

## NĚKTERÉ PRÁVNÍ ASPEKTY ZPŘÍSTUPŇOVÁNÍ PROSTOROVÝCH DAT<sup>1</sup>

JAN HAK

### **Abstract:** Some Legal Aspects of Access to Spatial Data

The presented article discusses some legal issues regarding spatial data as a crucial tool of information society. As the introduction, the author defines some basic terms and their relation (geographic information systems, spatial data, and their infrastructures). Next, his attention concentrates briefly on the legal framework for access to such data within the European Union – especially the INSPIRE Directive, its aims and structure. In the third and main part of this article, the author analyses the quality of transposition process considering the aforementioned directive in the Czech Republic. He puts stress on the provisions transposing the national infrastructure for spatial data into Czech Act No. 123/1998 Sb., on the Right to Information on the Environment. Not underestimating the undisputable improvements made by amending Act No. 83/2015 Sb., there are still points to enhance, particularly in connection with section 11d limiting access to spatial data. The article concludes with some other obligations enabling the overall control and evaluation of the implementation in next phases.

**Keywords:** spatial data; INSPIRE Directive; transposition; environmental data

**Klíčová slova:** prostorová data; směrnice INSPIRE; transpozice; informace o životním prostředí

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.2

### ZÁKLADNÍ POJMY ANEB NAMÍSTO ÚVODU

V současnosti lidstvo zpracovává zejména díky početným moderním technologiím obrovské množství dat, z nichž mnohá vypovídají o stavu a vývoji životního prostředí či jeho částí. Předkládaný článek se zaměřuje na tzv. prostorová data (angl. *spatial data*), která národní legislativa představovaná především zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp“), charakterizuje jako „*data, včetně jejich identifikovatelných skupin, v elektronické podobě, která přímo nebo nepřímo odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území*“

<sup>1</sup> Tento článek vznikl v rámci grantového projektu s názvem *Přístup k informacím o životním prostředí v kontextu moderní doby* podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (č. IGA\_PF\_2020\_004), jehož je autor hlavním řešitelem.

*České republiky a v případě dohody s jiným členským státem Evropské unie i v rámci jeho území“<sup>2</sup>*

Na první pohled může vymezení těchto dat působit abstraktně, ovšem naleznou široké využití v rámci činností veřejné moci i u soukromých osob, stačí si představit např. územně plánovací dokumentace, katastr nemovitostí, nákresy nejrůznější infrastruktury, výsledky geologického průzkumu, územní systémy ekologické stability, údaje o zvláště chráněných územích, zdrojích a kvalitě vody, přírodních, zdravotních či bezpečnostních rizicích v území, ale i třeba mapové aplikace znázorňující ekonomický rozvoj či poptávku po určitém druhu zboží, rozložení rekreačních služeb nebo třeba aktuální dopravní situaci či vývoj počasí. A našli bychom mnoho dalších příkladů. Zkrátka půjde o jakákoli data mající přímý či nepřímý vztah k území, která jsou zpracovávána elektronicky a umožní nám zjistit o něm další informace, charakterizovat ho blíže podle zadaného parametru. Jak podotýkají Masser a Crompvoets, jejich význam plyne z toho prostého faktu, že k čemukoli dojde, dojde k tomu „někde“ a povědomí o tom „kde“ může mít strategický význam.<sup>3</sup> V naprosté většině případů budou zákonitě mít prostorová data i svůj environmentální rozměr.

Prostorová data jsou kumulována v rámci specializovaných počítačových programů, označovaných také jako GIS (*geographic information systems*), které slouží k jejich samotnému zachycení, shromáždění do databází, kombinování, manipulaci s nimi, jejich další analýze a umožňují jejich vizualizaci v nejrůznější podobě.<sup>4</sup> Je zřejmé, že nashromážděná prostorová data mají značnou hodnotu nejen pro samotnou veřejnou moc, ale též pro investory, výzkumné pracovníky, nevládní organizace i širší veřejnost. Klíčovým faktorem bude míra zpřístupnění a umožnění další využitelnosti takto nahromaděných souborů prostorových dat ze strany těch, kdo je shromažďují či spravují, a to i na mezinárodní úrovni, zejména půjde o zajištění vzájemné kompatibility různých datových struktur, redukci administrativních bariér a aktivní informování zainteresovaných subjektů.

Za tím účelem jsou vytvářeny v řadě států tzv. infrastruktury pro prostorová data (SDI; *spatial data infrastructures*), mezi nimiž ovšem existují znatelné rozdíly.<sup>5</sup> Jejich smyslem je obecně zajistit dostupnost aktuálních prostorových dat v široké míře dalším uživatelům, a to pokud možno co nejsnáze (význam schopnosti kombinace dat a vzájemné komunikace mezi jednotlivými službami, tzv. interoperability). Jak je garantováno v České republice v kontextu práva na informace právo na přístup právě k tomuto druhu dat, na to se soustředí následující článek.

Základní pojmosloví již bylo vymezeno, v dalších částech článku bude nejprve ve stručnosti představen unijní předobraz národní úpravy v InfZŽp, tedy samotná směrnice INSPIRE, kdy se věnuji jejímu hlavnímu cíli, principům, na nichž spočívá, a její struktuře. Směrnice bude též zasazena do širšího kontextu unijní úpravy nakládání s informacemi o životním prostředí. Nejrozsáhlejší část článku se potom věnuje zhodnocení kvality transpozice směrnice INSPIRE do InfZŽp po jeho poslední novele z roku 2015.

<sup>2</sup> Srov. § 2 písm. e) InfZŽp.

<sup>3</sup> MASSER, I. – CROMPVOETS, J. *Building European Spatial Data Infrastructures*. 3rd ed. Redlands: Esri Press, 2015, s. 11.

<sup>4</sup> Srov. v podrobnostech tamtéž, s. 13, 14.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 17.

Poukazuji v ní postupně na jednotlivá ustanovení InfZŽp věnující se zpřístupňování prostorových dat, kdy je již neopakují, ale rovnou rozebírám konkrétní části hodné bližší pozornosti a jejich problematické aspekty. Text zohledňuje i doposud nepočtenou judikaturu a její dosah. Následně zmiňuji spíše pro doplnění další navazující implementační opatření (průběžné vyhodnocování uplatňování směrnice INSPIRE ze strany členských států i na unijní úrovni) a závěrem jednak načrtávám pravděpodobný budoucí vývoj v této oblasti, jednak shrnuji hlavní výsledky rozboru kvality aktuální transpozice směrnice INSPIRE do InfZŽp.

## SMĚRNICE INSPIRE

Nejprve se zaměříme na to, odkud se právní úprava přístupu k prostorovým datům vůbec v Česku vzala. Tato právní úprava má původ v právu Evropské unie, představovaném tzv. směrnicí INSPIRE, což je dnes již vžitá zkratka označující směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. 3. 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE = *Infrastructure for Spatial Information in the European Community*). Směrnice INSPIRE je výsledkem komplexního přípravného procesu, který se datuje zpátky do roku 2001 a do něhož byly zapojeny tisíce odborníků z veřejného i soukromého sektoru.<sup>6</sup>

Základním cílem směrnice INSPIRE je umožnit co nejširší využitelnost prostorových informací napříč členskými státy Evropské unie za účelem lepšího zohledňování požadavků na ochranu životního prostředí při tvorbě unijních politik. Směrnice INSPIRE reflektuje následující principy: a) ke shromáždění dat by mělo dojít pouze jednou a měla by být udržována v takové podobě, aby byla co nejefektivněji využitelná; b) mělo by být možné kombinovat ucelená prostorová data z různých zdrojů napříč Evropou a v široké míře je sdílet; c) informace shromážděné na jedné úrovni by měly být dostupné i na všech ostatních; d) informace potřebné k řádné správě by měly být snadno dostupné a transparentní; e) mělo by být snadné ověřit, zda určitá prostorová data existují, jak by mohla být využita a za jakých podmínek.<sup>7</sup> I přes počáteční náklady nutné k zavedení celého systému bylo vypočítáno, že následná úspora bude více než osminásobná.<sup>8</sup> Kromě toho vybudování právního rámce automaticky povede k využívání v praxi.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Úplně první iniciativou k hromadnému využití takto zaměřených prostorových dat v evropském prostoru ovšem byl program CORINE (*Coordination of Information on the Environment*), spuštěný již roku 1985. K procesu tvorby samotné směrnice srov. MASSER – CROMPVOETS, *Building European Spatial Data Infrastructures*, s. 40, 42, 43. K dalším aktivitám pro shromažďování prostorových dat v evropském prostoru (*Shared Environmental Information System* = SEIS, *Copernicus Programme*) srov. v kostce např. VÍCHA, O. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*. 2013, Vol. 13, Supplement, s. 64–67.

<sup>7</sup> Srov. INSPIRE Principles. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-principles/9>.

<sup>8</sup> MASSER – CROMPVOETS, *Building European Spatial Data Infrastructures*, s. 40.

<sup>9</sup> MASSER, I. – CROMPVOETS, J. Learning from INSPIRE. In: MASSER, I. (ed.). *Geographic Information Systems to Spatial Data Infrastructures: A Global Perspective*. Boca Raton: CRC Press, 2020, s. 349.

Nástrojem k tomu má být jednotná infrastruktura na úrovni Evropské unie, v rámci které by tato data mohla být sdílena, založená na infrastrukturách již dříve založených a zřízených jednotlivými členskými státy. Nejde tak o vytvoření zcela nového systému prostorových dat, nýbrž spíše o jejich optimalizaci, a to včetně metadat<sup>10</sup> k nim, a zvýšení jejich interoperability. Tato směrnice se nijak nedotýká uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí,<sup>11</sup> která se uplatňuje vedle ní.<sup>12</sup> Na druhou stranu se i na prostorová data v rámci veřejného sektoru vztáhne relativně nová směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru.<sup>13</sup>

Směrnice INSPIRE sestává ze 7 kapitol, v nichž vymezuje základní pojmosloví (zejm. prostorová data a jejich soubory,<sup>14</sup> služby na nich založené,<sup>15</sup> metadata,<sup>16</sup> interoperabilita,<sup>17</sup> geoportál INSPIRE<sup>18</sup>). Soubory prostorových dat musí splňovat několik podmínek: a) vztahovat se k oblasti, ve které stát má nebo vykonává svrchovaná práva; b) být v elektronické podobě; c) být v držení orgánu veřejné správy (vymezen v zásadě obdobně jako ve směrnici 2003/4/ES)<sup>19</sup> a mít návaznost na veřejné úkoly, které tento plní, příp. být v držení třetí strany a současně d) se týkat jednoho nebo více z celkem 34 témat uvedených v přílohách I, II nebo III ke směrnici INSPIRE (kupř. z přílohy I souřadnicové sítě, zeměpisné názvy, správní jednotky, katastrální parcely, dopravní sítě, vodstvo, chráněná území, z přílohy II krajinné pokrytí, ortofotosnímky či údaje o geologickém podloží, z přílohy III pak např. údaje o půdě, využití území, stavu lidského zdraví, průmyslových zařízeních, rozložení obyvatelstva, přírodních rizikách nebo stavu ovzduší atd.).<sup>20</sup>

V čl. 11 směrnice INSPIRE zavazuje členské státy EU vytvořit a provozovat síťové služby umožňující vyhledání prostorových dat, jejich prohlížení, stahování, transformaci a případné další zpracování. Tyto služby by měly být pokud možno co nejvíce intuitivní, aby mohly být pohodlně využívány i širší veřejností, nebránil-li tomu jiný veřejný nebo soukromý zájem.<sup>21</sup> Obecné podmínky pro omezení přístupu veřejnosti jsou řešeny identicky jako ve směrnici 2003/4/ES (restriktivní výklad výjimek, důsledné

<sup>10</sup> Pojmem metadata rozumíme v kontextu článku doprovodné údaje o prostorových datech (vlastním obsahu). Může se jednat např. o podmínky přístupu či využití prostorových dat, jejich kvalitu a platnost, údaj o tom, kdo s nimi disponuje či že je k nim omezen přístup veřejnosti (srov. čl. 5 odst. 2 směrnice INSPIRE).

