



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce:

bytem

proti

žalovanému: **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví**
se sídlem Biskupský dvůr 1148/5, Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Bc. Patrikem Frkem
se sídlem Karla Engliša 3201/6, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2017, č. j. 04574/1002/2017/002,

takto:

- I. Rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 19. 5. 2017, č. j. 04574/1002/2017/002, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalobce v žádosti ze dne 29. 5. 2015 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), žádal o poskytnutí (i) seznamu všech technických norem (ČSN, ČSN EN), podle kterých stanoví povinnost postupovat stavební zákon a právní předpisy vydané k jeho provedení, (ii) internetových adres a všech míst, kde jsou tyto technické normy bezplatně a veřejně dostupné a (iii) plného znění těchto technických norem. Napadeným rozhodnutím byla žádost žalobce v bodě (i) žalovaným částečně odložena podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ, neboť požadované informace se nevztahují k jeho působnosti; napadené rozhodnutí dále obsahovalo výzvu žalobci k upřesnění bodů (ii) a (iii) žádosti. V bodech (ii) a (iii) byla žádost žalobce rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 7. 2017, č. j. 05097/1100/2017/004, částečně odmítnuta.
2. Soud konstatuje, že žalobce původně napadal rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“) ze dne 21. 6. 2017, č. j. MPO 37399/17/41300, kterým byla dle § 16a odst. 6 písm. a) InfZ zamítnuta žalobcová stížnost na postup žalovaného zachycený v napadeném rozhodnutí. Soud však dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je jednostupňovým správním rozhodnutím, tedy bez možnosti řádných opravných prostředků, neboť stížnost proti němu je toliko podnětem *sui generis* k přezkumu nadřízeným správním orgánem. Fakticky tak bylo předmětem žaloby rozhodnutí žalovaného, nikoli domněle druhostupňové rozhodnutí MPO.
3. V podrobnostech soud pro stručnost odkazuje na usnesení ze dne 12. 3. 2020, č. j. 5 A 145/2017-47 (je součástí tohoto soudního spisu), kterým byla žaloba proti napadenému rozhodnutí vyloučena k samostatnému projednání, jelikož směřovala proti rozhodnutím dvou odlišných správních orgánů. Žalobce totiž žalobou brojil také proti rozhodnutí MPO ze dne 11. 8. 2017, č. j. MPO 47060/17/41300, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2017, č. j. 05097/1100/2017/004, jímž byla neodložená část žádosti částečně odmítnuta.
4. Žalobce v žalobě uvedl, že správní orgány již dříve jeho žádosti nevyhověly, přičemž Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 4. 2017, č. j. 3 A 120/2015-44, jejich rozhodnutí zrušil. Označený rozsudek vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63 (dále jen „rozsudek NSS“).
5. Žalobce odkázal také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2015, č. j. 11 A 3/2014-82, dle něhož je žalovaný povinen bezplatně poskytnout tamějšímu žalobci technické normy (ČSN, ČSN EN), podle nichž stanoví povinnost postupovat zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 14. 4. 2016 (dále jen „stavební zákon“), a právní předpisy vydané k jeho provedení (technické normy ve stavebnictví), zejména vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (dále jen „TPS“). Žalovaný tudíž měl žalobci bezplatně poskytnout všechny takové normy (dále jen „závazné stavební normy“), čímž by současně poskytl jejich seznam.
6. Poté, co žalovaný napadeným rozhodnutím odložil žalobcovu žádost v části požadující seznam závazných stavebních norem, předložil žalobce žalovanému na základě výzvy k upřesnění žádosti svůj seznam stavebních norem, o nichž se žalobce domníval, že jsou závazné. Správní orgány však žalobci poskytly pouze 4 technické normy [na základě konzultace s Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“)], ač je zjevné, že kdekoli

TPS užívá odkaz na „normovou hodnotu“ obsaženou v „příslušné“ technické normě [např. ČSN 36 0020 (360020) - Sdružené osvětlení, ČSN 73 0580-2 Denní osvětlení obytných budov], jedná se o závaznou stavební normu. To pro správní orgány znamená nutnost provést rozsáhlejší úvahu, leč tuto lze po nich požadovat.

