



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Michala Bobka v právní věci žalobce: J. C., zastoupený JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Zeměměřický úřad**, se sídlem Pod sídlíštěm 1800/9, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2020, č. j. 15 A 44/2018-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Usnesením žalovaného ze dne 13. 8. 2018, č. j. ZÚ-02449/2018-12001, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 8. 2018, č. j. ZÚ-02470/2018-12001, byla z důvodu nezaplacení požadované úhrady odložena žádost o poskytnutí informace ze dne 15. 12. 2014, v níž žalobce žádal o poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace (dále jen „DMR 5G“) v rozsahu celé České republiky, a to ve strojově čitelném formátu.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 26. 11. 2020, č. j. 15 A 44/2018-44.

[3] Městský soud předně uvedl, že při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí nemohl přihlížet k žalobnímu bodu, v němž bylo s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16, namítáno opožděné uplatnění výzvy k zaplacení úhrady za poskytnutí požadovaných informací. Tento žalobní bod žalobce nově vznesl v doplnění žaloby ze dne 10. 6. 2019, tedy až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, která je podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nejzazším limitem i pro případné rozšíření žaloby o další žalobní body.

[4] Městský soud konstatoval, že ve výzvě k zaplacení úhrady ze dne 24. 5. 2018 a následně i v napadeném rozhodnutí bylo dostatečně určitým a srozumitelným způsobem uvedeno, že úhrada, která byla po žalobci za poskytnutí DMR 5G v rozsahu celé České republiky požadována, byla vyčíslena na základě úpravy obsažené v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 123/1998 Sb.“), ve spojení s vyhláškou č. 31/1995 Sb., kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví (dále jen „vyhláška č. 31/1995 Sb.“), a to podle pravidel, která jsou v těchto závazných právních normách obsažena. Bylo zákonnou povinností žalovaného žalobci úhradu za poskytnutí dat DMR 5G podle této úpravy vyměřit, což žalovaný také učinil. Za žalobcem požadované informace byla v souladu s výše uvedenými právními předpisy stanovena úhrada ve výši 0,03 Kč za každých 100 výškových bodů. Městský soud sice přisvědčil žalobci v tom, že digitální model reliéfu České republiky byl pořízen z veřejných zdrojů pro veřejné účely a byl by pořízen (a je nadále udržován) v potřebné kvalitě bez ohledu na příjmy získané žalovaným za poskytování dat z této databáze, nicméně na základě § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. 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. Tato právní úprava plní obdobnou funkci, která je vyjádřena v důvodech pro vydání směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, tedy funkci horního limitu úhrady za poskytnutí (zpřístupnění) prostorových dat. Mezi výdaje na zajištění potřebné kvality DMR 5G nepochybně patří i každoroční výdaje na aktualizaci databáze (11,4 mil Kč), přičemž úhrada požadovaná na žalobci výši těchto výdajů rozhodně nepřesahuje. Městský soud proto uzavřel, že žalovaný v projednávané věci stanovil výši požadované úhrady přezkoumatelným způsobem, přičemž postupoval zcela v souladu s relevantní právní úpravou.

[5] Městský soud dále neshledal důvodnou námitku poukazující na nepřiměřenost výše požadované úhrady. Jelikož žalobce požadoval data DMR 5G pro území celé České republiky, tedy konkrétně v rozsahu 9 993 456 667 bodů, stanovená úhrada koresponduje extrémnímu objemu dat, jichž se na žalovaném domáhal. Jakkoliv se může částka 2 998 037 Kč jevit jako vysoká, zcela odpovídá rozsahu požadovaných informací a také způsobu výpočtu úhrady stanovenému právními předpisy v závislosti na počtu (požadovaných) měrných jednotek, a proto ji nelze označit za nepřiměřenou.

[6] Městský soud neshledal opodstatněným ani poukaz žalobce na jeho nerovné postavení ve srovnání se studenty a vzdělávacími institucemi. Toto rozdílné zacházení vyplývá z právního předpisu a podle názoru soudu sleduje legitimní cíl, jímž je podpora rozvoje vzdělanosti, vědy a výzkumu. V případě dat DMR 5G se jedná o data, která mohou

pokračování

sloužit pro účely vzdělávání žáků či studentů nebo zpracování vědeckých či závěrečných studentských prací. Není zřejmé, z jakého důvodu by měly být tyto velice specializované informace zdarma poskytovány také novinářům, zvláště když všichni ostatní žadatelé (kteří nepatří mezi subjekty, jimž se podle právní úpravy tyto informace poskytují zdarma), musí za jejich poskytnutí zaplatit. Žalobce tedy nebyl postupem žalovaného v projednávané věci nijak diskriminován, neboť k němu bylo přistupováno stejně jako k ostatním žadatelům, kteří nejsou od placení úhrady za poskytnutí dat DMR 5G osvobozeni právním předpisem tak, jak je tomu v případě studentů a vzdělávacích institucí.

[7] Závěrem městský soud uvedl, že požadavek na zaplacení úhrady za poskytnutí informací v podobě dat DMR 5G má oporu jak v § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), tak i v zákoně č. 123/1998 Sb., a nelze jej považovat za protiústavní omezení práva na informace zakotveného v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Možnost povinného subjektu požadovat na žadateli úhradu za poskytnutí informací ostatně aproboval i Ústavní soud v žalobcem zmiňovaném nálezu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16. Způsob výpočtu výše úhrady je v případě dat DMR 5G upraven právními předpisy, které byl žalovaný povinen respektovat, což také učinil. Protože žalobce úhradu ve stanovené lhůtě nezaplatil, byla jeho žádost napadeným rozhodnutím v souladu s § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. odložena.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatel namítal, že městský soud postupoval nesprávně, když neaplikoval nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16, na nějž stěžovatel výslovně upozornil v doplnění žaloby. Není přitom správná úvaha městského soudu, že stěžovatel tak měl učinit dříve, neboť předmětný nálezu byl vydán více než půl roku po podání správní žaloby. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že žalovaný jej vyzval k zaplacení úhrady za poskytnutí informace ve výši 2 998 037 Kč teprve v přípisu ze dne 24. 5. 2018. Poslední den lhůty pro stanovení výše úhrady přitom uplynul již dne 2. 5. 2018. Žalovaný tedy úhradu vyměřil opožděně. Jak plyne z uvedeného nálezu, pozdní požadavek na úhradu je podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, které má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Proto k němu podle § 76 s. ř. s. soud musí přihlédnout.

[10] Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že městský soud aproboval extrémně vysokou částku za poskytnutí informací, jež byly přitom vytvořeny z veřejných zdrojů pro veřejné účely. Jádrem sporu je podle názoru stěžovatele otázka, zda úhrada vyčíslená podle § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. může dosahovat takové výše, aby díky vybírání těchto částek orgán veřejné správy získával finanční krytí na činnost, jejíž provádění mu ukládá zákon, nebo zda jsou zde limitem jen skutečně vynaložené náklady na zpřístupňování a poskytování informací žadateli v potřebné kvalitě. Městský soud opomněl, že právo na informace o životním prostředí je právem základním, vyplývajícím z čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Jazykový výklad § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., který

městský soud užívá, je výkladem, jenž nejvíce omezuje právo na informace. Zákon pojednává o úhradě v částce, která „nepřesáhne minimální výši nezbytnou k zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat a služeb založených na prostorových datech“. Jedná se tedy o částku nezbytnou nyní, nikoli o minulé náklady na pořízení dat nebo o budoucí náklady na nezbytnou příští aktualizaci dat. Povinný subjekt tak nemůže požadovat, aby se žadatel úhradou podílel na nákladech na samotné pořízení dat, jelikož k jejich pořízení už došlo ze zákona a díky prostředkům ze státního rozpočtu. Další náklady na pořízení tedy již k těmto datům nezbytné nejsou. Žalovaný tedy může zpoplatnit náklady na zpřístupnění DMR 5G, nikoli však přenášet na žadatele náklady na vytvoření DMR 5G. Městský soud tedy pochybil, když umožnil, aby žalovaný prostřednictvím ekonomické bariéry omezoval právo na přístup k informacím o životním prostředí. Městský soud měl naopak přezkoumat aplikovatelnost a přiměřenost ceny za poskytnutí informace stanovené vyhláškou č. 31/1995 Sb. Tato vyhláška je totiž vydána na základě zákona o zeměměřictví, nikoli na základě zákona č. 123/1998 Sb. Jakožto podzákonný předpis nemůže stanovovat podmínky zásadního omezení práva na informace, přičemž částka ve výši 2 998 037 Kč takovýmto omezením bezesporu je. Listina základních práv a svobod připouští omezení práva na informace toliko zákonem, a navíc jen v případech, kdy je to nezbytné pro dosažení stanoveného účelu. Pokud by zde mělo být účelem finanční krytí nákladů, které stát vynaložil na pořízení předmětných dat (neboť takový je výklad žalovaného, s nímž se městský soud ztotožnil), pak tento účel zcela zjevně naplňován není.

