



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **Mgr. Bc. Jakuba Michálka**, bytem v Praze 8, Zenklova 841/193, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem v Praze 1, Na Františku 1039/32, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 4. 11. 2013, č. j. 43873/13/42110

t a k t o:

I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 4. 11. 2013, č. j. 43873/13/42110, a rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 13. 9. 2013, č. j. 09971/1200/2013-003, s e z r u š u j í a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Soud u k l á d á Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, aby ve lhůtě třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku poskytl žalobci plné znění všech technických norem ČSN, ČSN EN, podle nichž stanoví povinnost postupovat zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, a právní předpisy vydané k jeho provedení (technické normy ve stavebnictví).

III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 8.000,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí, vydaného dne 4. 11. 2013 Ministerstvem průmyslu a obchodu, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 13. 9. 2013, č. j. 09971/1200/2013-003. Uvedenými rozhodnutími bylo pravomocně rozhodnuto o odmítnutí žádosti žalobce ze dne 3. 9. 2013 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, kterou se žalobce domáhal poskytnutí informací v podobě plného znění všech technických norem ČSN a ČSN EN, podle nichž stanoví povinnost postupovat zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon a právní předpisy vydané k jeho provedení.

Žalobce v podané žalobě poukázal na to, že Úřad (dále též povinný subjekt) odmítl poskytnout technické normy ve stavebnictví s odůvodněním, že stávající právní úprava, daná zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů a prováděcí vyhláška č. 486/2008 Sb., kterou se stanoví odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem a úplata za jejich poskytování, neumožňuje udělit výjimku v případě vznesení požadavku, který by vedl k bezplatnému zajištění přístupu k technickým normám. Povinný subjekt dále uvedl, že do norem lze bezplatně nahlédnout u určitých veřejných institucí a odkázal na náleznost Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08.

Žalobce v podané žalobě namítl, že podle jeho názoru se žalovaný odvolací správní úřad s námitkami žalobce v odůvodnění nevypořádal správně a že tyto námitky jsou i nadále důvodné, proto odkázal na důvody, uvedené v podaném odvolání. Dále zdůraznil, že povinný subjekt nesprávně vykládá samotné právo na informace, které je podle Listiny základních práv a svobod zaručeno a podle právní nauky z této skutečnosti vyplývá povinnost státu nebránit žadateli, aby si opatroval informace i u státních orgánů. Jediné výjimky jsou přípustné v případech, splňujících podmínky upravené v článku 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, což se týká pouze aktivního zveřejňování, jehož se však žalobce v tomto řízení nedomáhá. Pokud žalovaný uvedl, že účelem ustanovení Listiny základních práv a svobod o právu na informace byla pouze a jen kontrola státní správy a nikoli to, aby žadatel mohl informace efektivně použít pro svou práci, politicky aktivní činnost či podnikání, pak je jeho výklad nepřiměřeně zužující a popírá ústavně zaručené právo na informace. Žalobce na rozdíl od žalovaného nespátřuje významný rozdíl mezi ústavně zaručeným právem na informace a úpravou zákona o svobodném přístupu k informacím, respektive směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Podle názoru žalobce je chybná argumentace povinného subjektu tím, že postačí zvláštní zákon, zpoplatňující informace a přístup k informacím je automaticky odepřen, když právo na informace lze vyloučit pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, přičemž žádný takový zájem v dané věci není a úhrada by proto neměla přesáhnout skutečné náklady, které státu vznikají při poskytování informací. Povinný subjekt se dále dopouští výkladové chyby, neboť sice uvádí, že ustanovení o poskytování informací v zákoně o svobodném přístupu k informacím je obecným vůči zvláštnímu ustanovení o zákazu poskytování technických norem podle ustanovení § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky, nicméně druhé zmíněné ustanovení o odpírání informací je obecným ustanovením vůči zvláštnímu ustanovení § 196 odst. 2 stavebního

zákona. Podle něho platí, že pokud stavební zákon nebo jiný právní předpis, vydaný k jeho provedení, stanoví povinnost postupovat podle technické normy, musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná. Přístupem je pak s ohledem na terminologickou jednotu právního řádu třeba rozumět též přístup ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Za zcela nepřípadný považuje žalobce odkaz povinného subjektu na Sbírku zákonů, když podle zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv Ministerstvo vnitra zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup stejnopis Sbírky zákonů po datu 4. 5. 1945 a Sbírky mezinárodních smluv. Naopak v tomto případě povinný subjekt má povinnost poskytovat tyto informace dokonce zveřejněním, tj. způsobem umožňujícím dálkový přístup. Žalovaný žádosti žalobce nevyhověl, přestože například Ministerstvo vnitra jako povinný subjekt zcela běžně tyto informace poskytuje i na žádost, což již žalobce jednou vyzkoušel.

Se skutečností, že požadované technické normy ve stavebnictví mají být veřejně a bezplatně dostupné, se žalovaný vyrovnal v jediném odstavci na straně 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se odvolává na citovaný nálezn Ústavního soudu. Tento však podle názoru žalobce není přílehlavý, neboť v uvedeném případě soud zkoumal právní závaznost technické normy a nikoli její poskytování z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupnost pak poměřoval zásadně vzhledem k její povaze podmínky právní závaznosti a nikoli ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a ve vztahu k ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona.

Pokud žalovaný ve svém vyjádření připouští, že technické normy ve smyslu ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona může povinný subjekt nebo žalovaný zveřejňovat, tím spíše může normy poskytnout na žádost, což měl učinit i v tomto případě. Protože povinný subjekt porušil zákon, když požadoval úhradu za poskytnutí informace, kterou měl podle zákona poskytnout bezplatně, navrhuje žalobce, aby jeho rozhodnutí bylo zrušeno. Je na žalovaném, aby uvedl důvod odepření informace, který má oporu v zákoně nebo ve faktickém stavu. Povinný subjekt v tomto konkrétním případě nemůže požadované informace odepřít a napadené rozhodnutí jsou z těchto důvodů nezákonná.

Žalovaný správní úřad ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobce matoucím způsobem používá pojmy „povinný subjekt“ a „žalovaný“, kdy na některých místech žaloby napadá závěry žalovaného, které však přisuzuje povinnému subjektu. Zákon o svobodném přístupu k informacím je realizací - kromě jiného - článku 17 odst. 5 Listiny, přičemž z textu tohoto článku podle názoru žalovaného nevyplývá, že by se daná povinnost vztahovala pouze na aktivní zveřejňování informací. Sám žalobce ve svém odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu uvedl, že povinný subjekt omezil jeho právo na informace podle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejenže netvrdil, že účelem ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny je jen a pouze kontrola státní správy, ale naopak výslovně uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím se nemá vztahovat pouze na informace, které mají smysl pro kontrolu činnosti veřejné správy.

Žalovaný nijak neopomíjel ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona, avšak má za to, že k porušování tohoto ustanovení neposkytnutím požadovaných technických norem podle zákona o svobodném přístupu k informacím nedochází. Podle názoru žalovaného není v žalobě plně doceněn význam rozdílu mezi technickými normami, které nejsou obecně závazné a těmi technickými normami, které se obecně závaznými staly a dále význam rozdílu mezi výlučnými, povinnými a indikativními odkazy na technické normy v právních

předpisech. Tento rozdíl je reflektován i při přípravě právních předpisů, kdy článek 45a Legislativních pravidel vlády pojednává o odkazech na technické normy v právních předpisech. Podle tohoto ustanovení je zde předpoklad, že se stanoví způsob, jakým bude odkazovaná technická norma veřejnosti zpřístupněna. Žalovaný odkázal rovněž na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž uvedl, že existuje veřejný zájem na tom, aby se uživatel technické normy určitým způsobem podílel na její tvorbě zejména svým finančním příspěvkem. Žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu č. 40/08, kde Ústavní soud uvedl, že české technické normy je možno zakoupit si u Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, kam se mohou občané obracet se žádostí o poskytnutí základních informací. Dále lze české technické normy možno zakoupit v kontaktních místech Hospodářské komory po celé České republice. Ústavní soud podotkl, že technické normy nejsou primárně určeny pro řadového spotřebitele, přičemž podle právní úpravy Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví jakožto národní normalizační organizace vyplývá, že se stanoví zákaz rozmnožování a rozšiřování českých technických norem, směřující jednak k dosažení částečné návratnosti státních prostředků, vynaložených na jejich tvorbu, jednak k plnění závazků, souvisejících s výhradním oprávněním publikovat formou českých technických norem obsah norem mezinárodních nebo evropských, které jsou v jednotlivých státech chráněny před neoprávněným rozšiřováním a rozmnožováním.