<sup>11</sup> K této směrnici a k jejímu uplatňování nejen v České republice srov. HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

<sup>12</sup> Čl. 2 odst. 1 směrnice INSPIRE.

<sup>13</sup> Srov. čl. 1 odst. 7 směrnice 2019/1024. Tato směrnice nahradila směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

<sup>14</sup> Směrnice INSPIRE, čl. 3 body 2 a 3.

<sup>15</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 4.

<sup>16</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 6 a čl. 5 a 6.

<sup>17</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 7 a čl. 7–10.

<sup>18</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 8.

<sup>19</sup> Srov. tamtéž, čl. 3 bod 9, ve vztahu ke směrnici 2003/4/ES např. VÍCHA, O. Směrnice EU o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. In: HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 26–29.

<sup>20</sup> Směrnice INSPIRE, čl. 4.

<sup>21</sup> Srov. tamtéž, čl. 13 odst. 1.

porovnání proti sobě stojících zájmů, privilegované postavení informací o emisích). Budou-li některé z těchto služeb podrobeny poplatkům, pak by tyto neměly překročit přiměřenou výši.<sup>22</sup> Orgány veřejné správy musí mít možnost technicky navázat svá prostorová data na vytvořené síťové služby.<sup>23</sup>

V souvislosti se základní filozofií směrnice INSPIRE je v kapitole V. kladen důraz na umožnění sdílení prostorových dat mezi jednotlivými orgány veřejné správy daného státu, jakož i s orgány veřejné správy jiných členských států a institucemi unijními.<sup>24</sup> Jakákoli omezení, která by v místě užívání mohla vést ke vzniku praktických překážek pro sdílení prostorových dat, jsou zásadně předem vyloučena. Jedinou výjimku představuje ochrana průběhu soudního řízení, veřejná bezpečnost, národní obrana nebo mezinárodní vztahy.<sup>25</sup>

Směrnice INSPIRE nabyla účinnosti dne 15. 5. 2007<sup>26</sup> a doplňuje ji obsáhlá síť doprovodných pravidel pro její vlastní implementaci (tzv. IR = *Implementing Rules*), která byla postupně zpracovávána povětšinou v podobě závazných nařízení či rozhodnutí Komise, jakož i různých nezávazných metodických směrnic. Dokončení implementačního procesu na úrovni Evropské unie se předpokládá aktuálně na sklonku roku 2021<sup>27</sup> a jedná se bez nadsázky o jeden z nejrozsáhlejších harmonizačních projektů.

## TRANSPOZICE SMĚRNICE INSPIRE V ČESKU A JEJÍ ODRAZ V PRÁVNÍ PRAXI

Adekvátní transpozice směrnice INSPIRE do národního práva je prvotním a zásadním prvkem implementačního procesu na úrovni členského státu, kterému věnuji největší pozornost. Český zákonodárce zvolil variantu, kdy tuto směrnici transponoval do InfZŽp, v původní verzi tohoto právního předpisu bychom danou problematiku nenašli. Jedná se o jedno z možných řešení, jiným je úprava problematiky zpřístupňování prostorových dat samostatným zákonem, k čemuž došlo např. v Rakousku (*Geodateninfrastrukturgesetz* Nr. 14/2010 BGBl. ze dne 1. 3. 2010<sup>28</sup>), v Německu

<sup>22</sup> Tamtéž, čl. 14.

<sup>23</sup> Tamtéž, čl. 12.

<sup>24</sup> Srov. tamtéž, čl. 17.

<sup>25</sup> Tamtéž, čl. 17 odst. 7.

<sup>26</sup> Byla drobně pozměněna čl. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1010 ze dne 5. 6. 2019 o sladění povinností podávání zpráv v oblasti právních předpisů souvisejících s politikou životního prostředí a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 a (EU) č. 995/2010, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES a 2010/63/EU, nařízení Rady (ES) č. 338/97 a (ES) č. 2173/2005 a směrnice Rady 86/278/EHS, a to s účinností od 26. 6. 2019. Změna se dotkla čl. 21 a 23 směrnice INSPIRE, jež se zabývají vyhodnocováním jejího uplatňování ze strany členských států, Evropské agentury pro životní prostředí a Komise.

<sup>27</sup> Srov. INSPIRE Roadmap. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://inspire.ec.europa.eu/inspire-roadmap/61>.

<sup>28</sup> Pro účinné znění zákona viz Bundesgesetz über eine umweltrelevante Geodateninfrastruktur des Bundes (Geodateninfrastrukturgesetz – GeoDIG). In: *Rechtsinformationssystem des Bundes* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006708>.

