

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **J. C.,** zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2015, č. j. MV-12730-5/KM-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 40/2015 – 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 40/2015 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Tímto bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Policejního prezidia (dále jen „Policie“), ze dne 6. 1. 2015, č. j. PPR-36811-2/ČJ-2014-990140, kterým byla odmítnuta stěžovatelova žádost o poskytnutí *„vymezení působnosti územních odborů a obvodních oddělení policie v elektronické podobě, konkrétně v systému GIS, a zaslání těchto vymezení (vektorových vrstev) v podobě strojově čitelných prostorových dat, tedy ve formátu shapefile či Esri Geodatabase (nikoli PDF) za celé období, za které je má policie k dispozici ...“*

[2] Důvodem odmítnutí žádosti byla skutečnost, že poskytnutím požadovaných vektorových map by došlo k porušení ochrany autorských práv třetích osob ve smyslu § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění

v době rozhodné (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Mapy dle správních orgánů představují dílo vytvořené příslušníky policie, kteří nedali souhlas s jejich zveřejněním v požadovaném formátu.

[3] Městský soud tomuto posouzení přisvědčil. Konstatoval, že žalobní námitky se omezují na nesouhlas s posouzením žalovaného, který však v odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelovy námitky dostatečně vypořádal a svůj názor na rozhodnutí Policie náležitě vyjádřil.

[4] Shodně jako žalovaný vycházel z toho, že k aplikaci citovaného ustanovení je třeba dotčení autorských práv třetích osob. Byť v projednávané věci Policie k vektorovým mapám vykonávala majetková práva, poskytnout je nemohla, jelikož rozsah jejich výkonu byl omezen smluvní licencí autora díla, který s dalším šířením neprojevil souhlas (viz čestné prohlášení Ing. V. B. z 16. 2. 2015).

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatel na prvém místě vyjádřil nesouhlas s tím, jaký význam byl připisován zmíněnému čestnému prohlášení. Z § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím dovozuje, že městský soud měl přezkoumávat důvodnost odmítnutí informace Policií a k důkazu čestným prohlášením nepřihlížet, jelikož vzniklo až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný nemohl do věci vnášet nová skutková tvrzení a skutková podstata, ze které vycházela Policie, neměla oporu ve spise.

[6] Následně se věnoval povaze požadovaných informací. K tomu předně upozornil, že se městský soud ani žalovaný správní orgán dostatečně nevypořádaly s jeho námitkou, že nepožaduje hotovou mapu (kartografické autorské dílo), pouze zdrojová data v podobě vektorových linií (vektorových map). Jednak je nepovažuje za jedinečný výsledek svobodného tvůrčího výběru autora, tedy ani za dílo ve smyslu § 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění v době rozhodné (dále jen „autorský zákon“). Dále má za to, že naplňují znaky přípravné úřední dokumentace. Navíc i kdyby se jednalo o jedinečný výsledek činnosti autora spočívající v jeho tvůrčím výběru z různých možností shromáždění, třídění a vyhodnocování dat, šlo by o databázi ve smyslu § 2 odst. 2, věty druhé, autorského zákona, tj. dílo souborné, pro které platí zvláštní omezení podle § 36 téhož zákona.

[7] Naznačil, že důvody, pro které nebyly informace poskytnuty, považuje za účelový postup sloužící k obejití informační povinnosti. Nikdo však nemůže odepřít plnění povinností vyplývajících z Listiny základních práv a svobod na základě soukromoprávního jednání, Policie proto měla informace poskytnout a nést případné soukromoprávní následky. Projednávanou věc považuje za skutkově a právně odlišnou od situace, kterou Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku ze dne 20. 7. 2016, č. j. 3 As 159/2015 – 32.

[8] Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[9] Žalovaný rozporoval názor stěžovatele, dle kterého správní soudy přezkoumávají pouze důvodnost odmítnutí žádosti o informace ze strany prvostupňového orgánu – za těchto okolností by totiž postrádalo smysl, aby bylo žalováno rozhodnutí odvolacího orgánu. Nesouhlasí ani s názorem na koncentraci správního řízení, naopak má za to, že i ve věci žádosti o poskytnutí informace se uplatňuje koncepce jednoty řízení.