Vyjádrění žalovaného

7. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Setrval na svém názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí, tedy že se v případě seznamu závazných stavebních norem požadované informace nevztahují k jeho působnosti. Stavební zákon a právní předpisy k jeho provedení na základě § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, spadají do gesce MMR.
8. K tomu doplnil, že z čl. 45a Legislativních pravidel vlády lze dovodit, že jediným povinným a oprávněným určit, zda technická norma bude závazná, či nikoli je tvůrce, resp. gestor právního předpisu, nikoli žalovaný. Žalovaný zajišťuje tvorbu, vydávání a distribuci českých technických norem, jejich změny či rušení, a to prostřednictvím České agentury pro standardizaci, přičemž činnost, spočívající v určení, která konkrétní technická norma se váže ke konkrétnímu právnímu předpisu a k jeho jednotlivým ustanovením, nelze pod uvedené činnosti žalovaného podřadit.

Posouzení žaloby soudem

9. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
10. Podle § 196 odst. 2 stavebního zákona *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.*
11. Podle § 2 odst. 4 InfZ *povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*
12. Soud předně konstatuje, že ačkoli je součástí napadeného rozhodnutí také výzva žalobci k upřesnění žádosti, soud se touto částí napadeného rozhodnutí nezabýval. Z žaloby je zřejmé, že žalobce brojí výhradně proti odložení části žádosti a v tomto rozsahu požaduje napadené rozhodnutí zrušit. Možno dále uvést, že se jedná o výzvu, tj. rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, kdy je dána kompetenční výluka soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s. Nadto konsekvencí této výzvy bylo další rozhodnutí žalovaného a potažmo MPO, které soud (včetně procesního postupu) již přezkoumal v rámci řízení sp. zn. 5 A 145/2017 (rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 5 A 145/2017-72).
13. Jelikož je otázka poskytnutí informace – seznamu všech závazných stavebních norem neoddělitelně spjata s otázkou poskytnutí plného znění (všech) závazných stavebních norem, soud se nejprve zabýval druhou zmíněnou problematikou.
14. Soud se plně ztotožňuje s rozsudkem NSS, jenž vyslovil následující podstatné závěry. České technické normy vydávané prvostupňovým orgánem jsou informacemi ve smyslu InfZ. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nestanoví zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ, která by vylučovala poskytování technických norem z působnosti InfZ. Úprava stanovená § 196 odst. 2 stavebního zákona je zvláštní

právní úpravou předpokládanou § 5 odst. 8 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a uplatní se přednostně. Pokud právní předpis stanoví požadavek dodržení tzv. normové hodnoty, je třeba za technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona považovat i ty technické normy, které takovou hodnotu konkrétně stanoví.

15. Soud zvláště zdůrazňuje, že normové hodnoty dle TPS nejsou indikativní, nýbrž závazné, viz rozsudek NSS, body 40 až 44, cit. „[u]stanovení § 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.“ (...) 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 určité (slovy Legislativních pravidel vlády „výstižné“) pravidlo chování, které má být naplněno. (...) **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. (...) 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.“ (zvýraznění doplněno zdejším soudem).
16. Tyto závěry převzal rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2017, č. j. 3 A 120/2015-44, který zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného, resp. MPO. Zohlednil je také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 5 A 145/2017-72, který se zabýval částí žádosti žalobce požadující poskytnutí plného znění (všech) závazných stavebních norem, která byla žalovaným odmítnuta. V tomto rozsudku soud dospěl k závěru, že žalovaný měl povinnost umožnit bezplatný veřejný přístup ke všem závazným stavebním normám, tj. poskytnout je žalobci. Soud na citovaný rozsudek pro stručnost dále odkazuje, včetně bodů 33 až 35 pojednávajících o zásadě veřejnosti práva a zásadě, že neznalost zákona neomlouvá.
17. Dále již k předmětu řízení, tj. poskytnutí informace – seznamu všech závazných stavebních norem.
18. Ohledně žalovaným namítané absence jeho kompetence k určení, zda je stavební norma závazná, či ne, a odkazu na gesci MMR, soud uvádí, že podstatné je, že žalovaný disponuje informací – všemi technickými normami a taktéž jejich podмноžinou – všemi závaznými stavebními normami, potažmo i jejich seznamem (viz níže). To, zda se žalobce mohl s žádostí obrátit na MMR, není předmětem tohoto řízení.
19. Závazné technické normy jsou svou povahou právními předpisy, neboť byly „tradičními“ právními předpisy (zákony, vyhlášky) závazným odkazem vtěleny do právního řádu. Závaznost právního předpisu je kategorií objektivní. Soud obecně přitakává názoru žalovaného, že z čl. 45a Legislativních pravidel vlády lze dovodit, že primárně je

odpovědností gestora (tvůrce) právního předpisu, aby rozlišil indikativní a výlučné (závazné) odkazy na technické normy; výlučnost odkazu je povinen uvést v důvodové zprávě (odůvodnění). Rozsudek NSS ovšem jednoznačně stanovil, že v textu TPS (a dalších stavebních předpisů) jsou obsaženy závazné odkazy. Indikativnost, či závaznost odkazů vyplývá z jejich formulace, nikoli z důvodové zprávy, popř. z vyjádření gestora. Jakkoli je v tomto případě dána specifická situace, pak dle soudu není možné, aby se státní orgány vyhýbaly odpovědnosti za to, že adresátům právních předpisů neposkytnou informaci, které právní předpisy jsou závazné.