[11] Podle názoru stěžovatele je rozdílné zacházení s žadateli z řad novinářů a s žadateli z řad škol, vzdělávacích zařízení a studentů, jimž jsou informace poskytovány bezúplatně, diskriminační. Městský soud se omezil pouze na konstatování, že bezúplatným poskytováním informací studentům a vzdělávacím institucím se sleduje legitimní cíl, jímž je podpora vzdělanosti, vědy a výzkumu. Podle názoru stěžovatele se však městský soud nevypořádal s tím, zda samo odlišné zacházení (např. se studentem a s novinářem) je ospravedlnitelné, tj. zda toto odlišné zacházení sleduje legitimní zájem a je přiměřené.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení, případně aby současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem odkazovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1083/16 řešil primárně jiný problém, a to že z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je přípustné, pokud povinný subjekt odepře poskytnutí (vyhledání) informace v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim, případně stanoví žádanou úhradu (typicky za mimořádně rozsáhlé vyhledávání) kvalifikovaným odhadem, nikoliv na základě definitivního vyhledání žádané informace. V případě vyřizování žádosti o informace stěžovatele však nešlo o vyčíslení úhrady za vyhledávání informací, ale o stanovení úhrady za poskytnutí dat DMR 5G podle vyhlášky č. 31/1995 Sb. To že v prvním poskytnutí informace nebyla stanovena konkrétní výše úhrady za požadovanou informaci, bylo dáno tím, že je výše úplaty dána konkrétním zadáním objednávky. Základní výše úhrady byla stěžovateli

pokračování

poskytnuta bez přerušení řízení a jeho žádost nebyla odmítnuta, proto je žalovaný názoru, že citovaný nález není k projednávané věci přílehlavý. Žalovaný dále uvedl, že tvorba DMR 5G byla ukončena na celém území České republiky k 30. 6. 2016. V současné době je DMR 5G poskytován za úplaty, která byla vypočtena s ohledem na ověřené náklady na zajištění potřebné kvality a zpřístupňování prostorových dat a služeb založených na prostorových datech ve smyslu § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. Tyto náklady byly vypočítány v roce 2015 odborným odhadem, přičemž se jednalo v jisté míře o predikci nákladů. Sledovaná praxe z let 2017 až 2020 predikci stanovení úplaty potvrdila. Výše úplaty a podmínky užívání dat DMR 5G jsou definovány v § 10d vyhlášky č. 31/1995 Sb., a v poznámkách v bodě 11 přílohy k vyhlášce č. 31/1995 Sb. Žalovaný není oprávněn sjednávat jiné podmínky užívání dat DMR 5G, než jsou stanoveny touto právní úpravou. Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že stěžovatel o data DMR 5G v rozsahu celé České republiky nežádal jako novinář. Studenti, vysokoškolští či vědecktí pracovníci žádají data DMR 5G k jistému účelu, v nutném rozsahu, k vypracování vědecké práce, či k výuce. Žalovaný vždy zná konkrétní výsledek, jehož podkladem jsou požadovaná data. Současně při vyřizování takových bezplatných poskytnutí sleduje rozsah požadovaných dat, a to pouze v úrovni nezbytně nutné. Důvodem rozdílného zacházení je tedy podpora vzdělanosti, vědy a výzkumu. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Městský soud nepochybil, když se nezabýval žalobní námitkou stěžovatele, kterou tento uplatnil v doplnění žaloby ze dne 10. 6. 2019. Zde stěžovatel rozšířil svou žalobu ze dne 12. 10. 2018 o nový žalobní bod, a to že žalovaný jej vyzval k zaplacení úhrady až po uplynutí lhůty pro poskytnutí informace. Takovýto postup soudu je plně v souladu se zásadou koncentrace soudního řízení správního, která vyplývá z § 71 odst. 2 třetí věty s. ř. s., podle kterého žalobce může rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Stěžovatel nepochybně tuto novou žalobní námitku uplatnil až po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, a proto se jí městský soud nemohl zabývat. Skutečnost, že stěžovatelem odkazovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1083/16 byl vydán až dne 21. 5. 2019, je nepodstatná, neboť jeho vydáním se nijak nezměnil skutkový či právní stav posuzované věci, tj. stěžovatel jím tvrzenou vadu řízení mohl uplatnit již v podané žalobě, resp. ve lhůtě pro podání žaloby.

