



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **B. P.**, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Povodí Odry, státní podnik**, se sídlem Varenská 3101/49, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2017, čj. MSK 40828/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 10. 2018, čj. 22 A 123/2017-63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 10. 2018, čj. 22 A 123/2017-63, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 23. 5. 2017, čj. MSK 40828/2017, a rozhodnutí Magistrátu města Opavy ze dne 16. 2. 2017, čj. MMOP 20411/2017, sp. zn. VYST/27023/2016/Me, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **18 228 Kč** do rukou jeho zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V tomto řízení je sporná otázka, zda a v jakém rozsahu je účastník územního řízení oprávněn pořídit si kopii dokumentace stavby ze správního spisu.

[2] Dne 1. 12. 2016 požádala společnost JC Market, s. r. o., o umístění stavby malé vodní elektrárny (zdroje elektrické energie pro areál Panský mlýn). Žalobce se stal účastníkem územního řízení coby spoluvlastník blízkého Jaschkova jezu. Při nahlížení do spisu mu Magistrát města Opavy pořídil kopie požadovaných listin z dokladové části dokumentace, neposkytl mu však (ani mu neumožnil si pořídit) kopie průvodní zprávy a situačních výkresů. Svůj postup vysvětlil pravidlem upraveným v § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něž lze kopie poskytnout jen se souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, případně se souhlasem vlastníka stavby, jíž se dokumentace týká. Dne 16. 2. 2017 pak magistrát rozhodl o umístění stavby. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal, žalovaný však jeho odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 23. 5. 2017.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 17. 10. 2018. Shrnl nejednotnou judikaturu vykládající § 168 odst. 2 stavebního zákona a sám se přiklonil k názoru, který už před ním zaujal i žalovaný – totiž že zákon zapovídá poskytovat kopii dokumentace účastníkům řízení odlišným od žadatele o umístění stavby bez potřebného souhlasu, a to jak v průběhu řízení, tak i po jeho skončení.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, čj. 1 As 112/2011-100, považoval za nepřiléhavý: NSS zde pouze uvedl, že úprava § 168 odst. 2 stavebního zákona je speciální k úpravě nahlížení do spisu podle § 38 odst. 4 správního řádu, věcně se však výkladem § 168 odst. 2 stavebního zákona nezabýval. Stěžovatel naopak vyzdvihl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS, a souhlasil s ním v tom, že vykládané ustanovení se neuplatní v běžícím řízení. Upírat účastníku právo na kopii dokumentace porušuje ústavní zásadu rovnosti účastníků řízení, protože bez kopie dokumentace se účastník nemůže kvalifikovaně vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí (není v silách účastníků si dokumentaci celou zapamatovat či překreslit). Rovněž dostupná stanoviska veřejného ochránce práv mají za to, že § 168 odst. 2 stavebního zákona se neuplatní tam, kde zkopírování dokumentace nepředstavuje zásah do práv vlastníka stavby (autora projektu). V ostatních případech je třeba poměřit zásah do práv vlastníka (projektanta) se zásahem do žadatelova práva na informace, resp. do zásady rovnosti účastníků řízení.

[5] I kdyby nebyl závěr krajského soudu nesprávný, je podle stěžovatele argumentačně neuspokojivý. Krajský soud jen čistě formálně zkoumal, zda byl předložen souhlas vlastníka (projektanta), ale vůbec se nepokusil o shora nastíněný test proporcionality: neudělení souhlasu totiž automaticky neznamená, že (část) projektové dokumentace nemůže být poskytnuta vůbec. V této věci bylo zřejmé, že poskytnutí kopie dokumentace

pokračování

stěžovateli není „rizikové“ z autorskoprávního hlediska – stěží mohla vzniknout domněnka, že stěžovatel usiluje o kopii proto, aby si sám mohl postavit malou vodní elektrárnu. Naopak výlučným důvodem, pro který stěžovatel o kopii usiloval, byla účinná procesní obrana v územním řízení. Ta mu byla znemožněna, protože nedostatečný přístup k informacím jej omezil v možnosti vznášet věcné námitky.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na tom, že pravidlo upravené v § 168 odst. 2 stavebního zákona je jednoznačné a uplatní se i v běžícím řízení. Žadatelé o veřejnoprávní oprávnění ke stavební činnosti jsou v řízení nuceni poskytnout dokumentaci (pořízenou na vlastní náklady) „bezplatně“ pro úřední účely, a to fakticky po celou dobu existence stavby; jejich ústavně zaručené vlastnické právo je tak omezeno. Ustanovení § 168 odst. 2 zmírňuje intenzitu zásahu do ústavních práv toho, kdo dokumentaci poskytuje (kdo ji zpracoval), na nejnížší nutnou míru. Samotné právo dalších účastníků řízení nahlédnout do dokumentace nebo si z ní pořídit výpisy však zůstane nedotčeno. Provádění testu proporcionality v každém jednotlivém případě není namístě – kolizi práv totiž vyřešil zákonodárce právě formulací pravidla v § 168 odst. 2.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Zatímco Krajský soud v Ostravě k podpoře svých závěrů použil rozsudky krajských soudů v Ústí nad Labem (pobočky v Liberci) a v Brně z let 2011 a 2017 (citované v bodě 14 jeho vlastního rozsudku), stěžovatel se dovolával opačně vyznívajícího rozsudku Městského soudu v Praze z roku 2013. NSS však nemusí vybírat jen mezi těmito možnostmi: rozhoduje totiž v situaci, kdy jeho druhý senát v nedávné době přišel se svým vlastním výkladem § 168 odst. 2 stavebního zákona, a to v rozsudku ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48, č. 3926/2019 Sb. NSS. Rozsudek byl publikován s těmito právními větami:

I. Pokud osoby uvedené v § 168 odst. 2 stavebního zákona nebo jejich právní nástupci neudělí souhlas s poskytnutím dokumentace stavby, stavební úřad nemůže automaticky její poskytnutí odeprít. Musí posoudit, o jakou část dokumentace stavby se jedná a zda by jejím odepráním nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem žadatele na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv (typicky práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny) a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní.

II. Stavební úřad posoudí, jakou část dokumentace stavby žadatel požaduje, z jakého důvodu tak činí, zda je tento důvod věrohodný a nezastírá se jím ve skutečnosti jiný, nepřípustný důvod a zda je důvod poskytnutí dostatečně důležitý v porovnání s možnou hrozbou zneužití dokumentace a dotčení práva na vlastnictví pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby. Poté, co ověří rozhodné skutečnosti, posoudí, kterému z konkurujících si práv má být dána přednost, případně může přijmout i jiná vhodná opatření co možná nejvíce optimalizující řešení střetu práv. Představit si lze například omezení poskytnutí

kopie dokumentace jen na určité její části tak, aby zkopírovaná část dokumentace mohla sloužit žadatelem deklarovanému účelu, ale nemohla být zneužita jako podklad pro novou stavbu či její část.

III. Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona je aplikovatelné během celého řízení podle stavebního zákona i po jeho skončení.

[9] NSS tímto rozsudkem popřel někdejší názor Městského soudu v Praze, podle nějž se pravidlo § 168 odst. 2 stavebního zákona uplatní jen *po skončení* řízení. Především ale popřel starší závěry ústeckého (libereckého) a brněnského soudu, jakož i Krajského soudu v Ostravě rozhodujícího v nynější věci, podle nichž z vykládaného ustanovení jednoznačně plyne, že bez souhlasu vlastníka (projektanta) nesmí být kopie dokumentace účastníku poskytnuta.

[10] Úvodem druhý senát NSS upřesnil, že právo nahlížet do spisu a pořizovat si jeho kopie neslouží ani tak k uspokojení práva nahlížejších na informace, ale spíše se jím zajišťuje ústavně zaručené právo účastníků domáhat se stanoveným postupem svého práva u tzv. jiného orgánu (zde správního orgánu) ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Omezení práva na získání informací ze spisu proto musí splnit ústavní požadavky na omezení tohoto základního práva, případně dalších základních práv (zejména práva vlastnického), která mohou být stavbou tak či onak dotčena. Omezení tohoto práva je tedy možné jen na základě zákona, musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků.

[11] Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona má podle druhého senátu NSS zabránit tomu, aby nebyla narušována majetková a autorská práva žadatele o veřejnoprávní povolení či projektanta osoby a aby se snížilo riziko, že jiné osoby si bezplatně přisvojí zpracovaná technická řešení či dokonce celé projekty. Naopak účelem ustanovení není ztěžovat jiným osobám obranu jejich legitimních práv, ať již práv procesních, práva vlastnického či jakéhokoli jiného. Rozsah tohoto ustanovení „je tedy třeba oproti jeho doslovnému znění teleologicky redukovat tak, aby na jedné straně bylo dosaženo účelu daného ustanovení, tedy ochrany práv toho, jenž soukromoprávně disponuje dokumentací stavby, před jejím neoprávněným využitím, ale na druhé straně zůstala pokud možno nedotčena či jen minimálně dotčena jiná práva dalších osob“.

[12] K omezení základních práv účastníka územního řízení, který si chce pořídit kopii dokumentace, tedy jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva vlastnického podle čl. 11 Listiny, je dán zákonný podklad a sleduje se jím legitimní cíl; i prostředek, který zákonodárce zvolil (neomezuje se nahlížení, jen poskytnutí kopie), je obecně vzato přiměřený. Druhý senát NSS však zdůraznil, že splnění těchto základních požadavků nepostačuje k tomu, aby stavební úřad automaticky odepřel poskytnout kopii dokumentace jen proto, že osoby uvedené v § 168 odst. 2 stavebního zákona neudělily potřebný souhlas. Stavební úřad musí v takovém případě posoudit, o jakou část dokumentace stavby se jedná a zda by jejím odepřením nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem zájemce o dokumentaci na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv na straně jedné – a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní (čl. 11 Listiny) na straně

pokračování

druhé. Pokud totiž proti sobě stojí dvě základní práva, pak je nutno následovat názor Ústavního soudu, podle nějž při střetu základních práva platí, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány veřejné moci musejí při rozhodování v konkrétní věci provést test proporcionality, v němž zváží význam a intenzitu dotčených práv (nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16).

[13] Pokud tedy zájemce o dokumentaci nepředloží požadovaný souhlas, „*musí stavební úřad posoudit, jakou část dokumentace stavby zájemce požaduje, z jakého tak činí důvodu, zda je tento důvod věrohodný a nezastírá se jím ve skutečnosti jiný, nepřípustný důvod a zda je důvod poskytnutí dostatečně důležitý v porovnání s možnou hrozbou zneužití dokumentace a dotčení právem na vlastnictví pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby. Poté, co ověří rozhodné skutečnosti, posoudí, kterému z konkurujících si práv má být dána přednost, případně může přijmout i jiná vhodná opatření*“. Tolik druhý senát NSS.

[14] V nyní projednávané věci tedy nemůže obstát závěr Krajského soudu v Ostravě, který jednoznačně vyslovil, že bez souhlasu vlastníka stavby či pořizovatele dokumentace nelze kopii dokumentace poskytnout. NSS souhlasí se stěžovatelem i v tom, že krajský soud se nijak nedotkl ústavněprávní roviny problému, ačkoli stěžovatel v žalobě namítal, že „*právo pořídit si fotokopie lze odeprít pouze v nezbytně nutných případech, při kterých dochází ke konfliktu s jinými ústavně zaručenými právy, jestliže jim ochranu nelze poskytnout jinak*“.

[15] Ačkoli NSS oceňuje poctivou snahu žalovaného vypořádat se se spornou právní otázkou (téměř na čtyřech stranách hustě psaného textu opírajícího se o komentářovou literaturu i dostupnou judikaturu správních soudů), a to i pomocí ústavněprávní argumentace, závěr, k němuž žalovaný dospěl, není slučitelný s požadavky výše citovaného rozsudku NSS. Žalovaný totiž uvedl, že k zajištění práva na seznámení s obsahem spisu stačí do něj nahlédnout nebo si z něj pořídit výpisy – ostatně účastníci mohou vznášet námitky proti záměru jen v rozsahu, v němž se týká jejich práv, a pro tyto účely jim dílčí výpisy z dokumentace postačí. To však nemusí být pravda vždy: je-li stěžovatel v nynější věci spoluvlastníkem jezu, v jehož blízkosti má být malá vodní elektrárna zřízena, může se jeho práv týkat zamýšlená stavba jako celek, a to jak svým umístěním, tak svým fungováním. Oba tyto aspekty mohou skrývat množství technických informací (textových i grafických), kterým běžný účastník řízení nemusí rozumět a které si pro jejich povahu a množství stěží může vypsát. Naopak kopie potřebných částí dokumentace by mu umožnila konzultovat technické údaje s odborníkem a tomu dále přizpůsobit svůj postup v řízení (jak na to ostatně stěžovatel poukazyval již v žalobě). NSS nepřehlédl, že o 15denní lhůtě k uplatnění námitek se stěžovatel dozvěděl dne 13. 1. 2017, do dokumentace nahlížel dne 25. 1. 2017, a k případné konzultaci s odborníky a uplatnění námitek odborné povahy by mu tak zbyly pouhé tři dny. To je ale pouhá *skutková* okolnost, která nic nemění na správnosti stěžovatelovy *právní* argumentace.

[16] Žalovaný se dokonce v odůvodnění svého rozhodnutí zmínil i o testu proporcionality; ve skutečnosti jej však v této konkrétní věci neprovedl. Dospěl totiž k závěru, že úmysl zákonodárce odeprít poskytnutí kopie dokumentace bez souhlasu jejího vlastníka či pořizovatele je z textu ustanovení jednoznačně zřejmý a že jakékoli zmírnění

tohoto zákazu ve prospěch jiné osoby by popřelo práva vlastníka či pořizovatele, k jejichž ochraně je ustanovení určeno. Podle žalovaného tedy ustanovení omezuje práva jiných osob přiměřeně, neboť tyto osoby přesto mohou do dokumentace nahlédnout a vypsát si potřebné. Jak však plyne z rozsudku druhého senátu NSS, samotný text ustanovení je formulován velmi široce a je třeba jej výkladem „*teleologicky redukovat*“, tj. s přihlédnutím k jeho účelu (popsanému v bodě [11] výše) omezit jeho věcný dosah tam, kde by jeho důsledky nepřiměřeně zasahovaly do práv zájemce o kopii dokumentace, který je zároveň účastníkem územního řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkanou vadu lze odstranit jen ve správním řízení, zrušil NSS současně i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů; správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným výše. Zrušení rozhodnutí pouze žalovaného jako odvolacího správního orgánu by zde nebylo dostatečné kvůli koncentraci územního řízení podle § 89 odst. 1 stavebního zákona, proto NSS zrušil i rozhodnutí vydané v prvním stupni. Bude nyní na Magistrátu města Opavy, aby se opětovně vypořádal se stěžovatelovou žádostí o poskytnutí kopie dokumentace; přitom musí provést test proporcionality a zvážit kritéria popsaná v rozsudku druhého senátu NSS, který byl citován výše.

[18] Jelikož NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně s ním i rozhodnutí správních orgánů, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli.

[19] Stěžovatel tak obdrží celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 18 228 Kč spočívající v částce 10 000 Kč za soudní poplatky (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost a 2 x 1 000 Kč za návrh na odkladný účinek) a v částce 8 228 Kč představující odměnu advokátovi, který stěžovatele zastupoval v kasačním řízení. Odměna náleží podle § 11 advokátního tarifu za dva úkony právní služby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) – převzetí věci a kasační stížnost – ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady 6 800 Kč; spolu s DPH v sazbě 21 % a ve výši 1 428 Kč je výsledná částka odměny 8 228 Kč. V řízení o žalobě byl stěžovatel zastoupen obecným zmocněncem, jemuž právo na odměnu nesvědčí.

[20] Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

pokračování

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

V Brně dne 4. června 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu