



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. J. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2013, č. j. 43873/13/42110, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2014, č. j. 11A 3/2014 - 32,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2014, č. j. 11A 3/2014 – 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozhodnutí zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „Úřad“) ze dne 13. 9. 2013, č. j. 09971/1200/2013 – 003. Výrokem II. uložil Úřadu, aby žalobci přímo poskytl seznam všech technických norem (ČSN, ČSN EN), podle nichž stanoví povinnost postupovat zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), a právní předpisy vydané k jeho provedení. Žalobce podal u Úřadu žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ve které požadoval přímé poskytnutí: 1. seznamu všech technických norem (ČSN, ČSN EN), podle kterých stanoví povinnost postupovat stavební zákon a právní předpisy vydané k jeho provedení (dále jen „technické normy ve stavebnictví“); 2. internetových adres a všech míst, kde jsou tyto technické normy bezplatně a veřejně dostupné; 3. plného znění těchto technických norem. Třetí bod žádosti Úřad výše uvedeným rozhodnutím odmítl a neposkytl žalobci plné znění technických norem ve stavebnictví, protože zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky (dále jen „zákon o technických požadavcích na výrobky“), 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 (dále jen „prováděcí vyhláška“), neumožňují udělit výjimku

pro podobnou žádost vedoucí k bezplatnému zajištění přístupu k technickým normám. České technické normy lze prostudovat v informačním centru Úřadu nebo je možné si je koupit, resp. zaplatit přístup do aplikace ČSN online, kde jsou technické normy zpřístupněny.

[2] Žalovaný v odvolacím řízení nejdříve zkoumal, zda je Úřad povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dospěl k jednoznačnému závěru, že Úřad je tímto subjektem podle zákona o technických požadavcích na výrobky. Pokud je mu předložena žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, má proto obecně povinnost podle něj postupovat. Podle žalovaného ovšem nelze technickou normu považovat za informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Gramatickým výkladem sice lze dovodit, že technická norma je informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Teleologický výklad ovšem vede k závěru, že technická norma informací není. V případě úplných textů českých technických norem je třeba zohlednit veřejný zájem na tom, aby se uživatel tohoto dokumentu, v jehož zájmu je technická norma vytvářena, určitým způsobem podílel na její tvorbě, zejména svým finančním příspěvkem. Jak stanoví § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky: „Úřad je (...) oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplatu. Tyto činnosti a výši úplaty stanoví Ministerstvo vyhláškou.“ Toto ustanovení bylo do zákona o technických požadavcích vloženo novelizací účinnou od 1. 1. 2009. Důvodová zpráva k této novele výslovně uvádí: „Cílem této novely je stanovit jasný a pevný rámec pro zabezpečování tvorby a vydávání českých technických norem a s tím souvisejících odborných činností Úřadu (...), aby nedošlo k narušení řádného fungování celého systému technických norem a aby byla posílena právní jistota a rovnost všech zúčastněných osob v daném systému stanovením základních pravidel výkonu této činnosti.“ Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím určitě není obcházet zákon o technických požadavcích na výrobky a mařit jeho účel. Úplné znění technické normy proto nelze považovat za informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ke stejnému závěru došel i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, č. j. 11 Ca 103/2003 - 45, v němž použil analogii se Sbírkou zákonů, kterou „lze rovněž získat za stanovenou kupní cenu a nelze ani od zpracovatele předpisu v této sbírce publikovaného, ani od vydavatele Sbírky zákonů, požadovat bezplatné zaslání konkrétní Sbírky zákonů.“

[3] Žalovaný dále uvedl, že § 196 odst. 2 stavebního zákona sice stanoví veřejný bezplatný přístup k technickým normám, ale Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, rozhodl, že „zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem... není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.“ Žalobce v odvolání namítal, že jedna z technických norem ve stavebnictví – česká technická norma ČSN 73 6116 – byla zveřejněna na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Podle žalovaného je ovšem tato technická norma závazná na základě tzv. výlučného odkazu na tuto normu v právním předpisu (§ 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), přičemž Úřad s jejím zveřejněním souhlasil. Jde o jedinou technickou normu v oblasti stavebnictví, která se na základě výlučného odkazu v právním předpisu stala takto závaznou. Ministerstvo pro místní rozvoj ji zveřejnilo právě s odkazem na § 196 odst. 2 stavebního zákona. Úřad proto nemá povinnost poskytnout úplně znění české technické normy za podmínek a způsobem, který stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím. Může je poskytnout pouze za úplatu vypočtenou podle prováděcí vyhlášky.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Namítal, že povinný subjekt vykládá právo na informace nesprávně. Podle Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je právo na informace zaručeno a z toho vyplývá povinnost státu nebránit žadateli, aby si opatroval informace, a to i u státních orgánů. Výjimky jsou přípustné pouze v případech splňujících podmínky čl. 17 odst. 4 Listiny. Povinnost uvedená v čl. 17 odst. 5 Listiny se týká pouze aktivního zveřejňování, jehož se žadatel nedomáhá, a proto je argumentace

povinného subjektu právně irrelevantní. Výklad žalovaného nepřiměřeně zužuje a popírá jeho ústavně zaručené právo na informace, které lze omezit 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. Žádný takový zájem v dané věci není. Úhrada by proto neměla přesáhnout skutečné náklady, které státu vznikají při poskytování informací. V opačném případě by se jednalo o státní monopol na informace neodůvodněný žádným legitimním cílem, který není podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva akceptovatelný.

[5] Žalovaný se také dopustil výkladové chyby ve vztahu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím, § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky a § 196 odst. 2 stavebního zákona. Podle posledně uvedeného ustanovení platí, že pokud stavební zákon nebo jiný právní předpis stanoví povinnost postupovat podle české technické normy, musí být bezplatně veřejně přístupná. Přístupem je třeba s ohledem na terminologickou jednotu právního řádu třeba rozumět též přístup podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Odkaz na Sbírku zákonů je zcela nepřipadný. Ministerstvo vnitra zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup stejnopis Sbírky zákonů a jako povinný subjekt v tomto směru běžně informace poskytuje, což žalobce sám vyzkoušel. Odkaz na nálezy Ústavního soudu je taktéž nepřipadný, protože v uvedeném případě Ústavní soud zkoumal právní závaznost technické normy, nikoliv její poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupnost pak poměřoval vzhledem k její povaze jakožto podmínky právní závaznosti, nikoliv ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a zejména § 196 odst. 2 stavebního zákona.

[6] Žalobce také napadl tvrzení žalovaného, že technická norma ČSN 73 6116 je jedinou obecně závaznou technickou normou ve stavebnictví. Existuje podle něj celá řada závazných technických norem, které byly vydány k provedení stavebního zákona a stavebních vyhlášek, jak mu potvrdila Česká komora architektů (např. vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, odkazuje na příslušnou normu v desítkách případů). Pokud žalovaný připouští, že technické normy podle § 196 odst. 2 stavebního zákona může povinný subjekt zveřejňovat (jako technickou normu ČSN 73 6116), tím spíše je může poskytovat na žádost. Požadavek úhrady za poskytnutí informace je v rozporu se zákonem, podle kterého mají být poskytovány bezplatně. V tomto konkrétním případě proto nemohl povinný subjekt poskytnutí informace odepřít.