(*Geodatenzugangsgesetz* ze dne 10. 2. 2009<sup>29</sup>), na Slovensku (zákon č. 3/2010 Z. z. o národnej infraštruktúre pre priestorové informácie ze dne 2. 12. 2009<sup>30</sup>) i v Polsku (Ustawa poz. 489/2010 Dz. U., o infrastrukturze informacji przestrzennej ze dne 4. 3. 2010<sup>31</sup>). V InfZŽp je problematika upravena na dvou místech – jednak jde o legální definice klíčových pojmů v § 2 písm. e)–k) InfZŽp, jednak se jedná o pravidla pro vlastní zpřístupňování zakotvená v jeho §§ 11a–11e. Úpravu doplňuje prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 103/2010 Sb., účinná od 30. 4. 2010, přijatá na základě zmocnění v § 15a InfZŽp.

Směrnice INSPIRE stanovila jako nejzazší lhůtu k provedení transpozice 15. 5. 2009. To se českému zákonodárci nepodařilo splnit,<sup>32</sup> nicméně následně k transpozici došlo zákonem č. 380/2009 Sb., s účinností od 14. 11. 2009. Prvotní opožděná transpozice přesto nebyla přesná a stala se terčem kritiky Komise v rámci neformálního řízení EU Pilot v lednu 2013.<sup>33</sup> Aby se český zákonodárce vyhnul případnému zahájení řízení pro porušení Smluv před Soudním dvorem Evropské unie, provedl další úpravy InfZŽp, které se do zákona dostaly v rámci novely č. 83/2015 Sb., s účinností od 1. 9. 2015. Zda už nyní došlo k řádné transpozici, to je předmětem rozboru v následujících řádcích.

Začneme pojmoslovím v § 2 písm. e)–k) InfZŽp. Pojem *infrastruktura pro prostorová data* byl upřesněn roku 2015 a v zásadě odpovídá své předloze ve směrnici, ačkoli se v něm stále duplicitně hovoří o využívání prostorových dat. Směšuje také dohody o sdílení přístupu k těmto datům, ačkoli směrnice INSPIRE rozlišuje dohody o sdílení a dohody o přístupu jako dva rozličné druhy.<sup>34</sup> Ani koncové „*sledování, [sic] využívání prostorových dat*“ nesvědčí o větší preciznosti legislativní techniky. Celkové nejasnosti tohoto reformulačního ustanovení si všímá i Král, který nadto kritizuje, že zatímco v transponované definici je výraz *prostorová data* použit dvakrát, v transpoziční definici šestkrát.<sup>35</sup> Definice výslovně zmiňuje i technické požadavky, samostatně vymezené v § 2 písm. j) InfZŽp (i při jejich vymezení se pojem *prostorová data* objevuje v definici šestkrát). Vymezení *prostorových dat* nedoznalo roku 2015 změn a lze ho považovat za vyhovující. Tuzemský zákonodárce zahrnul do definice i *soubory prostorových dat*,

<sup>29</sup> Pro účinné znění zákona viz *Geodatenzugangsgesetz* vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278). In: *Bundesministerium der Justiz* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: [https://www.gesetze-im-internet.de/geo\\_zg/BJNR027800009.html#BJNR027800009BJNG000100000](https://www.gesetze-im-internet.de/geo_zg/BJNR027800009.html#BJNR027800009BJNG000100000).

<sup>30</sup> Pro účinné znění zákona viz Zákon č. 3/2010 Z. z., Zákon o národnej infraštruktúre pre priestorové informácie. In: *epi.sk* [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/zz/2010-3>.

<sup>31</sup> Pro účinné znění zákona viz Dz. U. 2010 Nr 76 poz. 489, Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej [online]. [cit. 2021-10-17]. Dostupné na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20100760489/U/D20100489Lj.pdf>.

<sup>32</sup> V tom ovšem nebyla Česká republika tehdy zdaleka osamocena, jelikož ke včasné transpozici došlo v průběhu transpoziční lhůty pouze v Dánsku. Srov. Commission of the European Communities (CEC). Commission staff working document: evaluation accompanying the document Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Directive 2007/2/EC of March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) pursuant to article 23, SWD (2016) 273 final/2, s. 16.

<sup>33</sup> Viz důvodovou zprávu k novele č. 83/2015 Sb. Srov. řízení EU Pilot č. 4462/13/ENVI.

<sup>34</sup> K významu rozlišování mezi těmito pojmy srov. JANSSEN, K. *The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union: at the Crossroads between Public and Economic Interests*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, s. 303–350.

<sup>35</sup> Ačkoli jeho výtku směřuje ke znění InfZŽp před rokem 2015, platí i nadále. KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 94.



kteřé jsou ve směrnici INSPIRE uvedeny zvlášť, takovému postupu ovšem nelze nic vytknout. Definice *metadat* před rokem 2015 v InfZŽp scházela zcela, dnes je možné ji považovat za optimální. Definice *interoperability* nedoznala roku 2015 žádných změn a je kompatibilní se směrnicí INSPIRE. Nově roku 2015 přibyla vyhovující definice *služeb založených na prostorových datech*.

Vymezení *orgánů veřejné správy* je ve směrnici INSPIRE identické jako v případě poskytování informací o životním prostředí na základě směrnice 2003/4/ES. Proto zde budou platit i obdobné postřehy s ohledem na jejich vymezení v InfZŽp.<sup>36</sup> Tuzemský zákonodárce používá pojem *povinné subjekty*. Za povšimnutí stojí, že nijak zvlášť nezohledňuje postavení poradních subjektů.<sup>37</sup> Směrnice INSPIRE umožňuje vyjmout z rozsahu pojmu orgán veřejné správy subjekty působící v zákonodárné či soudní funkci,<sup>38</sup> ovšem tuto možnost tuzemský zákonodárce využil jen zčásti. InfZŽp řadí mezi povinné subjekty veškeré organizační složky státu,<sup>39</sup> přičemž mezi ně – kromě orgánů moci výkonné – patří rovněž také soudy.<sup>40</sup> V souvislosti s tím ještě stojí za pozornost, že InfZŽp hovoří o tzv. *jiném poskytovateli* prostorových dat, kterým budou soukromé subjekty stojící mimo okruh povinných subjektů vymezených v § 2 písm. b) InfZŽp, terminologii směrnice se jedná o *třetí strany*.