Žalovaný v této souvislosti odkázal na pokyn CEN/CENELEC 10 – Směrnice pro distribuci a prodej publikací, kde jsou upravena pravidla k harmonizovaným normám a pokud jde o původní české technické normy, pak by mezinárodní závazky jejich poskytování zdarma nebránily, nicméně podle názoru žalovaného tomu brání zcela zásadně národní právní úprava.

Žalovaný závěrem svého vyjádření shrnul, že žalobce se na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. domáhá předložení plného znění všech technických norem ve stavebnictví. V případě, že by povinný subjekt této žádosti vyhověl, nutně by tím - kromě porušení mezinárodních závazků v případě harmonizovaných norem - musel obejít ustanovení § 5 zákona č. 22/1997 Sb., proto žalovaný zastává názor, že účelem zákona o svobodném přístupu k informacím není obcházení režimu zvláštního právního předpisu a maření jeho účelu. Proto úplné znění české technické normy nelze považovat za informaci, na jejíž poskytování se v plné míře uplatní zákon č. 106/1999 Sb. Opačný závěr by ve svých důsledcích nutně znamenal povinnost povinného subjektu poskytovat české technické normy bezplatně na účet státu, neboť by k jejich bezplatnému poskytnutí postačovala pouze žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím a v takovém případě by patrně právní úprava podle ustanovení § 5 zákona č. 22/1997 Sb. a v prováděcích předpisech zcela postrádala smysl. Poskytnutí plného znění technických norem ve stavebnictví tak brání právní překážka, spočívající v ustanovení § 5 zákona č. 22/1997 Sb. a postup povinného subjektu, který žalobci odmítl bezplatně poskytnout plné znění technických norem ve stavebnictví, nezakládá porušení příslušných ustanovení zákona.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

Žalobce podal dne 4. 9. 2013 u Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictvím žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění: „Rád bych požádal o poskytnutí následujících informací, týkajících se všech stavebních norem (ČSN, ČSN EN), podle nichž stanoví povinnost postupovat zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon a právní předpisy vydané k jeho provedení (dále jen „technické normy ve stavebnictví“):

1. seznam technickým norem ve stavebnictví
 2. adresa internetové stránky a každého dalšího místa, kde jsou technické normy ve stavebnictví bezplatně veřejně přístupné,
 3. plné znění technických norem ve stavebnictví.
- Trvám na přímém poskytnutí informace.“

Úřad na uvedenou žádost žalobce odpověděl dne 13. 9. 2013 neformálním sdělením, v němž k bodu č. 1 žádosti uvedl, že kompletní seznam platných i neplatných technických norem ČSN a technických normalizačních informací TNI je k dispozici na internetových stránkách Úřadu pod odkazem <http://seznamcsn.unmz.cz>. Úřad žadateli předložil také odkaz na databázi ČSN, která je volně k dispozici na adrese <http://www.unmz.cz/urad/database-csn-zdarma>. Zároveň Úřad nabídl žadateli možnost vypracovat rešerši v podobě výpisu bibliografických údajů o technických normách k určitému konkrétnímu tématu, přičemž tato služba podléhá platbě podle vyhlášky č. 486/2008 Sb.

K bodu č. 2 žádosti Úřad žadateli poskytl požadovanou informaci a uvedl místa, kde jsou technické normy ve stavebnictví veřejně přístupné. Zároveň uvedl, že volně přístupná je též technická norma ČSN 736116 Projektování místních komunikací na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj České republiky.