[7] Městský soud žalobu zamítl. Jednou z možných forem poskytnutí informace je i nahlédnutí do listin, v nichž je tato informace obsažena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78). Z poskytování informací jsou vyloučeny informace, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, které je tímto zákonem komplexně upraveno (§ 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Podle městského soudu je poskytování úplného znění technických norem komplexně upraveno v § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky. Zákon o svobodném přístupu k informacím se proto na poskytování informací obsažených v českých technických normách nevztahuje. Jistě není protizákonné, pokud některý povinný subjekt dobrovolně poskytne obsah konkrétní technické normy, není to však jeho povinností podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní orgán náležitě odůvodnil, proč je znění technické normy možné poskytnout pouze za úplatu, a své závěry podložil dostatečně zjištěným skutkovým stavem. Odlišný náhled žalobce na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu včetně výroku I. rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti. Současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud nařídil Úřadu poskytnutí plného znění všech technických norem ve stavebnictví ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[9] Podle stěžovatele došel městský soud k nesprávnému právnímu závěru, že § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky obsahuje komplexní právní úpravu poskytování informací, a proto se na jeho žádost nevztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Jde o nový právní závěr, který nebyl uplatněn v žádném z napadených rozhodnutí. Mezi stěžovatelem, žalovaným a Úřadem nebylo sporu, že zákon o svobodném přístupu k informacím je jako procesní předpis použitelný. Lišili se pouze v pohledu na hmotné právo. Teorie komplexní úpravy zakládá u určitých druhů informací procesní odklon. Jeho podmínkou ale je, aby zvláštní zákon obsahoval komplexní procesní úpravu včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Zákon o technických požadavcích na výrobky ovšem žádnou úpravu náležitostí, způsobu podání žádosti, lhůt ani opravných prostředků neobsahuje. Proto se proces poskytování informací v posuzované věci řídí zákonem o svobodném přístupu k informacím. Pokud městský soud považoval úpravu v zákoně o technických požadavcích na výrobky za komplexní, jde o nepřezkoumatelný závěr, který neodpovídá znění zákona, a jeho účinky jsou v rozporu s jasným úmyslem zákonodárce. Pokud žalovaný namítá, že umožňuje bezplatný přístup podle stavebního zákona v několika knihovnách, nezbyvá než oponovat, že jde o podobný poměr jako u správního řádu, který rovněž umožňuje nahlížení do spisu, což však nijak nevylučuje použitelnost procesu podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[10] Z pohledu hmotného práva mělo být jeho žádosti vyhověno, protože nelze použít důvod odepření přístupu k technickým normám podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Podle tohoto ustanovení platí: *„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.“* Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona je zvláštní vůči § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Technická norma ve stavebnictví má být proto ze zákona bezplatně veřejně přístupná. To je jednoznačná vůle zákonodárce, kterou městský soud a správní orgány nerespektovaly.

[11] Městský soud také nedohlédl důsledky svého rozhodnutí. Pokud by nebylo možné zpřístupnit technické normy v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nemohly by správní orgány podle něj vůbec rozhodovat. V takovém případě měl městský soud vyslovit nicotnost napadených správních rozhodnutí z úřední povinnosti, protože byla vydána mimo jejich kompetenci (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). S premisami tohoto závěru se stěžovatel neztotožňuje, nicméně ho uvádí jako doklad vnitřní rozpornosti rozsudku městského soudu.

III. Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření v řízení před městským soudem. Doplnil, že zákon o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhláška upravují podmínky vydávání a řádné distribuce českých technických norem a stanovují jasný právní rámec pro určení cen za činnosti s tím související. Tyto předpisy také zajišťují řádné fungování celého systému technických norem a chrání právní

jistotu a rovnost všech zúčastněných osob stanovením základních pravidel pro výkon této činnosti povinným subjektem. Brání také svévolnému určování cen technických norem povinným subjektem. Zajišťují proto všem transparentní a rovný přístup k technickým normám, který nikomu není upírán, i když podléhá úplatě podle prováděcí vyhlášky. Ve vztahu k problematice přístupu k technickým normám v knihovnách žalovaný opět odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, ve kterém Ústavní soud uvedl, že „*zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem...není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí*“.

[13] Stěžovatel argumentuje příměrem k problematice nahlížení do spisu, které nevylučuje použitelnost zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný však odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78, podle kterého „*[n]ahlížení účastníka řízení do spisu podle § 38 správního řádu z roku 2004 je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je subsumovatelné pod § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.), z něhož plyne, že zákon o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu.*“

[14] K argumentaci podle § 196 odst. 2 stavebního zákona žalovaný uvedl, že technické normy obecně nejsou závazné. Uvedené ustanovení stavebního zákona pojednává o případech, kdy právní předpis stanoví povinnost postupovat podle technické normy (jako tomu byla například v případě technické normy ČSN 73 6116, která byla postupem podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zveřejněna). Rozdíl mezi normami, které jsou obecně závazné, a těmi, které nejsou, resp. rozdíl mezi výlučnými (povinnými) a indikativními odkazy na technické normy v právních předpisech, je zohledněn i při přípravě právních předpisů (viz čl. 45a Legislativních pravidel vlády).

[15] Stěžovatel dále pomíjí, že podle § 6 písm. e) zákona o technických požadavcích na výrobky musí být při tvorbě a vydávání českých technických norem, jejich změnách a zrušení zajištěny podmínky stanovené v rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o pověření určité právnické osoby k těmto činnostem podle § 5 odst. 2 zákona o technických požadavcích na výrobky. Těmito podmínkami jsou (mimo jiné): plnění povinností vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích a využívání výsledků mezinárodní spolupráce. Poskytování plného znění harmonizovaných norem podle zákona o svobodném přístupu k informacím by proto bylo závažným porušením mezinárodních závazků České republiky.

