o nutnosti tyto informace zpřístupnit bez ohledu na jejich označení za obchodní tajemství obhajoval mnohem obtížněji. Samozřejmě nelze vyloučit, že by se ombudsman či soud mohl opřít, přinejmenším v některých případech, o aktuální judikaturu Soudního dvora Evropské unie k výkladu Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění.<sup>19)</sup> Něco takového však nelze očekávat od běžného úředníka státní správy. I v tomto případě tak můžeme uzavřít, že zachování právní úpravy obsažené v zákoně o právu na informace o životním prostředí a upřednostňující poskytování informací o dopadech podnikatelské činnosti na životní prostředí před ochranou obchodního tajemství je žádoucí.

### 3. Závěrečná doporučení

Návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím předložený do vnějšího připomínkového řízení obsahoval formulaci, jež měla transponovat výše popsanou úpravu privilegovaného přístupu k některým informacím ze zákona o právu na informace o životním prostředí. Jednalo se o text následujícího znění: „*Ustanovení § 8, 8a, 9, 10a, § 11 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 2 písm. a) se nepoužijí, jedná-li se o poskytnutí informace o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního*

---

<sup>19)</sup> Srov. rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 15. 1. 2013 ve věci *Jozef Križan a další v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, C-416/10, § 74 a násl.

*prostředí.*“ Veřejný ochránce práv vzhledem ke svým zkušenostem postřehl nedostatečnost tohoto návrhu a doporučil doplnit jej dovětkem „...a o jejich původcích“. Ministerstvo vnitra připomínku akceptovalo, k předložení novely Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR nicméně dosud nedošlo.

Je nepochybné, že připomínka ombudsmana by pomohla přístup k informacím o životním prostředí rozšířit směrem ke stavu, jaký panuje dnes (přínejmenším v psaném právu, realita může být samozřejmě jiná). Neřeší však problém beze zbytku a neuvádí tak právo na informace o životním prostředí do jeho původních pozic. Doplnění okruhu privilegovaných informací o životním prostředí o údaje o „*původcích emisí vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí*“ otevírá samozřejmě bránu pro poskytování informací o tom, komu byly uloženy sankce za poškození životního prostředí vypouštěnými či vyzařovanými emisemi. Nepokrývá však správní postihy za pouhé ohrožení či jiné než emisní poškození životního prostředí (např. rušení chráněných druhů zvířat extenzivním způsobem hospodaření apod.). Obecně lze říci, že problém použité formulace (i ve vztahu k ochraně obchodního tajemství) spočívá v tom, že vymezení „privilegovaných“ informací nezahrnuje hrozící nebezpečí a jiné než emisní vlivy lidské činnosti na životní prostředí.<sup>20)</sup> Těmto otázkám by proto měl zákonodárce věnovat pozornost a rozšířit tímto směrem text novely zákona o svobodném přístupu k informacím, bude-li v nastávajícím volebním období Poslanecké sněmovně předložena.

### **Shrnutí:**

Autor v článku upozorňuje na připravované sloučení zákona o právu na informace o životním prostředí se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv jde o krok správným směrem, v jeho průběhu by mohlo dojít ke zúžení dosaženého standardu v přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Tuto svou tezi dokládá autor na konkrétních příkladech z praxe veřejného ochránce práv a uzavírá svůj článek doporučeními na úpravu připravované novely.

### **Environmental information: Is the curtain closing? – summary:**

The author points out that consolidation of a Right to Environmental Information Act and Freedom of Access to Information Act is being prepared. Although the intent itself is right, there is a danger that due to the consolidation, the actual access to environmental information might be reduced. The author supports this presumption with examples from practice of the Public Defender of Rights (Czech Ombudsman) and suggests certain modifications to the draft bill.

---

<sup>20)</sup> Naopak není podle mého názoru třeba dělat si hlavu s tím, že novela se nevěnuje otázce informací o životním prostředí získaných z veřejných prostředků, neboť tento problém uspokojivě řeší § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (ve vztahu k jakýmkoliv informacím předaným povinnému subjektu třetí osobou).