K bodu č. 3 žádosti vydal Úřad dne 13. 9. 2013 rozhodnutí č. j. 09971/1200/2013-003, kterým podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., rozhodl o částečném odmítnutí žádosti o informace. V odůvodnění rozhodnutí Úřad uvedl, že stávající právní úprava, daná zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů a prováděcí vyhláška č. 486/2008 Sb., neumožňuje povinnému subjektu udělit výjimku v případě vznesení požadavku, který by vedl k bezplatnému zajištění přístupu k technickým normám.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žadatel v zákonné lhůtě včasné odvolání, v němž napadl postup Úřadu při vyřízení bodu č. 1 žádosti, když uvedl, že Úřad jej odkázal na zveřejněnou informaci, ačkoliv v žádosti bylo uvedeno, že žadatel trvá na přímém poskytnutí informací. Žadatel rovněž poznamenal, že podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., může Úřad odkázat žadatele na zveřejněnou informaci nejpozději do sedmi dnů od podání žádosti, tato lhůta v posuzovaném případě dodržena nebyla. Dále žadatel napadl vyřízení bodu č. 3 a namítl, že je třeba zkoumat, zda má Úřad poskytovat technické normy ve stavebnictví podle zákona č. 106/1999 Sb., a že povinnost poskytovat informace o své působnosti vyplývá pro Úřad z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Dále žadatel v odvolání připomněl, že nepožaduje po Úřadu žádnou odbornou činnost, ale pouhé přímé poskytnutí informací v elektronické podobě, které lze stěží považovat za odbornou činnost v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví. Namítl i nekonzistenci argumentace Úřadu, který v poskytnuté informaci k bodu č. 2 žádosti v samotném sdělení uvedl technickou normu ČSN 736116 s tím, že pokud by Úřad nadále setrval na původním záměru, mělo by být v případě Ministerstva pro místní rozvoj shledáno podezření ze spáchání správního deliktu, pokud ministerstvo tuto technickou normu zveřejnilo na internetových stránkách.

O podaném odvolání rozhodl žalovaný odvolací správní úřad žalobou napadeným rozhodnutím, jímž odvolání zamítl a napadené rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 13. 9. 2013 potvrdil s odůvodněním, že účelem zákona

o svobodném přístupu k informacím zajisté není obcházení režimu zvláštního právního předpisu, v tomto případě zákona č. 22/1997 Sb. a maření jeho účelu. Odvolací správní úřad uzavřel, že Úřad nemá povinnost poskytnout úplné znění české technické normy za podmínek a způsobem stanoveným zákonem č. 106/1999 Sb., to znamená pouze za úplatu, vypočtenou podle tohoto zákona, v tomto konkrétním případě fakticky bezplatně. Úřad poskytuje české technické normy za úplaty, vypočtené v prováděcí vyhlášce, která má charakter zvláštního právního předpisu, to znamená v případě žádosti o poskytnutí české technické normy v elektronické formě podle části A písm. b) prováděcí vyhlášky, což představuje částku 5,-Kč za každou stránku technické normy.

O podané žalobě rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 9. 2014, č. j. 11A 3/2014 – 32, jímž žalobu zamítl a vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud dospěl k závěru, že částečné odmítnutí požadované informace není v posuzované věci v rozporu se zákonem. Žalovaný odvolací správní úřad se podle názoru soudu dostatečně podrobně a úplně vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami, které žalobce následně zopakoval a převzal i v podané žalobě jako žalobní body v řízení před správním soudem.

Uvedený rozsudek městského soudu byl k žalobkyní podané kasační stížnosti zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1As 162/2014 – 63. Nejvyšší správní soud konstatoval, že městský soud nesprávně posoudil právní otázky v předcházejícím řízení. Podle Nejvyššího správního soudu jde přesně o situaci, kdy zvláštní zákon stanoví jiné podmínky rozmnožování a rozšiřování technických norem, jak ustanovení § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky předvídá. Tyto zvláštní podmínky pak nemohou být jasnější - technické normy, podle kterých vzniká povinnost postupovat v souladu se stavebním zákonem nebo jiným právním předpisem, který ho provádí, musí být bezplatně a veřejně přístupné. Nejvyšší správní soud uložil městskému soudu povinnost zjistit, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí požadované informace v podobě úplného znění technických norem ve stavebnictví. Pokud soud zjistí, že tu jiný důvod pro odmítnutí žádosti žalobce o informace není, bude muset zrušit rozhodnutí žalovaného o odvolání a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti a současně Úřadu nařídit požadované informace poskytnout.

Městský soud v Praze je právním názorem, jenž byl vyjádřen v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu, vázán (ustanovení § 110 odstavec 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen s. ř. s.), proto znovu přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů, při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu (ustanovení § 75 s. ř. s.) a s přihlédnutím k právnímu názoru Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně. Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný správní úřad souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Právo na přístup k informacím je základním politickým právem zakotveným v ústavním pořádku České republiky v článku 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina). Podle článku 17 odstavec 1 Listiny jsou svoboda projevu a právo na informace

zaručeny. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení má každý právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Podle odstavce 4 přitom svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Konečně podle odstavce 5 uvedeného ustanovení jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.

Právním předpisem *de facto* provádějícím citované ustanovení Listiny je zákon o svobodném přístupu k informacím, jenž v ustanovení § 2 odstavec 1 vymezil osobní působnost dané úpravy tak, že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Při posuzování vztahu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a jiného předpisu, který upravuje poskytování informací v určité oblasti života společnosti, je v každém konkrétním případě třeba posoudit povahu informací požadovaných žadatelem s ohledem na předmět úpravy zvláštního právního předpisu a jeho rozsah a povahu, aby nedošlo k situaci, kdy není žadateli informace poskytnuta vůbec, anebo je mu poskytnuta pouze její část v rozsahu zvláštního právního předpisu, čímž by využitelnost informace pro žadatele mohla být zbytečně snížena (z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, č. j. 7As 61/2013 – 40, dostupného na www.nssoud.cz).

Z odůvodnění zrušující rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1As 162/2014 -63, jsou zřejmé následující závěry:

Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.). Zpočátku neobsahoval žádnou definici pojmu „informace“. Na základě novelizace do něj však byla definice tohoto pojmu vložena. Podle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto dnes informací rozumí „jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky je „česká technická norma (...) dokument schválený pověřenou právnickou osobou (§ 5) pro opakované nebo stálé použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (...).“ Sám Úřad na svých webových stránkách definuje technické normy jako „dokumentované dohody, které pro všeobecné a opakované použití poskytují pravidla, směrnice, pokyny nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků, které zajišťují, aby materiály, výrobky, postupy a služby vyhovovaly danému účelu.“ Jde tedy o obsah v určité podobě, který lze kvalifikovat jako dokument podle článku 2 odst. 3 Směrnice č. 2003/98/ES, respektive informací podle ustanovení § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Technické normy lze z tohoto pohledu považovat za produkt veřejné správy, se kterým souvisí ústavně stanovená povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti a svoboda tyto informace vyhledávat. Výklad žalovaného, že v případě úplného znění technických norem ve stavebnictví nejde o informaci podle zákona o svobodném

přístupu k informacím, proto neobstojí. Podle Nejvyššího správního soudu naopak o informaci jde.

Na otázku, podle jakého právního předpisu se mělo ve věci postupovat, respektive zda zákon o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím, Nejvyšší správní soud uvedl, že podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že se tento zákon „nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.“

Ustanovení § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zní: „České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnické osoby nebo za podmínek stanovených v odstavci 6 se souhlasem Úřadu.“ Tou podmínkou rozmnožování a rozšiřování českých technických norem je oprávnění Úřadu „vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplaty.“

V ustanovení § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky není poskytování informací upraveno dostatečně, natož komplexně. Vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací není upraveno vůbec. Zákon pouze stanoví speciální podmínku úplatnosti, kterou je v případě českých technických norem obecně třeba splnit. Nelze proto dovodit, že by ustanovení § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky představoval právní úpravu vylučující zákon o svobodném přístupu k informacím podle jeho ustanovení § 2 odst. 3.

Ustanovení § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky stanoví: „Pokud nejsou tvorba a vydávání českých technických norem, jejich změny a zrušení zabezpečeny pověřenou právnickou osobou, zabezpečuje plnění jejích úkolů Úřad. Úřad je v takovém případě oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplaty. Tyto činnosti a výši úplaty stanoví Ministerstvo vyhláškou.“ Technické normy tedy obecně mohou být rozšiřovány a rozmnožovány pouze za úplatu, pokud ovšem zvláštní zákon nestanoví jinak.

Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona přitom říká: „Pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná.“ Podle Nejvyššího správního soudu jde přesně o situaci, kdy zvláštní zákon stanoví jiné podmínky rozmnožování a rozšiřování technických norem, jak ustanovení § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky předvídá. Tyto zvláštní podmínky pak nemohou být jasnější - technické normy, podle kterých vzniká povinnost postupovat v souladu se stavebním zákonem nebo jiným právním předpisem, který ho provádí, musí být bezplatně a veřejně přístupné.

Argumenty, vznesené žalovaným správním úřadem o již judikovaném výkladu pojmu „bezplatný a veřejný přístup“, který v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, podal Ústavní soud, Nejvyšší správní soud posoudil a zaujal stanovisko, podle něhož v roce 2015 podobný výklad bezplatnosti a veřejnosti přístupu k technickým normám již zřejmě neobstojí.

Ze spisového materiálu vyplývá, že v případě technických norem ve stavebnictví jsou tyto normy bezplatně přístupné pouze na jednom místě – v Národní technické knihovně v Praze. V takovém případě rozhodně nelze hovořit o dostatečném zajištění bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám ani podle dosud nezměněného výkladu Ústavního soudu. K tomu Nejvyšší správní soud považoval za potřebné dodat, že se posuzovaná věc a předmětný nálezní liší ještě v tom, že v této věci sám zákon výslovně vyžaduje bezplatný a veřejný přístup k technickým normám. Pojem „bezplatně“ proto podle Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nelze vykládat jinak, než že poplatek za poskytnutí úplného znění technické normy nesmí být vyšší než 0,-Kč.

Pokud žalovaný odkazuje na článek 45a Legislativních pravidel vlády, které upravují odkazy na technické normy v právních předpisech a předpokládají odlišný právní režim pro zpřístupňování nezávazných a závazných technických norem, Nejvyšší správní soud se ani s touto argumentací žalovaného neztotožnil a přisvědčil žalobci v tom, že teorie práva obecně rozeznává tři základní podoby normativnosti - příkaz, zákaz a dovolení. Pokud právo jednotlivci stanoví pouze určité alternativy chování, jedná se o právní povinnost. Každou povinnost lze vyjádřit negativně i pozitivně. Pokud je vyjádřena pozitivně (např. musí být splněny podmínky technické normy), jde o příkaz. V uvedené normě uvedené alternativy jsou totiž jedinými alternativami chování pro daného jednotlivce. V případě negativně vymezené povinnosti (např. nikdo nesmí porušit podmínky technické normy), jde o zákaz. V normě uvedená alternativa je pro jednotlivce vyloučená. Každý příkaz lze převést na zákaz a naopak. Právní povinností lze proto rozumět „právem omezený výběr alternativ chování subjektu v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl na vykonání určité z nich.“ (blíže viz Holländer, P. Filosofie práva. 2. vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o, 2012. s. 183). Tyto závěry právní teorie respektují i Legislativní pravidla vlády, na která ve své argumentaci odkazuje žalovaný. Jejich článek 45a stanoví: „Odkazuje-li se při stanovení technických požadavků v právním předpisu na českou technickou normu, jinou technickou normu nebo technický dokument mezinárodní, popřípadě zahraniční organizace nebo jiný technický dokument, který obsahuje podrobné technické požadavky (dále jen „technická norma“), použije se přednostně indikativní odkaz. V tomto případě je třeba v právním předpisu výstižně definovat základní technické požadavky a zároveň uvést, že se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí, definovanou v ustanovení § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, která obsahuje podrobné technické požadavky. Shoda s určenou normou je jedním ze způsobů, jak prokázat splnění základních technických požadavků. Určená norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek. Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením garantujícím stejnou nebo vyšší úroveň ochrany oprávněných zájmů.“ (úplné znění Legislativních pravidel vlády je dostupné na www.vlada.cz).

Vyhláška tak podle názoru Nejvyššího správního soudu vymezuje možné alternativy chování jednotlivce v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl. Stanoví tím právní povinnost postupovat podle technické normy ve smyslu ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona. Argumentace žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj, že normové hodnoty nejsou závazné, tedy neobstojí. Technické normy, podle kterých stanoví povinnost postupovat vyhláška č. 268/2009 Sb., proto také musí být bezplatně a veřejně přístupné. Tato vyhláška a vyhláška č. 501/2006 Sb. navíc nejsou jedinými prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu, které stanoví povinnost postupovat podle určitých technických norem. Jako příklad lze uvést ještě např. vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která dokonce na rozdíl od vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že „odchyly od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně

požadavkům těchto norem.“ (viz její ustanovení § 15 odst. 2). I v případě zbylých prováděcích úprav by proto Úřad měl zajistit bezplatný a veřejný přístup k dotčeným technickým normám.

Městský soud v Praze po vrácení věci Nejvyšším správním soudem vyzval dne 11. 6. 2015 účastníky řízení, aby se - ve shodě se závazným pokynem Nejvyššího správního soudu - vyjádřili v soudem stanovené lhůtě k tomu, zda jsou jim známy jiné důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

Žalobce na výzvu soudu dne 20. 6. 2015 sdělil, že mu žádné důvody odepření poskytnutí požadovaných informací známy nejsou. Žalovaný správní úřad dne 13. 7. 2015 sdělil, že Evropská dohoda, zakládající přidružení České republiky na straně jedné a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé (tzv. Asociační dohoda), zakládá v článku 75 povinnost aktivní a pravidelné účasti České republiky v práci specializovaných organizací, jako jsou CEN, CENELEC a další a porušení této povinnosti je porušením primárního práva. Uvedené evropské normalizační organizace požadují doložit, že Česká republika dostatečně implementovala ochranu autorských práv a práv duševního vlastnictví. Hrozící vyloučení České republiky z členství v uvedených organizacích v důsledku bezplatné distribuce technických norem žalovaný považuje za závažnou okolnost z hlediska ochrany veřejných zájmů.

Nejvyšší správní soud se uvedenými námitkami zabýval v odůvodnění zrušujícího rozsudku sp. zn. 1As 162/2014, přitom dospěl k následujícím závěrům:

Nejvyšší správní soud argumentaci žalovaného přikládal vysokou váhu s vědomím toho, že Česká republika podle článku 1 odst. 2 Ústavy dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

Článek 10 Ústavy ovšem stanoví: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Členství v evropských normalizačních organizacích přitom nevzniklo na základě mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy. Členem ani není Česká republika, ale Úřad. Závazky vyplývající z členství v těchto organizacích proto nemohou mít aplikační přednost před ustanovením § 196 odst. 2 stavebního zákona, i s ohledem na skutečnost, že členství v nich nevzniklo na základě vůle parlamentu, jehož jasným úmyslem bylo bezplatně a veřejně zpřístupnit technické normy ve stavebnictví.

Zákaz bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám nevyplyvá ani z použitelného unijního práva. Technickou normalizaci upravuje zejména Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1025/2012, o evropské normalizaci, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 765/2008, o požadavcích na akreditaci a dozor nad trhem týkajících se uvádění výrobků na trh, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 305/2011, o harmonizovaných podmínkách pro uvádění stavebních výrobků na trh. Evropské normalizace se také týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES, o financování evropské normalizace a rozhodnutí Rady 87/95/EHS, o normalizaci v oblasti informačních technologií a telekomunikací.

V bodu č. 2 preambule nařízení č. 1205/2012 se uvádí: „Evropská normalizace je organizována dotčenými zúčastněnými stranami a v jejich prospěch na základě národních zastoupení (Evropský výbor pro normalizaci (CEN) a Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice (CENELEC)) a přímé účasti (Evropský ústav pro telekomunikační normy ETSI)) a zakládá se na zásadách uznaných Světovou obchodní organizací (WTO) v oblasti normalizace, a to zejména na zásadách soudržnosti, transparentnosti, otevřenosti, konsenzu, dobrovolného použití, nezávislosti vůči zájmovým skupinám a účinnosti (dále jen "základní zásady"). V souladu se základními zásadami je důležité, aby všechny příslušné zainteresované strany, včetně orgánů veřejné správy a malých a středních podniků, byly vhodně zapojeny do postupu normalizace na národní i evropské úrovni. Národní normalizační orgány by rovněž měly podporovat a usnadňovat zapojení zúčastněných stran.“

Bod č. 4 této preambule pak stanoví, že „evropské normy jsou přijímány evropskými normalizačními organizacemi, kterými jsou CEN, CENELEC a ETSI.“ V článku 5. 1. pokynu č. 10 v jeho aktualizované podobě z února 2015 je poté skutečně zakotven zákaz rozšiřování technických norem zdarma bez souhlasu správní rady CEN anebo CENELECu.

Tento pokyn ovšem podle Nejvyššího správního soudu nelze považovat za přímo použitelnou normu unijního práva, která by měla mít přednost před ustanovením § 196 odst. 2 stavebního zákona, jemuž proto v kolizi musí být dána aplikační přednost. Daný pokyn navíc platí pro technické normy obecně a nebere v potaz situaci, ve které vnitrostátní zákonodárce ve svém právním řádu zakotví povinnost podle těchto norem postupovat. Není proto přiléhavé podle něj v posuzované věci přiměřeně postupovat.

Z použitelného unijního práva naopak vyplývá, že EU podporuje a snaží se vytvářet podmínky pro co nejširší přístup k technickým normám a zejména těm evropským. Například článek 6 nařízení č. 1025/2012 stanoví: „Národní normalizační orgány podporují a umožňují přístup malých a středních podniků k normám a k procesům tvorby norem, aby bylo dosaženo většího zapojení do systému normalizace, například prostřednictvím: (...); d) poskytnutí bezplatného přístupu k návrhům norem; e) poskytnutí bezplatného přístupu ke shrnutí obsahu norem na svých internetových stránkách; f) zavedení zvláštních sazeb za poskytování norem nebo zpřístupnění balíčků norem za snížené ceny.“

Ke stejnému závěru došla i zástupkyně Veřejného ochránce práv v závěrečném stanovisku k postupu Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva průmyslu a obchodu ve věci odkazování na technické normy v právních předpisech a v otázce bezplatného přístupu k nim ze dne 20. 12. 2010, sp. zn. 3803/2007/VOP/KČ. V něm odkazuje i na stanovisko Evropské komise k návrhu vyhlášky o technických požadavcích na stavby (později publikované pod č. 268/2009 Sb.), v němž vyzvala vnitrostátní normalizační orgány, aby alespoň některé normy nebo jejich části co nejdříve zpřístupnily zcela bezplatně nebo s co možná nejnižšími pořizovacími náklady pro uživatele. V závěrečném stanovisku zástupkyně Veřejného ochránce práv se objevuje i názor, že závazné odkazy na technické normy by mohly být v rozporu se zákazem množstevního omezení podle článku 34 až 36 Smlouvy o fungování Evropské unie. Již od rozsudku Soudního dvora ve věci Dassonville (rozsudek ve věci 8/74 Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville ze dne 11. 7. 1974 platí, že veškerou právní úpravu členských států, která by mohla at' přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř EU, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením.

Nejvyšší správní soud se těmito závěry ztotožnil, z unijního práva totiž skutečně vyplývá spíše podpora pro bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví než jeho zákaz. Argumentace žalovaného, že by bezplatný a veřejný přístup znamenal porušení mezinárodních závazků České republiky proto jak z pohledu mezinárodního práva veřejného, tak z pohledu unijního práva neobstojí.

Na základě všech výše uvedených důvodů městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle ustanovení § 78 odstavec 1 pro nezákonnost, spočívající v nesprávném právním posouzení a vyslovil současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému správnímu úřadu (ustanovení § 78 odstavec 4 s. ř. s.). Právním názorem, vysloveným Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem, je správní úřad v dalším řízení vázán (ustanovení § 78 odstavec 5 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Městský soud v Praze v řízení po vrácení věci Nejvyšším správním soudem nezjistil jiné důvody pro odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí požadované informace v podobě úplného znění technických norem ve stavebnictví, proto zrušil rozhodnutí žalovaného o odvolání a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti a současně Úřadu nařídil požadované informace poskytnout, aby byl dodržen pozitivní závazek bezplatného a veřejného zpřístupnění technických norem ve stavebnictví, vyplývající z ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona. Je věcí Úřadu, jak tento svůj závazek splní, například zda příslušné technické normy zveřejní na webových stránkách, jako to učinilo Ministerstvo pro místní rozvoj v případě technické normy ČSN 73 6116, nebo zda zvolí jiné vhodné řešení.

Je třeba v této souvislosti poukázat na to, že pokud by Úřad úplné znění technických norem ve stavebnictví zveřejnil, staly by se zveřejněnými informacemi podle ustanovení § 3 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, na které by poté bylo možné pouze odkazovat podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle ustanovení § 6 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím sice platí, že pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti konstatoval, že v případě lpění na požadavku přímého poskytnutí úplného znění technických norem ve stavebnictví, zveřejněných na webových stránkách povinného subjektu nebo jinak volně dostupných, by bylo možné v určitých případech shledat zneužití práva, například pokud by bylo zřejmé, že tento požadavek směřuje k jiným cílům, než ke kterým je předmětné ustanovení určeno.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanoveními § 60 odstavec 1 a § 110 odstavec 2 s. ř. s. a úspěšnému žalobci tak náleží náhrada nákladů řízení včetně nákladů v řízení o kasační stížnosti proti neúspěšnému žalovanému. Náhrada nákladů řízení představují v dané věci zaplacené soudní poplatky z podané žaloby v částce 3.000,- Kč a z podané kasační stížnosti v částce 5.000,- Kč, proto soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové částce 8.000,- Kč.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 7. září 2015

JUDr. Hana V e b e r o v á v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Mikolášová