Ustanovení § 11a InfZŽp bylo uvedeno roku 2015 do souladu s textem směrnice INSPIRE, oproti směrnici navíc umožňuje zpřístupňovat v rámci geoportálu při splnění technických požadavků na základě žádosti povinného subjektu či jiného poskytovatele i další prostorová data nad rámec základních 34 témat.

Jak plyne z čl. 11 směrnice INSPIRE *in fine* a ještě výrazněji z návěští ustanovení § 2 písm. i) InfZŽp a § 11b odst. 1 InfZŽp, prostorová data se v rámci národního geoportálu zpřístupňují veřejnosti aktivně, bez nutnosti o ně žádat. V návaznosti na to je výslovně vyloučen postup pro zpřístupňování informací o životním prostředí na základě žádosti (§§ 3–7 a 9 InfZŽp – tedy pravidla o vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací). K tomu se pojí důležitý závěr Městského soudu v Praze,<sup>41</sup> který dovodil, že v případě žádostí o zpřístupnění prostorových dat (resp. sporů z toho plynoucích) je třeba postupovat dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), jelikož v takovém případě nepředstavuje InfZŽp komplexní zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ. Vzhledem k aktivnímu zpřístupňování těchto dat na geoportálu se v daném případě jednalo přesněji o spor o přiměřenost peněžní částky požadované za zpřístupnění digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace v rozsahu celého státu, a to ve strojově čitelném formátu (například ve formátu \*.xyz), a pro tento postup skutečně InfZŽp žádná zvláštní pravidla nestanoví, jelikož též § 10 odst. 3 a 4 InfZŽp zjevně mluví toliko na případné úhrady v souvislosti se žádostmi o poskytnutí informací o životním prostředí.

<sup>36</sup> Ke směrnici 2003/4/ES srov. HAK, J. Česko. In: HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 46, 47.

<sup>37</sup> Srov. směrnici INSPIRE, čl. 3 bod 9 písm. a).

<sup>38</sup> Tamtéž, čl. 3 bod 9 *in fine*.

<sup>39</sup> Srov. § 2 písm. b) bod 1 InfZŽp.

<sup>40</sup> Viz § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>41</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2018, č. j. 9 A 71/2015-43, body 29–31.

Zmínku zaslouží pojem *pořizovatele prostorových dat*, kterým je podle národní úpravy toliko povinný subjekt dle § 2 písm. b) InfZZp, jenž prostorová data buď sám vytváří, nebo je přijímá od jiného subjektu.<sup>42</sup> Směrnice INSPIRE ho ovšem vymezuje v tomto ohledu nejspíše širěji, když sem řadí i orgán veřejné správy, který původní prostorová data (nikoli jejich kopie) spravuje nebo aktualizuje. Tím nemusí být vždy ten orgán veřejné správy, jenž je na počátku vytvořil či přijal. Je otázkou, zda by v takovém případě *jiným subjektem* (pojem se nikde jinde v InfZZp již nevyskytuje a není ani nijak blíže vymezen) mohl být i původní orgán veřejné správy, který by data teoreticky vytvořil, příp. přijal od jiného subjektu, a jiný orgán veřejné správy by je zase „přijal“ od něj, např. v důsledku změny právní úpravy, veřejnoprávní smlouvy atp. Zbytek ustanovení § 11b InfZZp je dle mého názoru se směrnicí INSPIRE kompatibilní.

Ustanovení § 11c InfZZp prošlo některými zpřesněními během novely roku 2015 a lze uzavřít, že odpovídá požadavkům směrnice INSPIRE. V některých ohledech by mohlo jít ještě dále – typicky zpřístupňování prostorových dat dotýkajících se životního prostředí orgánům veřejné správy uvedeným v čl. 3 bodu 9 písm. a) a b) směrnice INSPIRE jiných členských států a orgánům a subjektům Evropské unie (bezplatně), jakož i orgánům zřízeným mezinárodními dohodami, jejichž smluvními stranami jsou Evropská unie a členské státy (podmínka vzájemnosti a rovnoprávnosti), by bylo možné doplnit o další požadavky podle vnitrostátního práva podmiňující jejich použití.<sup>43</sup> Kromě toho analyzovaná směrnice explicitně zdůrazňuje, že soubory prostorových dat a služby založené na prostorových datech, které členské státy poskytují orgánům a subjektům Evropské unie pro účely plnění povinností podávání zpráv týkajících se životního prostředí dle unijního práva, nepodléhají poplatkům.<sup>44</sup> Telec s ohledem na čl. 14 odst. 4 směrnice INSPIRE navíc poukazuje na možná až nadbytečné využívání licenčních smluv pro zpřístupňování prostorových dat v národní právní úpravě.<sup>45</sup>

Větší pozornost si zaslouží § 11d InfZZp, který se týká možností pro omezení či úplné odepření přístupu k prostorovým datům a počítá s využitím ustanovení § 8 InfZZp zakotvujícího důvody pro limitaci přístupu k informacím o životním prostředí obecně. Jeho unijním předobrazem je čl. 13 směrnice INSPIRE, příp. její čl. 17 odst. 7 (omezení ve vztahu ke sdílení dat).

Jádro právní úpravy v ustanovení § 11d InfZZp spočívá možná netradičně v jeho odst. 2, kde je komplexně poukázáno na využitelnost jednotlivých důvodů pro omezení přístupu k prostorovým datům v závislosti na typu používané síťové služby. Kromě toho je třeba rozlišovat, komu se přístup k prostorovým datům omezí – širší vymezení výjimek je zakotveno ve vztahu k veřejnosti, výrazně užší pak ve vztahu k orgánům veřejné správy. Přitom ovšem není zřejmé, koho vlastně tuzemský zákonodárce do této skupiny řadí. Směrnice INSPIRE používá ve vztahu k pojmu *orgán veřejné správy* vlastní legislativní zkratku, kterou však InfZZp nepřijímá a rozlišuje povinné subjekty a jiné poskytovatele prostorových dat. Je otázkou, zda tímto pojmem byly zamýšleny

<sup>42</sup> Srov. § 11b odst. 3 InfZZp.

<sup>43</sup> Směrnice INSPIRE, čl. 17 odst. 6.

<sup>44</sup> Tamtéž, čl. 17 odst. 3 *in fine*.

<sup>45</sup> TELEC, I. Informace o veřejném sektoru, prostorová data a vzory licenčních smluv. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 14, s. 711.



povinné subjekty či pouze některé z nich. Lze připomenout, že mezi povinné subjekty dle § 2 písm. b) InfZŽp lze zařadit i organizační složky státu, a ne všechny patří automaticky mezi orgány veřejné správy. Pojem se objevuje i v § 11c odst. 6 InfZŽp, kde jsou orgány veřejné správy a organizační složky státu uvedeny zvlášť, což naznačuje, že jde o dvě různé množiny. Je nepravděpodobné, že by zákonodárce měl na mysli pouze orgány veřejné správy jiných členských států, jelikož na jiném místě, konkrétně v § 11c odst. 7 InfZŽp je tento fakt výslovně zdůrazněn. K vyjasnění nepřispívá ani důvodová zpráva k novele, která hovoří v této souvislosti o orgánu veřejné moci.<sup>46</sup>

Orgánům veřejné správy je možné omezit přístup k prostorovým datům zpřístupněným prostřednictvím prohlížečích služeb, služeb stahování dat, transformačních služeb a služeb umožňujících spuštění služeb založených na prostorových datech v zájmu ochrany mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti či obrany státu. Možnost omezení přístupu lze na nezbytně nutnou dobu vykládat i jako jeho odepření, ačkoli § 11d InfZŽp navozuje odlišováním pojmů *odepřít* a *omezit* dojem, že je třeba mezi nimi rozlišovat, zároveň odkazuje na aplikaci § 8 InfZŽp, který omezením zjevně míní i odepření. Jelikož čl. 13 směrnice INSPIRE reguluje pouze důvody pro zúžení či odepření přístupu veřejnosti, bude se jednat o reflexi čl. 17 odst. 7 směrnice INSPIRE. Co už v InfZŽp rozlišení není, může jít o omezení přístupu nejen k samotným prostorovým datům, ale pravděpodobně s ohledem na směrnici INSPIRE i samostatně ke službám na nich založeným. Na rozdíl od směrnice neumožňuje InfZŽp omezit (či odepřít) sdílení prostorových dat a na nich založených služeb ve vztahu k orgánům veřejné správy, pokud by to ohrozilo průběh soudního řízení. Kromě toho na základě výše uvedeného lze polemizovat o nepřipuštění možnosti omezení přístupu k prostorovým datům a službám na nich založeným prostřednictvím vyhledávacích služeb ve vztahu k orgánům veřejné správy. Opět zde narazíme na nejasný dosah zákonodárcem použitého pojmu orgán veřejné správy (srov. výše).

Ve vztahu k veřejnosti je třeba odlišit, zda jde o vyhledávací nebo jakékoli jiné síťové služby. Přístup k prostorovým datům prostřednictvím prvně uvedených je možné omezit (resp. odepřít – platí výše uvedené) v zájmu ochrany mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti či obrany státu. Přístup k prostorovým datům zpřístupněným prostřednictvím ostatních síťových služeb ve smyslu čl. 11 směrnice INSPIRE je možné omezit jak v zájmu ochrany mezinárodních vztahů, veřejné bezpečnosti či obrany státu, tak i z důvodů uvedených v § 8 odst. 1 InfZŽp a v § 8 odst. 2 písm. a) až c) InfZŽp. Opět se nejspíš u všech síťových služeb (tedy včetně prvně uvedených) vztáhne možnost omezení i na související služby založené na těchto prostorových datech.

Důvody zakotvené v § 8 odst. 1 InfZŽp se týkají ochrany utajovaných informací, osobních či individuálních údajů o člověku a jeho osobnosti, ochrany duševního vlastnictví a obchodního tajemství. Byť jsou formulovány jako obligatorní, zákonodárce dává v případě prostorových dat – rozdílně oproti obecné úpravě přístupu k informacím o životním prostředí, kde toto základní hodnotové východisko stále absentuje<sup>47</sup> – jasně najevo v předposlední větě ustanovení § 11d odst. 2 InfZŽp, že omezení přístupu k prostorovým datům je v souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice INSPIRE třeba vnímat

<sup>46</sup> Viz důvodovou zprávu k novele č. 380/2009 Sb.

<sup>47</sup> Ke kritice tohoto přístupu a způsobům jeho korekce srov. HAK, *Česko*, s. 51, 52.

restriktivně a vždy důsledně protichůdné zájmy poměřovat. Toto ustanovení je zjevně ve vztahu speciality vůči návěti § 8 odst. 1 InfZŽp. Na tomto místě lze krátce okomentovat i z mého pohledu nadbytečnou úpravu v § 11d odst. 1 InfZŽp. Dle něj „[p]řístup k prostorovým datům bude odepřen, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského, práv souvisejících s právem autorským nebo zvláštního práva pořizovatele databáze“. Ustanovení chrání znovu výslovně vymezenou výšeč práv duševního vlastnictví,<sup>48</sup> již obecně chráněných s odkazem na použití § 8 odst. 1 InfZŽp, který práva třetích osob sám o sobě pokrývá. K obligatorní formulaci platí to samé, co bylo právě uvedeno. Orgány veřejné správy mohou někdy potřebovat souhlas třetích osob k dalšímu zacházení s prostorovými daty dle směrnice INSPIRE, jsou-li tyto držiteli práv duševního vlastnictví k nim,<sup>49</sup> v takovém případě by tato podmínka platila i pro přístup dalších orgánů veřejné správy.

Důvody zakotvené v § 8 odst. 2 písm. a), b) a c) InfZŽp se týkají ochrany osoby předávající prostorová data dobrovolně, ochrany životního prostředí jako takového v určitých lokalitách a ochrany informací z řízení. Směrnice INSPIRE formulovala tyto výjimky ze zpřístupňování prostorových dat obdobně jako směrnice 2003/4/ES, tudíž vychází-li národní zákonodárce i pro úpravu prostorových dat z dikce § 8 InfZŽp, přehlíží ty samé nepřesnosti, na které jsem poukazoval již dříve ve vztahu ke druhé uvedené směrnici.<sup>50</sup> Jen v souhrnu jde ve vztahu k ochraně dobrovolného poskytovatele dat o vynechání podmínky existence hrozby pro jeho zájmy nebo ochranu v důsledku jejich poskytnutí (nestačí prostý nesouhlas), směrnici nijak není omezena forma jeho souhlasu a dále byl opomenut fakt, že byt' by i jen mohla vzniknout takové osobě povinnost předat určitou informaci, nelze tento důvod využít.<sup>51</sup> Pokud jde o výjimku pod písm. c), chrání směrnice INSPIRE obecněji než česká právní úprava výkon spravedlnosti, schopnost kterékoli osoby domoci se spravedlivého soudního řízení a schopnost orgánu veřejné správy provádět vyšetřování trestní nebo disciplinární povahy, a to logicky tehdy, jsou-li reálně v důsledku zpřístupnění prostorových dat ohroženy.<sup>52</sup>

Zesílený zákaz ve vztahu k informacím o emisích je transponován správně. Pokud jde o § 11d odst. 3 InfZŽp, ten řeší procesní aspekty omezení (či odepření) přístupu k prostorovým datům přímo v podmínkách České republiky (kdo tak činí a jakým způsobem). Zajímavou otázkou je, jak se proti omezení či odepření přístupu v těchto případech bránit. Vzhledem k tomu, že se nevyužije § 9 InfZŽp, není o tom vydáváno správní rozhodnutí, minimálně ne podle InfZŽp. Patrně by zainteresovaný subjekt mohl v tomto případě i ve světle judikatury správních soudů (resp. zatím jen Městského soudu v Praze) podat žádost o nezpřístupnění informace dle InfZ a následně se procesně bránit v režimu tohoto zákona v závislosti na typu reakce ze strany toho, kdo k omezení

<sup>48</sup> Právo duševního vlastnictví se člení na průmyslová práva (patenty, užitné vzory, průmyslové vzory, topografie polovodičových výrobků, označení) a práva jiná, kam se řadí právě právo autorské a práva s ním související, resp. zvláštní právo pořizovatele k jím pořízené databázi. Zvlášť stojí odrůdové právo a problematika obchodního tajemství (srov. § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku).

<sup>49</sup> Srov. směrnici INSPIRE, čl. 4 odst. 5.

<sup>50</sup> Srov. v podrobnostech HAK, J. Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí. *Iurium Scriptum*. 2019, roč. 3, č. 2, s. 60.

<sup>51</sup> Viz směrnici INSPIRE, čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec písm. g).

<sup>52</sup> Viz tamtéž, čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec písm. c).

dostupnosti původně přistoupil, minimálně tehdy, jednalo-li by se o povinný subjekt dle § 2 písm. b) InfZŽp (u pověřených osob by se stejně patrně analogicky aplikoval § 9 odst. 1 InfZŽp), resp. Ministerstvo životního prostředí.

K provedení zákonné úpravy byla vydána na základě § 15a InfZŽp vyhláška č. 103/2010 Sb., jež nabyla účinnosti 30. 4. 2010 a doposud byla pouze drobně doplněna vyhláškou č. 257/2015 Sb. k 9. 10. 2015. Stojí za pozornost, že nevyčerpává materií ze zmocňovacího ustanovení zcela – tudíž doposud prováděcí předpisy k InfZŽp neregulují zvláštní způsoby užití prostorových dat a služeb založených na prostorových datech ani způsob uchovávání neaktuálních prostorových dat a zpřístupňování metadat k nim.

## K DALŠÍ IMPLEMENTACI NA NÁRODNÍ ÚROVNI

Další fáze implementačního procesu mají spíše technickou povahu, proto jen závěrem zmiňuji, že v zájmu řádné a komplexní implementace směrnice INSPIRE má Česká republika povinnost sledovat zavádění a využití Národního geoportálu INSPIRE, přičemž výsledky tohoto sledování mají Komise a veřejnost nepřetržitě k dispozici (kvantitativní přístup).<sup>53</sup> Vedle toho musí pravidelně ve tříletých cyklech zveřejňovat souhrnné zprávy o uplatňování směrnice INSPIRE (kvalitativní přístup).<sup>54</sup> Konkrétně se vyhodnocují: a) způsob koordinace mezi veřejnými poskytovateli a uživateli souborů prostorových dat a služeb založených na prostorových datech a zprostředkovatelskými orgány a popis vztahů s třetími stranami a způsobu zajištění kvality; b) příspěvek orgánů veřejné správy nebo třetích stran k fungování a koordinaci infrastruktury pro prostorové informace; c) informace o využití infrastruktury pro prostorové informace; d) dohody o sdílení dat mezi orgány veřejné správy a e) náklady a přínosy spojené s prováděním směrnice INSPIRE. Odpovědi zpracováváné v rámci souhrnných zpráv mají mnohem širší záběr.<sup>55</sup> V souvislosti s těmito opatřeními lze mluvit o 2. mezníku implementace (po vlastní transpozici). Zatím poslední dostupná komplexní zpráva pro Českou republiku pochází z roku 2016, nejaktuálnější postřehy jsou dostupné v rámci souhrnu z roku 2021.<sup>56</sup>

Kromě toho je v textu předpisu od června 2019 výslovně zahrnuta v čl. 23 povinnost Evropské agentury pro životní prostředí každoročně zveřejňovat a aktualizovat celou-  
ní přehled o uplatňování směrnice INSPIRE na základě metadat a údajů zpřístupněných jednotlivými členskými státy dle čl. 21. Komise nadto musí provést do 1. 1. 2022 a poté alespoň každých 5 let hodnocení směrnice INSPIRE a jejího provádění, které uveřejní. V rámci něj zohledňuje: a) zkušenosti získané při provádění této směrnice; b) informace shromážděné členskými státy v souladu s článkem 21 směrnice INSPIRE

<sup>53</sup> Tamtéž, čl. 21 odst. 1.

<sup>54</sup> Tamtéž, čl. 21 odst. 2.

<sup>55</sup> Srov. MASSER, I. – CRAGLIA, M. The Diffusion of GIS in Local Government in Europe. In: MASSER, I. (ed.). *Geographic Information Systems to Spatial Data Infrastructures: A Global Perspective*. Boca Raton: CRC Press, 2020, s. 179.

<sup>56</sup> INSPIRE in your Country: Czechia. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-23]. Dostupné na: <https://inspire.ec.europa.eu/INSPIRE-in-your-Country/CZ>. Ke změnám v samotném mechanismu monitoringu a poskytování průběžných informací s ohledem na aktivnější zapojení Evropské agentury pro životní prostředí v posledních letech viz MASSER – CROMPVOETS, *Learning from INSPIRE*, s. 355.

a celounijní přehledy sestavené Evropskou agenturou pro životní prostředí; c) příslušné vědecké a analytické údaje a d) další informace, včetně příslušných vědeckých a analytických údajů, vyžadované na základě pokynů pro zlepšování právní úpravy, zejména s využitím účinných a účelných postupů správy informací. Nejedná se o novinku, jelikož již s ohledem na původní znění čl. 23 směrnice INSPIRE měla Komise za úkol vyhodnotit její provádění do 15. 5. 2014, což provedla.<sup>57</sup> Ve vztahu k vyhodnocování implementačního procesu ze strany unijních orgánů lze hovořit o pomyslném 3. mezníku implementace.

## ZÁVĚREM

Vzhledem k jejich charakteristice je zjevné, že prostorová data mají obrovský potenciál dalšího využití, a to nejen ve vztahu k životnímu prostředí. Ale právě v kontextu environmentální problematiky mohou značně přispět k monitoringu stavu životního prostředí a faktorů, jež ho ovlivňují. V rámci Evropské unie je klíčové využití prostorových dat v souvislosti s ambiciózním plánovaným přechodem hospodářství a celé společnosti k uhlíkové neutralitě do roku 2050, jak je načrtnut v tzv. *Zelené dohodě pro Evropu*.<sup>58</sup> Kromě toho naleznou široké využití i v rámci tzv. datových sad s vysokou hodnotou, s jejichž bezplatným zpřístupňováním veřejnosti počítá směrnice 2019/1024.<sup>59</sup> A počítá s nimi samozřejmě i nově připravovaná iniciativa Komise zvaná *Zelená data pro všechny*, která by měla aktualizovat pravidla pro jejich poskytování, stejně jako pravidla přístupu k informacím o životním prostředí obecně, s jejímiž výstupy se počítá na sklonku roku 2022<sup>60</sup> a mohla by stávající směrnice ve sledovaných oblastech propojit.<sup>61</sup>

Česká republika v souvislosti s novelou z roku 2015 značně vylepšila úroveň transpozice směrnice INSPIRE, přesto se nepodařilo ještě dosáhnout plné kompatibility s ní. Hlavní nedostatky spatřuji v rámci § 11d InfZZp, který by měl být preciznější a lépe reflektovat požadavky své unijní předlohy, zejména ve vztahu k formulaci jednotlivých důvodů pro omezení přístupu k prostorovým datům.

Mgr. Jan Hak

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

jan.hak01@upol.cz

<sup>57</sup> Pro shrnující závěry k tomuto tzv. Mid-term evaluation report (technická zpráva č. 17/2014) viz CHO, G. – CROMPVOETS, J. The INSPIRE directive: some observations on the legal framework and implementation. *Survey Review*. 2018, roč. 51, č. 367, s. 311–313.

<sup>58</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu. 11. 12. 2019, KOM(2019) 640 v konečném znění.

<sup>59</sup> K pojmu srov. čl. 2 bod 10 směrnice 2019/1024.

<sup>60</sup> Srov. GreenData4All – updated rules on geospatial environmental data and access to environmental information. In: *European Commission* [online]. [cit. 2021-10-24]. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13170-GreenData4All-updated-rules-on-geospatial-environmental-data-and-access-to-environmental-information\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13170-GreenData4All-updated-rules-on-geospatial-environmental-data-and-access-to-environmental-information_en).

<sup>61</sup> Právě rozlišení úpravy týkající se zpřístupňování informací do vícera nástrojů (nařízení či směrnic) bývá někdy vnímáno jako faktor snižující efektivitu celého procesu. Srov. CHO – CROMPVOETS, c. d., s. 313.