[17] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že v nyní posuzovaném případě se nejedná o vadu řízení, ke které by měl městský soud přihlédnout i bez námítky, tedy nad rámec § 75 odst. 2 s. ř. s. Svojí povahou se totiž jedná o otázku nezákonnosti, k níž je soud oprávněn přihlédnout pouze na základě námítky žalobce, nikoliv z moci úřední. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, soud je oprávněn (a současně povinen)

přihlédnout k vadám řízení z úřední povinnosti pouze tehdy, pakliže brání soudnímu přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS). A contrario tedy není soud oprávněn přihlédnout k vadě řízení (vyplývající z obsahu správního spisu nebo napadeného rozhodnutí), která není žalobcem namítána, pokud nebrání soudu přezkoumat rozhodnutí v rozsahu všech uplatněných žalobních bodů, neboť jinak by vykročil z mezí dispoziční zásady. K rozsahu důvodů, pro které mohou soudy rozhodující ve správním soudnictví bez příslušné námitky žalobce zrušit správní rozhodnutí, se vyjadřoval také Ústavní soud. V nálezu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, publ. pod č. 38/2009 Sb. n. u. ÚS, konstatoval, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu musí soud z úřední povinnosti přihlížet k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy nebo prekluze, a to i v případě, že je žalobce nevytkl v žalobním bodu vůbec, nebo tak učinil až po lhůtě pro podání žaloby. Tyto skutečnosti mohou spočívat například v absenci trestnosti skutku, za který byla žalobci uložena sankce, nebo v zániku práva vyměřit nebo doměřit daň. Ani o takovýto důvod pro zrušení rozhodnutí se v nyní posuzovaném případě však nejedná.

[18] S názorem stěžovatele, že stanovená výše úplaty za data DMR 5G celého území České republiky ve výši 2 998 037 Kč je omezením jeho práva na přístup k informacím a vytváří ekonomickou bariéru, nelze souhlasit. Je třeba předeslat, že uvedená částka se odvíjí od extrémního množství dat, které stěžovatel po žalovaném požadoval. Jak uvedl žalovaný, v případě území celé České republiky se jedná o data v celkovém objemu 9 993 456 667 výškových bodů, přičemž úhrada činí 0,03 Kč za každých 100 výškových bodů. Částka 2 998 037 Kč tak zcela odpovídá rozsahu požadovaných informací a také způsobu výpočtu úhrady stanovenému právními předpisy v závislosti na počtu (požadovaných) měrných jednotek, a proto ji nelze označit za nepřiměřenou. Průměrná cena dat za 1 km² území přitom činí 38 Kč a pořízení dat v rozsahu běžně využívaného zájmového území je tedy v možnostech každého občana. Žalovaný je v souladu s platnou právní úpravou povinen požadovat za poskytnutí dat DMR 5G úplatu, přičemž skutečnost, že předmětná data byla vytvořena z veřejných zdrojů pro veřejné účely, není pro posouzení dané věci relevantní. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že právní úpravou stanovená úhrada za poskytování dat DMR 5G ve strojově čitelném formátu, kterou je žalovaný jakožto povinný subjekt povinen po žadateli požadovat, nepředstavuje omezení práva na informace o životním prostředí. V této souvislosti lze dodat, že data DMR 5G jsou v široké míře veřejně přístupná přes internetovou aplikaci na adrese <https://ags.cuzk.cz/dmr>, která zároveň umožňuje analýzu a další práci s těmito daty.

[19] Pokud se jedná o námitku diskriminace stěžovatele, která má spočívat v rozdílném zacházení s novináři a se studenty a vzdělávacími zařízeními, tato je rovněž nedůvodná. Jednak je třeba uvést, že data DMR 5G se poskytují se slevou 100 % školám, školským zařízením a vysokým školám za účelem vzdělávání a studentům pro účely zpracování bakalářské, diplomové nebo jiné práce zpracované za účelem získání akademického titulu, a to ve všech případech pouze v nezbytném rozsahu. Důvodem příslušné slevy je veřejný zájem na podpoře vzdělávání, který lze považovat bezpochyby za legitimní. Navíc vzdělávací instituce jsou napojeny na veřejné rozpočty a platby by tak byly prováděny z veřejných prostředků. Je rovněž zřejmé, že v případě novinářů na jedné straně a studentů

pokračování

a vzdělávacích institucí na druhé straně se nejedná o srovnatelné jednotlivce či skupiny, přičemž rozdílné zacházení vychází z platné právní úpravy a nikoliv z libovůle správního orgánu. Pokud by byla stěžovateli poskytnuta stejná sleva jako studentům a vzdělávacím institucím, jednalo by se naopak o diskriminaci ostatních žadatelů, kteří nepatří mezi subjekty, jimž se podle právní úpravy tyto informace poskytují zdarma. Pro úplnost zdejší soud dodává, že z žádosti stěžovatele o data DMR 5G v rozsahu celé České republiky ze dne 15. 12. 2014 ostatně ani nevyplývá, že by žádal o poskytnutí těchto dat jako novinář.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2022

David Hipšr
předseda senátu