



Odborný článek

Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí

Jan Hak

Jan Hak je doktorandem na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. V rámci svého výzkumu se zaměřuje na právo na informace, zejména ty environmentálního rázu. Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy“ podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (IGA SPP č. 437100027/31), jehož je autor hlavním řešitelem.

Abstrakt

V následujícím článku autor poukazuje na to, do jaké míry se (ne)podařila transpozice a implementace směrnice Evropské unie č. 2003/4/ES do českého zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. První část článku je věnována pojednání o směrnicích jako o aktu sekundárního práva a o následcích, které mohou nastat, pokud nedojde k jejich řádné transpozici, příp. implementaci (přímý účinek, nepřímý účinek, náhrada újmy, řízení pro porušení Smluv), stejně jako jejich vzájemným vztahům. Následuje vlastní rozbor jednotlivých problematických bodů. Celý text je bohatě doplněn o závěry Soudního dvora Evropské unie, jehož judikatura je klíčovým vodítkem při interpretaci a upřesňování obsahu unijního práva.

Abstract

In the following article the author points out to what extent the transposition and implementation of the European Union Directive 2003/4/EC into Czech Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment, (not) succeeded. The first part of the article deals generally with directives as an act of secondary law and the consequences that may arise if they are not transposed or implemented properly (direct effect, indirect effect, compensation for damage, infringement procedure), as well as with their mutual relations. The analysis of particular problematic paragraphs does follow. The whole text is plentifully supplemented with conclusions of the Court of Justice of the European Union, whose case-law is a key clue to interpretation and clarification of the content of EU law.

Úvod

Útlý, ale přesto důležitý zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp“) nabyl v České republice své účinnosti dne 1. 7. 1998. Představuje opožděné zákonné promítnutí ústavně garantovaného práva na *včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*, které se v tuzemsku poprvé objevilo v rámci ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým byla uvozena Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky s účinností od 8. 2. 1991 a v identickém znění ho nalezneme i ve znovu vyhlášené Listině pod č. 2/1993 Sb. (čl. 35 odst. 2 Listiny).

Ačkoli se Česká republika stala členem Evropské unie až roku 2004, již při přijímání InfZŽp v roce 1998 představovalo unijní právo jeden z klíčových formujících faktorů. Důvodová zpráva k InfZŽp to nijak neskrývá a důležitost vzájemné kompatibility českého a unijního práva vyzdvihuje na mnoha místech. Otevřeně mluví o *stěžejním* významu tehdy účinné Směrnice Rady č. 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí.

Letos oslavil InfZŽp svoje 21. narozeniny. Za tu dobu již prošel několika novelizacemi a k vývoji došlo rovněž na unijní a mezinárodní scéně. V rámci mezinárodního práva je nutné poukázat zejména na přijetí tzv. Aarhuské úmluvy,¹ která představuje první komplexní mezinárodní smlouvu upravující procesní práva jednotlivců v oblasti ochrany životního prostředí. Jak už její název napovídá, zabývá se i přístupem veřejnosti k informacím, a to hlavně v čl. 4 a 5. Česká republika je touto smlouvou vázána hned dvakrát, jednak jako členský stát úmluvy (ratifikovala ji 6. 7. 2004), jednak jako členský stát Evropské unie, která úmluvu ratifikovala 17. 2. 2005. Na unijní úrovni byla původní směrnice z roku 1990 nahrazena propracovanější Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady č. 90/313/EHS (dále jen „Směrnice“), což musel InfZŽp reflektovat. Kromě toho do něj byla později včleněna i úprava obsažená ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2007/2/ES, o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).²

V následujícím článku se zaměřím na to, jak se českému zákonodárci povedlo v rámci národní právní úpravy – představované právě InfZŽp – reflektovat požadavky unijního práva v oblasti přístupu k informacím o životním prostředí, zaměřím se tedy na oblast regulovanou směrnicí č. 2003/4/ES. Nezbytnou součástí tohoto rozboru je i pojednání o směrnici jako formě sekundárního práva Evropské unie a o související judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“ či „Soudní dvůr“³), stejně tak jako upozornění na důsledky v případě vadné transpozice směrnic. Směrnici č. 2007/2/ES se budu věnovat v některém z příštích článků.

1. Směrnice a jejich promítnutí do národních právních řádů

1.1 Směrnice jako akt sekundárního práva

Evropská unie jako specifická nadstátní entita vytvořila svůj právní řád, který je dnes integrální součástí právních systémů jednotlivých členských států. V jeho rámci můžeme rozlišovat primární právo tvořené mezinárodními smlouvami mezi jednotlivými státy⁴ a sekundární právo, které tvoří akty přijímané jednotlivými institucemi Evropské unie. Sekundární právo navazuje na základní pravidla obsažená v právu primárním a musí s nimi být v souladu. Akty sekundárního práva dnes

vymezuje čl. 288 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Patří mezi ně kromě nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanovisek i směrnice.

Směrnice je specifickým aktem sekundárního práva Evropské unie, který nemá na úrovni členských států obdobu. Jedná se o prostředek sblížení (harmonizace⁵) jednotlivých právních řádů v otázkách, kde (doposud) nebylo překročeno ke sjednocující regulaci (unifikaci) formou nařízení. Podle čl. 288 odst. 3 SFEU je směrnice *závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*. Obecně tedy lze říct, že směrnice stanoví státu konkrétní cíle, jichž má v průběhu určité lhůty dosáhnout. Jak trefně poukazují Hamulák a Stehlík, je ji možno považovat za pobídku členskému státu k legislativní aktivitě.⁶

Definici směrnice z primárního práva ovšem nelze brát doslova a v některých aspektech je zavádějící. Jak poukazuje Král, směrnice sice ukládá implementační povinnost vždy státu, leč adresáty některých směrnic budou fakticky i jednotlivci, pokud budou mít směrnice přímý účinek, a mnohdy rovněž unijní orgány, byť na ně směrnice primárně jistě necílí.⁷ Kromě toho členské státy mohou mít určitou volnost, pokud jde o možnost odchýlení se od obsahu směrnice, existují dokonce případy, kdy výsledku v ní popsaného dosáhnout nikdy nemusí (být jsou výjimečné).⁸ Na druhou stranu nemají členské státy bezmeznou volnost ve volbě forem a prostředků pro transpozici směrnice. K tomu podobně i Hamulák a Stehlík uvádějí, že aby směrnice splnila svůj účel, je žádoucí, aby ji stát transponoval všeobecně závazným pramenem vnitrostátního práva, který má celostátní působnost.⁹ V případě stanovení práv a povinností jednotlivců ve směrnici jde přímo o nutnost.¹⁰ V poslední řadě může dojít k situaci, kdy bude i směrnice přímo aplikovatelná, byť je tato vlastnost explicitně zmiňována jen u nařízení.

K tomu, aby stát požadavkům unijního práva vyhověl, je třeba, aby směrnici řádně transponoval a implementoval. Ačkoli jsou někdy tyto pojmy zaměňovány, je třeba mezi nimi rozlišovat. *Transpozicí rozumíme formální promítnutí obsahu směrnice do vnitrostátního práva, zatímco jako implementace se označuje vytvoření podmínek pro její skutečné materiální naplnění*. Transpozice stojí tedy na počátku implementace, leč musí být doprovázena efektivním uplatňováním dané právní úpravy. K řádné implementaci je proto nezbytné, aby výsledku požadovaného směrnicí bylo dosaženo jak právně, tak i fakticky (nutně kumulativně).¹¹ Z právě popsaného plyne, že transponovat směrnicí je jednodušší, než ji řádně implementovat. Tento fakt se odráží i v praxi členských států, které nezřídka v rámci procesu implementace chybují.

1.2 Řádná transpozice směrnic

V následujících odstavcích uvedu, co je stěžejní pro řádnou transpozici směrnic, tedy takovou, která je v souladu s představami unijního zákonodárce. Zmínění kritérií pro řádnou transpozici je totiž stěžejní pro následný rozbor případů, kdy dochází k porušování unijního práva. Přidržuji se přitom již citovaného díla Krále, které je zpracováno s mimořádnou precizností.

Prvním důležitým předpokladem je, aby bylo transpoziční opatření přijato *včas*, tedy zásadně v průběhu lhůty, která je zakotvena příslušnou směrnicí. Tento požadavek je vykládán celkem striktně a SDEU z něj připouští jen málo výjimek. Členský stát takřka nikdy nemůže úspěšně argumentovat důvody pro zmeškání transpoziční lhůty, které mají původ ryze na národní úrovni, ať už jde o důvody

právní, nebo i mimoprávní.¹² Pokud si projdeme jednotlivé případy výjimek z tohoto pravidla, lze rozlišit výjimky dočasné a trvalé.¹³

Největší část výjimek má užší vazbu na činnost samotné Evropské unie. Předně může výjimku připustit samo sekundární právo, resp. tedy předmětná směrnice (to samé s ohledem na jejich vzájemný vztah musí platit pro primární právo). Samy směrnice totiž někdy počítají s prodloužením běhu lhůty k transpozici. Kromě toho si členské státy mohou vyjednat přechodnou nebo trvalou a úplnou výjimku z působnosti směrnice či její části. Takovou situaci přitom nelze zaměňovat s případy toliko modifikované působnosti směrnice (ať už zúžené, nebo rozšířené). Podobně může členský stát požádat o prodloužení transpoziční lhůty orgán Evropské unie v jejím průběhu (ten by musel žádosti vyhovět). Dočasným ospravedlněním pro nedodržení lhůty je i situace, kdy Evropská unie nepřijala úpravu nutnou k řádné transpozici směrnice členskými státy. Posledním čistě unijním trvalým důvodem je fakt, že se ustanovení směrnice týká pouze vztahů mezi členským státem a Komisí a současně nevyžaduje přijetí transpozičního opatření na vnitrostátní úrovni. Tyto vztahy přitom musí fakticky fungovat.

Následují čtyři důvody mají svůj původ primárně jinde. Prvním z nich je mezinárodněprávní závazek, s nímž by bylo transpoziční opatření v rozporu, který nastal před členstvím státu v Evropské unii (resp. Evropských společenstvích). Tehdy dojde k prodloužení běhu transpoziční lhůty do okamžiku revize či zrušení takového závazku, nicméně členský stát musí o eurokompatibilitu usilovat při první možné příležitosti (srov. čl. 351 SFEU). Jen u posledních tří důvodů lze vystopovat vazbu na vnitrostátní specifika – jsou jimi vyšší moc dostatečné intenzity, která je však skutečně aktuální (př. nedávné vyřazení důležitého datacentra),¹⁴ trvalá bezpředmětnost z důvodu geografického specifika (např. jde o vnitrozemský stát a pravidlo se váže k moři) a po teoreticky neomezenou dobu může jít i o vnitrostátní právní překážku, která není v rozporu s unijním právem.¹⁵

Druhým předpokladem řádné transpozice směrnice je *věcná správnost*. Transpoziční opatření musí do sebe vtáhnout obsah směrnice v takové podobě, aby byl zachován její smysl a účel. To však bezesporu neznamená nutnost doslovné transpozice. Směrnice ale nemůže být transponována polovičatě či s přílišnými odchylkami, nemůže být nepřiměřeně zúžena její působnost, ani přirozeně nemůže vzniknout rozpor s primárním právem či s ústavním pořádkem členského státu.¹⁶

Kromě toho, jak už bylo naznačeno, záleží na *formě transpozičního opatření*. Zásadně se bude jednat o obecně závazný právní předpis, nejde-li bezprostředně o založení práv a povinností jednotlivců, pak může jít i o interní předpis. V rámci vnitrostátní hierarchie právních předpisů přitom musí dojít k zachování právní síly, jakou měl předpis problematiku doposud upravující.¹⁷ K transpozici směrnice nemusí být přijímán nový právní předpis, dokonce lze říct, že pokud je výsledkem předvídaného směrnici na národní úrovni plně právně i fakticky dosaženo, potom nemusí být přijímáno žádné transpoziční opatření.¹⁸

Posledním, ale neméně důležitým předpokladem je *efektivní aplikovatelnost* transpozičního opatření, která plyne již z primárního práva. Je nutné, aby bylo dostatečně jasné a přesné, aby bylo v praxi bez obtíží aplikovatelné. Přitom hraje určitou roli, kdo je jeho adresátem (u jednotlivců bude posuzování přísnější). Je-li to třeba k aplikaci transpozičního opatření, musí být pro porušení povinností v něm uvedených stanoveny odpovídající sankce, a to i tehdy, když směrnice žádné méně či více konkrétní požadavky na jejich podobu nestanoví.¹⁹ Členské státy mnohdy mají značnou diskreci při tvorbě podoby systému sankcí – pouze je třeba ctít dva požadavky SDEU: a) porušení povinnosti

je třeba sankcionovat analogicky jako porušení podobné povinnosti regulované na národní úrovni; b) sankce musí být efektivní, přiměřená a odrazující.²⁰ K řádné transpozici je rovněž třeba, aby bylo transpoziční opatření efektivně vymahatelné. Pokud již nepostačuje národní právní úprava, je třeba v návaznosti na transpozici směrnice tento požadavek splnit. Variabilita případů je velká – vymahatelnostní požadavky nemusí výslovně plynout ze samotné směrnice vůbec, anebo může směrnice naopak stanovit konkrétní požadavky. Členské státy mají určitou míru volnosti, jen musí zásadně respektovat dva judikatorně dovozené požadavky: a) vnitrostátní pravidla pro vymáhání práv vyplývajících z transpozičního předpisu musí být alespoň tak příznivá jako pravidla pro vymáhání podobných vnitrostátních nároků (tzv. požadavek ekvivalence); b) možnost domáhat se práva daného transpozičním opatřením nemůže být v praxi nepřiměřeně obtížná, resp. pouze hypotetická (tzv. požadavek efektivity).²¹ Řádné uplatňování požadavků směrnice je třeba zajistit, je-li to třeba, i za pomoci zakotvení odpovídajících kompetencí vnitrostátních orgánů aplikace práva.²²

Nyní se blíže seznámíme s mechanismy unijního práva nastoupivšími či připadajícími do úvahy v případech, kdy stát netransponuje či neimplementuje směrnici řádně. Právo Evropské unie umožňuje překlenout či vyřešit vzniklou nežádoucí situaci několika způsoby.

1.3 Přímá použitelnost směrnic

Vzhledem k tomu, že právo Evropské unie je samostatným právním řádem, který vyvolává právní účinky na území členských států, mohou z něj vzniknout relativně nezávisle na národních právních systémech vymahatelná práva a povinnosti nejen státům, ale i jednotlivým osobám. Jev bývá označován jako tzv. přímý účinek²³ unijního práva, což lze jinými slovy charakterizovat jako jeho přímou aplikovatelnost bez nutnosti splnění dalších podmínek. Pro lepší pochopení je vhodné alespoň v základu charakterizovat jednotlivé kategorie přímého účinku. Rozlišujeme celkem tři: a) *vertikální přímý účinek vzestupný*, b) *vertikální přímý účinek sestupný* a c) *horizontální přímý účinek*. U prvního zmiňovaného se osoby soukromého práva domáhají svých práv vůči státu, druhý typ přímého účinku představuje opak, kdy se stát domáhá splnění povinností po nich. Horizontální přímý účinek představuje situaci, kdy se střetávají práva a povinnosti soukromých osob. Pokud ve vzájemném vztahu bude figurovat stát, půjde vždy o vertikální vztah bez ohledu na to, zda bude jeho charakter soukromoprávní, což je základní rozdíl oproti vnitrostátnímu vnímání horizontality.²⁴ Přitom pojem stát má ale v unijním právu autonomní povahu a zahrnuje i nestátní subjekty, kterým byl svěřen výkon veřejné moci a stát je kontroluje.²⁵ Kromě toho lze rozlišovat *přímý účinek pozitivní*, jehož důsledkem je aplikace unijního práva namísto existujícího či ani neexistujícího národního práva (také označován jako přímý účinek v užším slova smyslu), resp. *negativní*, kdy norma unijního práva slouží jen jako referenční kritérium pro přezkum přípustnosti použití národního právního předpisu, aniž by byla sama aplikována.²⁶

Charakter přímého účinku jednotlivých aktů práva Evropské unie se liší v závislosti na jejich účelu. Dobře to je vidět zejména, postavíme-li do kontrapozice právě směrnice a na druhé straně nařízení. Zatímco u nařízení jde o imanentní vlastnost aktu, u směrnice by přímý účinek v ideálním případě vůbec neměl nastat a nastane-li, pak jen proto, že došlo k vadné transpozici (či šířeji implementaci) obsahu směrnice do národního právního řádu. V uvedené situaci dojde k bezprostřední aplikovatelnosti směrnic. Král ji popisuje jako vlastnost směrnic *spočívající v tom, že orgány aplikující právo v členském státě jsou její ustanovení povinny za určitých podmínek bezprostředně aplikovat, a to jak v případech, kdy*

se směrnice dovolává dotčený jednotlivec, tak za jistých okolností i z úřední povinnosti.²⁷ Směrnice může mít přímý účinek, i když bezprostředně nezakládá práva osob.²⁸ Jedná se svým způsobem o *sankci* pro členský stát, který nerespektoval svoje povinnosti vyplývající z unijního práva, když směrnici náležitě netransponoval. Díky tomu je aplikace přímého účinku u směrnic možná jen v omezené míře.

Nelze u nich mluvit o sestupném vertikálním přímém účinku, poněvadž situace, kdy by se stát domáhal splnění povinnosti jednotlivcem v důsledku vlastní chyby, by odporovala zásadě, že nikdo nemůže mít prospěch z vlastního protiprávního jednání.²⁹ Vyloučení tohoto druhu přímého účinku je v podstatě bezvýjimečné.³⁰ Stejně tak je stále v zásadě odmítán i horizontální přímý účinek směrnic, tedy jejich působení ve vztazích mezi nestátními aktéry (optikou SDEU jak pozitivní, tak negativní). Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Faccini Dori, *rozšířit (...) judikaturu [ohledně horizontálního účinku] na oblast vztahů mezi jednotlivci by znamenalo přiznat [Evropské unii] pravomoc s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli [Evropská unie] má tuto pravomoc pouze tam, kde je [jí] udělena pravomoc přijímat nařízení*.³¹ Prostor pro horizontální přímý účinek směrnic byl ale nalezen v situacích, kdy nedojde v důsledku přímé aplikace směrnice k uložení povinnosti jednotlivci. V konkrétním případě šlo o neaplikovatelnost vnitrostátního technického předpisu.³² Stejně tak připadá v úvahu v případech kombinovaného přímého účinku (srov. pozn. pod čarou č. 39). V základu nicméně připadá v úvahu přímý účinek směrnic zejména tehdy, pokud se nestátní subjekt (fyzická či právnická osoba) domáhá svých práv vůči státu, tedy v situaci, kdy se jedná o *vzestupný vertikální přímý účinek*. Pevný počátek této doktríny se pojí s rozsudkem ESD ve věci Van Duyn.³³

Kromě toho, že se u směrnic majoritně uplatní jen jediná kategorie přímého účinku, je třeba pamatovat i na další omezující podmínky, které musí být naplněny, má-li nastat. Můžeme je rozdělit na obecné a speciální. Obecné podmínky platí i u všech ostatních forem unijního práva, kde se přímý účinek vyskytuje. Zjednodušeně lze říci to, že v případě směrnic k přímé použitelnosti jejich ustanovení nedojde vždy za jakýchkoli okolností, leč jen tehdy, má-li pravidlo v nich obsažené určitou kvalitu, přitom parametry pro určení této kvality, jak postupně vykrystalizovaly z judikatury SDEU (ESD), jsou dostatečná *jasnost, konkrétnost* (často souhrnně jako *přesnost*) a *nepodmíněnost* daného pravidla.³⁴ Později doplněné kritérium řádné publikace v úředním jazyce členského státu se neuplatní u vzestupného vertikálního přímého účinku směrnic, poněvadž u státu nehraje jazyková bariéra žádnou roli (možno označit jako zásadu, že *stát zná jazyky*).

O dostatečně jasném a konkrétním pravidle lze hovořit tehdy, pokud umožňuje národním soudům aplikujícím právo – a to i za pomoci standardních metod právní argumentace – dospět k jednoznačnému závěru. Bezpodmínečnost slovy SDEU je vlastností ustanovení unijního práva, které není vázáno na splnění dalších předpokladů ani na přijetí zvláštních prováděcích opatření, ať už na úrovni Evropské unie nebo na úrovni jednotlivých členských států.³⁵ Mezi oběma kritérii je úzká vazba. O splnění těchto dvou podmínek nebude možné hovořit v případě, že se stát může od daného pravidla libovolně všemi směry odchýlit. Pokud je ale v možnosti odchýlit se od unijní úpravy nějak limitován, pak může ke splnění obou podmínek rovněž dojít.³⁶ Obdobně je dnes řešena možnost volného uvážení státu ohledně podoby výsledku dosažitelného za využití směrnice – opět v případě, že uvážení státu není zcela volné, ale je třeba respektovat určité minimální záruky, potom může jít o ustanovení, které je dostatečně jasné, konkrétní a nepodmíněné.³⁷ Panuje shoda na tom, že popsání podmínek je nutné zkoumat u pozitivního vzestupného vertikálního přímého účinku směrnic, kdy musí být splněny přímo u ustanovení směrnic, naproti tomu u negativního (směrnice jako nástroj pro zkoumání eurokompatibility národního práva) přímého účinku doposud taková názorová jednotna

není.³⁸ Připustíme-li podmínku jasnosti, konkrétnosti a nepodmíněnosti i zde, posuzovala by se ve vztahu k mezím volného uvážení členských států transponujících předmětné směrnice.

Podmínky zvláštní jsou specifické toliko pro směrnice a odpovídají jejich charakteristické povaze. Nezbytným předpokladem je *vadná nebo žádná transpozice směrnice, uplynutí transpoziční lhůty a fakt, že směrnice neukládá povinnost přímo fyzické či právnické osobě*. Kromě toho se přímého účinku, nenastupuje-li výjimečně *ex officio* (pro určitou skupinu osob), musí dovolávat *osoba s aktivní legitimací*. Tyto podmínky se vždy kumulují s podmínkami obecnými. Jak už jsem uvedl výše, platí, že pokud by státy řádně promítaly závazky ze směrnic do svých právních řádů, nemusel by se přímý účinek směrnic vůbec dovozovat. Nicméně praxe ukazuje, že mnohdy stát promítné obsah směrnice sice do svého právního řádu, ale jinak, nepodaří se mu v celé šíři vystihnout zamýšlený dopad určitého ustanovení, nebo naopak jeho aplikační rámec nevhodně rozšíří (př. vypustí omezující podmínky), svým zásahem omezí právní ochranu adresátů atp. V tom horším případě státy nepromítnou požadavky směrnice do národního právního řádu vůbec.

Rozhodným okamžikem, ke kterému se existence právě popsanych vad zkoumá, je přitom zpravidla konec plynutí transpoziční lhůty. Tu nalezneme v závěru textu směrnice a jedná se typicky o konkrétní datum, často tato lhůta končí po dvou letech. Stále platí, že i když by stát vadnou transpozici směrnice provedl ještě před uplynutím transpoziční lhůty, přímý účinek bude přicházet v úvahu zásadně až v okamžiku jejího uplynutí.³⁹ Pokud dojde k prodloužení běhu transpoziční lhůty (srov. důvody výše), potom rovněž nemůže po uplynutí základní transpoziční lhůty dojít ke vzniku přímého účinku (u trvalých výjimek samozřejmě nenastane vůbec). To samé platí i v případě, kdy sama směrnice stanoví pozdější okamžik účinnosti všech, resp. některých svých ustanovení.

Dalším zvláštním kritériem pro nástup přímého účinku směrnice je podmínka, že nepovede k přímému uložení nové povinnosti jednotlivci (soukromé osobě) ani ke zpřísnění již uložené povinnosti.⁴⁰ Unijní právo počítá s ukládáním povinností přímo jen v případě nařízení. Jak bylo poznamenáno už výše, směrnice představuje primárně závazek pro stát, a to promítnout určitou regulaci do svého právního řádu. Pokud stát tuto svoji povinnost poruší, pak se nemůže takové selhání negativně odrazit v postavení soukromých osob.

Zvláštním případem jsou tzv. triangulární situace. Jak už název napovídá, půjde o třístranné vztahy. V těchto specifických případech se jednotlivec domáhá přímé použitelnosti směrnice vůči státu, nicméně bude-li členský stát vycházet v takovýchto případech ze směrnice, mnohdy zasáhne negativně do právního postavení jiných soukromých osob, ačkoli jim přímo neuloží povinnost.⁴¹ Hlavně půjde o důsledek nenáležitě transpozice směrnice v situacích, kdy stát přijímá opatření správní povahy vůči soukromým osobám (třeba i v oblasti životního prostředí).⁴² Meze pro využití přímého účinku v rámci triangularity vymezil ESD ve věci Wells následovně: a) je přípustný, jsou-li s ním spjaty „pouhé“ negativní dopady na právní postavení třetích osob, b) není přípustný v okamžiku, je-li s plněním povinnosti státem bezprostředně spjato plnění jiné povinnosti třetí osobou na základě směrnice.⁴³ Zvolené kritérium ale není jednoznačné a SDEU ve své judikatuře prokazatelně tenduje k velmi rozšiřujícímu výkladu toho, co jsou ještě přípustné negativní dopady na právní postavení třetích osob, což je některými odborníky oprávněně kritizováno (připouští přímý účinek i v situacích, kdy to pro třetí osoby znamená procedury navíc, citelné náklady či značné průtahy, což nelze zcela ospravedlnit ani při současné možnosti využít práva na náhradu újmy od státu v těchto situacích).⁴⁴ Nepřímo se tak oslabuje pravidlo z rozsudku ve věci Marshall. Benevolentní vnímání přímého účinku

v těchto situacích vede k prosazování principů aplikační přednosti a užitečnosti unijního práva. Vždy je však třeba ctít ochranu dobré víry adresáta normy.⁴⁵

Závěrem nutno podotknout, že přímého účinku směrnice se nemůže dovolat kdokoli, nicméně pouze aktivně legitimované osoby. Pojem je třeba vnímat v jeho autonomním unijním významu. Patří mezi ně zejména osoby, jimž vznikne konkrétní subjektivní právo, ale i nepřímí adresáti, jejichž právního postavení se vadná transpozice směrnice dotkne.⁴⁶ Aktivní legitimace nepřímých adresátů je nicméně podmíněna existencí kvalifikovaného důvodu pro ochranu jejich zájmů. Takový důvod bude dán, pokud bude zároveň ochrana jejich zájmů napomáhat efektivní aplikaci směrnice.⁴⁷

1.4 Nepřímý účinek směrnic

Přímý účinek směrnic znamená jejich přímou aplikovatelnost v případě nedostatečné transpozice, nicméně je vázán na řadu podmínek. Pokud směrnice některou z těchto podmínek nesplní, nelze u ní přímý účinek využít. To však rozhodně neznamená, že by měl být obsah takového vadně transponované (popř. nijak netransponované) směrnice úplně opomenut. Specifickým jevem nastupujícím v takových situacích je nepřímý účinek unijního práva, judikovaný poprvé roku 1984.⁴⁸ Projevuje se tak, že veškeré národní orgány aplikující právo členského státu – a to veškeré relevantní právní předpisy co do věcného a osobního rozsahu, nikoli jen ty bezprostředně implementující směrnici⁴⁹ – musí díky němu vykládat své národní předpisy v rámci svých diskrečních pravomocí v maximální možné míře ve světle práva Evropské unie jako celku, tedy v našem případě musí přihlédnout k účelu úpravy obsažené ve směrnici, která nebyla řádně implementována a zároveň u ní chybí podmínky pro nástup přímého účinku, aby byla v co nejširším rozsahu chráněna práva soukromých osob. Synonymně bývá jev také označován jako *povinnost vykládat národní právo eurokonformním způsobem*. Jedná se tedy o způsob výkladu národního práva, nikoli unijního práva. Právě popsané je někdy také označováno jako *nápravný nepřímý účinek* (nepřímý účinek v užším smyslu).⁵⁰ Právním základem k takovému výkladu je kromě čl. 288 odst. 3 SFEU i čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), zakotvující ve vztahu ke členským státům princip loajality.⁵¹ Členské státy v takovém případě používají své vnitrostátní výkladové metody k dosažení účelu předpokládaného směrnicí, avšak nestandardním způsobem.⁵² V národním právním řádu ovšem musí existovat pravidlo schopné nápravného eurokonformního výkladu (výklad musí umožňovat pochopitelně i směrnice) a kromě toho nepřímý účinek nemůže přinutit stát k výkladu práva *contra legem*, není-li v něm takový výklad sám o sobě přípustný.⁵³

Důležitou otázkou je, kdy začíná povinnost k eurokonformnímu výkladu. V minulosti se názory odborné veřejnosti značně lišily, než se SDEU ve své judikatuře přiklonil k závěru, že až v okamžiku, kdy marně uplyne transpoziční lhůta,⁵⁴ nestanovuje-li směrnice pozdější okamžik účinnosti svých ustanovení. Nicméně to nepopírá zcela starší závěry Zuleega⁵⁵ o tom, že už před koncem transpoziční lhůty vzniká automaticky něco jako *zeslabený nepřímý účinek*, poněvadž členské státy nemohou v průběhu transpoziční lhůty přijímat taková opatření, kterými by mařily dosažení výsledků požadovaných směrnicemi (závazek loajality promítnutý do blokačního účinku směrnic).⁵⁶ Kromě toho ale lze i rozlišovat případy, kdy směrnice bude mít plný nepřímý účinek již dříve (tzv. *předčasný plný nepřímý účinek*), typicky od svého vstupu v platnost. Dojde k tomu v případech, kdy tak samy stanoví předmětné směrnice, či v situaci, kdy stát dá už před uplynutím transpoziční lhůty najevo, že jeho předpisy jsou v souladu se směrnicí a nebude přijímat další transpoziční opatření. Stejný

závěr se dovozuje i v případě *kombinovaného nepřímého účinku*, tedy nepřímého účinku směrnice v kombinaci s obecnou unijní právní zásadou, která by taktéž měla působit hned od okamžiku vstupu směrnice v platnost a také jen ve vztahu k vnitrostátním předpisům již provádějícím unijní právo.⁵⁷ Konečně mohou další takové situace připustit členské státy.⁵⁸

Další řešenou otázkou je stejně jako u přímého účinku možnost zhoršení právního postavení jednotlivců. Nepřímý účinek může vést k uložení povinnosti jednotlivci v řízení mezi jednotlivci⁵⁹ (s možností uplatnit právo na náhradu újmy), ale nemůže dojít k uložení povinnosti ve prospěch státu ze směrnice, která by standardním výkladem vnitrostátního práva nevznikla.⁶⁰

1.5 Odpovědnost státu za újmu

K posílení ochrany práv jednotlivců dotčených nenáležitým splněním transpoziční, resp. implementační povinnosti, stejně jako i jiným porušením práva Evropské unie ze strany členských států připouští judikatura SDEU další nástroj v podobě možnosti uplatnit právo na náhradu újmy⁶¹ od státu způsobené porušením této jeho povinnosti.⁶² Pokud jde o vzájemný vztah nároku na náhradu újmy a předchozích účinků nastupujících v případě, že nedošlo k řádné transpozici směrnice, byla judikována prioritá přímého a nepřímého účinku před nárokem na náhradu škody za podmínky, že to lze na žalobci spravedlivě požadovat.⁶³ Jinak by to odporovalo zásadě efektivit.⁶⁴ Zvláštní výjimku představuje případ, kdy by přednostní využití přímého účinku směrnice bylo zjevně nepřiměřené, jelikož by představovalo velmi závažné poškození zájmů třetích osob.⁶⁵ Státu je přitom typově přiřitatelné pochybení všech složek veřejné moci (státní správy i samosprávy) – typicky tedy zákonodárce (nečinnost, vadná transpozice), ale i správních orgánů či soudů.⁶⁶

K nástupu odpovědnosti je třeba splnit několik podmínek, které prošly v průběhu času určitým vývojem. První z nich je, vyjma nutnosti existence újmy, že dotčená úprava musí přiznávat určitá s dostatečnou přesností rozpoznatelná práva jednotlivcům.⁶⁷ Kromě toho je třeba, aby bylo porušení unijního práva dostatečně závažné a aby existoval kauzální nexus mezi tímto porušením a újmou vzniklou soukromé fyzické či právnické osobě.⁶⁸ Jedná se o objektivní mimosmluvní odpovědnost, tudíž není třeba zavinění a ani nemusí být porušení unijního práva zakládající nárok na náhradu újmy konstatováno v jiném řízení.⁶⁹

U první podmínky (přiznání práv) je třeba zdůraznit, že pojem je vnímán širěji a podmínku splní i právní úprava, která chrání nějaký veřejný zájem (př. na ochraně životního prostředí), aniž by se bezprostředně týkala jednotlivých individuálních zájmů. Ve vztahu k podmínce dostatečné závažnosti je nutno vycházet z jednotlivých případů, nicméně SDEU stanovil již určitá vodítka. Členský stát musí zjevně a závažným způsobem překročit meze své posuzovací pravomoci. Obecně platí, že čím jasnější a přesnější je ustanovení směrnice, tím větší je riziko, že jeho vadná transpozice bude vyhodnocena jako závažné porušení unijního práva. Mezi další vodítka podle ESD patří *rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu (...), úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu* [Evropské unie], *přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem* [Evropské unie].⁷⁰ Není-li správný výklad daného ustanovení tak jasný, pak je třeba při posuzování závažnosti přihlížet právě k uvedeným dalším kritériím. Za závažné porušení unijního pravidla je

třeba bez dalšího považovat situace, kdy stát netransponuje směrnici vůbec⁷¹ či když více či méně ignoruje závěry formulované k daným pravidlům v judikatuře SDEU,⁷² resp. nesprávně transponuje dostatečně jasná a přesná pravidla. Nemají-li takovou vypovídací hodnotu, pak jen tehdy, zvolil-li z vícerá výkladů takový, jenž není reálně možný.⁷³ Stran příčinné souvislosti bylo dovozeno, že pokud stát poruší povinnost řádně transponovat jasné ustanovení, pak na její existenci nemají vliv ani další nepředvídatelné okolnosti, které přispěly k újmě.⁷⁴ Na druhou stranu nevznikla v situaci, kdy orgány členského státu aplikovaly ne zcela jednoznačné ustanovení směrnice, ač nesprávně, ačkoli ho stát vůbec netransponoval.⁷⁵

K uplatnění práva na náhradu újmy je nepochybně třeba i odpovídající procesní úprava. Na úrovni Evropské unie je přitom řešeno pouze to, jak a kdy tato újma může vzniknout. Stanovení většiny⁷⁶ procesních pravidel pro její přiznání (př. vznik odpovědnosti, specifika náhrady, procesní legitimace) je pak na právních rádech jednotlivých členských států. Tato pravidla však nesmí být méně příznivá než pravidla platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a současně nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady újmy.⁷⁷ Žalobci si mohou vybrat, zda zvolí unijní cestu, nebo výhradně vnitrostátní řešení, je-li pro ně příznivější. V Česku ovšem neexistuje plnohodnotná právní úprava pro uplatňování nároků z unijní odpovědnosti státu za újmu. Přesto, jak konstatoval Ústavní soud, Česko *nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama o otevřeně hlásí, neexistuje. Je povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci [unijního] práva.*⁷⁸ Je tak třeba procesně vycházet z nejpřílehlavější tuzemské právní úpravy, kterou je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Při riziku výskytu odpovědnosti za újmu mnohdy orgány členského státu právní úpravu preventivně změní.⁷⁹

1.6 Řízení pro porušení Smluv

Specifickým nástrojem, který je možné uplatnit vůči členskému státu, jenž netransponoval, popř. i neimplementoval řádně (nebo vůbec) požadavky plynoucí ze směrnice, je zahájení řízení pro porušení Smluv (*infringement procedure*), upravené v čl. 258 – 260 SFEU, které může skončit až rozsudkem SDEU. Toto řízení zahajuje v naprosté většině případů Komise,⁸⁰ ačkoli tak může učinit i jiný členský stát.⁸¹ Jednotlivé fyzické či právnické osoby toto řízení zahájit nemohou, nicméně mohou zasílat podněty k zahájení tohoto řízení Komisi. Ta tak jedná buď na základě vlastních zjištění, nebo právě v důsledku upozornění jednotlivců, což je v praxi nejčastější případ.⁸² Řízení má několik fází.

Shromáždí-li Komise dostatek podkladů svědčících o tom, že mohlo dojít ze strany členského státu skutečně k porušení jeho povinnosti, pak mu to neformálně sdělí a poskytne mu možnost se vyjádřit – začíná tak tzv. administrativní fáze řízení. Může přitom využít řízení EU Pilot a obrátit se přímo na kontaktní místo v daném státě, jímž je v Česku vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před SDEU, který pak věc řeší s konkrétním resortem.⁸³ Od neformální procedury může Komise upustit, je-li porušení unijního práva od počátku dostatečně zjevné, typicky členský stát směrnici vůbec netransponoval. Nepodaří-li se zjednat nápravu neformálně, je státu zasláno formální upozornění s konstatováním tvrzeného porušení unijního práva a je na něm, aby se k němu vyjádřil

a pochyby rozptýlil. Zpravidla činí lhůta k formální odpovědi dva měsíce.

V případě, že členský stát Komisi svým vyjádřením neuspokojí, případně se nevyjádří vůbec, pak vydá Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém musí přesně konkretizovat a zdůvodnit, v čem členský stát porušil unijní právo (netransponoval či neimplementoval určitým způsobem konkrétní ustanovení dané směrnice). Odůvodněné stanovisko vymezuje dle ustálené judikatury SDEU rámec pro případnou následně podanou žalobu ke SDEU.⁸⁴ Členskému státu je poskytnuta lhůta k odstranění závadného stavu, která činí obvykle opět dva měsíce. Na žádost státu se řízení v zásadě zastaví, i pokud zjedná nápravu až po této lhůtě.⁸⁵

Pokud členský stát opět závadný stav nenapraví, má Komise možnost zahájit soudní fázi řízení pro porušení Smluv a obrátit se na SDEU. V případě, že členský stát napraví svá pochybení po zahájení této fáze řízení, může Komise stále vzít podaný návrh zpět. Nestane-li se tak, SDEU – pokud žalobě vyhoví⁸⁶ – v rozsudku autoritativně stanoví, že členský stát vadnou transpozicí, resp. implementací (části) směrnice nesplnil povinnosti plynoucí z tohoto aktu sekundárního práva a porušil tak unijní právo. Povinností státu je pak konstatované vady napravit, a to co možná nejrychleji.⁸⁷ Sám o sobě ale rozsudek nemůže zrušit nenáležitě transpoziční opatření ani nemůže stanovit povinnost přijmout to náležité.⁸⁸ Účinky transpozičního opatření jsou zásadně retroaktivní k okamžiku uplynutí původní transpoziční lhůty.⁸⁹ Navíc, pokud se jedná o případ, kdy členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, navrhne-li to Komise v žalobě a nepřekročili SDEU tuto výši, pak může členskému státu uložit finanční sankci (jednorázová paušální částka či opakující se penále). Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému v rozsudku SDEU (nejčastěji okamžikem jeho vyhlášení).⁹⁰

Jestliže ani v této chvíli členský stát nezjedná nápravu a nebyla-li mu uložena dosud sankce, může proti němu Komise zahájit sankční řízení.⁹¹ Nejprve ho při něm formálně vyzve, aby se vyjádřil k tvrzenému přetrvávajícímu porušení práva Evropské unie i po vydání rozsudku SDEU. Pokud stále nedojde k odpovídající reakci, může poté Komise rovnou podat na stát ke SDEU žalobu pro nesplnění rozsudku a v ní navrhne odpovídající sankci (paušální částku či penále).⁹² Může navrhnout i obě sankce naráz.⁹³ Sankce by přitom měla být přiměřená okolnostem případu, přičemž se bere v úvahu závažnost porušení unijního práva (zejm. jeho dopad na veřejné a soukromé zájmy), doba trvání porušení, zajištění odrazujícího účinku sankce, platební kapacita státu s ohledem na jeho HDP a jeho institucionální váha s ohledem na počet křesel zástupců státu v Evropském parlamentu.⁹⁴ SDEU není při ukládání finální sankce vázán návrhy Komise, při posuzování její přiměřenosti se řídí v zásadě identickými kritérii.⁹⁵

Jak uvádí Král, neadekvátní reakce členského státu na odsuzující rozsudek bude dostatečně závažným porušením směrnice pro účely vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci a kromě toho autoritativní výrok osvědčující nenáležitost transpozice zamete cestu úvahám o přímé použitelnosti, resp. nepřímém účinku směrnice.⁹⁶

2. Zrcadlení unijního práva v InfZŽp

2.1 Základní charakteristika

Jak bylo řečeno již v úvodu příspěvku, už ve fázi svého zrodu byl InfZŽp koncipován tak, aby odpovídal i požadavkům unijního práva, poněvadž se předpokládal vstup České republiky do Evropské unie a nehledě na to se ve stejné době rodila i Aarhuská úmluva. Když ke vstupu do této nadstátní entity však skutečně došlo, bylo třeba přece jen některé aspekty upravit – zvláště když se na úrovni Evropské unie stala v mezidobí účinnou nová komplexnější právní úprava přístupu k informacím o životním prostředí, ztělesněná směrnicí č. 2003/4/ES (dále jako Směrnice).

InfZŽp představoval první ucelenou zákonnou právní úpravu práva na přístup k informacím v České republice. Přesto nelze říct, že by se toto právo před 1. 7. 1998 neobjevovalo v textech právních předpisů vůbec. Za první střípky můžeme označit dnes již zrušený § 14 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a § 72 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákon o životním prostředí stanovuje dosud základní pojmy a zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů. Při absenci zvláštní právní úpravy se tedy nabízelo základy pro poskytování informací o životním prostředí položit právě v něm. Rozváděl garanci práva na environmentální informace danou již ústavním pořádkem České republiky, když každému zajišťoval *právo na pravdivé a přiměřené informace o stavu a vývoji životního prostředí, příčinách a důsledcích tohoto stavu, na informace o připravovaných činnostech, které by mohly vést ke změně stavu životního prostředí, a na informace o opatřeních, která orgány odpovědné za ochranu životního prostředí podnikají při předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí*. V textu ustanovení tak lze najít základy pro vymezení samotného pojmu informace o životním prostředí. Případná možnost omezit nebo odmítnout poskytnutí informací byla ponechána na zvláštních zákonech. Toto ustanovení bylo součástí účinné právní úpravy od 16. 1. 1992 do nástupu InfZŽp.

Význam § 72 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, účinného od 1. 6. 1992 do nástupu InfZŽp, spočíval hlavně v tom, že naznačoval základní rysy procedury pro poskytování environmentálních informací, které se pak objevily i v InfZŽp. Hovořil o tom, že informace jsou přístupné v pracovní době (zajišťování způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo ještě v plenkách), kromě prostého nahlížení měl každý právo pořizovat si z dokumentů výpisy a bylo-li to provozně možné, pak měl i právo na pořízení jejich kopií orgánem ochrany přírody za cenu materiálových nákladů. Ovšem informace byly poskytovány zásadně bezúplatně. Zároveň šlo i o příklad zvláštního předpisu ve smyslu výše komentovaného ustanovení zákona o životním prostředí, poněvadž stanovil dva důvody pro odmítnutí zpřístupnění environmentálních informací – ochranu hospodářského, obchodního či státního tajemství a ochranu zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů.

Ale vraťme se zpět do současnosti. Do dnešních dnů prošel InfZŽp celkem pěti novelizacemi a není náhodou, že všechny ty podstatnější, které byly tři (novely z let 2005, 2009 a 2015) nějak souvisely s unijní regulací problematiky. Nejprve se zákonodárce snažil o promítnutí směrnice č. 2003/4/ES (zákon č. 6/2005 Sb.), poté nadvakrát o zohlednění požadavků směrnice č. 2007/2/ES (zákon č. 380/2009 Sb. a č. 83/2015 Sb.), která byla v Česku včleněna do InfZŽp (o tom někdy příště). Můžeme tak říci, že hlavním formujícím faktorem pro InfZŽp je dosud právo Evropské unie. Poslední novelou účinnou od 1. 9. 2015 byla vložena do InfZŽp kromě toho i povinnost zpracovávat zprávy o stavu životního prostředí jednotlivých krajů. Drobné novelty provedené zákony č. 132/2000 Sb. s účinností

k 1. 1. 2001 a č. 413/2005 Sb. s účinností k 1. 1. 2006 souvisely se vznikem samosprávných krajů a s přijetím zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, a neměly tak bezprostřední vztah k rozebírané materii.

2.2 Promítnutí směrnice č. 2003/4/ES (Směrnice)

S ohledem na potřebu ještě vylepšit a zpřesnit právní úpravu práva veřejnosti na přístup k informacím o životním prostředí došlo na úrovni Evropské unie k vypracování Směrnice. K jejímu přijetí přispěl i fakt, že dne 25. 6. 1998 podepsalo tehdejší Evropské společenství Aarhuskou úmluvu. Směrnice vstoupila v platnost dne 14. 2. 2003 a úkolem členských států bylo ji řádně transponovat do 14. 2. 2005. Reakcí České republiky na přijetí Směrnice byla podrobná novela č. 6/2005 Sb., účinná od 6. 1. téhož roku. K transpozici Směrnice tedy došlo v průběhu transpoziční lhůty.

Většími či menšími změnami prošla v jejím důsledku naprostá většina ustanovení InfZZp. Bezpochyby největším novem oproti předchozímu stavu je podrobné zakotvení aktivního zpřístupňování vymezených informací o životním prostředí samotnými povinnými subjekty (srov. zejm. § 10a InfZZp), kdy je kladen důraz na využívání elektronických prostředků. Na informace prokazatelně a snadno přístupné na dálku je možné již toliko odkázat. Jmenovat ale můžeme i další změny. Došlo ke zpřesnění demonstrativního vymezení pojmu informace o životním prostředí [§ 2 písm. a) InfZZp], nově mohly být povinným subjektem i fyzické osoby [§ 2 písm. b) InfZZp]. Byla zrušena podmínka doplňování neformálních žádostí (ex § 3 odst. 1 InfZZp). Nově se v právní úpravě objevila povinnost nepříslušného povinného subjektu postoupit žádost tomu subjektu, který má informace k dispozici, je-li mu znám, a uvědomit o tom žadatele. Dříve samozřejmě ve jménu vstřícnosti povinný subjekt tuto možnost také měl, ale dle § 4 InfZZp musel žádost podávat po upozornění na správné místo sám žadatel. Výslovně bylo v textu zákona zakotveno, že pokud povinný subjekt zpřístupní informaci byť i jen částečně v jiné než požadované formě, musí tento svůj postup odůvodnit (§ 6 odst. 2 InfZZp *in fine*). Hned několika změn doznal § 8 InfZZp, týkající se omezení přístupu k informacím. Důvody pro odepření zpřístupnění environmentálních informací v odstavci 2 dostaly jasně fakultativní podobu, omezení přístupu k těmto informacím z důvodu ochrany lokalit v písm. b) již není nadále omezeno na zvlášť chráněné druhy. Nově došlo ke zpřesnění obsahu zamítavého rozhodnutí v případě ještě nezpracovaných či nevyhodnocených údajů – povinný subjekt musí v takovém případě žadateli sdělit údaj o odhadu doby potřebné na zpracování nebo vyhodnocení požadovaných údajů, a pokud tuto činnost neprovádí sám, i identifikační údaje osoby, která má tuto činnost provést [§ 8 odst. 8 InfZZp v návaznosti na § 8 odst. 3 písm. a) InfZZp]. Nová výluka se týká zpřístupňování vnitřních pokynů [§ 8 odst. 3 písm. d) InfZZp]. Došlo k rozšíření principu preference zpřístupnění na všechny důvody pro odepření v odstavcích 1 a 2 (§ 8 odst. 6 InfZZp). Také v právní úpravě nalezlo své místo privilegované postavení informací o emisích (§ 8 odst. 9 InfZZp). Pokud budou vybírat povinné subjekty v souvislosti s poskytováním environmentálních informací úhrady, pak musí podmínky pro jejich ukládání od této novely uvést předem ve veřejně přístupném sazebníku (§ 10 odst. 4 InfZZp). Nově byl zařazen i odkaz na zpřístupňování informací při mimořádných událostech (srov. § 10b InfZZp) a *ex lege* upřesněn obsah zprávy o stavu životního prostředí České republiky (§ 12 odst. 1 InfZZp *in fine*).

Cílem Směrnice je zajistit osobám pobývajícím na území členských států Evropské unie právo na přístup k informacím o životním prostředí. Většina jejích ustanovení bude splňovat předpoklady pro případný vznik jejich přímého účinku – vertikálního vzestupného. Ustanovení Směrnice jsou

pověštinou dostatečně jasná, konkrétní (tedy přesná) a nepodmíněná. K uplynutí transpoziční lhůty došlo 14. 2. 2005. Směrnice neukládá povinnost přímo fyzickým či právnickým osobám, jelikož jsou-li povinnými subjekty (srov. definici orgánu veřejné správy ve Směrnici), pak se budou považovat z hlediska unijního práva za stát. Fyzické a právní osoby jsou totiž povinným subjektem tehdy, pokud se přímo podílí na výkonu veřejné správy, resp. vykonávají funkce či služby ve vztahu k životnímu prostředí a jsou řízeny státem či právě uvedenými osobami. Každopádně půjde o entity nadané výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci.⁹⁷ Nastává poslední otázka, zda byla transpozice Směrnice do českého právního řádu provedena řádně, nebo nikoli? Vystavuje se Česko riziku vzniku dalších v kapitole 2 popsaných důsledků vadné transpozice směrnic (uplatnění nároku na náhradu újmy, možnost iniciace řízení pro porušení Smluv)? Na to se budu snažit odpovědět v následujících odstavcích.

Prvním bodem, kterým se budu zabývat, je samotné vymezení pojmu *informace o životním prostředí* [§ 2 písm. a) InfZŽp]. Český InfZŽp tento pojem již v době přijetí Směrnice poměrně podrobně upravoval. Na rozdíl například od právní úpravy rakouské či německé se nepřimyká ta tuzemská tak úzce ke znění Směrnice při formulaci jednotlivých příkladů environmentálních informací. Na druhou stranu formuluje i český InfZŽp v souladu se Směrnicí toliko demonstrativní výčet těchto informací (srov. uvozovací výraz *zejména*). Některé body sice působí duplicitně – srov. např. informace o stavu životního prostředí v bodu 1 a informace o stavu složek životního prostředí v bodě 3, kdy životní prostředí vždy bude pojmově sestávat z určitých složek, nebo informace o realizovaných činnostech, které mají vliv na životní prostředí v bodě 2 a informace o vlivech činností na životní prostředí podle bodu 5, to by však samo o sobě nevadilo. Větší pozornost si zaslouží bod 7, podle nějž jsou informacemi o životním prostředí informace o ekonomických a finančních analýzách použitých v rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí, pokud byly pořízeny zcela nebo zčásti z *veřejných prostředků*. Podmínka financování z veřejných prostředků byla v zákoně od jeho vzniku a přetrvávala i novelu č. 6/2005 Sb. Směrnice na druhou stranu hovoří o ekonomických analýzách a dalších opatřeních a postupech, ale nijak neřeší způsob financování. Transpoziční předpis je tudíž nutné vyložit v souladu se Směrnicí jedině takovým způsobem, že způsob financování není rozhodující. I kdyby uvedené postupy byly financovány ze soukromých zdrojů, jednalo by se stejně o informace o životním prostředí, byť o ty, na které se InfZŽp vztáhne implicitně, nad rámec demonstrativního výčtu.

V případě povinných subjektů stojí za zmínku, že Česká republika využila pouze částečně ji Směrnicí dané možnosti vyjmout z působnosti Směrnice subjekty působící v zákonodárné či soudní funkci (srov. čl. 2 bod 2 *in fine*). Český přístup je v porovnání např. s našimi západními sousedy velmi otevřený. InfZŽp řadí mezi povinné subjekty veškeré organizační složky státu,⁹⁸ přičemž mezi ně – kromě orgánů moci výkonné – patří všechny *soudy*. Povinnost poskytovat informace o životním prostředí tak nemají v tuzemsku jen *orgány plnící zákonodárnou funkci*. Judikatorně ovšem bylo SDEU dovozeno, že výjimka se vztáhne jen na aktuálně probíhající zákonodárný proces, nikoli na takový, který byl již ukončen.⁹⁹ Doucha si všimá, že v případě pověřených osob by šlo použít přímo přesnější termín *veřejné služby* ve vztahu k životnímu prostředí namísto pouhých *služeb*, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.¹⁰⁰

InfZŽp by měl být důraznější, pokud jde o konkrétní způsoby pomoci žadateli v případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti. Kladně lze hodnotit, že musí povinný subjekt poslat žadateli výzvu k upřesnění do 15 dní (dle Směrnice stačí totiž i dvojnásobek – srov. čl. 3 odst.

3), ale právní úprava navozuje dojem, že stačí konkretizovat požadavky na upřesnění jen v žádosti. Naproti tomu ale Směrnice přímo stanovuje *povinnost povinného subjektu žadateli aktivně pomáhat*. Příkladem Směrnice uvádí poskytnutí informací o používání veřejných registrů, ale je zřejmé, že by měl být povinný subjekt obecně aktivní a poskytovat žadateli i nejrůznější další rady. Toho se může žadatel domáhat s ohledem na přímý účinek příslušného ustanovení. Směrnice sama vypočítává v čl. 3 odst. 5 některá praktická opatření pro zvýšení efektivity výkonu sledovaného práva (informační pracovníci, snadná přístupnost informací atd.). Vynutitelný apel k zvýšené aktivitě představuje i nijak nereflektovaný čl. 8 odst. 2 Směrnice, který zavazuje poskytovat další doplňující informace k žádostem týkajícím se faktorů ovlivňujících stav složek životního prostředí.

Velkým nedostatkem InfZZp je způsob stanovení následku v případě, že žádost nebude ani na výzvu a ani s aktivní pomocí povinného subjektu natolik precizována, aby mohla být dle jeho soudu vyřízena. InfZZp je zde totiž vnitřně rozporný. Podle § 3 odst. 2 InfZZp (a v návaznosti na něj i dle § 9 odst. 2 InfZZp) nastoupí v tomto případě *fikce upuštění* od takové žádosti, naproti tomu ale pro obdobnou situaci počítá § 8 odst. 2 písm. d) InfZZp s vydáním *rozhodnutí o odepření přístupu k informacím*. Směrnice pro takové případy hovoří o zamítnutí žádosti [srov. čl. 3 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c)], počítá tedy v takové situaci s rozhodnutím povinného subjektu. Taková situace je pro žadatele příznivější, protože se přinejmenším – bude-li postup povinného subjektu opodstatněný – dozví ve všech podrobnostech (lze předpokládat, že detailněji než ve výzvě), v čem chybí, resp. proč konkrétně nemůže být z pohledu povinného subjektu jeho žádost vyřízena a informace poskytnuta. V opačném případě se lze proti správnímu rozhodnutí dále bránit. Lze uzavřít, že musí být vydáno v takových případech rozhodnutí a konstrukce fikce upuštění od žádosti je nepoužitelná a v rozporu s požadavky Směrnice.

V tuzemském InfZZp postrádám jednoznačně výslovný poukaz na skutečnost, že žadatel nemusí v případě přístupu k informacím o životním prostředí *nijak prokazovat svůj oprávněný zájem* (čl. 3 odst. 1 Směrnice). Taková informace se objevuje v textu příslušného zákona zcela běžně i v zemích, kde je stupeň právní kultury vyšší než u nás.¹⁰¹ Nelze rozhodně dovozovat, že jde o samozřejmost. Pokud bude povinným subjektem jeho prokazování požadováno, pak takový požadavek nemá s ohledem na přímé uplatnění ustanovení Směrnice žádnou relevanci.

Zpravidla bude moci být poskytnuta informace ve formě nebo formátu požadovaných žadatelem (bude-li některé preferovat), ale InfZZp pamatuje – tentokrát v souladu se Směrnicí – na dvě situace, kdy se může povinný subjekt od žádané formy nebo formátu odchýlit. Konkrétně jde o situace, kdy ze závažného důvodu není možné poskytnout informaci v požadované podobě, což musí povinný subjekt odůvodnit, anebo je daná informace už zveřejněná a snadno dostupná v jiné formě. Co ale už InfZZp nedodává, musí *při změně formy nebo formátu* povinný subjekt dát žadateli *na vědomí* tuto skutečnost *co nejdříve*, nejpozději do měsíce od obdržení žádosti (srov. čl. 3 odst. 4 *in fine*). Dále v InfZZp není nijak reflektován požadavek Směrnice, aby se povinné subjekty maximálně snažily o udržování environmentálních informací ve snadno reprodukovatelných a elektronicky přístupných formách či formátech.

Za řádné promítnutí závazků ze Směrnice nelze považovat § 7 InfZZp, který nebyl dosud nikdy změněn. Ustanovení přitom patří k těm nejdůležitějším, jelikož upravuje lhůty pro zpřístupňování jednotlivých informací. Počítá sice s tím, že v některých případech je možné základní lhůtu v délce 30 dní prodloužit až na dvojnásobek a s informační povinností povinného subjektu, která musí

být naplněna během prvních 30 dní, ale kamenem úrazu je bližší specifikace takových případů. Podle InfZŽp si prodloužení lhůty mohou výjimečně vynutit *zvláštní okolnosti*. Co se jimi ovšem dá rozumět, to už nikde stanoveno není. Směrnice je v tomto ohledu mnohem konkrétnější, když stanoví, že dvouměsíční lhůtu má povinný subjekt k dispozici jen tehdy, *pokud jsou informace natolik objemné a složité, že nelze splnit lhůtu jednoho měsíce*. Dává tak najevo, že výjimku je nutno vykládat úzce a uplatní se jen ve dvou naznačených situacích – mají-li informace dostatečný objem nebo složitost. V jiných případech nebude možné lhůtu prodloužit. Nelze akceptovat např. důvody vyplývající z vnitřního členění povinného subjektu.

Rozsáhlejší komentář si zaslouží aktuální stav transpozice výjimek ze zpřístupňování environmentálních informací. Na rozdíl od čl. 4 Směrnice totiž § 8 InfZŽp stále rozlišuje obligatorní důvody pro odepření informací (odst. 1) a fakultativní důvody pro jejich nezpřístupnění (odst. 2 a 3). Nicméně všechny výjimky z přístupu k informacím o životním prostředí ve Směrnici jsou jasně fakultativní – jedná se pro povinné subjekty pouze o možnost. Zmíněný odst. 1 se týká ochrany utajovaných informací, osobních údajů a osobnosti, individuálních údajů, ochrany duševního vlastnictví a obchodního tajemství. V takovém případě dle InfZŽp *odepřeno bude zpřístupnění informace*, pokud to vylučují zvláštní předpisy regulující právě popsané oblasti. Zákon sám tuto tvrdost zmírňuje tím, že umožňuje prolomit v určitých případech ochranu obchodního tajemství, osobnosti i osobních údajů.¹⁰² To však stále neznamená, že v případě, kdy zvláštní předpis vyloučí poskytnutí environmentální informace, tak ji povinný subjekt bez dalšího neposkytne. Ve Směrnici lze nalézt důležitý korektiv, který je v českém předpise zcela opomenut, ačkoli alespoň tuzemská judikatura si ho už očividně všímá.¹⁰³ Jde o nutnost vzájemného poměřování kolidujících zájmů v každém jednotlivém případě. Před správním orgánem vždy stojí úvaha, jak moc silný je zájem na zpřístupnění informace a proti němu v kontrapozici stojící zájem na zachování její důvěrnosti a musí zdůvodnit, který z nich převáží. Podle Ústavního soudu přitom ze strany správních orgánů postačí elementární a bezformální úvaha, splňující pouze požadavky srozumitelnosti a přezkoumatelnosti.¹⁰⁴ Jak konstatuje Doucha, může tak klidně dojít k situaci, kdy v případě důvodu pro odmítnutí informace formulovaného jako obligatorní dospěje správní orgán po provedeném poměření protichůdných zájmů k závěru, že environmentální informace musí být poskytnuta.¹⁰⁵ Jistým specifikem je případ, kdy žádost nebude ani na výzvu žadatelem upřesněna a nebude jí možné z toho důvodu vyhovět, pak odpadá logicky i poměřování.

Zajímavou otázkou je možnost případu opačného, totiž jestli v některé situaci musí správní orgán informaci o životním prostředí automaticky zpřístupnit, ačkoli by mohlo dojít k zásahu do některého zájmu. Zde narážím na ustanovení odst. 4 a 5, která navozují dojem, že pokud se tam popsané skutkové okolnosti naplní, pak bude ochrana obchodního tajemství, osobnosti i osobních údajů automaticky vyloučena. Tuto situaci již v minulosti řešil SDEU, který dospěl k závěru, že *zvážení veřejného zájmu na zveřejnění informace o životním prostředí proti zvláštnímu zájmu na odmítnutí zveřejnění musí být provedeno v každém jednotlivém případě předloženém příslušným orgánům, i kdyby vnitrostátní zákonodárce určil na základě obecně závazného předpisu kritéria umožňující usnadnit toto posouzení protichůdných zájmů*.¹⁰⁶ Poměřování tudíž nalezne svoje místo i v tomto případě. Ke stejnému závěru je třeba dospět i v případě informací o emisích, byť jazykový výklad Směrnice by mohl svědčit o opaku.¹⁰⁷ To nic nemění na nutnosti v jejich případě provádět posuzování o to citlivěji.

Z jednotlivých důvodů pro odepření environmentálních informací je třeba zmínit zvláště čtyři. Prvním z nich je možnost odůvodnit odepření požadované informace tím, že byla povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala předchozí písemný souhlas k zpřístupnění této informace. Alespoň tak praví § 8 odst. 2 písm. a) InfZŽp. Nahlédneme-li ale do Směrnice, najdeme několik rozdílů, z nichž některé mají zásadní vliv na aplikovatelnost sledovaného ustanovení, které bylo transpoziční novelou č. 6/2005 Sb. změněno jen minimálně (zaměněny pojmy orgán a povinný subjekt). V první řadě jde o aplikační dosah výjimky. Z čl. 4 odst. 2 písm. g) Směrnice jasně vyplývá, že musí hrozit *nebezpečí pro zájmy nebo ochranu předávající osoby*, nemůže tak být dostačující jen nesouhlasný projev její vůle bez dalšího. Má-li nastoupit právní ochrana, musí mít dobrovolný dárce informace o životním prostředí nějaký objektivní důvod hodný ochrany (zdraví, majetek, soukromí atp.). Tím se dosah ustanovení zredukuje, ale jedině v této podobě může být aplikováno. Kromě toho Směrnice vůbec neupravuje konkrétní formu souhlasu. Písemná forma souhlasu, jak je zakotvena v InfZŽp, je schopná lépe zajistit ochranu obou stran, jak poskytovatele informace, tak i povinného subjektu, který bude nejčastěji nést důkazní břemeno ohledně skutečného poskytnutí souhlasu. Na druhou stranu ovšem InfZŽp zpřisňuje v rozporu se Směrnicí podmínky pro uplatnění výjimky, potenciálně i v neprospěch poskytující osoby. Lze tak uzavřít, že *na písemné formě souhlasu nelze trvat*, ačkoli ji v některých situacích lze doporučit. Pouhý konkludentní souhlas však postačovat nebude. Dohnal si všímá mj. i celkové nepřesnosti, kdy Směrnice mluví o právní (nikoli zákonné) vázanosti, ale hlavně nejen o situaci, kdy osoba nebyla k předání povinna, ale stejně tak o případě, kdy ani nemohla být.¹⁰⁸ Jakmile by byl i jen *mohla vzniknout osobě povinnost* předat určitou informaci, *nelze* tento důvod pro odepření využít.

Zadruhé stojí za zmínku možnost odepřít zpřístupnění informace o životním prostředí tehdy, probíhali dosud přípravné řízení v trestních věcech, resp. řízení o přestupku.¹⁰⁹ Důvod se může vztáhnout i na dosud nepravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení. Směrnice ovšem chrání v rámci čl. 4 odst. 2 písm. c) obecněji *průběh spravedlnosti, schopnost kterékoli osoby domoci se spravedlivého soudního řízení a schopnost orgánu veřejné správy provádět vyšetřování* trestní nebo disciplinární povahy. Je tak třeba dovodit, že pokud budou splněny podmínky tam uvedené, měla by se tato výjimka uplatnit v celém trestním řízení. Přitom přípravným řízením je v základu úsek trestního řízení od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování.¹¹⁰ Mělo by se tak brát v úvahu ještě přinejmenším trestní stíhání až do okamžiku vydání pravomocného rozsudku, nelze vyloučit ale zájem na zachování důvěrnosti z nějakého důvodu ani později. Kromě toho dopad této výjimky zužuje i fakt, že k jejímu uplatnění je nutné, aby reálně hrozil zásah do práva na spravedlivý proces účastníka řízení (příp. i osoby jinak zúčastněné na řízení) anebo bylo nějak ohroženo vedení vyšetřování (přímý účinek Směrnice).

V případě nezpracovaných nebo nevyhodnocených dat dle § 8 odst. 3 písm. a) InfZŽp se jedná o *nehotová data bez ohledu na výsledek nějakého širšího procesu*, jehož jsou součástí, což nemusí být z dikce daného ustanovení na první pohled zcela patrné. Jakmile dojde k dokončení příslušného souboru údajů, pak překážka odpadá. Plně použitelný je závěr rakouské judikatury, že se tak stane bez ohledu na aktuální stav řízení, tedy na fakt, jestli ještě probíhá.¹¹¹ Obecně půjde tento závěr vztáhnout k jakémukoli širšímu procesu, v jehož rámci ke sběru údajů dochází, aniž by měl nějakou formalizovanou podobu. Nejde tak o možnost zvažovat odepření u jakýchkoli podkladových dat.

Čtvrtým důvodem je případ, kdy *žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici* [§ 8 odst. 3 písm. c) InfZŽp]. Jde o zvláštní výjimku jdoucí kompletně nad rámec Směrnice. V judikatuře SDEU lze vysledovat neochotu akceptovat existenci dalších důvodů pro odepření informací o životním prostředí, zvláště tehdy, pokud nejsou natolik precizní, aby nevzbuzovaly pochyby o jejich aplikačním dopadu.¹¹² Absence tohoto důvodu v textu Směrnice nic nemění na tom, že má-li být vůbec využitelný, musí být aplikován v souladu s unijním standardem poskytování těchto informací (restriktivní vnímání výjimky, poměrování důvodů pro udržení důvěrnosti informace). Tento důvod pro odepření environmentální informace by měl najít své místo především při ochraně samotných povinných subjektů proti zneužívání ústavně garantovaného práva na přístup k informacím o životním prostředí ze strany žadatelů. Je nutné ho ale využívat opatrně, vycházejíce z premisy, že povinné subjekty by měly být vždy spíše otevřené veřejnosti – ostatně hospodaří mnohdy s veřejnými prostředky. Nepůjde tak usuzovat na zneužití práva např. jen z toho, že žadatel již v minulosti vznesl obdobný požadavek, jelikož může jít o informaci, která se v čase mění, žadatel mohl ztratit z nějakého důvodu k původně poskytnuté informaci přístup atp. Důkazní břemeno ohledně toho, že žadatel informací prokazatelně disponuje, je v těchto situacích na povinném subjektu.

Závěrem komentáře k § 8 InfZŽp se pozastavím u *využití principu preference* v daném ustanovení, který je regulován v odst. 6. Jedná se o princip podporující zveřejňování informací o životním prostředí v co nejširším rozsahu. Vychází se z toho, že i když soubor informací, typicky ve formě určitého dokumentu, v sobě kombinuje jak ty, které je možné zpřístupnit, tak i ty, u kterých dospěje povinný subjekt k opodstatněnému závěru, že je třeba takové informace odepřít, pak bude stále třeba soubor zpřístupnit s tím, že informace, které je třeba udržet před žadatelem v tajnosti, se znečitelní. Dalo by se říct, že jde o obecný princip, z právní úpravy to ovšem vždy tak zřejmé nebylo. Nejprve zakotvila preferenci pouze ve vztahu k – dnešní terminologií řečeno – utajovaným informacím.¹¹³ V rámci transpoziční novely byla preference vztažena výslovně ke všem důvodům pro případné odepření environmentálních informací uvedeným v odst. 1 a 2. Co ale odst. 3? Není žádný rozumný důvod neuplatnit ji i tam. Tento závěr je potvrzen i Směrnicí, která vyžaduje preferenci *přinejmenším u dvou důvodů, spadajících pod ambit odst. 3* (srov. čl. 4 odst. 4 Směrnice) – konkrétně jde o nehotové soubory údajů a o vnitřní pokyny pro povinný subjekt. Jde o další případ, kdy nedošlo k řádné transpozici Směrnice a nastoupí její přímý účinek.¹¹⁴

Problematická může být z pohledu unijního práva i konstrukce vzniku fiktivního prvostupňového zamítavého rozhodnutí při nečinnosti povinného subjektu, jak je zakotvena v § 9 odst. 3 InfZŽp. Toto ustanovení pouze konstatuje, že pokud *povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít*. Otázkou fiktivních rozhodnutí se zabýval již v minulosti ESD (dnes SDEU) v souvislosti s právními úpravami Francie a Belgie (sice v návaznosti na již zrušenou směrnici Rady č. 90/313/EHS, ale jeho závěry jsou i nadále plně využitelné). Francouzská právní úprava, která se stala terčem kritiky Komise v první kauze,¹¹⁵ počítala se vznikem fiktivního rozhodnutí o odmítnutí žádosti po uplynutí lhůty jednoho měsíce bez reakce. Následně mohl žadatel požádat o sdělení důvodů pro zamítnutí své žádosti skrze speciální Komisi pro přístup ke správním dokumentům (srov. bod 15 rozsudku), což v Česku nemá svoji obdobu. ESD se nejprve zabýval otázkou, zda je vůbec v souladu se směrnicí č. 90/313/EHS vydání fiktivního rozhodnutí jako takového. Dospěl v rozporu s argumenty Komise k závěru, že to samo o sobě není porušením dané směrnice. Nečinnost povinného subjektu při poskytování informací tak může vyústit ve fikci zamítavého rozhodnutí, poněvadž není bezpodmínečně nutné, aby důvody pro odepření přístupu

k environmentální informaci byly zveřejněny současně s rozhodnutím (body 110 a 111 rozsudku). Již však shledal porušení unijního práva v tom, že žadatel musel zvlášť zažádat o sdělení důvodů pro odmítnutí přístupu k informaci, protože pro povinné subjekty je to automatická povinnost (body 112 – 115 rozsudku). Stejně tak by bylo proti smyslu a účelu směrnice, pokud by pro sdělení důvodů pro odmítnutí přístupu k informaci o životním prostředí nebyla stanovena žádná lhůta. Nejzazší lhůtu stanovil ESD na dva měsíce od podání původní žádosti. Bez ohledu na to, jestli vlivem nečinnosti povinného subjektu došlo ke vzniku fiktivního zamítavého rozhodnutí, *musí tak povinný subjekt žadateli nejpozději do dvou měsíců od obdržení jeho žádosti zaslat odůvodnění takového svého postupu* (body 116 – 118 rozsudku). Pouze takový výklad umožňuje zachovat užitečný účinek daného ustanovení. V druhém případě¹¹⁶ šlo o velmi podobnou situaci jen s tím rozdílem, že právní úprava regionu Brusel počítala se vznikem fiktivního rozhodnutí po uplynutí lhůty dvou měsíců od podání žádosti. Závěry ESD byly obdobné.

Současná relevantní právní úprava je obsažena v čl. 4 odst. 5 Směrnice a stejně jako ta předchozí počítá s tím, že ve lhůtách určených pro zpřístupnění environmentálních informací je třeba žadateli v případě odeprání přístupu sdělit důvody odmítnutí jeho žádosti a poučení o postupu přezkoumání. InfZŽp pouze konstruuje fikci vzniku zamítavého rozhodnutí povinného subjektu na prvním stupni v případě jeho nečinnosti ve stanovené lhůtě (půjde zpravidla o základní lhůtu 30 dní), ale neposkytuje žádné záruky pro sdělení důvodů tohoto odmítnutí v maximální lhůtě dvou měsíců dovozené SDEU. Je tak v rozporu se Směrnicí. Nehledě na to se budou žadateli mnohem hůře formulovat i odvolací důvody, rozhodne-li se využít v případě vzniku fiktivního rozhodnutí následně opravného prostředku. O absenci poučení o něm ani nemluvě.

Pokud jde o úhradu nákladů, pak nikde v tuzemské právní úpravě nenalezneme ekvivalent čl. 5 odst. 1 Směrnice, totiž že *v některých případech musí být zachována bezplatnost poskytování informací o životním prostředí*. Tak nelze požadovat poplatek za přístup k veřejným registrům nebo seznamům a za prohlížení požadovaných informací na místě. Přes absenci tohoto požadavku v § 10 InfZŽp zabývajícím se mj. také kritérii pro stanovení výše úhrady, musí tuzemské povinné subjekty toto ustanovení respektovat a v takových situacích nesmí úhradu nákladů stanovit. Z judikatury SDEU plyne i to, že úhrada nákladů může být vázána jen na *skutečné poskytnutí informace*.¹¹⁷ Požadavek přiměřenosti poplatku za poskytnutí informací zákonodárce v odst. 3 zmíněného ustanovení reflektoval. SDEU připouští, že do takového přiměřeného poplatku je možné zahrnout i tzv. režijní výdaje na zaměstnance, který žádost zpracovává.¹¹⁸ Výběr jakýchkoli poplatků musí být pro žadatele o informace *předvídatelný*, tudíž je vázán na existenci sazebníku, ke kterému musí mít veřejnost přístup, mají-li být vůbec oprávněně požadovány. Ani nezmiňuji, že musí jít o sazebník k InfZŽp, resp. sazebník k zákonu č. 106/1999 Sb. s odkazem na využitelnost i pro InfZŽp potud, pokud je to možné.

Ustanovení § 10a InfZŽp týkající se aktivního zpřístupňování určitých environmentálních informací bylo transponováno poměrně přesně. Zajímavou otázku si klade Dohnal ve vztahu k odst. 5 písm. d).¹¹⁹ Podle InfZŽp je třeba aktivně zpřístupňovat mj. správní rozhodnutí v případě, že je jejich vydání podmíněno vydáním stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Bude se tak jednat o veškerá rozhodnutí vydaná v tzv. navazujících řízeních, jejichž taxativní výčet je dnes již uveden v § 3 písm. g) předmětného zákona (nejtypičtější řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona). Směrnice v čl. 7 odst. 2 písm. f) hovoří ale o povoleních s významným dopadem na životní prostředí, bez ohledu na proces posuzování

vlivů dle příslušného zákona. Může existovat rozhodnutí s takovým významným dopadem, které by přitom stálo mimo proces posuzování vlivů? Je třeba dospět ke kladné odpovědi.

Zákon o posuzování vlivů počítá v § 4 odst. 2 a 3 s existencí záměrů, u kterých nelze vyloučit významný dopad na životní prostředí, ale vláda má pravomoc rozhodnout, že v konkrétním případě k posuzování vlivů nedojde. Ve vztahu k aktivnímu zpřístupňování informací nebude možné z povahy věci hovořit o záměrech, které jsou vyňaty z procesu EIA z důvodu obrany státu, jelikož u nich zcela jistě převáží zájem na zachování důvěrnosti parametrů takových záměrů. Druhou výjimku představují záměry realizované při mimořádných situacích, zde se bude poskytování informací řídit primárně zvláštními zákony, na které odkazuje § 10b InfZŽp, ale zde si už lze představit i možný závazek k aktivnímu zpřístupnění případných povolení. Ještě pravděpodobnějším případem bude pak třetí varianta, podle níž vláda může ve výjimečném případě rozhodnout, že předmětem posuzování EIA nebude záměr, u kterého veřejný zájem na jeho provedení výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví a současně není vzhledem k okolnostem možné posuzování záměru provést, aniž by byl nepříznivě ovlivněn účel záměru. Ve vztahu k takovému záměru může vláda stanovit specifickou formu posouzení *ad hoc*. Lze si pod tím představit např. dopravní stavby mezinárodního významu (plavební kanál, vysokorychlostní železniční trať). Zákon o posuzování vlivů stanoví v takovém případě zvláštní informační povinnost vlády, která musí zajistit zveřejnění informací o vyloučení záměru z posouzení EIA, o jeho důvodech a o výsledku případného zvláštního posuzování. Nemá však na základě tohoto ustanovení povinnost aktivně zpřístupňovat přímo vydaná správní rozhodnutí (o nich informuje toliko Komise). Mimo výše uvedené ale nelze přes její rozsáhlost vyloučit ani existenci záměru, který může mít významný vliv na životní prostředí, ale není uveden v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, jelikož i takové záměry existují. Budou se posuzovat opět podle zvláštní procedury.¹²⁰ Lze tak uzavřít, že dané ustanovení Směrnice bylo nepřesně transponováno, je třeba ho vnímat šířeji a vztáhnout ho na *jakákoli správní rozhodnutí s významným dopadem na životní prostředí, nebrání-li tomu v konkrétním případě jiný zájem hodný ochrany, a to i když bude vyloučen proces EIA*.

Závěr

Směrnice jsou jedním z nejhodněji využívaných aktů sekundárního práva Evropské unie. Nezřídka z nich plynou práva (i povinnosti) přímo jednotlivcům a stát je musí v takovém případě transponovat formou obecně závazného právního předpisu. Je potřeba, aby k řádné transpozici přistoupil v rámci dané časové periody, věcně správně a tak, aby mohly být požadavky plynoucí ze směrnice efektivně uplatňovány. Pokud k řádné transpozici nedojde, má to pro členský stát neblahé následky. Jednotlivci se mohou domáhat vůči státu přímé použitelnosti některých ustanovení směrnic (pouze je třeba se ohlížet na postavení dalších osob). Mimo přímého účinku existuje také povinnost vykládat národní právo eurokonformním způsobem (a to i v případě, došlo-li k řádné transpozici). K nim přistupuje možnost domáhat se náhrady újmy, byť lze vysledovat určitou míru její subsidiarity k předchozím následkům. Členský stát se současně vystavuje riziku zahájení řízení pro porušení Smluv ze strany Komise, které může skončit i finančními sankcemi.

Český zákonodárce se ohlížel na unijní právo již při přijímání InfZŽp. Požadavky nové Směrnice se snažil transponovat do našeho právního řádu zejména prostřednictvím novely č. 6/2005 Sb., nicméně přes mnohá zlepšení se mu to úplně nepodařilo. Stále existuje stav, kdy InfZŽp spoustu ustanovení dané

Směrnice nereflektuje buď vůbec, nebo tak sice činí, ale nepřesně, případně se dostává do konfliktu se závěry plynoucími z judikatury SDEU. Česká právní úprava díky tomu není jen v rozporu s právem Evropské unie, ale rovněž s mezinárodním právem reprezentovaným Aarhuskou úmluvou, na kterou Směrnice zejména reaguje.

Pokud jde o ty nejpalčivější nedostatky, jde zejména o nedostatečnou reflexi faktu, že povinné subjekty by měly žadateli aktivně pomáhat při precizaci jeho žádosti. Nadbytečná je stále přetrvávající fikce upuštění od žádosti v případě, že žadatel svoji žádost neupřesnil, která odporuje i jiným ustanovením InfZŽp a prakticky nebyla nikdy využitelná. Chybí výslovný odkaz na fakt, že žadatel k přístupu k informacím o životním prostředí nemusí – na rozdíl od běžného správního řízení – nijak prokazovat, že na nich má právní zájem. Nepřesnost při uvedení důvodů umožňujících prodloužení lhůty na 2 měsíce se může negativně odrazit ve snaze o nadužívání této výjimky ze strany povinných subjektů. Jako citelný nedostatek lze vnímat, že InfZŽp nijak v úpravě odepření přístupu k informacím o životním prostředí nereflektuje povinnost subjektů zpřístupňujících informace vždy poměřovat kolidující zájmy pro a proti zveřejnění. Některé důvody pro odepření environmentálních informací jsou transponovány nepřesně, nebo jsou sice v InfZŽp, ačkoli nemají svůj ekvivalent ve Směrnici. Transpoziční předpis nevyužívá v plné míře princip preference při zpřístupňování informací. Současná úprava fikce zamítavého rozhodnutí nijak nezaručuje žadateli, že bude seznámen s důvody odepření informace ve lhůtě stanovené SDEU. Některé informace je nutné bez ohledu na úpravu v InfZŽp poskytovat bezplatně. V České republice tak u řady ustanovení InfZŽp nastoupí přímý účinek Směrnice, která se uplatní přednostně před úpravou v InfZŽp. Kromě toho musí být InfZŽp jako transpoziční předpis vykládán co nejvíce v souladu s unijním právem. Nelze vyloučit ani vznik odpovědnosti k náhradě újmy, příp. zahájení řízení pro porušení Smluv.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2019/09/17/informace-zivotni-prostredi/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 Celým názvem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (v České republice publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.).
- 2 Např. slovenský zákonodárce zvolil jiné řešení a tuto problematiku zakotvil v samostatném právním předpise (zákon č. 3/2010 Z. z., o národnej infraštruktúre pre priestorové informácie, také známý jako zákon o NIPI). Českou právní úpravu již komentoval např. Vícha. Srov. VÍCHA, Ondřej. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*, 2013, roč. 13, Supplement No. 1, s. 61-79. ISSN 1213-8770.
- 3 Před účinností Lisabonské smlouvy znám jako Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“).
- 4 V podrobnostech velmi přehledně shrnují autoři Hamulák a Stehlík. Srov. HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 2. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 37-51. ISBN 978-80-87576-68-7.
- 5 K jednotlivým metodám harmonizace srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 66-72. ISBN 978-80-7400-282-3.
- 6 HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 65.
- 7 KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 11-15.
- 8 Tamtéž, s. 151-154.
- 9 HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 46.
- 10 Př. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 1997, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-197/96, Sb. rozh. s. 1997, s. I-1496 a násl., bod 15.
- 11 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, *Erich Dillenkofer a další proti Spolkové republice Německo*, spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4867 a násl., bod 51.
- 12 Pro řadu příkladů s odkazy na konkrétní judikaturu srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 150.
- 13 Vycházím přitom z klasifikace výjimek, jakou používá Král. Viz KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 151-154.
- 14 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1985, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 101/84, Sb. rozh. s. 1985, s. 2633 a násl., bod 16.
- 15 Pro podrobnou argumentaci srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 156-160.
- 16 Pro odkazy na konkrétní judikaturu viz KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 163 a 164.

17 Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 1997, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-197/96, Sb. rozh. s. 1997, s. I-1496 a násl., bod 14.

18 V podrobnostech srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 164-167.

19 Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2001, *Komise Evropských společenství proti Irsku*, C-354/99, Sb. rozh. s. 2001, s. I-7669 a násl., bod 41.

20 Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989, *Komise Evropských společenství proti Řecké republice*, 68/88, Sb. rozh. s. 1989, s. 2979 a násl., body 23 a 24.

21 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG proti Sárské hospodářské zemské komoře*, 33/76, Sb. rozh. s. 1976, s. 1989 a násl., oddíl 5.

22 V podrobnostech srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 168-174.

23 Král hovořil dříve o tzv. bezprostředním účinku norem unijního práva, ale pojmy je možné vnímat jako synonyma. Srov. KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 96 – 107. ISBN 80-7179-688-3. S touto doktrínou přišel poprvé Soudní dvůr ve své judikatuře v 60. letech 20. století. Konkrétně šlo o jeho rozsudek ze dne 5. února 1963, *N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos proti Nizozemské daňové správě*, 26/62, Sb. rozh. s. 1963, s. 2 a násl., který se týkal klasického vzestupného vertikálního účinku.

24 HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 63. V poslední době se tento závěr objevil např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 12. prosince 2013, *Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA proti portugalskému Ministerstvu zemědělství, moře, životního prostředí a místního rozvoje*, C-425/12, Sb. rozh. s. 2013, bod 23. europa.eu. Citováno dne 9.11.2018. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0425&from=EN>.

25 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1990, *A. Foster a další proti British Gas plc*, C-188/89, Sb. rozh. s. 1990, s. I-3343 a násl., body 18 – 20. Z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 10. října 2017, *Elaine Farrell v. Alan Whitty a další*, C-413/15, Sb. rozh. s. 2017, body 24-29. europa.eu. Citováno dne 24.11.2018. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0413&from=EN>. U subjektů zaměřených na zisk s podílem státu tento závěr učinit nelze.

26 ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 248. ISBN 978-80-7400-546-6. Terminologií Krále jde v prvním případě o *přímý účinek substituční* a v druhém o *přímý účinek výlukový*. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 178. Názory doktríny ohledně jejich rozlišování nejsou jednotné, neboť dle části odborníků za přímý účinek směrnic lze považovat pouze jejich přímý účinek pozitivní, zatímco onen negativní je automatickým důsledkem principu aplikační přednosti práva Evropské unie.

27 KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic...*, s. 98. Požadavek aplikace směrnice *ex officio* k zajištění právní ochrany jednotlivců nad rámec vnitrostátního práva s limitem

vnitrostátních procesních pravidel plyne z rozsudku Soudního dvora ze dne 14. prosince 1995, *Jeroen van Schijndel a Johannes Nicolaas Cornelis van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, spojené věci C-430/93 a C-431/93, Sb. rozh. s. 1995, s. I-4728 a násl., body 14 a 15, ale také 21. Problematikou se zabývají i další rozhodnutí, z nichž vyplývá, že se aplikace přímého účinku *ex officio* vztahuje na kogentní pravidla, resp. pravidla chránící veřejný zájem Evropské unie. Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 2009, *Eva Martín Martín proti EDP Editores SL*, C-227/08, Sb. rozh. s. 2009, body 19 a 20. europa.eu. Citováno 26.3.2019. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0227>.

28 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2000, *Unilever Italia SpA proti Central Food SpA*, C-443/98, Sb. rozh. s. 2000, s. I-7565 a násl., body 49-52.

29 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, *Italské státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Sb. rozh. s. 1979, s. 1631 a násl., bod 22. Obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, Sb. rozh. s. 1986, s. 737 a násl., bod 47. Stejně rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1987, *Trestní řízení proti Kolpinghuis Nijmegen BV*, 80/86, Sb. rozh. s. 1987, s. 3982 a násl., bod 8.

30 Král nicméně dospívá k závěru, že důsledky nešťastně nastaveného připouštění přímého účinku v rámci triangularity tento absolutní zákaz prolomí. Chápáním SDEU totiž může dojít v těchto případech mnohdy jen k negativním dopadům na právní postavení jednotlivců, když zpřísnění regulace není vnímáno jako uložení povinnosti. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 200.

31 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl.*, C-91/92, Sb. rozh. s. 1994, s. I-3347 a násl., bod 24. Z pozdějších např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, spojené věci C-397/01, C-398/01, C-399/01, C-400/01, C-401/01, C-402/01 a C-403/01, Sb. rozh. s. 2004, s. I-8878 a násl., body 108 a 109. Další argumenty pro a proti uznání horizontálního přímého účinku směrnic jsou přehledně shrnuty Zemánkem, přičemž lze rozpoznat, že autor se mu nebrání. Jako argument proti zavedení horizontálního přímého účinku směrnice uvádí zejména specifickou povahu směrnic, riziko zvýšení pasivity států při implementaci směrnic a možný demokratický deficit. Naproti tomu v jeho prospěch hovoří především aplikační přednost a užitečnost unijního práva, dodržování zásady nediskriminace (srovnatelné podmínky napříč členskými státy bez ohledu na kvalitu implementace) a zvýšení právní jistoty v době, kdy se směrnice určené členskými státy povinně publikují v Úředním věstníku Evropské unie (čl. 297 SFEU). Srov. ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo...*, s. 249 a 250.

32 Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 1996, *CIA Security International SA proti Signalson SA a Securitel SPRL*, C-194/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-2230 a násl., bod 55. Výjimku ve prospěch dosažení účelu směrnice týkající se technických norem připustil Soudní dvůr i v rozsudku ze dne 26. září 2000, *Unilever Italia SpA proti Central Food SpA*, C-443/98, Sb. rozh. s. 2000, s. I-7565 a násl., body 49-52.

33 Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, *Yvonne van Duyn proti britskému*

Ministerstvu vnitra, 41/74, Sb. rozh. s. 1974, s. 1338 a násl., body 12-15.

34 Modifikovaná tzv. Van Gend en Loos formule, která byla poprvé formulována v rozsudku Soudního dvora ze dne 5. února 1963, *N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos proti Nizozemské daňové správě*, 26/62, Sb. rozh. s. 1963, s. 2 a násl.

35 Uceleně např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 17. září 1996, *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a další proti Italské finanční správě*, spojené věci C-246/94, C-247/94, C-248/94 a C-249/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4391 a násl., body 18 a 19. Obdobně z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 1. července 2010, *Susanne Gassmayr proti Spolkovému ministroví pro vědu a výzkum*, C-194/08, Sb. rozh. s. 2010, bod 45. europa.eu. Citováno dne 26.3.2019. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0194&from=en>.

36 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl.*, C-91/92, Sb. rozh. s. 1994, s. I-3347 a násl., bod 17.

37 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, Sb. rozh. s. 1991, s. I-5403 a násl., body 18-20. Z novějších rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 2014, *Association de médiation sociale proti Union locale des syndicats CGT a dalším*, C-176/12, Sb. rozh. s. 2014, body 32-34. europa.eu. Citováno dne 28.11.2018. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0176>.

38 Na rozdílné postoje poukazuje Král. KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic...*, s. 101 a 102.

39 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, *Italské státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Sb. rozh. s. 1979, s. 1631 a násl., bod 47. Rozporuplně vnímanou výjimkou z tohoto principu ale je případ, kdy se stěžovatel úspěšně dovolal přímého účinku směrnice v kombinaci s obecnou unijní právní zásadou (př. právní jistoty, neretroaktivity), působící hned od okamžiku vstupu směrnice v platnost (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. listopadu 2005, *Werner Mangold proti Rüdigeru Helmovi*, C-144/04, Sb. rozh. s. 2005, s. I-10013 a násl., body 75-77), byť byl kombinovaný přímý účinek – a to i horizontální – dovozen jen ve vztahu k vnitrostátním předpisům již provádějícím unijní právo [srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. září 2008, *Birgit Bartsch proti Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, C-427/06, Sb. rozh. s. 2008, s. I-7285 a násl., bod 25]. V podrobnostech srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 258.

40 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, Sb. rozh. s. 1986, s. 737 a násl., bod 48.

41 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 1989, *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano*, 103/88, Sb. rozh. s. 1989, s. 1861 a násl., body 30-32.

42 ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo...*, s. 248. Typicky v rozsudku Soudního dvora ze dne 7. ledna 2004, *Královna na žádost Deleny Wells proti Ministroví dopravy, místní správy a regionů*, C-201/02, Sb. rozh. s. 2004, s. I-748 a násl., šlo o posuzování vlivů záměru na životní

prostředí (EIA).

43 Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. ledna 2004, *Královna na žádost Deleny Wells proti Ministrovi dopravy, místní správy a regionů*, C-201/02, Sb. rozh. s. 2004, s. I-748 a násl., body 56 a 57.

44 Král se věnuje podrobnému rozboru těchto případů. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 195-199.

45 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 1997, *Land Rheinland-Pfalz proti Alcan Deutschland GmbH*, C-24/95, Sb. rozh. s. 1997, s. I-1607 a násl., bod 43.

46 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1991, *A. Verholen a další proti Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, spojené věci C-87/90, C-88/90 a C-89/90, Sb. rozh. s. 1991, s. I-3783 a násl., bod 26.

47 Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ze dne 12. února 1998, *Trestní řízení proti Johannesovi Martinusovi Lemmensovi*, C-226/97, s. I-3713 a násl., body 28-33.

48 Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, Sb. rozh. s. 1984, s. 1892 a násl., body 26-28. Výše uvedené ale neznamená, že by přímá použitelnost a nepřímý účinek směrnice byly nějak vzájemně podmíněny, resp. že by mezi nimi byla určitá hierarchie – srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 223.

49 Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, Sb. rozh. s. 1990, s. I-4156 a násl., bod 8. V poslední době konkretizuje rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2010, *Francesca Sorge proti Poste Italiane SpA*, C-98/09, Sb. rozh. s. 2010, s. I-5861 a násl., bod 54.

50 V širším smyslu lze i u náležitě transponovaných směrnic hovořit o *prostém nepřímém účinku*, jelikož i takové je třeba vykládat eurokonformně, smyslem však není náprava nedostatků, ale plynulá simultánní aplikace národního a unijního práva za standardního použití vnitrostátních výkladových metod. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 259 a 260.

51 Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv [míněny SEU a SFEU]. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. (...)

52 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1993, *Teodoro Wagner Miret proti Fondo de garantía salarial*, C-334/92, Sb. rozh. s. 1993, s. I-6926 a násl., bod 20. Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004, *Björnekulla Fruktindustrier AB proti Procordia Food AB*, C-371/02, Sb. rozh. s. 2004, s. I-5811 a násl., bod 13.

53 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1987, *Trestní řízení proti Kolpinghuis Nijmegen BV*, 80/86, Sb. rozh. s. 1987, s. 3982 a násl., bod 13. Z novějších rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2006, *Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04, Sb. rozh. s. 2006, s. I-6091 a násl., bod 110. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 207.

54 Posledně jmenovaný rozsudek v předchozí poznámce, body 113-115.

55 ZULEEG, Manfred. Die gemeinschaftskonforme Auslegung und Fortbildung mitgliedstaatlichen Rechts. In SCHULZE, Reiner (Hg.) *Auslegung europäischen Privatrechts und angeglichenen Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 1999, s. 170. Citováno dle KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrníc...*, s. 112.

56 Podle jiných autorů jde i v těchto případech o předčasný nezeslabený, tudíž plný nepřímý účinek. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 255 a citace tam uvedené.

57 Srov. judikaturu v pozn. pod čarou č. 39.

58 KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 255 a 256.

59 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, spojené věci C-397/01, C-398/01, C-399/01, C-400/01, C-401/01, C-402/01 a C-403/01, Sb. rozh. s. 2004, s. I-8878 a násl., body 108-114.

60 Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2007, *Hans Markus Kofoed proti dánskému Ministerstvu daní*, C-321/05, Sb. rozh. s. 2007, s. I-5818 a násl., bod 45.

61 Schválně už od počátku používám termín újma, jelikož tento nárok se neváže jen na skutečnou škodu, ale i na újmy nemajetkové.

62 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, Sb. rozh. s. 1991, s. I-5403 a násl., body 33-43.

63 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2001, *Metallgesellschaft Ltd a další, Höchst AG a Höchst (UK) Ltd proti Commissioners of Inland Revenue a HM Attorney General*, spojené věci C-397/98 a C-410/98, Sb. rozh. s. 2001, s. I-1760 a násl., bod 106.

64 Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 2009, *Danske Slagterier proti Spolkové republice Německo*, C-445/06, Sb. rozh. s. 2009, bod 63 [online]. europa.eu. Citováno dne 15.8.2019. Dostupné online na: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0445&lang1=en&type=TEXT&ancre=>.

65 Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2000, *Dionysios Diamantis proti Řeckému státu a Organismos Oikonomikis Anasygkrotisis Epicheiriseon AE (OAE)*, C-373/97, Sb. rozh. s. 2000, s. I-1723 a násl., bod 43.

66 Srov. ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 323 a 324. ISBN 978-80-7400-333-2. U soudů existují ještě další zpříšňující podmínky – musí jít o národní soud poslední instance a porušení práv musí být zjevné. Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler proti Republice Rakousko*, C-224/01, Sb. rozh. s. 2003, s. I-10290 a násl., body 33-36 a 53-55.

67 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Republice Rakousko*, C-140/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-3522 a násl., bod 22.

68 Aktuálně se vychází z podmínek formulovaných poprvé v rozsudku Soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Spolkové republice Německo a Královna na žádost Factortame Ltd a dalších proti Ministrovi dopravy*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. 1996,

s. I-1131 a násl., bod 51.

69 Tamtéž, body 76-79 a 93-95.

70 Tamtéž, bod 56.

71 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, *Erich Dillenkofer a další proti Spolkové republice Německo*, spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4867 a násl., bod 29.

72 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Spolkové republice Německo a Královna na žádost Factortame Ltd a dalších proti Ministrovi dopravy*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. 1996, s. I-1131 a násl., bod 57.

73 KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 211.

74 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Republice Rakousko*, C-140/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-3522 a násl., body 74-76.

75 Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. září 1998, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti dánskému Ministerstvu daní*, C-319/96, Sb. rozh. s. 1998, s. I-5270 a násl., bod 29.

76 Srov. HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 72.

77 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Spolkové republice Německo a Královna na žádost Factortame Ltd a dalších proti Ministrovi dopravy*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. 1996, s. I-1131 a násl., bod 83. Z novějších zopakováno např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL proti Administración del Estado*, C-118/08, Sb. rozh. s. 2010, bod 31 [online]. europa.eu. Citováno dne 28.3.2019. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0118&from=GA>.

78 Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2011, sp. zn. II. ÚS 1518/10, body 14 a 15.

79 V podrobnostech KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 215-217.

80 Právě posláním Komise je v souladu s primárním právem Evropské unie zajišťovat a dohlížet na uplatňování unijního práva (čl. 17 odst. 1 SEU).

81 Ten nicméně musí věc před podáním žaloby opět předložit Komisi (srov. čl. 259 odst. 2 SFEU).

82 Srov. HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 101.

83 Blíže k řízení na webových stránkách systému ISAP. *vlada.cz*. Citováno dne 14.8.2019. Dostupné online na: <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp>.

84 Kupř. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. února 1984, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 166/82, Sb. rozh. s. 1984, s. 460 a násl., bod 16, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 1992, *Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království*, C-157/91, Sb. rozh. s. 1992, s. I-5910 a násl., bod 17.

85 KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 218.

86 Dospěje-li proces až do této fáze, je Komise úspěšná v naprosté většině případů. HAMULÁK, Ondřej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie...*, s. 102.

87 Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 1985, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 131/84, Sb. rozh. s. 1985, s. 3534 a násl., bod 7.

88 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1960, *Jean-E. Humblet proti Belgickému státu*, 6/60, Sb. rozh. s. 1960, s. 567 a násl., bod I/2.

89 KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic...*, s. 125.

90 Čl. 260 odst. 3 SFEU.

91 Čl. 260 odst. 2 SFEU.

92 V podrobnostech k uplatňování sankcí srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 220 a 221.

93 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2005, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-304/02, Sb. rozh. s. 2005, s. I-6318 a násl., body 80-86.

94 Srov. Sdělení SEK 2019/C 70/01. europa.eu. Citováno dne 15.8.2019. Dostupné online na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0225\(01\)&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0225(01)&from=LV).

95 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2012, *Evropská komise proti Španělskému království*, C-610/10, Sb. rozh. s. 2012, body 115-119. europa.eu. Citováno dne 15.8.2019. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0610&from=CS>.

96 KRÁL, Richard. *Směrnice EU...*, s. 221 a 222.

97 Lze vycházet z rozsudku Soudního dvora ze dne 10. října 2017, *Elaine Farrell v. Alan Whitty a další*, C-413/15, Sb. rozh. s. 2017, zejm. bod 27. europa.eu. Citováno dne 18.8.2019. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0413&from=EN>.

98 Pojem organizační složka státu definují zejm. § 3 odst. 1 a § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

99 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 2012, *Flachglas Torgau GmbH proti spolkové republice Německo*, C-204/09, Sb. rozh. s. 2012, bod 58. europa.eu. Citováno dne 18.8.2019. Dostupné online na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0204&from=CS>.

100 DOUCHA, Pavel. Komentář k § 2 InfŽžp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 245. ISBN 80-7201-532-X.

101 Srov. § 3 odst. 1 německého Umweltinformationsgesetz či § 4 odst. 1 rakouského Umweltinformationsgesetz.

- 102** Srov. v podrobnostech TUHÁČEK, Miloš. Komentář k § 8. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 80-87. ISBN 978-80-7598-344-2.
- 103** Např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. srpna 2017, č. j. 15 A 48/2015-71, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2017, č. j. 8 A 214/2016-73.
- 104** Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16, bod 14.
- 105** DOUCHA, Pavel. Komentář k § 8 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace...*, s. 270.
- 106** Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2010, *Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, C-266/09, Sb. rozh. s. 2010, s. I-13152 a násl., body 55-59.
- 107** Obdobně rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. srpna 2017, č. j. 15 A 48/2015-71.
- 108** Srov. DOHNAL, Vítězslav. Komentář k § 8 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace...*, s. 275. Obdobně TUHÁČEK, Miloš. Komentář k § 8. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí...*, s. 71.
- 109** Pojem jiného správního deliktu již byl z účinné právní úpravy vypuštěn. Stalo se tak díky rozšíření definice přestupku v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v červenci 2017.
- 110** V podrobnostech § 12 odst. 10 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.
- 111** Nález Správního soudního dvora ze dne 29. května 2008, sp. zn. 2006/07/0083.
- 112** Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2003, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-233/00, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6653 a násl., zejm. body 56 a 57, 59-61.
- 113** Tento závěr plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 6/2005 Sb.
- 114** Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-217/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-5105 a násl., bod 33.
- 115** Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2003, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-233/00, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6653 a násl.
- 116** Rozsudek soudního dvora ze dne 21. dubna 2005, *Pierre Housieaux proti Délégues du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, C-186/04, Sb. rozh. s. 2005, s. I-3316 a násl., bod 36.
- 117** Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-217/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-5105 a násl., bod 55.
- 118** Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, *East Sussex County Council proti Information Commissioner a dalším*, C-71/14, Sb. rozh. s. 2015, bod 39. europa.eu. Citováno dne 21.8.2019. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/>

PDF/?uri=CELEX:62014CJ0071&from=GA.

119 DOHNAL, Vítězslav. Komentář k § 10a InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace...*, s. 310 a 311.

120 Srov. usnesení Soudního dvora ze dne 10. července 2008, *Salvatore Aiello a další proti Regione Lombardia a dalším*, C-156/07, Sb. rozh. s. 2008, bod 34. europa.eu. Citováno dne 21.8.2019.

Dostupné online na: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CO0156&lang1=en&type=TXT&ancre=>.