20. Soud dále zhodnotil možnost neposkytnutí seznamu všech závazných stavebních norem prizmatem vytváření nové informace. Žalovaný sice tento argument v napadeném rozhodnutí neuvedl, soud se k němu však přesto vyjádří, a to vzhledem k celkové koncepci žádosti žalobce a tomu, že tento argument byl správními orgány předestřen v řízení sp. zn. 5 A 145/2017.
21. Dle doktríny je *„[ú]čelem § 2 odst. 4 je bránit povinné subjekty před tím, aby byly na základě žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinny zaujímat stanoviska v blíže specifikované věci, dále vysvětlovat výstupy ze své činnosti (např. úkony ve správním řízení), provádět právní výklady, vytvářet či obstarávat nové informace (právní či věcné expertizy, analýzy dat shromážděných při své rozhodovací činnosti apod.), jimiž nedisponují a nejsou povinny disponovat. (...) Ustanovení § 2 odst. 4 je úzce spjato s definicí informace v § 3 odst. 3, tj. že jde o obsah již zaznamenaný na nějakém nosiči (srov. proto také komentář k § 3), neboli s principem, že povinnost poskytovat informace míří do minulosti, tj. vůči skutečnostem, které již nastaly a trvají (nebo podle názoru žadatele nastat měly či mohly) [in JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praha: Wolters Kluwer, 2017].*
22. V projednávané věci je ovšem situace jiná. Žalovaný byl povinen bezplatně veřejně zpřístupnit všechny závazné stavební normy. To nelze provést bez předchozí analýzy právních předpisů ve stavebnictví a technických norem přicházejících v úvahu a následného vyčerpávajícího stanovení norem, které závazné jsou (k čemuž má žalovaný jednoznačné vodítko, viz výše), čímž je *de facto* vytvořen jejich seznam. Tím je dána povinnost žalovaného disponovat seznamem všech závazných stavebních norem. Pokud přitom povinná osoba nedisponuje informací, kterou je povinna mít, musí ji vytvořit a žadateli poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-41, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67). Žalovaný je tedy povinen žalobcem požadovaný seznam nově vytvořit. V rámci tohoto procesu může samozřejmě konzultovat i s gestorem stavebního zákona, jímž je MMR (zásada spolupráce správních orgánů dle § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), které by měl seznámit s právními názory správních soudů.
23. Lze dodat, že žalovaný neposkytl seznam všech závazných stavebních norem jednak výslovným odložením této části žádosti žalobce, jednak fakticky neposkytnutím plného znění všech závazných stavebních norem. Žalobce v žalobě uvedl, že mu byly poskytnuty pouze 4 technické normy. Soud zároveň přisvědčil názoru žalobce, že závazných stavebních norem je více než tyto 4, k čemuž soud odkazuje na opakovaně zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 5 A 145/2017-72. Pokud by přitom žalovaný poskytl plné znění všech závazných stavebních norem, bylo by případně možné uzavřít, že tím poskytl i jejich seznam, ač tak neučinil výslovně. K tomu však nedošlo.

Závěr

24. Jelikož soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, zrušil jej dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s. ř. s. tak učinil bez nařízení jednání (žalobce ani žalovaný nesdělili soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci). Dále soud vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tedy jaká jsou vodítka pro určení závaznosti technických norem ve stavebnictví a z čeho vyplývá jeho povinnost disponovat seznamem všech závazných stavebních norem.
25. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Jiné náklady spojené se soudním řízením nebyly žalobcem konkretizovány ani doloženy. Soud pro úplnost dodává, že v soudním řízení správním se neuplatní vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu, ani nosné důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13, na jejichž základě lze nezastoupenému účastníkovi řízení, jenž má právo na náhradu nákladů řízení, přiznat náhradu hotových výdajů v paušální výši (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

Poučení:

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 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.

Praha 29. března 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Milan Tauber, v.r.
předseda senátu