[10] Zdůraznil, že požadované informace nepředstavují úřední dokumentaci, kterou by Ing. B. připravoval v rámci svých služebních povinností. Nelze aplikovat ani výjimky podle § 36 či § 91 autorského zákona. Ztotožnil se s názorem stěžovatele, že projednávaná věc není podobná situaci řešené ve věci sp. zn. 3 As 159/2015, odmítá však námitku, že by docházelo ke snaze obejít informační povinnost skrze soukromoprávní prostředky.

[11] Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Předně se zabýval námitkou, dle které měl městský soud přezkoumávat důvody odmítnutí informace, jež ve svém rozhodnutí uvedla Policie, nikoli důvody rozhodnutí žalovaného. Je nasnadě, že pokud by tato výtka byla opodstatněná, bez dalšího by představovala důvod ke zrušení napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že důvodná nebyla.

[14] Argumentace stěžovatele vychází z § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého [p]*ři 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*.

[15] Z dikce citovaného ustanovení nevyplývá, že by předmětem přezkumu správních soudů mělo být prvostupňové rozhodnutí, jak stěžovatel dovozuje, naopak. Je v něm výslovně uvedeno, že soudní přezkum se týká *rozhodnutí o odvolání*, v projednávané věci tedy rozhodnutí žalovaného a jeho důvody. V tomto ohledu nezavádí zvláštní pravidla oproti obecné úpravě soudního přezkumu správních rozhodnutí podle s. ř. s.

[16] Význam ustanovení tkví v tom, že správní soud má povinnost sám posoudit, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti, a pokud dospěje k závěru, že nikoli, zruší obě

správní rozhodnutí a povinnému subjektu nařídí informace poskytnout. V praxi to znamená, že nejprve zhodnotí, zda obstojí důvody k odmítnutí žádosti podle napadeného rozhodnutí. Pokud nikoli, nezávisle na obsahu napadeného rozhodnutí posoudí, zda poskytnutí informací nebrání ještě nějaké jiné důvody. Teprve poté může povinnému subjektu nařídit poskytnutí informací. V případě, kdy takto nepostupuje, je povinen v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlit proč (srovnej zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65, a ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, publ. pod č. 2128/2010 Sb. NSS).

[17] Lze tedy uzavřít, že z § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nikterak nevyplývá, že by předmětem přezkumu správních soudů bylo rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 téhož zákona; zcela standardně jím je až rozhodnutí o odvolání dle § 16. Městský soud proto v souladu se zákonem přezkoumával důvody rozhodnutí žalovaného.

[18] Nejvyšší správní soud mohl následně přistoupit k námitkám, které se týkají podstaty projednávané věci, tedy otázky, zda byl dán důvod k omezení práva na informace ve smyslu § 11 odst. 2 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím. Při tom nicméně zjistil, že napadený rozsudek není způsobilý věcného přezkumu, jelikož městský soud nevypořádal většinu žalobních bodů, a jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomuto důvodu nepřezkoumatelnosti srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS).

[19] Předně v tomto ohledu upozorňuje, že žalobní argumentace nepředstavovala pouhý nesouhlas s právním názorem žalovaného, respektive irelevantní polemiku s ním, jak městský soud zřejmě dovozoval. Stěžovatel v žalobě reagoval na důvody napadeného rozhodnutí a prezentoval mnoho argumentů, kterými je zpochybňoval.

[20] Důvodem k omezení práva na informace byla dle žalovaného skutečnost, že by poskytnutím vektorových map *byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského nebo práv souvisejících s právem autorským (dále jen "právo autorské")* podle § 11 odst. 2 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím. V projednávané věci tedy šlo o to, zda je tu takové autorské právo třetí osoby, jehož ochrana by byla poskytnutím vektorových map porušena.

[21] Stěžovatel zaprvé nesouhlasil s tím, že vektorové mapy jsou dílem ve smyslu § 2 autorského zákona, protože je nepovažuje za výsledek tvůrčí duševní činnosti autora. V reakci na argumentaci žalovaného, dle které se má jednat o databázi ve smyslu odst. 2 zmíněného ustanovení, uvedl, že požadoval pouze data o územní působnosti policejních služeben, která nejsou výtvorem autora, ale předem pevně stanovená.

[22] Zadruhé vyložil názor, dle kterého i kdyby mapy dílem byly, jsou vyloučeny z autorské ochrany na základě § 3 odst. 1 písm. a) autorského zákona, jelikož se jedná o tzv. přípravnou úřední dokumentaci a tedy o úřední dílo, u kterého je dána výjimka z ochrany podle práva autorského ve veřejném zájmu.

[23] Zatřetí vznesl argumenty pro situaci, kdy by se městský soud neztotožnil ani s jednou z předchozích úvah. Uvedl, že dílo by bylo tzv. zaměstnaneckým dílem ve smyslu § 58 autorského zákona (u těchto děl vykonává autorova majetková práva zaměstnavatel, není-li stanoveno jinak). Vymezil se proti odůvodnění žalovaného, dle kterého se o tento typ díla nejedná, neboť jeho vytvoření nespadá do služebních povinností Ing. B. a ze spisové dokumentace nevyplývá, že by mu k vytvoření vektorových map byl dán příkaz, naopak (viz zmiňované čestné prohlášení). Stěžovatel má za to, že tyto skutečnosti nevylučují naplnění definice zaměstnaneckého díla dle citovaného ustanovení, tedy že dílo bylo vytvořeno ke splnění povinností vyplývajících ze služebního vztahu. Za podstatné považuje, že se jedná o informace vztahující se k Policii a k pracovní náplni Ing. B., že k jejich zpracování využil informace a software zaměstnavatele. Navrhl také, aby se soud Ing. B. na okolnosti věci dotázal.

[24] Dále se vyjádřil ke zmiňovanému čestnému prohlášení, ze kterého má mj. vyplývat, že Ing. B. omezil výkon majetkových práv Policie (tato skutečnost by byla relevantní jak v situaci, kdy by se jednalo o zaměstnanecké dílo, tak tehdy, kdy by je Policie užívala na základě smluvní licence, pozn. NSS). Celou tuto konstrukci označil za účelovou, protože o ní nesvědčí nic jiného, než čestné prohlášení, které bylo podepsané až v reakci na stěžovatelovu žádost o poskytnutí informací a po vydání rozhodnutí Policie. V této souvislosti upozornil na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2004, č. j. 6 A 136/2002 – 35. Svoji argumentaci dále rozhojnil v kasační stížnosti, viz bod [7] tohoto rozsudku.

[25] Konečně zmínil, že i kdyby závěry žalovaného přijal, informaci by stejně bylo možné poskytnout, a to např. formou licence podle § 14a zákona o svobodném přístupu k informacím.

[26] Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel v žalobě prezentoval komplexní argumentaci. Částečně sice byla převzata z odvolání, s ohledem na její obsah se však jednalo o relevantní zpochybnění závěrů žalovaného, které navíc zahrnovalo reakci na jeho odůvodnění. Za těchto okolností jí měl městský soud věnovat dostatečnou pozornost. V napadeném rozsudku však v podstatě konstatoval pouze to, že se ztotožnil se závěry žalovaného a informaci nebylo možné poskytnout s ohledem na smluvní licenci. Takové odůvodnění neskýtá dostatečnou odpověď na stěžovatelovy námitky, a bude proto nutné, aby ji městský soud poskytl v dalším řízení. Postupně se vyjádří ke všem otázkám, které stěžovatel v žalobě nastolil, a vyloží k nim vlastní ucelený názor, podepřený srozumitelně a logicky formulovanými argumenty.

[27] Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud nemohl v této fázi řízení zabývat meritem věci. Pro úplnost dodává, že námitkami, dle kterých: (i) skutková podstata, ze které vycházela Policie, neměla oporu ve spise, a příslušné podklady nepřípustně doplnil až žalovaný a (ii) se u souborného díla, kterým je i databáze, uplatní zvláštní omezení, se nezabýval proto, že byly nepřípustně uplatněny až v kasační stížnosti, přestože tak stěžovatel mohl učinit již v řízení před městským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

V. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. března 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu