



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **WIC Prague, a. s.**, se sídlem náměstí Curieových 43/5, Praha 1, zastoupená Mgr. Janou Matiskovou, advokátkou se sídlem V Celnici 1034/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2021, čj. MK 22826/2021 OPP, sp. zn. MK-S 3487/2021 OPP, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2022, čj. 11 A 94/2021-54,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2022, čj. 11 A 94/2021-54, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2021, čj. MK 22826/2021 OPP, sp. zn. MK-S 3487/2021 OPP, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **17 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám její zástupkyně Mgr. Jany Matiskové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím z 18. 2. 2021 odmítl Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) žádost MgA. H. T. (tehdejší radní hlavního města Prahy pro kulturu a památkovou péči, dále jen „žadatelka“) o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Konkrétně

žadatelka požádala o poskytnutí projektové dokumentace ke stavebnímu projektu „Staroměstská brána“ (rekonstrukce hotelu Fairmont Golden Prague, dříve InterContinental, v Praze a jeho přilehlého okolí), která byla podkladem pro vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.

[2] Magistrát své rozhodnutí odůvodnil tím, že projektová dokumentace je autorským dílem. Proto se na ni vztahuje výjimka podle § 11 odst. 2 písm. c) informačního zákona. Tato dokumentace by mohla být poskytnuta pouze se souhlasem jejího pořizovatele či vlastníka stavby podle § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

[3] Žadatelka podala proti rozhodnutí magistrátu odvolání. Žalovaný v odvolacím řízení v záhlaví uvedeným rozhodnutím zrušil rozhodnutí magistrátu a podle § 16 odst. 4 informačního zákona mu přikázal informaci poskytnout. Dle žalovaného se v tomto sporu ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) informačního zákona aplikovat nemá. Toto ustanovení totiž žalovaný považuje za formální podmínku pro poskytnutí informace. Vedle ní však ještě existuje materiální podmínka zakotvená v ustanovení § 12 informačního zákona. V případě této žádosti musí veřejný zájem na poskytnutí informace převážet nad zájmem soukromým v podobě ochrany duševního vlastnictví. Materiální podmínka pro poskytnutí informace tedy byla splněna.

[4] Žadatelka je zároveň tzv. privilegovanou žadatelkou, jelikož o tuto informaci mohla požádat podle ustanovení § 51 odst. 2 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Dle tohoto ustanovení může člen zastupitelstva hlavního města Prahy požadovat od zaměstnanců magistrátu informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. Takový privilegovaný žadatel si tedy může zvolit, zda o informaci požádá podle informačního anebo podle zvláštního zákona. Povinný subjekt (ten, kdo o žádosti o informaci rozhoduje) pak musí zvolený právní režim respektovat. Jelikož má privilegovaný žadatel právo na širší přístup k informacím, tak povinný subjekt nesmí jeho žádost odmítnout pro důvody stanovené v informačním zákoně, pokud zvláštní zákon naopak takovou žádost připouští.

[5] Žalobkyně podle žalobního tvrzení nebyla o tomto řízení údajně vůbec informována. Dozvěděla se o něm až při nahlížení do správního spisu dne 13. 4. 2021. Žalobkyně proto podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Městský soud nejprve uvedl, že informační zákon obecně vylučuje aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (konkrétně ustanovení § 27 správního řádu o účastenství na řízení). Proces poskytování informací je totiž primárně postaven na neformálnosti. Výjimky z tohoto pravidla, kdy se správní řád naopak užije, zakotvuje ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) a b) informačního zákona. Jde o situace, kdy se žádost o informaci odmítá anebo jestliže se jedná o odvolací řízení. Městský soud tedy souhlasil se žalobkyní v tom, že pokud nastane jedna z těchto dvou situací, tak je nutné aplikovat ustanovení § 27 správního řádu, díky kterému se dosud nezúčastněná osoba může stát účastníkem.

[6] Městský soud dále citoval komentářovou literaturu, dle které ke vzniku účastenství nestačí jakákoliv intenzita dotčení práv dané osoby, nýbrž se musí jednat o dotčení přímé.

pokračování

Nestačí proto nepřímé dotčení práv prostřednictvím právní skutečnosti, která se přímo týká jiné osoby (FIALA, Z. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. komentář k § 27). Ačkoliv správní řád stanoví, kdo je účastníkem řízení, tak výše popsanou míru dotčení je nutno dovozovat z hmotněprávních předpisů. Žalobkyně opírá své účastenství o licenční smlouvu s autorem projektové dokumentace. Dle judikatury se účastenství ve správním řízení může dovodit i z dotčení soukromých, nikoliv jen veřejných, subjektivních práv, nicméně toto pravidlo je třeba aplikovat rezervovaně (rozsudek NSS z 8. 10. 2013, čj. 6 As 17/2013-28, bod 22).

[7] Judikatura také zná konkrétní příklady, kdy bylo účastenství takto dovozeno, nicméně v těchto případech se jednalo o dotčení vlastnického práva (rozsudky NSS z 18. 4. 2019, čj. 1 Ads 462/2018-33, č. 3884/2019 Sb. anebo z 11. 12. 2015, čj. 5 As 87/2015-22, č. 3662/2016 Sb. NSS). Vlastnické právo nicméně působí *erga omnes* („vůči všem“), kdežto právo z licenční smlouvy k autorskému dílu působí pouze *inter partes* („mezi stranami“). Osobní a majetková práva (tj. práva *erga omnes*) proto nejsou nijak převoditelná.

[8] Žalobkyně odvozuje své účastenství od licenční smlouvy, dle které je oprávněna užívat projektovou dokumentaci. Blíže se však nevyjádřila k tomu, jaká její práva byla postupem žalovaného dotčena. Městský soud je přesvědčen, že žalobkyně není na svých právech dotčena přímo, jelikož licenční smlouva jí svěřila pouze výkon majetkových práv, nikoliv majetková práva samotná. Rozhodnutím dle informačního zákona nemůže dojít k dotčení práv vyplývajících ze závazkového vztahu. Oprávnění z této licence budou žalobkyni ve stejném rozsahu a kvalitě náležet i po rozhodnutí dle informačního zákona. Opačný výklad by vedl k neaplikovatelnosti informačního zákona, jelikož žalovaný o licenční smlouvě vědět nemohl. Pokud by tedy městský soud přistoupil k argumentaci, dle které by byl účastníkem řízení o poskytnutí informace každý, kdo má vůči dané informaci nějaký závazkový vztah, tak by takový závěr mohl vést k zásahu do práva žadatelů na informace. Takové poskytování informací by se totiž stalo značně obtížné. Jelikož městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení, tak nepovažoval za nutné se vyjádřit k dalším žalobním námitkám.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní se ztotožňuje se závěry městského soudu v tom, že byla oprávněna podat proti rozhodnutí žalovaného žalobu a také, že se v souladu s § 20 odst. 4 písm. b) informačního zákona aplikuje na odvolací řízení a na řízení o odmítnutí žádosti ustanovení § 27 správního řádu. Stěžovatelka však nesouhlasí se závěry městského soudu, že rozhodnutím žalovaného nebyla dotčena na svých právech, a proto ani nemohla být účastníkem odvolacího řízení. Stěžovatelka rovněž namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, jelikož ten se vůbec nezabýval velkou částí žalobních námitek.

[10] Městský soud vytknul stěžovateli, že nerozvedla, jaká její konkrétní práva či povinnosti byla poskytnutím projektové dokumentace dotčena. Přitom stěžovatelka již v žalobě uvedla, že licence k této dokumentaci jí byla udělena jako výhradní a časově neomezená. Stěžovatelka sjednala licenci právě tímto způsobem, aby pouze ona mohla tuto dokumentaci užívat. Zároveň zájem vlastníka stavby, aby projektová dokumentace nebyla

volně šířena (např. z důvodu bezpečnosti, zejména zahraničních delegací, které bývají v hotelu ubytovány), je zcela zřejmý. Tento zájem je ostatně reflektován v ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona, který opravňuje vlastníka stavby rozhodnout, zda chce projektovou dokumentaci zveřejnit. Tento závěr o ochraně zájmů vlastníka stavby přijímá jak komentářová literatura (LACHMANN, M. a kol. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-462-9), tak i judikatura (rozsudek Městského soudu v Praze z 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69).

[11] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěry městského soudu, že dotčení licenčního práva k projektové dokumentaci je méně významné než dotčení vlastnického práva. Na samotnou přípravu projektové dokumentace musela stěžovatelka vynaložit desítky milionů Kč. Právní názor městského soudu vede k tomu, že dotčení práv k takové dokumentaci by prakticky nikdy nevedlo k účastenství ve správním řízení.

[12] Nesprávná je také úvaha městského soudu ohledně opačného výkladu (bod [8] tohoto rozsudku). Stěžovatelka, resp. její stavební záměr, je totiž jednoduše dohledatelná, kontaktní a mediálně známá. Přiznání jejího účastenství na řízení tak nemohlo zkomplikovat řízení o poskytnutí informace. Opačný závěr (tj. závěr městského soudu) vede neomezenému zveřejňování projektové dokumentace, a tedy k vyprázdnění významu § 168 odst. 2 stavebního zákona. Nesprávný je též závěr, který městský soud naznačuje, že účastníkem řízení podle informačního zákona by měl být autor projektové dokumentace. Dohledání tohoto autora, na rozdíl od vlastníka stavby, může být komplikované a také autoři po uzavření licenční smlouvy již zpravidla nemají zájem na nezveřejnění projektové dokumentace.

[13] Namítaná nepřezkoumatelnost se pak týká čtyř okruhů námitek, které stěžovatelka vznesla v žalobě, nicméně městský soud se jimi nezabýval (bod [9] poslední věta tohoto rozsudku). Městský soud se nezabýval otázkou nepřípustné aplikace informačního zákona z důvodu existence zvláštní úpravy v § 168 odst. 2 stavebního zákona, nedostatečného odůvodnění rozhodnutí žalovaného stran poměření práva na informace a práva na ochranu autorského práva, nesprávným užitím informačního příkazu a nesprávným dovozením institutu privilegovaného žadatele. Stěžovatelka proto přejímá svoji věcnou žalobní argumentaci i do této kasační stížnosti (body [14] až [17] tohoto rozsudku).

[14] Stěžovatelka namítá, že ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona představuje zvláštní úpravu vůči informačnímu zákonu. Jak přitom uvedl magistrát, toto ustanovení se vztahuje právě k projektové dokumentaci. Výklad městského soudu vyprazdňuje význam tohoto ustanovení. Zároveň smyslem informačního zákona je poskytování informací o subjektech veřejné správy, nikoliv o „soukromých“ subjektech, které jsou spíše nuceny tyto informace poskytovat. Přístup městského soudu a žalovaného navíc porušuje základní zásadu činnosti správních orgánů, dle které má účastník právo na ochranu údajů, které jsou o něm vedeny, či na maximální šetření práv. Ostatně k ochraně účastníka přistupují i jiné předpisy, např. autorský zákon či zákon o ochraně osobních údajů. Uplatňování závěrů, které zastává žalovaný, by mohlo vést k poskytování právě těchto citlivých informací. Zákonodárce takovou aplikaci informačního zákona nezamýšlel.

pokračování

[15] Žalovaný ve svém rozhodnutí sice zmiňuje dotčená práva (právo na informace a právo na ochranu autorských práv). Nijak je ale nepoměřuje a nezdůvodňuje, proč by v tomto případě mělo převážet právo na informace. Žalovaný dále argumentuje, že poskytnutí projektové dokumentace je možné i proto, že její autor již prezentuje její části na internetu. Částečné zveřejnění dokumentace nicméně neznamená implicitní souhlas autora s jejím celkovým zveřejněním, resp. částečné zveřejnění dokumentace nemůže jít k tíži jejího autora.

[16] Stěžovatelka dále upozorňuje na to, že informační příkaz (§ 16 odst. 4 informačního zákona) by měl být používán pouze tehdy, jestliže odvolací orgán nemá pochyb o povinnosti poskytnout informaci. Z rozhodnutí žalovaného je však zřejmé, že ten hodnotil pouze nedostatky rozhodnutí magistrátu, nikoliv povinnost či správnost poskytnutí informace.

[17] Žalovaný zároveň ve svém rozhodnutí odkazuje na pojem tzv. privilegovaného žadatele, který odvozuje z judikatury (rozsudky NSS z 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004-62 a z 27. 6. 2007, čj. 6 As 79/2006-58). Oba tyto rozsudky se ovšem zabývají vztahem informačního zákona a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Zároveň v obou citovaných rozsudcích se posuzovaly žádosti osob o zápisy z jednání obecního zastupitelstva či rady, a proto se jedná o nesrovnatelné situace v porovnání s nyní projednávaným sporem.

Vyjádření žalovaného

[18] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Stěžovatelka ani ve své kasační argumentaci opět neuvedla žádná konkrétní práva či povinnosti, na kterých by mohla být rozhodnutím žalovaného dotčena. Stěžovatelka pouze setrvává na svém obecném tvrzení, že díky licenční smlouvě je oprávněna vykonávat práva ohledně projektové dokumentace. Žadatelka požádala o projektovou dokumentaci z titulu své veřejné funkce, tj. z pozice radní pro kulturu a památkovou péči. Projekt Staroměstská brána se přitom nachází v centru pražské památkové rezervace, a proto předmět žadatelčiny žádosti spadl do její odborné působnosti. Tato žádost byla zároveň podána ve formě tzv. vnitřního sdělení, které bylo vyhotoveno sekretariátem této radní a ze kterého rovněž vyplynulo, že předmět žádosti spadá do odborné působnosti žadatelky. Obava stěžovatelky z případného ekonomického zneužití projektové dokumentace je tedy nedůvodná. Výše úplaty za zpracování takové dokumentace je pro účastnictví stěžovatelky v řízení o poskytnutí informace irelevantní.

[19] Stěžovatelka dezinterpretuje závěry městského soudu, jestliže uvádí, že dle městského soudu je dotčení práv k projektové dokumentaci vždy méně významné než dotčení vlastnického práva. Podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též ty osoby, které mohou být přímo dotčeny na svých veřejných subjektivních právech. Přitom stěžovatelka odvozuje své účastnictví z důvodu dotčení svých soukromých práv, která vyplývají z její licenční smlouvy. Městský soud ve skutečnosti rozlišoval mezi soukromými právy absolutními (*erga omnes* – vlastnické právo) a právy relativními (*inter partes* – právo z licenční smlouvy) a jejich důsledky pro účastnictví ve správním řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu totiž připouští účastnictví ve správním řízení i na základě dotčení soukromého práva. Nicméně závěry této judikatury se týkají práva vlastnického, tedy práva *erga omnes*.

[20] Stěžovatelka rovněž dezinterpretuje závěry městského soudu o extenzivním účastenství na řízení o poskytnutí informace (bod [8] předposlední věta tohoto rozsudku). Stěžovatelka ve své kasační argumentaci zdůrazňuje, že jakožto vlastník stavby je jednoduše dohledatelná. Městský soud se ovšem nevyjadřoval k účastenství vlastníka stavby, nýbrž k účastenství osoby, která je oprávněna z licenční smlouvy. Stěžovatelka totiž odvozovala své účastenství právě z tohoto smluvního vztahu. Žalovaný nemohl vědět o smlouvě mezi stěžovatelkou a zpracovatelem dokumentace, jelikož ve spise magistrátu není zmíněna a není ani nijak veřejně dohledatelná. Zároveň řízení o poskytnutí informace, v rámci kterého musí správní orgán rozhodnout do 15 dní, neumožňuje svým charakterem možnost podrobného zjišťování okruhu svých účastníků.

[21] Stěžovatelka se rovněž mylí v závěru, že zveřejnění projektové dokumentace mohlo zasáhnout do jejích práv. Stěžovatelka neuvádí, jakým způsobem k tomuto zásahu došlo a jaká konkrétní práva byla takto zasažena. Osobnostní či majetková práva navíc stále náleží autorovi dokumentace. Stěžovatelce náleží její práva z licenční smlouvy ve stávajícím rozsahu a kvalitě i po zveřejnění této dokumentace. Městský soud se zároveň správně odmítl zabývat dalšími námitkami stěžovatelky (body [13] až [17] tohoto rozsudku), jelikož srozumitelně vysvětlil, proč stěžovatelka nebyla účastníkem řízení o poskytnutí informace.

Replika stěžovatelky

[22] Stěžovatelka ve své replice k vyjádření žalovaného konstatuje, že privilegované poskytování informací voleným zástupcům nemá oporu v zákoně. Nesprávně tak vytváří dvojkolejnost řízení o poskytnutí informace. Městský soud se zároveň nezabýval otázkou privilegovanosti volených zástupců ve vztahu k poskytování informací, resp. ke svým závěrům dospěl na základě jiných úvah. Tato argumentace žalovaného je tak pro toto kasační řízení irelevantní.

[23] Argumentace žalovaného, že nemohl znát osobu autora dokumentace, je alibistická. Na dokumentaci je jasně vyznačena osoba jejího autora a také osoba stěžovatelky jako investora projektu. Vlastník stavby je snadno zjištělný z katastru nemovitostí, přičemž žalovaný disponuje odborným personálním aparátem, který mohl existenci takové smlouvy předpokládat ze své úřední činnosti. Žalovaný se případně mohl stěžovatelky na existenci takové smlouvy dotázat. Žalovaný nemůže odůvodňovat svůj nezákonný postup krátkou lhůtou pro poskytnutí informace, jestliže datové schránky umožňují správním orgánům rychlou komunikaci s účastníky.

[24] Žalovaný ve svém vyjádření ignoruje argumenty, které stěžovatelka uvádí ve své kasační stížnosti a kvůli kterým bylo zasaženo do její právní sféry. Závěry městského soudu mohou vést k zveřejňování projektové dokumentace, aniž by se o takovém zveřejnění dozvěděl vlastník stavby či autor této dokumentace. Takový výklad by též mohl být rozšířen i na jiné příklady správních řízení, ve kterých musí „soukromé“ osoby předkládat správním orgánům údaje o své osobě či o svém majetku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá *v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Nepřezkoumatelnost je jednou z vad, u nichž Nejvyšší správní soud není podle § 109 odst. 4 s. ř. s. při přezkumu napadeného rozsudku vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti. Posouzení nepřezkoumatelnosti je zároveň logicky obecně krokem, který předchází posouzení námitek věcného charakteru (např. rozsudek NSS z 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, body 17 a 18).

[27] Stěžovatelka namítá, že se městský soud nezabýval celou řadou jejích námitek, které se týkaly otázky poskytnutí projektové dokumentace (body [13] až [17] tohoto rozsudku). Městský soud uvedl, že protože stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, nepovažoval za nutné se vyjadřovat k dalším žalobním námitkám. Městský soud měl za to, že účastenství stěžovatelky nemůže být založeno pouze na jejím závazkovém vztahu s autorem projektové dokumentace. Jelikož stěžovatelka nebyla dotčena ve svých právech, nemohla být dle městského soudu účastníkem řízení o poskytnutí informace. Závěr o tom, stěžovatelka nemohla být dotčena na svých právech, je současně závěrem o nenaplnění podmínky ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. pro věcnou žalobní legitimaci. Nejvyšší správní soud sice připouští, že městský soud měl v bodě 38 svého rozsudku učinit tuto úvahu explicitně. Nicméně z kontextu celého rozsudku je takový závěr zřejmý. Zřejmé je pak i to, že za takové situace by ostatní námitky stěžovatelky podle městského soudu neměly vliv na jeho stěžejní závěr, že postupem žalovaného nedošlo k dotčení jejích práv. Nejvyšší správní soud proto považuje rozsudek městského soudu za přezkoumatelný, protože městský soud vysvětlil, proč nepovažoval za nutné vypořádávat ostatní žalobní námitky. Zda jsou jeho závěry správné, je však již otázkou jinou.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zaměřil na otázku, zda stěžovatelka naplnila podmínky pro účastenství ve řízení o poskytnutí informace. Pokud by v případě stěžovatelky tyto podmínky skutečně naplněny byly, tak by rozhodnutí žalovaného bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Městský soud by pak takové rozhodnutí měl zrušit, neboť při zjišťování skutkové podstaty byl správním orgánem porušen zákon [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Žalovaný i městský soud účastenství stěžovatelky na řízení o poskytnutí informace neshledaly.

[29] Podle ustanovení § 168 odst. 2 věty druhé a třetí stavebního zákona *kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odeprít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku*.

[30] Podle ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona *se zákon nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, 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.

[31] K aplikaci tohoto ustanovení informačního zákona, resp. ke vztahu informačního zákona a zvláštních předpisů, se Nejvyšší správní soud již vyjádřil ve své judikatuře. Dovedil, že „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. První okruh případů představuje 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), nahlášení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (...)). Z druhé skupiny případů lze uvést žádost o nahlédnutí do územněplánovací dokumentace či dokumentace staveb. Na poskytnutí těchto informací se aplikuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ovšem § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (pozn. NSS: v nyní projednávaném případě § 168 odst. 2 stavebního zákona) představuje legitimní omezení tohoto práva tím, že zužuje okruh osob, jimž lze tyto informace poskytnout (viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 5 As 7/2004 - 53). V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem“ (rozsudek NSS z 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, bod 24).

[32] Z citovaného rozsudku vyplývá, že v případě žádosti o poskytnutí projektové dokumentace se použije informační zákon. Jeho použití ovšem bude limitováno ustanovením § 168 odst. 2 stavebního zákona. Jak poukazuje stěžovatelka, smyslem tohoto ustanovení je ochrana autorského práva vůči dokumentaci či ekonomických zájmů stavebníka. Zákonodárce tímto ustanovením skutečně konstatuje, že právo na informace naráží na limity, které jsou v případě územně-stavebních řízení tvořeny právy či zájmy toho, kdo dokumentaci pořídil, případně vlastníka stavby.

[33] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi k tomuto ustanovení již vyjadřoval. Uvedl, že „pokud osoby uvedené v § 168 odst. 2 stavebního zákona (...) 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 odepřením nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem žadatele na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv (...) a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní“ (právní věta rozsudku NSS z 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48, č. 3926/2019 Sb. NSS).

[34] Z tohoto rozsudku vyplývá, že použití ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona není absolutní, resp. že správní orgány mohou takovou dokumentaci poskytnout i bez souhlasu dotčené osoby. Než však správní orgán poskytne tento typ informace i bez takového souhlasu, musí poměřit zájmy žadatele o informaci a dotčené osoby pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby. Aby správní orgán získal ucelenou představu o zájmech dotčených osob, tak těmto osobám musí umožnit, aby k žádosti o informaci případně

pokračování

poskytly své stanovisko, ve kterém budou moci popsat svůj zájem na nezveřejnění projektové dokumentace. V opačném případě, tj. jestliže správní orgán nevyzve dotčenou osobu k vyjádření, bude vyprázdněn smysl ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona, jak správně upozorňuje stěžovatelka.

[35] Tento závěr ostatně nevyplývá pouze z ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona, ale též z ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů: *Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře zabýval aplikací tohoto ustanovení a dovodil, že „při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím mají osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny, práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. z § 4 správního řádu). Povinný subjekt jim v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva. Při každém poskytování informací by měl nejprve ověřit, zda neexistují osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny na svých právech“* (rozsudek NSS z 17. 12. 2014, čj. 1 As 189/2014-50, č. 3185/2015 Sb. NSS, bod 27).

[36] I kdyby se tedy na řízení o poskytnutí informace neaplikovalo ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, musel by správní orgán postupovat v souladu s ustanovením § 4 odst. 4 správního řádu. V případě, kdy správní orgán hodlá informaci poskytnout, tj. ustanovení správního řádu o účastenství se neaplikují, musí správní orgán umožnit osobám, které mohou být poskytnutím informace dotčeny, aby se k takové žádosti případně vyjádřily. Musí s nimi tedy přiměřeně jednat tak, aby byla dodržena jejich práva vyplývající ze základních zásad činnosti správních orgánů. Tyto základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu) se totiž aplikují i na činnosti, ve kterých správní orgán nevede správní řízení (§ 9 a násl. správního řádu). V případě odmítnutí žádosti či v odvolacím řízení pak vzniká *„účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace“* (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015, body 108 a 109).

[37] Povinnost aplikovat ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů ostatně vyplývá již ze znění ustanovení § 20 odst. 4 informačního zákona: *Pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a b) pro odvolací řízení (...) ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o počítání lhůt, ustanovení o ochraně před nečinností, v rozsahu § 16b ustanovení o přezkumném řízení a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.*

[38] Městský soud postavil svoji argumentaci na závěru, že stěžovatelka odvozovala své účastenství na řízení o poskytnutí informace na základě licenční smlouvy, kterou uzavřela s autorem projektové dokumentace. Stěžovatelka přitom hned v bodě 1 své žaloby zmiňuje, že je vlastníkem dotčených nemovitostí (pozemků parc. č. 988 a 989/2 v katastrálním území Staré Město, na kterých se nachází budova hotelu a plocha před hotelem). Ve spojení s § 168 odst. 2 stavebního zákona měl městský soud shledat dotčení stěžovatelky na jejím vlastnickém právu ke stavbě, které se projektová dokumentace týká, tj. shledat její účastenství, a měl tak zrušit rozhodnutí žalovaného. Žalovaný totiž neumožnil stěžovatelce, aby uplatnila své právo k vyjádření svého stanoviska k žádosti o poskytnutí informace.

Stěžovatelka se o řízení o poskytnutí informace přitom skutečně dozvěděla až při nahlížení do správního spisu (toto nahlížení proběhlo 13. 4. 2021 a rozhodnutí žalovaného bylo vydáno 6. 4. 2021).

[39] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit ani s argumentací městského soudu a žalovaného, že dohledávání potenciálně dotčených osob by v tomto případě mohlo nepřiměřeně zatížit správní orgán při posuzování žádosti o poskytnutí informace. Nejvyšší správní soud musí v tomto ohledu naopak aprobovat argumentaci stěžovatelky, že její osoba byla, z pozice jejího vlastnictví dané stavby, pro správní orgány relativně snadno dohledatelná.

[40] Ve světle výše uvedeného se pak Nejvyšší správní soud nemůže dále zabývat ostatními kasačními argumenty stěžovatelky, tj. nedostatečným odůvodněním rozhodnutí žalovaného stran poměření práva na informace a práva na ochranu autorského práva, aplikací tzv. informačního příkazu či otázkou tzv. privilegovaného žadatele. Nejvyšší správní soud totiž, jako přezkumný soud, nemůže činit právní úvahy, které měl primárně učinit městský soud. S ohledem na výše uvedené nedostatky v postupu žalovaného by však bylo neúčelné vrátit věc nejdříve městskému soudu, aby se i těmito otázkami zabýval. Takové posuzování by ostatně s ohledem na vady v postupu žalovaného, bylo předčasné, neboť posouzení uvedených otázek se do značné míry bude odvíjet od stanoviska stěžovatelky jakožto osoby, která může být poskytnutím informace dotčena. Žalovaný se proto musí ve svém rozhodnutí řádně zabývat zájmy dotčených osob (bod [43] tohoto rozsudku) a také výše uvedenými aspekty řízení o poskytnutí informace, na které upozorňuje stěžovatelka (první věta tohoto bodu).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a rozsudek městského soudu proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského (krajského) soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám rozhodnout i o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[42] V nynější věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost než žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodnutí žalovaného sám zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Žalovaný musí před posouzením žádosti o poskytnutí informace (projektové dokumentace) vyzvat *toho, kdo dokumentaci pořídil, případně vlastníka stavby*, aby případně mohl vyjádřit své stanovisko k poskytnutí této informace. Jen tak bude naplněn požadavek, který je zakotven v ustanovení § 168 odst. 2 věta druhé stavebního zákona ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 256/2017-48 (bod [33] tohoto rozsudku).

[43] Nejvyšší správní soud dodává, že se v rámci svého přezkumu nezabýval otázkou, zdali v této věci převažuje zájem stěžovatelky či žadatelky o poskytnutí informace. Nejvyšší správní soud proto závěry tohoto posouzení nijak nepředjímá, neboť to bude úkolem

pokračování

žalovaného v dalším řízení. Žalovaný tak musí poměřit zájem stěžovatelky, který ta spatřuje v ochraně autorského práva či bezpečnosti zahraničních politických delegací a zájem žadatelky, která jej odůvodňuje efektivní ochranou pražské památkové rezervace.

[44] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka tak má právo na náhradu nákladů v plné výši, neboť ve věci měla úspěch.

[45] Náklady řízení o žalobě činí 4 000 Kč. Tato částka se skládá z poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a z poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě.

[46] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokátky. Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 2 x 300 Kč. Odměna advokátky za zastupování před Nejvyšším správním soudem celkem činí 6 800 Kč. Jelikož zástupkyně stěžovatelky je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč, na celkových 8 228 Kč. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy spolu se soudním poplatkem celkem představovaly 13 228 Kč.

[47] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 17 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Jany Matiskové, advokátky (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

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

V Brně 24. ledna 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu