



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Wintra, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatele **J. C.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Tomášem Němečkem, advokátem sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 371/2020-34 ze dne 27. 9. 2022 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 15 A 44/2018-44 ze dne 26. 11. 2020, spojené s návrhem na vyslovení protiústavnosti § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění účinném do 28. 7. 2023, ve slovech „*potřebné kvality a*“, a položky č. 8 tabulky v části 11 přílohy k vyhlášce Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 31/1995 Sb. ze dne 1. 2. 1995, kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, takto:

- I. **Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 371/2020-34 ze dne 27. 9. 2022 a rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 15 A 44/2018-44 ze dne 26. 11. 2020 bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace o životním prostředí podle článku 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a proto se uvedená rozhodnutí ruší.**
- II. **Návrh na vyslovení protiústavnosti v záhlaví označených předpisů se odmítá.**

Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

1. Klíčová otázka v projednávané věci je, zda částka 2 998 037 Kč, kterou Zeměměřický úřad požadoval po stěžovateli (datovém novináři) za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, představuje diskriminační ekonomickou bariéru, jež protiústavně omezuje stěžovatelovo právo na informace o životním prostředí.

2. Stěžovatel se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí; tvrdí, že jimi soudy porušily především jeho základní práva na informace o životním prostředí a soudní ochranu.

3. Stěžovatel v ústavní stížnosti alternativně navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví označené předpisy — část ustanovení § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a část vyhlášky Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 31/1995 Sb., kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví.

## II. Skutkové okolnosti věci a její procesní vývoj

4. Stěžovatel je datový novinář Českého rozhlasu, který usiluje o získání digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace (DMR 5G) [dále též „digitální model“]. Tento digitální model představuje zobrazení zemského povrchu v digitálním tvaru a vznikl z dat pořízených metodou leteckého laserového skenování. Běžně je určen k analýzám terénních poměrů lokálního charakteru a rozsahu, například při projektování pozemkových úprav, plánování dopravních, vodohospodářských a pozemních staveb (pro bližší informace, viz Geoportál ČÚZK, což je komplexní internetové rozhraní pro přístup k prostorovým datům pořizovaným a aktualizovaným v resortu Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, přístupný na: <https://geoportal.cuzk.cz/>).

5. V prosinci 2014 stěžovatel požádal Zeměměřický úřad, aby mu digitální model poskytl, a to v rozsahu celého území republiky. Zeměměřický úřad rozhodnutím ze dne 13. 8. 2018, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 8. 2018, žádost stěžovatele o poskytnutí informace odložil podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Učinil tak proto, že stěžovatel nezaplatil částku 2 998 037 Kč, k jejíž úhradě byl Zeměměřickým úřadem vyzván v souvislosti s poskytnutím požadovaných informací.

6. Zeměměřický úřad odložení žádosti stěžovatele (resp. původní výzvu k zaplacení úhrady za poskytnutí informací) odůvodnil následovně: Tvorba modelu DMR 5G byla ukončena na celém území České republiky ke dni 30. 6. 2016 s celkovými náklady více než 100 miliónů korun. Zeměměřický úřad po úplném dokončení tvorby digitálního modelu přehodnotil úplaty DMR 5G, a to především s ohledem na prvotní pořizovací náklady postupem podle § 17 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. V současné době je digitální model poskytován za úplatu, která byla vypočtena s ohledem na plánované a praxí ověřené náklady na zajištění potřebné kvality digitálního modelu ve smyslu § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí. Základní cena digitálního modelu, respektive dat terénního reliéfu — výškových bodů —, je stanovena v položce 8 bodu 11 přílohy k vyhlášce Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 31/1995 Sb.

7. Podle Zeměměřického úřadu platí, že podle § 11c zákona o právu na informace o životním prostředí povinné subjekty zpřístupňují prostorová data na základě licenční smlouvy. Data DMR 5G jsou součástí Základní báze geografických dat České republiky (ZABAGED), jejíž správu Zeměměřický úřad vykonává. Poskytují se na základě žádosti podle § 10c vyhlášky č. 31/1995 Sb. a podmínky jejich užívání jsou definovány v § 10d téže vyhlášky a v poznámkách v bodě 11 přílohy k ní; podmínky plně nahrazují licenční smlouvu. Zeměměřický úřad není oprávněn sjednávat jiné podmínky užívání dat. Data DMR 5G jsou běžně poskytována na základě žádosti prostřednictvím Geoportálu ČÚZK.

8. Zeměměřický úřad dále odůvodnil výši úplaty za požadované informace ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí. Cena dat DMR 5G v rozsahu celé ČR, ve strojově čitelném formátu, je odvislá od množství poskytnutých výškopisných bodů, přičemž množství bodů se v čase mění v závislosti na aktualizaci dat. Výše úplaty je přímo stanovena vyhláškou č. 31/1995 Sb. K 22. 5. 2018 činila základní úplata za požadovaná data 2 998 037 Kč, a to pro případ využívání dat výhradně k interním potřebám uživatele. Podle Zeměměřického úřadu náklady na zajištění „potřebné kvality“ digitálního modelu reliéfu ČR ve smyslu § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí odpovídají nezbytným výdajům Zeměměřického úřadu na aktualizaci tohoto digitálního modelu. Výdaje zahrnují část výdajů na aktualizaci databáze ZABAGED, dále přípravu a realizaci laserového skenování části území pro roční aktualizaci, vyhodnocení změn výškopisu, integraci změn do digitálního modelu a dosahují ročně 11,4 milionů korun. Příjmy za poskytování dat DMR 5G v roce 2016 dosáhly částky 1,4 milionů Kč.

### III. Obsah napadených rozhodnutí

9. Stěžovatel proti rozhodnutí Zeměměřického úřadu o odložení jeho žádosti brojil správním žalobou, kterou Městský soud v Praze („městský soud“) jako nedůvodnou zamítl. Městský soud dospěl k následujícím závěrům:

10. Zprv, Zeměměřický úřad podle městského soudu vyčíslil úhradu za poskytnutí digitálního modelu DMR 5G soudu v souladu s pravidly podle § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí ve spojení s vyhláškou č. 31/1995 Sb. Úhrada byla zákonně stanovena ve výši 0,03 Kč za každých 100 výškových bodů. Byť byl digitální model pořízen z veřejných zdrojů pro veřejné účely a byl by nadále udržován v potřebné kvalitě bez ohledu na příjmy získané za poskytování dat z této databáze, podle § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí platí, že úhrada za zpřístupnění prostorových dat může být vyžadována ve výši, která „nepřesáhne minimální výši nezbytnou k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat“. Tento zákonný požadavek plní funkci „horního limitu“ úhrady. Mezi výdaje na zajištění potřebné kvality DMR 5G patří každoroční výdaje na aktualizaci databáze (11,4 milionů korun ročně), přičemž úhrada požadovaná po stěžovateli výši těchto výdajů nepřesahuje ani při zohlednění příjmů za poskytování dat DMR 5G (1,4 milionů korun ročně). Výše úhrady byla zároveň stanovena v souladu s požadavkem tzv. horního limitu celkového příjmu za vybírání poplatků, který vyplývá ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru („Směrnice 2003/98/ES“). Ten totiž nelimituje celkový příjem z vybírání poplatků pouze celkovými náklady na reprodukci a šíření (dokumentů), ale celkovými náklady na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření, případně se započítáním přiměřeného zisku.

11. Zadruhé, požadovaná úhrada podle městského soudu nebyla nepřiměřená, protože stěžovatel požadoval digitální model celého území ČR (tj. v rozsahu 9 993 456 667 bodů). Výše úhrady koresponduje extrémnímu objemu dat. Úhrada za zpřístupnění dat DMR 5G v „normálním“ rozsahu (kupříkladu pouze pro oblast města Prahy) odpovídá finančním možnostem běžných žadatelů a nepředstavuje tak protiústavní omezení práva na informace.

12. Zatřetí, podle městského soudu není diskriminační, že se stěžovatelem jako s datovým žurnalistou bylo zacházeno rozdílně oproti žadatelům z řad škol, vzdělávacích zařízení a studentů, kterým mohou být DMR 5G data poskytnuta v nezbytném rozsahu zdarma (v souladu s výjimkou stanovenou v příloze k vyhlášce č. 31/1995 Sb.). Stěžovatel s uvedenými jednotlivci není ve srovnatelném postavení, protože bezúplatné poskytování dat u nich sleduje legitimní cíl, jímž je podpora rozvoje vzdělanosti, vědy a výzkumu. Podle městského soudu není zřejmé, z jakého důvodu by DMR 5G data měla být zpřístupňována též novinářům, zvláště když všichni ostatní žadatelé musí za jejich poskytnutí zaplatit. S ohledem na charakter dat, která stěžovatel požaduje, lze jen stěží hovořit o kontrole výkonu veřejné moci. Data DMR 5G jsou nadto v široké míře dostupná „online“ prostřednictvím internetové aplikace Geoportálu ČÚZK, která zároveň umožňuje analýzu a další práci s těmito daty. Odlišnost při zacházení je proto ospravedlnitelná.

13. Nejvyšší správní soud („NSS“) následně kasační stížnost stěžovatele zamítl jako nedůvodnou. Dospěl k závěru, že stanovená výše úplaty za data DMR 5G celého území České republiky ve výši 2 998 037 Kč není nepřipustným omezením práva stěžovatele na přístup k informacím (o životním prostředí) a nevytváří nepřiměřenou ekonomickou bariéru. Vyměřená částka je přiměřená: odvíjí se totiž od extrémního množství (rozsahu) dat, které stěžovatel požadoval; odpovídá rovněž způsobu výpočtu stanovenému právními předpisy v závislosti na počtu požadovaných měrných jednotek. Průměrná cena dat za 1 km<sup>2</sup> území činí 38 Kč, a pořízení dat v rozsahu běžně využívaného zájmového území je tedy v možnostech každého občana. Skutečnost, že data byla vytvořena z veřejných zdrojů pro veřejné účely, není pro posouzení dané věci relevantní. Námitka diskriminace podle NSS není důvodná. Legitimní důvod 100% slevy pro studenty a vzdělávací zařízení je veřejný zájem na podpoře vzdělávání. Vzdělávací instituce jsou napojeny na veřejné rozpočty a platby by tak byly prováděny z veřejných prostředků. Novináři na jedné straně a studenti a vzdělávací instituce na druhé straně nejsou srovnatelné skupiny: rozdílné zacházení vychází z platné právní úpravy, a nikoliv z libovůle správního orgánu. Byla-li by stěžovateli poskytnuta stejná sleva jako studentům a vzdělávacím institucím, šlo by naopak o diskriminaci ostatních žadatelů, kteří za data DMR 5G musí platit.

#### IV. Argumentace stěžovatele

14. Stěžovatel tvrdí, že správní soudy porušily jeho základní právo na přístup k informacím o životním prostředí. Stěžovatel chce digitální model využít pro analýzu možných dopadů klimatické změny, kupříkladu k identifikaci sesuvů půdy v oblastech s nevhodným zemědělským hospodařením. K tomuto cíli však potřebuje data z celého území republiky, nikoliv jen data lokální.

15. Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí lze podle stěžovatele vyložit ústavně konformně tak, aby přístup k informacím o životním prostředí byl co nejširší a požadovaná úhrada nepředstavovala nepřiměřenou ekonomickou bariéru. Požadovaná úhrada za poskytnutá data by měla odpovídat „jen“ skutečně vynaloženým nákladům na zpřístupňování a poskytování informací žadateli v potřebné kvalitě.

Jde o částku potřebnou *nyň*, nikoliv o částku potřebnou v *minulosti* na pořízení dat či o částku potřebnou v *budoucnu* na aktualizaci dat. Úhrada by naopak neměla představovat zdroj, který financuje zákonem předepsanou činnost orgánu veřejné správy. Přímou řečeno: Zeměměřický úřad nemá na poskytování dat generovat zisk tak, aby se mu vrátily náklady na jeho pořízení. Digitální model byl pořízen z veřejných prostředků ze státního rozpočtu pro veřejnost a po povinném subjektu nelze požadovat, aby se na nákladech „podruhé“ podílel. Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí by v tomto ohledu mělo být vykládáno obdobně jako § 14b zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. že účelem úhrady je pokrytí nezbytně vynaložených nákladů na vyřízení žádosti o poskytnutí informací žadateli.

16. Stěžovatel alternativně navrhuje zrušení části ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, a to ve slovech „*potřebné kvality*“, ve spojení s položkou č. 8 tabulky v části 11 přílohy k vyhlášce č. 31/1995 Sb. Právě uvedená ustanovení jsou vykládána protiústavně tak, že úhrada může představovat zdroj pro pokrytí nákladů na pořízení a aktualizaci dat. Takto vykládaná právní úprava není k cíli financování pořízení a údržby datové sady vhodná, potřebná ani přiměřená. Výklad aprobující vyměření částky 2 998 037 Kč za poskytnutí digitálního modelu reliéfu pro území celé republiky fakticky znemožňuje naplnění práva na informace o životním prostředí, neboť tato částka je mimo dosah drtivé většiny jednotlivců. Data jsou pak vyjmuta z dosahu běžné veřejnosti a dovolit by si je mohli jen nejbohatší občané.

## V. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika

17. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval správní soudy a Zeměměřický úřad, aby se k ústavní stížnosti vyjádřily.

18. Nejvyšší správní soud navrhl ústavní stížnost odmítnout, případně zamítnout. Podle NSS to byl právě enormní (v podstatě maximální možný) rozsah, jenž vedl ke zdánlivě nepřiměřené výši úplaty. V řízení nevyplývalo nic, co by nasvědčovalo účelovému postupu správního orgánu, popřípadě snaze o „vrácení nákladů na pořízení“ digitálního modelu. Podle NSS právní úprava vyjadřuje jistou úměru mezi rozsahem požadované informace a výší úhrady za její poskytnutí.

19. Městský soud navrhl ústavní stížnost zamítnout. Argumentace, že stěžovatel hodlá digitální model využít pro analýzu možných dopadů klimatické změny, se poprvé objevila až v ústavní stížnosti. Stěžovatel ji neuplatnil v žádosti o poskytnutí těchto informací, aby správnímu orgánu objasnil cíl poskytnutí ohromného množství dat; dodatečné zdůvodnění podle městského soudu působí nevěrohodně. Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí upravuje pouze horní mez, kterou nesmí výše úhrady požadované za zpřístupnění prostorových dat překročit: k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat DMR 5G je nutná i pravidelná aktualizace těchto dat; výdaje vynakládané státem na tuto činnost dosahují ročně částky 11,4 miliónů korun.

20. Zeměměřický úřad se vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení. Ústavní soud rovněž vyzval k vyjádření Ministerstvo životního prostředí, které se však k věci nevyjádřilo.

21. Stěžovatel v replice nad rámec dříve vyslovených argumentů uvedl, že není relevantní, že je datovým novinářem a chce využít data pro analýzu dopadů klimatické změny. Žadatelé o informace o životním prostředí nejsou v zásadě povinni v žádosti uvádět,

v jakém postavení jsou a k jakému účelu informace žádají; městský soud měl stěžovatele případně poučit a vyzvat jej k doplnění odůvodnění žaloby. Kontrolou výkonu veřejné správy a předcházením nežádoucím jevům se právo na informace nevyčerpává.

## VI. Upuštění od ústního jednání

22. Ústavní soud ve věci nenařídil ústní jednání, protože by to nepřispělo k dalšímu objasnění věci. Dokazování nebylo třeba provádět (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

## VII. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

23. Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný. Ústavní stížnost byla podána oprávněnou osobou [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], je včasná a není nepřijatelná podle § 75 odst. 1 téhož zákona, stěžovatel je řádně zastoupen advokátem.

## VIII. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

24. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, protože správní soudy porušily základní právo stěžovatele na informace o životním prostředí.

25. Dílčí závěry Ústavního soudu lze shrnout následovně: Zaprvé, částka 2 998 037 Kč, kterou Zeměměřický úřad požadoval po stěžovateli za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, představuje omezení jeho základního práva na informace o životním prostředí (**VIII. 1**). Zadruhé, takové omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí je založeno na základě zákonné úpravy, jež obecně sleduje legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, a to prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů na vytvoření a aktualizace digitálního modelu reliéfu České republiky ze strany subjektů využívajících prostorová data pro soukromé komerční účely (**VIII. 2**). Zatřetí, omezení práva stěžovatele — datového novináře — na informace o životním prostředí je protiústavní, neboť požadovaná částka představuje ekonomickou bariéru, jež se ve vztahu k osobě stěžovatele a v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí jeví jako objektivně nepřiměřená (**VIII. 3**).

### VIII. 1 Omezení práva stěžovatele na informace o životním prostředí

26. Podle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“) platí, že má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Základního práva na informace o životním prostředí se lze v souladu s čl. 41 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, tedy především — nikoliv výhradně — v mezích zákona o právu na informace o životním prostředí [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.), bod 71; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/95 ze dne 19. 1. 1996)].

27. Právu jednotlivců na informace o životním prostředí odpovídá povinnost státních orgánů požadované informace poskytovat. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny — v širším slova smyslu — platí, že státní orgány jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon (viz obecně usnesení sp. zn. III. ÚS 156/02 ze dne 18. 12. 2002).

28. Ústavní i zákonné normy týkající se práva na informace o životním prostředí je podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy České republiky nutné vykládat jednak v souladu s Aarhuskou úmluvou (Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí), dále s právem Evropské unie, tj. především v souladu se Směrnicí 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS) [k povinnosti interpretovat vnitrostátní právní úpravu euro-konformně a v souladu s mezinárodněprávními závazky viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 (N 185/79 SbNU 97); k povinnosti vykládat unijní právo v co největším možném rozsahu v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie („SDEU“) ze dne 8. 11. 2022 ve věci C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe*].

29. V kontrastu s obecnějším základním právem na informace (čl. 17 Listiny) je právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) specifické tím, že představuje záruku pro ochranu životního prostředí (usnesení sp. zn. II. ÚS 42/05 ze dne 27. 9. 2005). Životní prostředí je základní hodnota (veřejný statek), jejíž ochrana má být v demokratickém právním státě realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti. Je to právě veřejný diskurs v rámci otevřené a informované společnosti, který má přispívat k ochraně přírodního bohatství státu ve smyslu čl. 7 Ústavy (viz usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005). Právo na informace o životním prostředí se tak zaručuje se specifickým cílem zajistit, aby lidé současné generace i generací budoucích mohli žít v prostředí příznivém pro jejich zdraví a životní pohodu (srov. čl. 1 Aarhuské úmluvy).

30. Byť právo na informace o životním prostředí není v systematice Listiny formálně zařazeno mezi práva politická, plní funkci předpokladu účasti veřejnosti na politickém životě státu. Široký přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí přispívá k větší osvětě v otázkách životního prostředí, volné výměně názorů a k participaci veřejnosti na formování politik týkajících se životního prostředí (srov. bod 1 odůvodnění Směrnice 2003/4/ES). Dostupné informace o životním prostředí v důsledku zvyšují šance společnosti alespoň částečně řešit globální dopady klimatické změny, která je jedním z klíčových problémů lidstva (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) ze dne 9. 4. 2024 ve věci *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*, č. stížnosti 53600/20, bod 410). Pouze na základě kvalitních informací o životním prostředí je totiž možné analyzovat přírodní procesy, identifikovat potřebná opatření a především přijmout odpovědnost pro zachování přírody pro budoucí generace.

31. Pozitivní povinnost orgánů veřejné moci za určitých podmínek poskytovat jednotlivcům informace o životním prostředí, které představují předpoklad pro zahájení diskuse o záležitosti důležitého veřejného zájmu, vyplývá i z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ve vztahu k informacím o životním prostředí srov. rozsudek ESLP ze dne 9. 12. 2021 ve věci *Rovshan Hajiyevev proti Ázerbajdžánu*, č. stížnosti 19925/12, týkající se případu novináře, který se domáhal ve veřejném zájmu informací o vlivu staré sovětské radarové stanice na životní prostředí a lidské zdraví; rozsudek ESLP ze dne 1. 7. 2021 ve věci *Association Burestop 55 a ostatní proti Francii*, č. stížnosti 56176/18, týkající se povinnosti informovat veřejnost o rizicích úložiště radioaktivního odpadu; rozsudek ESLP ze dne 29. 4. 2019 ve věci *Cangı proti Turecku*, č. stížnosti 24973/15, týkající se kopie záznamu ze zasedání místní rady pro kulturní a přírodní dědictví ohledně zaplavení historické lokality přehradou; či rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2006

ve věci *Sdružení Jihočeské matky proti České republice*, ze dne 10. 7. 2006, č. 19101/03, týkající se projektové dokumentace atomové elektrárny; obecně viz rozsudek ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. stížnosti 18030/11, týkající se povinnosti poskytnout jmenný seznam *ex offo* advokátů).

32. Výchozí princip, že ochranu životního prostředí je třeba zajistit prostřednictvím informování a participace veřejnosti, byl ostatně trefně popsán již v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji, která byla přijata na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v roce 1992 v Riu de Janeiru. V čl. 10 této deklarace je uvedeno, že „[o]tázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace.“

33. V nyní projednávaném případě stěžovatel Zeměměřický úřad žádal o digitální model reliéfu České republiky. Podle Ústavního soudu taková žádost přímo spadá do sféry základního práva stěžovatele na informace o životním prostředí.

34. Při hodnocení, zda ve věci stěžovatele jde o jeho základní právo na informace o životním prostředí, je předně nutné zdůraznit charakter požadovaných informací. Data DMR 5G jsou prostorovými daty. Podle § 2 písm. e) zákona o právu na informace o životním prostředí jsou prostorovými daty „data [...] v elektronické podobě, která přímo nebo nepřímo odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území České republiky“. Jak uvádí důvodová zpráva, prostorová data jsou data o poloze, tvaru a vztazích mezi jevy reálného světa vyjádřené zpravidla ve formě souřadnic (důvodová zpráva k zákonu č. 380/2009 Sb., kterým se mění zákon o právu na informace o životním prostředí a zákon o zeměměřictví).

35. Podstatné je, že data DMR 5G jsou prostorová data, která se přímo týkají životního prostředí. Zákonná úprava prostorových dat implementuje Směrnici INSPIRE, která stanoví pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorové informace v EU, a to právě pro účely politik EU v oblasti životního prostředí [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. 3. 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)]. Unijní infrastruktura je přitom vybudována na základě infrastruktur jednotlivých členských států, v rámci kterých mají být prostorová data využita pro podporu politik životního prostředí na regionální i lokální úrovni (viz důvodová zpráva k zákonu č. 380/2009 Sb.). Jedním z cílů implementace Směrnice INSPIRE bylo vytvoření národního geoportálu INSPIRE, který má zprostředkovávat přístup k veškerým prostorovým datům o území České republiky; geoportál spravuje Ministerstvo životního prostředí (viz tamtéž). Je proto nutné uzavřít, že prostorová data ve smyslu Směrnice INSPIRE se zčásti překrývají s informacemi, na které se vztahuje Směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí [bod 7 odůvodnění Směrnice INSPIRE]. Prostorová data DMR 5G je pak nutné považovat za prostorová data o životním prostředí, která slouží pro tvorbu politik majících vliv na životní prostředí.



36. Z právě uvedeného vyplývá, že žádal-li stěžovatel o poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, jenž je založen na prostorových datech o životním prostředí, jeho žádost spadá do sféry jeho ústavně zaručeného práva na informace o životním prostředí.

37. Obratem je třeba dospět k závěru, že částka 2 998 037 Kč, k jejíž úhradě byl stěžovatel Zeměměřickým úřadem vyzván, zjevně představuje omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí. Požadavek úhrady této částky přímo podmiňoval poskytnutí požadovaných informací o životním prostředí zaplacením významných finančních prostředků. To znamená, že stěžovatel měl na výběr: buďto zaplatit nikoliv nevýznamný finanční obnos, nebo čelit neposkytnutí požadovaných informací o životním prostředí ve formě odložení jeho žádosti (jak se také stalo).

38. Na základě dosud uvedeného lze učinit dílčí závěr: Částka 2 998 037 Kč, kterou Zeměměřický úřad požadoval po stěžovateli za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, představuje omezení jeho základního práva na informace o životním prostředí.

### VIII. 2 *Legitimní cíl aplikované právní úpravy*

39. Právo na informace o životním prostředí není absolutní; nelze jej tedy chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti (usnesení sp.zn. III. ÚS 156/02 ze dne 18. 12. 2002). Jakékoliv omezení základního práva na informace o životním prostředí však musí vyplývat ze zákona (čl. 4 odst. 2 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny) sledujícího legitimní cíl (srov. výše zmiňované rozsudky ESLP ve věci *Rovshan Hajiyev proti Ázerbajdžánu*, týkající se případu novináře, který se domáhal ve veřejném zájmu informací o vlivu staré sovětské radarové stanice na životní prostředí a lidské zdraví, a ve věci *Association Burestop 55 a ostatní proti Francii*, týkající se povinnosti informovat veřejnost o rizicích úložiště radioaktivního odpadu).

40. Zeměměřický úřad po stěžovateli požadoval úhradu za poskytnutí informací ve výši 2 998 037 Kč na základě účinné zákonné úpravy. V odůvodnění svého rozhodnutí ze dne ze dne 13. 8. 2018 odkázal především na § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, který zní:

Prostorová data a služby založené na prostorových datech mohou být zpřístupněny za úplatu, pokud dále není stanoveno jinak. Za zpřístupnění prostorových dat [...] a služeb založených na prostorových datech může být požadována úhrada ve výši, která nepřesáhne minimální výši nezbytnou k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat a služeb založených na prostorových datech.

Konkrétní výši úhrady Zeměměřický úřad vyměřil podle položky 8 bodu 11 přílohy k vyhlášce č. 31/1995 Sb., která přímo stanovila, že v případě výškových bodů terénního reliéfu (DMR 4G a 5G) je měrnou jednotkou 100 bodů a úplata za poskytování těchto dat z databáze činí 0,03 Kč za měrnou jednotku.

41. Podle Ústavního soudu je podstatné, že § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí na jednu stranu přímo umožňuje prostorová data zpoplatnit; na stranu druhou výši možné úhrady limituje horní hranicí, která nesmí přesáhnout prostředky vynaložené na zajištění „*potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat*“.

42. Z této zákonné horní hranice úhrady vyplývá, že úhrada za prostorová data obecně nemusí zahrnovat pouze *přímé náklady*, tj. skutečné režijní (mezní) náklady, které povinný subjekt vynaloží na vyřízení žádosti individuálního žadatele (kupříkladu na vyhledání informace, pořízení kopie, opatření technického nosiče nebo na čas zaměstnanců, který věnují vyřizování individuálních žádostí) [srov. § 10 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí či § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím]. Naopak — ze znění § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí vyplývá, že úhrada za prostorová data obecně může zahrnovat i *nepřímé náklady*, tj. širší náklady, které povinnému subjektu vznikají v souvislosti s celkovou činností týkající se těchto informací, nikoliv jen ve vztahu k individuální žádosti (kupříkladu jejich celkovým shromažďováním, vytvářením, aktualizací či poskytováním uživatelské podpory).

43. Zákonná možnost zahrnout *nepřímé náklady* do požadované úhrady za prostorová data podle Ústavního soudu může obecně sledovat legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy. Částečné financování celkových prostředků, které orgány veřejné moci vynakládají na pořízení a aktualizaci prostorových dat, je racionální především s ohledem na jejich možné komerční využití soukromými subjekty.

44. Z důvodové zprávy k novele zákona o právu na informace o životním prostředí vyplývá, že prostorová data mohou být podkladem pro další komerční využití, především v oblastech územního plánování a projektování, cestovního ruchu, logistiky a dopravy, telekomunikací, energetiky, investičních příležitostí, realitního trhu, pojišťovnictví, developerské činnosti, marketingu, poradenství a dalších (viz důvodová zpráva k zákonu č. 380/2009 Sb.). Orgány veřejné moci vynaložily významné finanční náklady na vytvoření a sběr prostorových dat pro účely jejich využití ve veřejném zájmu. Není proto obecně nelegitimní, rozhodne-li zákonodárce prostřednictvím zákona, aby se soukromé subjekty částečně podílely na financování celkových nákladů na vytvoření a aktualizace prostorových dat v určité kvalitě, budou-li je chtít využít pro svůj soukromý zisk. To nepopírá ani skutečnost, že celková činnost státních orgánů spojená s prostorovými daty může být primárně financována ze státního rozpočtu.

45. Možnost zahrnout *nepřímé náklady* do „poplatků“ za prostorová data vyplývá i z příslušné unijní úpravy. V čl. 17 odst. 3 Směrnice INSPIRE, která stanoví pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorové informace v EU, je stanoveno, že „[j]sou-li vybírány poplatky, jsou udržovány v minimální výši nezbytné k zajištění potřebné kvality a poskytování souborů prostorových dat a služeb založených na prostorových datech spolu s přiměřenou ziskovostí, přičemž jsou respektovány případné požadavky na sebefinancování orgánů veřejné správy poskytujících soubory prostorových dat a služby založené na prostorových datech. Obdobné pravidlo je stanoveno i v čl. 6 Směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, na kterou odkazoval městský soud (viz bod 10). Zde je stanoveno, že „[j]sou-li vybírány poplatky, nesmí celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů přesahovat náklady na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření se započítáním přiměřeného zisku.“ Jinými slovy, citovaná unijní úprava nevyklučuje, že poplatky za prostorová data budou zahrnovat i nepřímé náklady na vytváření a aktualizaci prostorových dat jako takových, a to případně za účelem částečného sebe-financování orgánů veřejné moci, které prostorová data shromažďují a poskytují.

46. Obdobně i bod 18 odůvodnění Směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí uvádí, že „[v] *konkrétních případech*, kdy orgány veřejné správy

*poskytují informace o životním prostředí na obchodním základě a kdy je to nezbytné k zajištění pokračování sběru a zveřejnění těchto informací, se tržní poplatky považuje za rozumný.“*

47. Legitimitu cíle zajištění fungování veřejné správy prostřednictvím částečného financování *nepřímých nákladů* činnosti státních orgánů vzniklých ve spojení s vytvářením a aktualizací dat dobře ilustruje i „nová“ Směrnice o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru [Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (přepřacované znění), která musela být provedena do vnitrostátního práva do 17. 7. 2021]. V bodech 36 a 46 této směrnice se uvádí:

Ve výjimečných případech je třeba dbát na to, aby nebyl omezen běžný provoz subjektů veřejného sektoru, které musí vytvářet příjmy, z nichž hradí podstatnou část svých nákladů souvisejících s výkonem svých veřejných úkolů. To platí i v případech, kdy subjekt veřejného sektoru data zpřístupnil jako otevřená, avšak je povinen vytvářet příjmy, z nichž hradí podstatnou část svých nákladů souvisejících s výkonem jiných veřejných úkolů. [...] V takových případech by proto měly mít subjekty veřejného sektoru a veřejné podniky možnost účtovat si poplatky převyšující mezní náklady. Tyto poplatky převyšující mezní náklady by měly být stanoveny na základě objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií a celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů by neměl přesáhnout náklady na jejich shromažďování a vytváření, včetně nákupu od třetích stran, jakož i na reprodukci, údržbu, uchovávání a šíření se započítáním přiměřené návratnosti investic. [...] Zákaz diskriminace nebrání stanovení různých poplatků pro komerční a nekomerční opakované použití.

48. Na základě dosud uvedeného lze učinit další dílčí závěr: Omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí vychází ze zákonné úpravy obecně sledující legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, a to prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů na vytvoření a aktualizaci digitálního modelu reliéfu České republiky ze strany subjektů využívající prostorová data pro soukromé komerční účely.

### **VIII. 3 Protiústavnost omezení práva stěžovatele na informace o životním prostředí**

49. Ústavní soud dospěl dosud k závěru, že omezení stěžovatele — ve formě požadované úhrady 2 998 037 Kč — bylo založeno na základě zákonné úpravy obecně sledující legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, což ovšem bez dalšího neznamená, že takové omezení stěžovatelovo základní právo na informace o životním prostředí neporušilo. Z ústavního pořádku totiž vyplývá další substantivní podmínka omezení práva na informace o životním prostředí.

50. Byť to ze znění čl. 35 odst. 2 Listiny (ani z obecnějšího čl. 17 odst. 5 Listiny) přímo nevyplývá, z účelu základního práva na informace o životním prostředí lze dovodit, že informace o životním prostředí, jež představují předpoklad pro zahájení diskuse o záležitosti důležitého veřejného zájmu, je nutné poskytovat zásadně bezúplatně [srov. nálezn sp. zn. III. ÚS 3339/20 ze dne 29. 6. 2021 (N 125/106 SbNU 344), bod 31; viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, § 10]. Aby byl přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí efektivní,

přístup k jejich obsahu nemůže být závislý na finančních příjmech, majetku, či sociálním statusu jednotlivce.

51. Ani základní princip bez-úplatnosti poskytování informací o životním prostředí nicméně není absolutní. Výchozí ustanovení čl. 4 odst. 9 Aarhuské úmluvy připouští, že orgány veřejné správy mohou požadovat „za poskytování informací úhradu, která však nesmí překročit přiměřenou výši.“

52. Požadavek přiměřenosti úhrady za poskytnutí informace vyplývá rovněž z čl. 5 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Podle něj platí, že „[o]rgány veřejné správy mohou účtovat poplatek za poskytnutí jakýchkoli informací o životním prostředí, který ale nesmí přesáhnout přiměřenou částku“. Soudní dvůr Evropské unie se přitom výkladem požadavku přiměřenosti poplatku v minulosti zabýval a dospěl k následujícím závěrům:

Je třeba vyloučit jakýkoliv výklad pojmu „přiměřená částka“, který by mohl mít odrazující účinek na osoby, které chtějí získat informace o životním prostředí, nebo omezit právo na přístup k nim. Pro účely posouzení, zda má požadovaný poplatek odrazující účinek, je třeba zohlednit jednak hospodářskou situaci žadatele o informace, jednak obecný zájem na ochraně životního prostředí. Poplatek nemůže přesahovat finanční možnosti dotčené osoby a v každém případě se nesmí jevit ani jako objektivně nepřiměřený z pohledu veřejnosti.

[rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2015 ve věci C-71/14, *East Sussex County Council proti Information Commissioner*, body 42–44; rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 1999 ve věci C-217/97, *Komise v. Německo*, bod 47].

53. S ohledem na právě zmíněná východiska Aarhuské úmluvy a práva EU lze podle Ústavního soudu dospět k následujícímu: Základní právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny lze na základě zákona podmínit úhradou za poskytnutí takových informací v případě, že požadovaná částka je přiměřená. Pro posouzení přiměřenosti je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností případu a zohlednit jednak *subjektivní* hlediska, tj. v jakém postavení se žadatel o informace o životním prostředí nachází a pro jaký účel o tyto informace žádá, a dále *objektivní* hlediska, tj. povahu vyžadovaných informací o životním prostředí a potenciál odrazujícího účinku požadované částky na osoby, které by byly v obdobném postavení jako žadatel.

54. V nyní projednávaném případě stěžovatele Ústavní soud dospěl k závěru, že požadovaná úhrada 2 998 037 Kč za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky ústavnímu požadavku proporcionality neodpovídá. Správní soudy přiměřenost požadované úhrady ústavně konformně nezhodnotily, a porušily tak základní právo stěžovatele na informace o životním prostředí.

55. Správní soudy odůvodnily výši požadované úhrady automatickou aplikací zákonné a podzákonné právní úpravy, tj. 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí ve spojení s vyhláškou č. 31/1995 Sb. Přiměřenost výše požadované úhrady odůvodnily argumenty, jež lze rozdělit do třech hlavních linií. Podle Ústavního soudu ani jedna není přesvědčivá, natož ústavně konformní.

56. Zaprvé, podle správních soudů byla požadovaná úhrada přiměřená, protože podle zákona do ní lze zahrnout nejen *přímé náklady*, tj. skutečné režijní (mezí) náklady, které by Zeměměřický úřad vynaložil na vyřízení žádosti stěžovatele, nýbrž i část *nepřímých nákladů*, tj. širších nákladů, které státní orgány vynakládají na vytvoření a aktualizace digitálního modelu reliéfu České republiky. Městský soud konkrétně dospěl k závěru, že mezi výdaje na zajištění potřebné kvality DMR 5G patří každoroční výdaje na aktualizaci databáze (11,4 milionů korun ročně), přičemž úhrada požadovaná po stěžovateli výši těchto výdajů nepřesahuje ani při zohlednění příjmů Zeměměřického úřadu za poskytování dat DMR 5G (1,4 milionů korun ročně) [viz bod 10 výše].

57. Podle Ústavního soudu právě uvedená první linie argumentace správních soudů ústavně konformním způsobem nezohledňuje *subjektivní* hlediska žádosti stěžovatele. Klíčové je, že stěžovatel žádal o poskytnutí celého digitálního modelu reliéfu ČR jako datový novinář Českého rozhlasu pro účely analýzy možných dopadů klimatické změny (k identifikaci sesuvů půdy v oblastech s nevhodným zemědělským hospodařením).

58. Stěžovatel tedy neusiloval o prostorová data pro své soukromé účely s cílem je využít v rámci své komerční činnosti. Podle Ústavního soudu je nepřiměřené v takové situaci po stěžovateli požadovat, aby se podílel na financování činnosti Zeměměřického úřadu a na vytvoření a aktualizace DMR 5G datové sady. Jednoduše řečeno, neposkytoval-li Zeměměřický úřad digitální model stěžovateli na obchodní bázi, nelze považovat úhradu v požadované výši za ospravedlnitelnou.

59. Opačný výklad jde proti smyslu a účelu zákonné (unijní) úpravy, která možnost zahrnout *nepřímé náklady* do úhrady za poskytnutí informace o životním prostředí umožňuje (viz předchozí část). V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že tímto není popřeno, že relevantní zákonná úprava obecně může sledovat legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů na vytvoření a aktualizace prostorových dat, avšak ze strany subjektů využívající prostorová data pro soukromé komerční účely.

60. Správní soudy dospěly k závěru, že subjektivní hlediska žádosti stěžovatele nemohly vzít v úvahu, protože stěžovatel v žádosti o informace ani v řízeních u správních soudů nespécifikoval, k jakému účelu je hodlá využít. S těmito závěry se Ústavní soud neztotožňuje. Jak vyplývá z bodu 8 napadeného rozsudku městského soudu, městský soud si byl vědom skutečnosti, že stěžovatel je novinář. Měl-li městský soud pochybnosti o důvodech, proč stěžovatel o digitální model usiloval, měl stěžovatele vyzvat k doplnění tvrzení podle § 118a občanského soudního řádu, použitelného na základě § 64 soudního řádu správního (srov. náleží sp. zn. III. ÚS 2329/21 ze dne 31. 1. 2023, bod 29). Případně měl v souladu se základním principem veřejnosti a ústnosti jednání věc před soudem veřejně projednat (viz čl. 96 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny).

61. Za ústavně konformní dále nelze označit ani druhou linii argumentace správních soudů, podle které byla požadovaná úhrada přiměřená, neboť stěžovatel žádal o DMR 5G dat v maximálním rozsahu území celé České republiky (viz odůvodnění správních soudů shrnuté v bodech 11 a 13). Tento argument dostatečně nezohledňuje povahu vyžadovaných informací o životním prostředí.

62. Stěžovatel žádal o digitální model reliéfu celého území České republiky, což je rozsah v kontextu účelu jeho žádosti racionální. Plánoval-li stěžovatel jako novinář analyzovat

prostorová data pro účely zkoumání dopadů klimatické změny, je logické, že k tomu potřebuje ucelená data pokrývající celou Českou republiku. Některé zdroje ostatně uvádějí, že v České republice je erozí kriticky ohroženo 53 % půdy (viz informace dostupné na <https://faktaoklimatu.cz/temata/krajina-ekosystemy#lesy>).

63. Druhá linie argumentace ovšem neobstojí primárně proto, že nelze přijmout východisko, podle kterého velký rozsah dat automaticky ospravedlňuje vysokou úhradu za jejich poskytnutí. Stěžovatel totiž žádal data v digitálním (strojově čitelném) formátu. Měla-li požadovaná úhrada odrážet *přímé* (skutečné) náklady, které Zeměměřickému úřadu vznikly, je těžko uvěřitelné, že ty by narostly do částky 2 998 037 Kč. Laicky řečeno, z pohledu režijních nákladů na poskytnutí digitálních informací nemůže být natolik významné, jaký rozsah (objem) digitálních dat bude žadateli poskytnut/zkopírován (není kupříkladu zřejmé, že náklady na výpočetní techniku či energii budou extrémně rozdílné při poskytnutí 3 GB dat oproti 300 GB dat). Správní orgán a správní soudy v tomto smyslu žádným způsobem neodůvodnily, jak by vysoký obsah informací měl odrážet přímé náklady spojené s vyřízením stěžovatelovy žádosti ve výši 2 998 037 Kč.

64. Konečně, za přesvědčivou nelze považovat ani třetí linii argumentace správních soudů, podle které by bylo diskriminační, byla-li by stěžovateli poskytnuta stejná sleva jako studentům a vzdělávacím institucím oproti ostatním žadatelům, kteří za data DMR 5G musí platit (viz odůvodnění správních soudů shrnuté v bodech 10 a 13). Uvedená argumentace dostatečně nezohledňuje významnost role novinářů v oblasti ochrany životního prostředí a informovanosti o změnách klimatu.

65. Stejně jako příslušníci novinářského stavu plní klíčovou roli „hlídačů demokracie“ v rámci kontroly veřejné moci, mohou obdobně významnou roli hrát i při informování veřejnosti o stavu politik životního prostředí a životního prostředí jako takového. Klíčovou úlohou novinářů je přitom přispívat do veřejné debaty o životním prostředí nejrůznějšími způsoby. Podle Ústavního soudu datová analýza vypracována na základě digitálního modelu reliéfu do debaty veřejného zájmu přispět může produktivním způsobem.

66. Umožňovala-li vyhláška č. 31/1995 Sb. poskytnout DMR 5G data se 100% slevou slevy pro studenty a vzdělávací zařízení, není podle Ústavního soudu zřejmé, proč by úhrada požadovaná po stěžovateli — datovém novináři — měla být stejná jako cena požadovaná za poskytnutí prostorových dat soukromoprávním subjektům v rámci obchodní činnosti prováděné Zeměměřickým úřadem. Vzdělání, výzkum a informovanost veřejnosti o životním prostředí jsou z hlediska veřejného významu ve srovnatelném postavení, alespoň v kontextu projednávané věci.

67. Konečně, správní soudy měly především zohlednit, že úhrada 2 998 037 Kč na první pohled představuje významnou ekonomickou bariéru, která objektivně může mít odrazující účinek na osoby, které by byly v obdobném postavení jako stěžovatel. Požadovaná částka totiž činila více než stonásobek mediánu měsíční mzdy v roce 2018 (viz Český statistický úřad: <https://www.czso.cz/csu/czso/cris/prumerne-mzdy-4-ctvrtleti-2018>). Podle Ústavního soudu není třeba dále vysvětlovat, proč by takové omezení mohlo další datové novináře od vyhledávání a žádání informací o životním prostředí nepřiměřeně odrazovat.

68. Je třeba zdůraznit, že správní soudy měly možnost pravidla pro výpočet úplaty za prostorová data stanovená ve vyhlášce č. 31/1995 Sb. neaplikovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

69. Ustanovení zákona § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí lze přitom vyložit ústavně konformně tak, aby do požadované úhrady nebyly v případě stěžovatele započítány *nepřímé* náklady, ale byly započítány maximálně *přímé* (skutečné) náklady vynaložené pouze na vyřízení žádostí stěžovatele. Citované zákonné ustanovení stanoví, že: [z]a zpřístupnění prostorových dat [...] a služeb založených na prostorových datech *může být požadována úhrada ve výši, která nepřesáhne minimální výši nezbytnou k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat a služeb založených na prostorových datech*“. Úhrada tedy nutně nemusí zahrnovat *nepřímé* náklady na vytvoření a aktualizace DMR 5G dat, a to za předpokladu, není-li to v souladu se základním právem žadatele na informace o životním prostředí. Správní soudy v tomto smyslu mohly zavázat Zeměměřický úřad, aby při stanovení výše úhrady automaticky nepostupoval podle vyhlášky č. 31/1995 Sb. a aby do úhrady nezahrnoval *nepřímé* náklady.

70. Lze proto učinit poslední dílčí závěr: Omezení práva stěžovatele — datového novináře — na informace o životním prostředí je protiústavní, neboť požadovaná částka představuje ekonomickou bariéru, jež se ve vztahu k osobě stěžovatele a v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí jeví jako objektivně nepřiměřená.

### IX. Návrh na vyslovení protiústavnosti relevantní úpravy

71. Stěžovatel v původní ústavní stížnosti alternativně navrhoval, aby Ústavní soud zrušil položku č. 8 tabulky v části 11 přílohy k vyhlášce č. 31/1995 Sb. Uvedená vyhláška byla novelizována vyhláškou Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 156/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 31/1995 Sb., kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičtví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů. Položka stanovící úplatu za DMR 5G data byla z vyhlášky bez náhrady vypuštěna. Vyhláška č. 31/1995 Sb. tedy byla v případě stěžovatele aplikována ve znění účinném pouze do 30. 6. 2023.

72. Stěžovatel dále alternativně navrhoval, aby Ústavní soud zrušil § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, ve slovech „*potřebné kvality a*“. Citované ustanovení zákona o právu na informace bylo novelizováno zákonem č. 224/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (norma se ve stejném znění „přesunula“ do odstavce 2). Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí tedy bylo v případě stěžovatele aplikováno ve znění účinném do 28. 7. 2023.

73. Jelikož stěžovatel v ústavní stížnosti nespécifikoval, v jakém znění napadená ustanovení alternativně navrhuje zrušit, je jeho návrh nutné považovat za návrh na vyslovení protiústavnosti [obdobně nálezní sp. zn. Pl. ÚS 15/17, body 13–16; či nálezní sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. 12. 2020 (N 233/103 SbNU 372)].

74. Takové alternativní návrhy jsou však podle Ústavního soudu zjevně neopodstatněné. Jak bylo uvedeno výše, správní soudy měly možnost pravidla pro výpočet úplaty za data DMR 5G stanovené ve vyhlášce č. 31/1995 Sb. neaplikovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Ustanovení § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí lze vyložit ústavně konformně (jak je uvedeno v bodech 68–69).

75. Ústavní soud nepřehlédl, že čl. 6 odst. 6 písm. a) „nové“ Směrnice o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (která musela být provedena

do 17. 7. 2021) stanoví, že opakované použití datových souborů s vysokou hodnotou, jejichž seznam stanoví Komise, je bezplatné. Z prováděcího nařízení Komise vyplývá, že určitá data z geoportálu INSPIRE patří mezi datové soubory s vysokou hodnotou, která je třeba poskytovat bezplatně [Prováděcí nařízení Komise (EU) 2023/138 ze dne 21. 12. 2022, kterým se stanoví seznam konkrétních datových souborů s vysokou hodnotou a opatření pro jejich zveřejnění a opakované použití]. Ostatně ani vyhláška č. 31/1995 Sb. již žádnou úplatu za DMR 5G data nestanoví.

## X. Závěr

76. Závěry Ústavního soudu lze shrnout následovně: Částka 2 998 037 Kč, kterou Zeměměřický úřad požadoval po stěžovateli za poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky, představuje omezení jeho základního práva na informace o životním prostředí. Omezení stěžovatelova práva na informace o životním prostředí vychází ze zákonné úpravy, která obecně sleduje legitimní cíl zajištění fungování veřejné správy, a to prostřednictvím částečného financování nepřímých nákladů státních orgánů na vytvoření a aktualizace digitálního modelu reliéfu České republiky ze strany subjektů využívající prostorová data pro soukromé komerční účely. Omezení práva stěžovatele — datového novináře — na informace o životním prostředí je ovšem protiústavní, neboť požadovaná částka představuje ekonomickou bariéru, jež se ve vztahu k osobě stěžovatele a v souvislosti s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí jeví jako objektivně nepřiměřená (stěží překonatelná). Základní právo na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny lze na základě zákona podmínit úhradou za poskytnutí takových informací v případě, že požadovaná částka je přiměřená. Pro posouzení přiměřenosti je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností případu a zohlednit jednak *subjektivní* hlediska, tj. v jakém postavení se žadatel o informace o životním prostředí nachází a pro jaký účel o tyto informace žádá, dále *objektivní* hlediska, tj. povahu vyžadovaných informací o životním prostředí a potenciál odrazujícího účinku požadované částky na osoby, které by byly v obdobném postavení jako žadatel.

77. Správní soudy měly pravidla pro výpočet úplaty za data DMR 5G stanovené ve vyhlášce č. 31/1995 Sb. neaplikovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a ustanovení zákona § 11c odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí vyložit ústavně konformně. V další fázi případu bude na městském soudu, aby o případu stěžovatele rozhodl znovu, a to v souladu se závaznými závěry tohoto nálezu.

78. Jelikož správní soudy porušily právo stěžovatele na informace o životním prostředí podle čl. 35 odst. 2 Listiny, Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Alternativní návrh stěžovatele na vyslovení protiústavnosti v záhlaví označených předpisů Ústavní soud odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 26. června 2024

Jan Wintr  
předseda senátu