[16] Ve vztahu k namítané nicotnosti žalovaný s odkazem na komentářovou literaturu uvádí, že v případě existence komplexní úpravy poskytování informací ve zvláštním předpisu existují dva způsoby, jak žádost o informace vyřídit. Buď neformálním sdělením o nemožnosti vyřídit žádost v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím nebo odmítnutím žádosti. Autoři daného komentáře sice upřednostňují neformální sdělení, ale připouštějí i možnosti vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žadatel není krácen na svých právech, pokud je vydáno rozhodnutí tam, kde postačuje neformální sdělení. Argumentace stěžovatele je zavádějící, protože v daném komentáři se píše něco jiného, než uvádí. Tuto argumentaci navíc poprvé použil až v kasační stížnosti.

[17] Pokud by povinný subjekt vyhověl žadateli, musel by obejít § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhlášku. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím není obcházení režimu zvláštního právního předpisu a maření jeho účelu. Opačný závěr by znamenal povinnost poskytovat české technické normy bezplatně (a tedy fakticky na účet státu). Ustanovení § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky, prováděcí

vyhláška a čl. 45a Legislativních pravidel vlády by postrádaly smyslu. Závěrem žalovaný poukázal na to, že podle § 19 odst. 1 písm. c) a § 19a odst. 1 písm. c) zákona o technických požadavcích na výrobky podléhá rozmnožování nebo rozšiřování technických norem nebo jejich částí sankcím. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a vyjádření účastníků řízení k němu

[18] Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 1 As 162/2014 – 51, vyzval Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování a stavebního řádu ke sdělení stanoviska podle § 74 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Požádal ho o sdělení, zda Ministerstvo pro místní rozvoj obecně zajišťuje bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví podle § 196 odst. 2 stavebního zákona. Pro případ, že ano, požádal dále o sdělení, jakým způsobem je bezplatný a veřejný přístup k technickým normám zajišťován. Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku uvedlo, že odkaz na technickou normu může být výlučný (závazný) nebo indikativní. V souvislosti s vyhláškou č. 268/2009 Sb., kterou zmiňuje stěžovatel jako další příklad prováděcího předpisu ke stavebnímu zákonu obsahujícího odkaz na technické normy, Ministerstvo pro místní rozvoj zdůraznilo, že indikativní normové hodnoty podle této vyhlášky nebrání inovacím v podobě lepšího řešení. Jiné postupy či odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navrženým řešením bude dosaženo alespoň stejných nebo lepších technických parametrů, jako kdyby se postupovalo podle české technické normy. Závazný odkaz ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona obsahuje jen § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Příslušná technická norma proto byla zveřejněna. Technické normy nejsou určeny primárně pro řadového spotřebitele, ale pro profesionály. Ministerstvo pro místní rozvoj nevykonává činnosti, které mu nepřísluší podle § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, a proto nemohlo zaujmout k dané problematice celkové stanovisko.

[19] Žalovaný ve svém vyjádření ke stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj uvedl, že se s ním ztotožňuje. Stěžovatel se ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je přípustná.

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených. Přitom přihlédl i ke skutečnostem, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícím způsobem: nejdříve se zabýval otázkou, zda příslušná právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím (V.A), a poté otázkou bezplatnosti poskytování úplného znění technických norem ve stavebnictví (V.B).

V.4 Vylučuje právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky použití zákona o svobodném přístupu k informacím?

[24] Stěžovatel namítá, že právní úprava v § 5 zákona o technických požadavcích neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože neobsahuje úpravu náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt ani opravných prostředků. Podle žalovaného však zákon o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhláška upravují podmínky vydávání a řádné distribuce českých technických norem a stanovují jasný právní rámec pro určení cen za činnosti s tím související. Ve svém rozhodnutí o odvolání poté uvedl, že úplné znění technických norem nelze ani považovat za informaci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[25] Podle čl. 17 odst. 2 Listiny platí, že: „Každý má právo (...) svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat (...) informace bez ohledu na hranice státu.“. Podmínky zásahu do svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace pak upravuje čl. 17 odst. 4 Listiny, který stanoví, že „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.“. Tento negativní závazek státu nezasahovat do svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace pak doplňuje čl. 17 odst. 5 Listiny, který stanoví: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

[26] Nejprve je třeba posoudit, zda projednávaná věc vůbec spadá do rozsahu svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace. Jinými slovy je potřeba zodpovědět otázku, jestli lze úplné znění technických norem ve stavebnictví považovat za informaci ve smyslu čl. 17 Listiny a zákona o svobodném přístupu k informacím, který čl. 17 Listiny provádí. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvedl: „Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací čl. 17 (...) Listiny základních práv a svobod, musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu „informace“, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, protože v opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak do rozporu s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, publikovaný pod č. 1627/2008 Sb. NSS).

[27] Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval žádnou definici pojmu „informace“. Na základě novelizace do něj však byla definice tohoto pojmu vložena. Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto dnes informací rozumí „jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zařazený na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného zápisu na listině, zápisu uloženého v elektronické podobě nebo zápisu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz), na jehož základě byla definice informace do zákona o svobodném přístupu k informacím vložena, se uvádí, že se tato definice do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“, který obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální

nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu. Směrnice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Pokud se tak stát ovšem rozhodne (jak to učinila Česká republika v zákoně o svobodném přístupu k informacím), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace). Poskytováním informací se pak rozumí především poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, publikovaný pod č. 1627/2008 Sb. NSS).

[28] Podle § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky je „[č]eská technická norma (...) dokument schválený pověřenou právníkou osobou (§ 5) pro opakované nebo stálé použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jež 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 čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES, resp. informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nelze také odhlédnout od role Úřadu při tvorbě a vydávání technických norem a jejich rozšiřování či rozmnožování. 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.

[29] Nyní je proto třeba určit, podle jakého právního předpisu se mělo ve věci postupovat, resp. zda zákon o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 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 smí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právníkové 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 úplatu.“

[30] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, publikovaného pod č. 2128/2010 Sb. NSS, „je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy.“ Do prvního okruhu případů spadá např. poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), údajů z katastru nemovitostí (postup upraven zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky), nahlížení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78). Do druhé skupiny lze podle tohoto rozsudku zařadit např. poskytování zpráv o posouzení a hodnocení nabídek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku

připustil: „*V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Včetně důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.*“

[31] V posuzované věci jde také o druhou skupinu případů. V § 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 § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky představoval právní úpravu vylučující zákon o svobodném přístupu k informacím podle jeho § 2 odst. 3. Městský soud proto pochybil, pokud došel k opačnému závěru. Tato kasační námitka je tak důvodná.

V.B Bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví

[32] Tato kasační námitka je taktéž důvodná.

[33] Stěžovatel namítá, že ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona je zvláštní vůči § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Technická norma ve stavebnictví má být proto ze zákona bezplatně a veřejně přístupná. Žalovaný však tvrdí, že technické normy obecně nejsou závazné a dané ustanovení stavebního zákona pojednává o případech, kdy právní předpis stanoví povinnost postupovat podle technické normy, což je případ jen české technické normy ČSN 73 6116, která byla zveřejněna. V souladu s judikaturou Ústavního soudu navíc není porušením zásady veřejné a bezplatné dostupnosti českých technických norem, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.

[34] Jak bylo uvedeno výše, podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky platí, že: „*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.*“ Ustanovení § 5 odst. 6 pak stanoví: „*Pokud nejsou tvorba a vydávání českých technických norem, jejich změny a zrušení zabezpečeny pověřenou právnickou osobou, zabezpečuje plnění jejich úkolů Úřad. Úřad je v takovém případě oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplatu. 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 § 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.

[35] Kolizi uvedených norem by ještě bylo možné řešit na základě zásady, že pozdější zákon vylučuje použití dřívějšího zákona (*lex posterior derogat legi priori*). Ustanovení § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky totiž bylo do zákona o technických požadavcích na výrobky včleněno zákonem č. 481/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění

pozdějších předpisů, a zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností k 1. lednu 2009, tedy později, než byl přijat a nabyl účinnosti stavební zákon včetně jeho § 196 odst. 2. Taková interpretace by ovšem podle Nejvyššího správního soudu nebyla správná, protože před uvedenou zásadou má přednost zásada, že zvláštní úprava vylučuje použití obecné úpravy (*lex specialis derogat legi generali*). Použitelná interpretační zásada proto zcela přesně zní: pozdější obecný zákon nevylučuje použití dřívějšího zvláštního zákona (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*; blíže viz např. Scalia, A., Garner, B. A. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul: Thomson/West, 2012. s. 185). Kolizi § 5 odst. 6 a 8 s § 196 odst. 2 stavebního zákona je proto nutné vyložit tak, že posledně uvedené ustanovení v otázce úplaty vylučuje použití prvních dvou.

[36] Navíc nelze přehlédnout, že už předchozí právní úprava technické normalizace předpokládala zpoplatnění distribuce technických norem. Za situace, kdy činnosti související se správou technických norem zajišťoval Český normalizační institut jako příspěvková organizace státu, však nebylo třeba výslovné zákonné úpravy k jejich prodeji, tedy distribuci za úplatu. Taková potřeba nastala, jak vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 481/2008 Sb., právě v důsledku převedení správy technických norem na Úřad jako správní orgán. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona tak už před nabytím účinnosti zákona č. 481/2008 Sb. plnilo roli zvláštní právní úpravy k obecné úpravě, zakotvené v zákoně o technických požadavcích na výrobky.

[37] Žalovaný ve své argumentaci dále odkazuje na výklad pojmu bezplatný a veřejný přístup, který v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, podal Ústavní soud. Podle něj „*zásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem... není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.*“ Podle Nejvyššího správního soudu ovšem tento odkaz není přiléhavý. V dané věci Ústavní soud rozhodoval o návrhu tehdejšího Veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, která na mnoha místech odkazovala na příslušné technické normy. Veřejný ochránce práv tehdy argumentoval, že „[p]rávní normy (a tedy i právem aprobované technické normy) musí být ze své podstaty přístupné veřejně a bezplatně už proto, že přístup k jejich obsahu nemůže být závislý na finančních příjmech a sociálním statusu jednotlivce.“ Je pravdou, že Ústavní soud pak dovodil, že bezplatnost a veřejnost přístupu k technickým normám je splněna, pokud je zajištěna u státních institucí, konkrétně u hasičských záchranných sboru krajů (krajských ředitelstvích, územních odborech). Jinde už byly dané technické normy přístupné za poplatek. Existovalo tehdy minimálně 14 míst, kde občané mohli nahlédnout do technických norem, na které odkazuje vyhláška č. 23/2008 Sb.

[38] Nejvyšší správní soud má značné pochybnosti, zda i v roce 2015 podobný výklad bezplatnosti a veřejnosti přístupu k technickým normám stále obstoje. 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 je třeba dodat, že se posuzovaná věc a předmětný náleží 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.

[39] Žalovaný a Ministerstvo pro místní rozvoj shodně tvrdí, že jedinou technickou normu, na kterou dané ustanovení stavebního zákona dopadá, je česká technická norma ČSN 73 6116. Ta byla postupem podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zveřejněna.

Žalovaný i Ministerstvo pro místní rozvoj zejména zdůrazňují rozdíl mezi tzv. výlučnými (povinnými) a indikativními odkazy na technické normy v právních předpisech, který je zohledněn i při přípravě právních předpisů. Například vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, na kterou odkazuje stěžovatel, podle žalovaného i Ministerstva pro místní rozvoj obsahuje pouze tzv. indikativní odkazy na technické normy. Tyto technické normy totiž pouze určují „normovou hodnotu“, která by měla být podle uvedené vyhlášky v určitých případech dosažena. Shoda s normou je ale pouze jedním z možných způsobů splnění požadavků vyhlášky, které mohou být dodrženy i jiným způsobem. Indikativní hodnoty nemají bránit inovacím v případě lepšího řešení. Technické normy, na které odkazuje daná vyhláška, proto nejsou závazné ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona, který tak na ně nedopadá. Žalovaný v té souvislosti odkazuje i na čl. 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.

[40] Nejvyšší správní soud se ani s touto argumentací žalovaného neztotožňuje a musí přisvědčit stěžovateli. 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 povinnosti 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. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o, 2012. s. 183).

[41] Tyto závěry právní teorie respektují i Legislativní pravidla vlády, na která ve své argumentaci odkazuje žalovaný. Jejich čl. 45a stanoví: „(1) 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 § 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, souborný 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).

[42] Ustanovení § 3 písm. k) vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že normovou hodnotou se rozumí „*konkrétní technický požadavek, zejména limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry, technické vlastnosti stavebních konstrukcí a technických zařízení, obsažený v příslušné české technické normě, jehož dodržení se považuje za splnění požadavků konkrétního ustanovení této vyhlášky.*“ Podle § 55 odst. 2 dané vyhlášky platí, že „*[o]dchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8.*“ Ve zmíněném § 8 této vyhlášky se pak uvádí: „(1) Stavba musí být navržena a provedena tak, aby byla při respektování hospodárnosti vhodná pro určené využití a aby současně splnila základní požadavky, kterými jsou: a) mechanická odolnost a stabilita, b) požární bezpečnost, c) ochrana zdraví osob a zvířat, zdravých životních podmínek a životního prostředí, d) ochrana proti hluku, e) bezpečnost při užívání, f) úspora energie a tepelná ochrana. (2) Stavba musí splňovat požadavky uvedené v odstavci 1 při běžné údržbě a působení běžné předvídatelných vlivů po dobu plánované životnosti stavby. (3) Výrobky, materiály a konstrukce navržené a použité pro stavbu

musí zaručit, že stavba splní požadavky podle odstavce 1.“ U některých požadavků ve druhém odstavci [písm. b), c), d) a f)] jsou pak odkazy na jiné zákony a podzákoné předpisy, které ovšem opět odkazují na české technické normy (např. vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb v § 2 odst. 1 písm. e); zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů zejména v § 100d nebo v § 82 odst. 5 či v § 5 odst. 6 apod.). Samotná vyhláška č. 268/2009 Sb. pak obsahuje 89 odkazů na hodnoty stanovené technickými normami.

[43] Z vymezení pojmu normová hodnota ve vyhlášce č. 268/2009 Sb. vyplývá, že se u odkazů na technické normy v této vyhlášce nejedná o tzv. indikativní odkazy ve smyslu čl. 45a a odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ale o odkazy závazné. Technické normy, na které je ve vyhlášce odkazováno, totiž neobsahují příklady, jak lze splnit povinnosti stanovení právním předpisem, ale stanoví přímo tyto povinnosti. Vyhláška sama o sobě bez obsahu technické normy nestanoví dostatečně určitě (slovy Legislativních pravidel vlády „výstižně“) pravidlo chování, které má být naplněno. Například podle § 6 odst. 6 vyhlášky: *„Prostorové uspořádání sítí technického vybavení jako souběh nebo křížení jsou stanoveny normovými hodnotami.“*

[44] Stanovení určité normové hodnoty neznamená, že nemůže být zvoleno ještě lepší řešení. Aby někdo ale mohl zvolit lepší řešení, musí vědět, jaký je minimální povolený standard, kterého musí dosáhnout. Musí hlavně být dopředu jasné, jak postupovat, aby danou vyhlášku neporušil. V souladu s výše uvedenými teoretickoprávními závěry proto vyhláška vymezuje možné alternativy chování jednotlivce v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl. Stanoví tím právní povinnost postupovat podle technické normy ve smyslu § 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 bezplatné 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 *„[o]dchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem.“* (viz její § 15 odst. 2). I v případě zbylých prováděcích úprav by proto Úřad měl zajistit bezplatný a veřejný přístup k dotčeným technickým normám.

[45] Žalovaný v neposlední řadě odkazuje na možné porušení mezinárodních závazků, k němuž by došlo, pokud by musela být úplná znění technických norem bezplatně poskytnuta stěžovateli. Již ve vyjádření k žalobě žalovaný uváděl, že Úřad je členem evropských normalizačních organizací CEN (*European Committee for Standardization*) a CENELEC (*European Committee for Electrotechnical Standardization*). V té souvislosti musel doložit, že Česká republika dostatečně implementovala ochranu autorských práv CEN/CENELEC s přihlédnutím k aktuálním vnitrostátním právním předpisům o ochraně práv duševního vlastnictví. Tato implementace byla provedena zákonem o technických požadavcích na výrobky a projevila se mj. i v § 5 tohoto zákona. Pro obě normalizační instituce platí jeden a tentýž dokument *„Pokyn CEN/CENELEC 10 – Směrnice pro distribuci a prodej publikací CEN/CENELEC“* (dále jen „pokyn č. 10“), ve kterém je uvedeno: *„Členové zejména nesmí bezplatně zpřístupnit publikace včetně jejich národního převzetí a definitivní jazykové verze uživatelům ze široké veřejnosti bez specifického schválení správními radami CEN a/nebo CENELEC.“* Tento zákaz se vztahuje na všechny evropské technické normy, které vytváří CEN/CENELEC, a všechny jejich formy. Porušení tohoto zákazu pro člena těchto organizací znamenalo hrozbu vyloučení. Řízení o vyloučení už se v minulosti vedlo např. proti francouzskému normalizačnímu institutu AFNOR (*L'Association française de normalisation*), který poskytoval zdarma webový přístup k evropským

normám, na které odkazovaly francouzské právní předpisy. Podle žalovaného AFNOR již bezplatný přístup k evropským normám neposkytuje. Upřesnil, že tato pravidla se vztahují pouze k tzv. harmonizovaným normám (viz § 4a odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky). Rozšiřování původních technických norem by mezinárodní závazky podle žalovaného nebránily.

[46] Nejvyšší správní soud této argumentaci žalovaného přikládal vysokou váhu s vědomím toho, že Česká republika podle čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Čl. 10 Ústavy ovšem stanoví: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, ke 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 čl. 10 Ústavy. Členem ani není Česká republika, ale Úřad. Závazky vyplývající z členství v těchto organizacích proto nemohou mít aplikační přednost před § 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.

[47] Zákaz bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám nevyplývá ani z použitelného unijního práva. Technickou normalizaci upravuje zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 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.

[48] V bodu 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 4 této preambule pak stanoví, že „*[e]vropské normy jsou přijímány evropskými normalizačními organizacemi, kterými jsou CEN, Cenelec a ETSI.*“ V čl. 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 a/nebo CENELEC. Tento pokyn ovšem také nelze považovat za přímo použitelnou normu unijního práva, která by měla mít přednost před § 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.

[49] 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. Např. čl. 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 čl. 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. července 1974 [1974] ECR 837, odst. 5) 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 ztotožňuje, 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.

[50] Žalovaný ještě odkazuje na § 6 písm. e) zákona o technických požadavcích na výrobky, podle kterého v případě pověření určité právnické osoby k zabezpečování tvorby a vydávání českých technických norem, jejich změnám a zrušení musí být zajištěny podmínky stanovené v rozhodnutí o pověření, kterými jsou zejména „*plnění povinností vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích a využívání výsledků mezinárodní spolupráce*“. Toto ustanovení, ale dopadá skutečně jen na tvorbu technických norem, jejich změny a případné rušení ze strany pověřené právnické osoby, nedopadá ovšem na Úřad. Podle zákona o technických požadavcích na výrobky je rozšiřování a rozmnožování technických norem, tedy i poskytování jejich úplného znění v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, čistě v působnosti Úřadu. Uvedené ustanovení proto na posuzovanou věc nedopadá.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se v dané věci zabýval pouze technickými normami ve stavebnictví, pro které povinnost bezplatného poskytování stanoví jako *lex specialis* § 196 odst. 2 stavebního zákona. U ostatních technických norem, na které toto ustanovení nedopadá, případně pro ně bezplatný režim poskytování nestanoví jiný právní předpis, se plně uplatní § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Při jejich poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude úhrada za toto poskytnutí stanovena prováděcí vyhláškou.

VI. Závěr a náklady řízení

[52] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu pro nesprávné posouzení právních otázek v předcházejícím řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[53] Nejvyšší správní soud ovšem dodává, že podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí: „*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 proto v dalším řízení bude muset zjistit, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí požadované informace v podobě úplného znění technických norem ve stavebnictví. Za tím účelem by měl též dát prostor k vyjádření se k této otázce oběma účastníkům řízení. Pokud zjistí, že tu jiný důvod pro odmítnutí žádosti stěžovatele o informace není, bude muset zrušit rozhodnutí žalovaného o odvolání a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti a současně Úřadu nařídit požadované informace poskytnout.

[54] Není-li totiž dána překážka pro poskytnutí informace v podobě některého ze zákonných důvodů odepření žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí být podle Nejvyššího správního soudu dodržen pozitivní závazek bezplatného a veřejného zpřístupnění technických norem ve stavebnictví, vyplývající z § 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. Pokud by Úřad úplné znění technických norem ve stavebnictví zveřejnil, staly by se zveřejněnými informacemi podle § 3 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, na které by poté bylo možné pouze odkazovat podle § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 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 konstatuje, 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. (K problematice zneužití práva blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014 – 16).

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. května 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu