

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

28. července 2011 *

Ve věci C-71/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Supreme Court of the United Kingdom (Spojené království) ze dne 27. ledna 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 8. února 2010, v řízení

Office of Communications

proti

Information Commissioner,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (zpravodaj) a T. von Danwitz, soudci,

* Jednací jazyk: angličtina.

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 27. ledna 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Information Commissioner C. Lewisem, barrister, pověřeným M. Thorogoodem, solicitor,
- za vládu Spojeného království S. Ossowskim, jako zmocněncem, ve spolupráci s D. Beardem, barrister,
- za švédskou vládu A. Falk a C. Meyer-Seitz, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi P. Oliverem a C. ten Dam, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 10. března 2011,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o předběžné otázce se týká výkladu článku 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Office of Communications a Information Commissioner ohledně žádosti o informace týkající se přesného umístění mobilních vysílačů ve Spojeném království.

Právní rámec

Právo Unie

- 3 První bod odůvodnění směrnice 2003/4 stanoví následující:

„Lepší přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a šíření těchto informací přispívají k větší osvětě v otázkách životního prostředí, k volné výměně názorů, k účinnější účasti veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a ve svém výsledku k lepšímu životnímu prostředí.“

4 Osmý bod odůvodnění uvedené směrnice uvádí:

„Je nezbytné zajistit, aby fyzické a právnické osoby měly stejné právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo orgánům veřejné správy určených, aniž by tyto osoby musely prokazovat svůj oprávněný zájem.“

5 Podle šestnáctého bodu odůvodnění téže směrnice:

„Prámem na informace se rozumí, že poskytování informací by mělo být obecným pravidlem a že orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace v určitých a jasně vymezených případech. Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Důvody pro odmítnutí je třeba sdělit žadateli v časové lhůtě stanovené v této směrnici.“

6 Článek 3 odst. 1 směrnice 2003/4 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby orgány veřejné správy měly povinnost, v souladu s ustanoveními této směrnice, poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost, aniž by žadatel musel prokazovat svůj oprávněný zájem.“

7 Článek 4 odstavce 1 a 2 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, jestliže:

- a) požadované informace nejsou v držení orgánu veřejné správy nebo v držení pro orgán veřejné správy, kterému byla žádost určena. V takovém případě, pokud si je orgán veřejné správy vědom, že informace jsou v držení jiného orgánu veřejné správy nebo v držení pro jiný orgán veřejné správy, předá co nejdříve žádost zmíněnému jinému orgánu a uvědomí o tom žadatele, nebo uvědomí žadatele o orgánu veřejné správy, u kterého je podle jeho názoru možné o tyto informace požádat;
- b) žádost je zjevně nepřiměřená;
- c) žádost je formulována příliš obecně, přičemž se bere v úvahu čl. 3 odst. 3;
- d) žádost se týká materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo údajů;
- e) žádost se týká vnitřní komunikace, přičemž se bere v úvahu veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění.

Pokud je žádost odmítnuta, protože se týká materiálu ve fázi dokončování, orgán veřejné správy uvede jméno orgánu, který materiál připravuje, a odhad doby potřebné na dokončení.

2. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na:

- a) důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy v zákonem stanovených případech;
- b) mezinárodní vztahy, veřejnou bezpečnost a národní obranu;
- c) průběh spravedlnosti, schopnost kterékoli osoby domoci se spravedlivého soudního řízení a schopnost orgánu veřejné správy provádět vyšetřování trestné nebo disciplinární povahy;
- d) důvěrnost obchodních a průmyslových informací, pokud ji stanovují vnitrostátní právní předpisy nebo právní předpisy Společenství pro ochranu oprávněných hospodářských zájmů, včetně veřejného zájmu zachovat statistickou důvěrnost a daňové tajemství;
- e) práva k duševnímu vlastnictví;
- f) důvěrnost osobních údajů nebo spisů týkajících se fyzické osoby v případech, kdy taková osoba nedala souhlas se zveřejněním informací pro veřejnost, pokud tuto důvěrnost stanovují vnitrostátní právní předpisy nebo předpisy Společenství;

- g) zájmy nebo ochranu jakékoli osoby, která poskytla požadované informace dobrovolně, aniž byla nebo mohla být k tomu právně vázána, pokud tato osoba nedala souhlas ke zveřejnění dotčených informací;

- h) ochranu životního prostředí, ke kterému se tyto informace vztahují, jako jsou např. místa výskytu vzácných druhů.

Důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Na základě ustanovení odst. 2 písm. a), d), f), g) a h) nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.

V tomto rámci a pro účely použití písmena f) členské státy zajistí, aby byly splněny požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. [Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355].“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 8 Na žádost Department of Health byl proveden nezávislý znalecký posudek o rizicích souvisejících s mobilními telefony. Znalecký posudek nazvaný „Mobilní telefony a zdraví“ uvedl, že umístění vysílačů a povolovací řízení týkající se uvedených vysílačů představují otázky veřejného zájmu.

- 9 Vláda Spojeného království poté vytvořila internetovou stránku nazvanou „Sitefinder“, kterou od konce roku 2003 provozoval Office of Communications za účelem poskytování informací týkajících se umístění mobilních vysílačů ve Spojeném království. Uvedená internetová stránka volně poskytuje informace vycházející z databází mobilních operátorů. Umožňuje každému jednotlivci hledat na souřadnicové mapě prostřednictvím poštovního směrovacího čísla, jména města nebo ulice informace týkající se vysílačů, které jsou zde uvedeny.
- 10 Internetová stránka Sitefinder ukazuje v každém sektoru přibližné umístění každého vysílače, ale neukazuje toto umístění s přesností na jeden metr ani údaje, zda byl postaven na úrovni ulice nebo je skryt uvnitř či nahoře stavby nebo budovy.
- 11 Dne 11. ledna 2005 informační manažer Health Protection Scotland (odbor pro ochranu zdraví ve Skotsku), který je pobočkou National Health Service (Národní zdravotní služby), požádal Office of Communications o koordinační údaje každého vysílače, pravděpodobně pro epidemiologické účely.
- 12 Office of Communications odmítl jak původní žádost, tak žádost o přezkum předloženou informačním manažerem a pro toto odmítnutí uvedl dva důvody. Office of Communications zaprvé tvrdil, že by zveřejnění těchto informací mělo nepříznivý vliv na veřejnou bezpečnost ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, neboť zveřejnění umístění těchto vysílačů by zahrnovalo umístění vysílačů používaných k poskytování rádiové sítě policii a záchranným službám, a mohli by z něj tedy těžit pachatelé trestné činnosti. Zadruhé se Office of Communications dovolával nepříznivého vlivu šíření těchto údajů na práva duševního vlastnictví mobilních operátorů, kteří poskytlí informace.

- 13 Úředník Health Protection Scotland se poté obrátil na Information Commissioner. Information Commissioner nařídil Office of Communications zveřejnění informací. Office of Communications tedy podal žalobu k Information Tribunal.
- 14 Pokud jde o první důvod pro odmítnutí, Information Tribunal rozhodl, že by mohla být dotčena ochrana veřejné bezpečnosti, kdyby z důvodu trestné činnosti byla poškozena část mobilní sítě. Nicméně usoudil, že vzhledem k množství informací, které jsou již veřejnosti dostupné, je vliv na veřejnou bezpečnost málo významný a nepřeváží nad veřejným zájmem na zveřejnění uvedených informací. Veřejný zájem na zveřejnění vyplývá z doporučení ve znaleckém posudku, z obecného významu poskytování informací v oblasti životního prostředí a z konkrétního významu specifických informací pro epidemiologické účely pro veřejnost, ať pro jednotlivce nebo členy dotčených skupin.
- 15 Pokud jde o druhý důvod pro odmítnutí, Information Tribunal uznal, že mobilní operátoři mají práva k vysílačům stran informací poskytovaných Office of Communications, na jejichž základě byla vypracována internetová stránka Sitefinder. Tento tribunál nicméně usoudil, že nepříznivý vliv na tato práva duševního vlastnictví nemůže převážit nad veřejným zájmem na zveřejnění těchto údajů.
- 16 Jelikož žádný důvod neodůvodňoval odmítnutí zveřejnění informací o životním prostředí požadovaných úředníkem Health Protection Scotland, Information Tribunal nařídil zveřejnění těchto informací.
- 17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) potvrdil rozhodnutí Information Tribunal a uvedl, že existuje všeobecná povinnost ke zveřejnění informací. Podle názoru High Court jsou výjimky z této

povinnosti striktně omezeny a znění směrnice 2003/4 naznačuje, že je nutno je přezkoumat „výjimku po výjimce“, což je rovněž v souladu s cíli této směrnice.

- 18 Nicméně Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), kterému byla věc předložena v odvolacím řízení, dospěl k opačnému závěru. Podle jeho názoru musí být odkazy na „výjimku“ chápány tak, že zahrnují „jednu nebo více výjimek“ a znění ustanovení směrnice 2003/4 tento závěr podporuje.
- 19 Supreme Court of the United Kingdom, který rozhoduje v kasačním řízení o rozhodnutích vydaných uvedeným Court of Appeal, má za to, že aby mohl vyřešit spor, který mu byl předložen, je důležité znát výklad Soudního dvora pokud jde o ustanovení uvedené směrnice dovolávaná v tomto sporu.
- 20 Za těchto podmínek se Supreme Court of the United Kingdom rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Na základě směrnice 2003/4[...], má-li orgán veřejné správy informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na různé zájmy chráněné více než jednou výjimkou [v projednávaném případě na veřejnou bezpečnost chráněnou čl. 4 odst. 2 písm. b) a práva k duševnímu vlastnictví chráněná čl. 4 odst. 2 písm. e)], ale tento nepříznivý vliv by nebyl dostatečně významný, kdyby tyto výjimky byly přezkoumány odděleně, aby převážil nad veřejným zájmem na zveřejnění informací, vyžaduje směrnice dodatečný přezkum spočívající ve spojení různých zájmů chráněných oběma výjimkami a jejich společném zvážení proti veřejnému zájmu na zveřejnění informací?“

K předběžné otázce

- 21 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda může orgán veřejné správy, pokud má v držení informace o životním prostředí nebo jsou-li tyto informace v držení pro orgán veřejné správy, při vážení veřejných zájmů, kterým slouží zveřejnění informací, proti zájmům, kterým slouží odmítnutí tohoto zveřejnění, prováděném pro účely posouzení žádosti směřující k poskytnutí těchto informací fyzické nebo právnické osobě, zohlednit společně několik důvodů pro odmítnutí uvedených v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, nebo zda musí provést toto zvážení tak, že přezkoumá odděleně vždy jeden z těchto zájmů.
- 22 Je třeba připomenout, že jak vyplývá ze struktury směrnice 2003/4, a zejména z jejího čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce, jakož i z jejího šestnáctého bodu odůvodnění, právem na informace se rozumí, že by poskytování informací mělo být obecným pravidlem a orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace jen v určitých a jasně vymezených případech. Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.
- 23 Je třeba uvést, že podle úvodní věty uvedeného čl. 4 odst. 2, „členské státy mohou rozhodnout“ o výjimkách z obecného pravidla na zveřejnění informací veřejnosti. V případě, že členský stát stanoví tyto výjimky v souladu s tímto ustanovením, znění tohoto ustanovení neukládá konkrétní metodu přezkumu důvodů pro odmítnutí.
- 24 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že podle čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce „[v] každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí“. Jak uvedla generální advokátka ve svém stanovisku, uvedená věta má vlastní funkci, nezávislou na první větě téhož pododstavce.

První věta uvedeného druhého pododstavce totiž již vyjadřuje povinnost zvážit každý důvod pro odmítnutí proti zájmu veřejnosti na zveřejnění dané informace. Pokud by určení této povinnosti bylo jediným předmětem uvedené druhé věty, tato věta by byla pouze nadbytečným a zbytečným opakováním smyslu první věty téhož pododstavce.

- 25 Zadruhé je třeba podotknout, že při vážení existujících zájmů může ve prospěch zveřejnění společně hovořit několik různých zájmů.
- 26 První bod odůvodnění směrnice 2003/4 uvádí různé důvody odůvodňující zveřejnění, mezi nimiž zmiňuje zejména „větší osvětu v otázkách životního prostředí, volnou výměnu názorů, účinnější účast veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a [...] lepší životní prostředí“.
- 27 Z toho vyplývá, že pojem „zájem, kterému slouží zveřejnění“, nacházející se v čl. 4 odst. 2 druhém pododstavci druhé větě uvedené směrnice, musí být považován za globální pojem zahrnující několik důvodů odůvodňujících zveřejnění informací o životním prostředí.
- 28 Je třeba dospět k závěru, že cílem uvedeného čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce druhé věty je zvážení dvou globálních pojmů, které umožňuje příslušnému orgánu veřejné správy při tomto zvážení společně zhodnotit důvody pro odmítnutí zveřejnění.

- 29 Předcházející analýza není vyvrácena důrazem kladeným v uvedeném čl. 4 odst. 2 druhé větě druhém pododstavci na povinnost zvážení proti sobě stojících zájmů „[v] každém konkrétním případě“. Tento důraz totiž směřuje ke zdůraznění toho, že k tomuto zvážení se musí přistoupit nikoliv obecným opatřením přijatým například vnitrostátním zákonodárcem, ale účinným konkrétním přezkumem každé situace předložené příslušným orgánům v rámci žádosti o přístup k informacím o životním prostředí předložené na základě směrnice 2003/4 (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další, C-266/09, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, body 55 až 58).
- 30 Ostatně skutečnost, že uvedené zájmy jsou v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4 uvedeny odděleně, nebrání kumulaci těchto výjimek z obecného pravidla na zveřejnění vzhledem k tomu, že zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění, někdy mohou v téže situaci nebo v témže případě existovat jeden vedle druhého.
- 31 Je třeba ještě zdůraznit, že pokud jednotlivé zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění, spadají jako ve věci v původním řízení pod důvody pro odmítnutí uvedené v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, společné zohlednění těchto zájmů v rámci jejich zvážení proti veřejným zájmům, kterým slouží zveřejnění, není takové povahy, aby bylo důvodem pro vložení dodatečné výjimky ve vztahu k těm, které jsou již v tomto ustanovení uvedeny. Pokud by takové zvážení proti veřejným zájmům, kterým slouží zveřejnění, mělo vést k odmítnutí zveřejnění, bylo by třeba připustit, že toto omezení přístupu k požadovaným informacím je přiměřené, a tudíž odůvodněné ve vztahu ke globálnímu zájmu, který společně ztělesňují zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění.
- 32 Za těchto podmínek je na položenou otázku třeba odpovědět, že čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že orgán veřejné správy, pokud má v držení informace o životním prostředí nebo jsou-li tyto informace v držení pro orgán veřejné správy, může při vážení veřejných zájmů, kterým slouží zveřejnění informací, proti

zájmům, kterým slouží odmítnutí tohoto zveřejnění, prováděném pro účely posouzení žádosti směřující k poskytnutí těchto informací fyzické nebo právnické osobě, zohlednit společně několik důvodů pro odmítnutí uvedených v tomto ustanovení.

K nákladům řízení

- ³³ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 4 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, musí být vykládán v tom smyslu, že orgán veřejné správy, pokud má v držení informace o životním prostředí nebo jsou-li tyto informace v držení pro orgán veřejné správy, může při vážení veřejných zájmů, kterým slouží zveřejnění informací, proti zájmům, kterým slouží odmítnutí tohoto zveřejnění, prováděném pro účely posouzení žádosti směřující k poskytnutí těchto informací fyzické nebo právnické osobě, zohlednit společně několik důvodů pro odmítnutí uvedených v tomto ustanovení.

Podpisy.