**Nahlížení do spisu, pořizování kopií ze spisu,**

**vydání kopie stavební dokumentace**

Tento právní názor je vydáván s ohledem na obdržení zprávy veřejného ochránce práv (dále také jen „VOP“) o šetření postupu stavebního úřadu při řešení žádosti o pořízení kopie statického posouzení ze spisu a s ohledem na praktické zkušenosti odboru stavební úřad Krajského úřadu Karlovarského kraje, kdy se v poslední době množí případy odvolání či stížnosti proti odepření práva nahlížet do spisu.

Dotčená právní úprava:

* zákon č*.* 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (§ 38 odst. 1: „Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce.“

§ 38 odst. 2: „Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.“

§ 38 odst. 4: „S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.“)

* zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (§ 168 odst. 2 „Vedení spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu */§ 68 zákona č. 499/2004 Sb*./. 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 odepřít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.

Veřejný ochránce práv dlouhodobě v rámci své činnosti apeluje na správní úřady v tom směru, aby byly v maximální možné míře otevřené k žádostem o poskytování informací, včetně informací shromažďovaných v rámci vedených řízení tak, aby byl naplněn princip otevřenosti veřejné správy občanům, k jehož respektování při své činnosti veřejný ochránce práv správní úřady vyzývá. Otevřenost úřadů při jednání s občany a vstřícný přístup k jejich požadavkům na informace (nahlížení do spisu, včetně pořizování kopií ze spisu) v řadě případů podle veřejného ochránce práv vede k odstranění možných pochybností o správném a kvalifikovaném postupu v dané věci. Pokud je tento princip v rámci vedeného správního řízení naplněn, přispívá to významnou měrou k objasnění celé záležitosti a větší důvěře občanů ve správnost rozhodování správních orgánů, což je jedna z klíčových zásad správního procesu.

Veřejný ochránce práv již v minulosti opakovaně upozorňoval stavební úřady, že ustanovení § 168 odst. 2 druhá věta stavebního zákona („*Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká.*“) nelze proto aplikovat „mechanicky". Jinými slovy **podmiňovat vydání kopie stavební dokumentace souhlasem** vlastníka stavby nebo toho, kdo dokumentaci pořídil, **je namístě jen tam, kde by její vydání mohlo vést k zásahu do ústavně zaručených práv toho, jehož souhlas se žádá.** VOP vyjádřil své přesvědčení, že omezení kopírování projektové dokumentace (dle ustanovení § 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona) jakožto součásti spisu nemůže být absolutní, uplatňované ve všech případech bez rozdílu. **Smysl úplného omezení kopírování projektové dokumentace v ustanovení § 168 stavebního zákona je totiž nejasný a je třeba toto ustanovení dotvořit ústavně konformním výkladem.**

Pravidlo obsažené v ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona lze, dle přesvědčení veřejného ochránce práv, aplikovat pouze v souladu s ústavními principy, tedy tak, aby jeho aplikace v konkrétním případě nebyla v rozporu s právem na spravedlivý proces, a to zejména v neskončených správních řízeních (*pozn.* *VOP „Také po skončení řízení je ale podle ochránce třeba důsledně zvažovat, zda se aplikace předmětného ustanovení stavebního zákona nedostane v konkrétním případě do rozporu s ústavně zaručeným právem na informace, které jsou v držení veřejné správy.“*). Součástí práva na spravedlivý proces je totiž i právo seznámit se v plném rozsahu s podklady řízení, které podle platného správního řádu zahrnuje i možnost pořízení kopií spisového materiálu [nevydáním kopie (části) stavební dokumentace účastníkovi řízení může dojít k významnému ztížení možnosti vyjádřit se ke stavbě].

Veřejný ochránce práv rovněž dlouhodobě zastává stanovisko, že účastníci mají právo nahlížet do spisu (s tímto je ve smyslu § 38 odst. 4 správního řádu spojeno právo, aby správní orgán pořídil kopie ze spisu) po celou dobu řízení. Ani skutečnost, že jako účastníci ještě budou mít stěžovatelé možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, tak není relevantní důvod pro odepření výkonu práva účastníka nahlížet do spisu. Co se týče vydání usnesení správního orgánu o odepření práva nahlížení do spisu (pořízení kopie ze spisu), nutno dále upozornit, že tak musí být učiněno bez zbytečného odkladu (ve smyslu § 71 odst. 1 a 3 správního řádu obecně platí, že úřad je povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, teprve pokud nelze takto rozhodnout, je vázán vydat rozhodnutí do 30 dnů).

Podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky) platí, že jestliže má být jakékoliv základní právo (právo na spravedlivý proces, právo na informace) v konkrétním případě omezeno, nesmí se tak dít samoúčelně, s „holým" odkazem na text zákona, ale výhradně jen pro účel, ke kterému je omezení v zákoně stanoveno. Úřad navíc musí uplatnit princip (test) proporcionality, tedy přiměřenosti. To znamená, že musí uvážit, v jakém nezbytném rozsahu je nutné ústavní právo omezit, aby ještě bylo dosaženo zákonem sledovaného účelu omezení. Jako příklad možného odmítnutí poskytnutí kopie VOP již dříve uvedl vážnější ohrožení vlastnického či jiného práva vlastníka stavby, když toto ohrožení lze věrohodně konstruovat kupříkladu u zkopírování plánů vnitřního uspořádání banky (oslabení zabezpečení) či rodinného domu (ohrožení práva na soukromí), nikoliv však již v případě, kdy soused obávající se zastínění požaduje pouze zkopírovat část projektové dokumentace řešící výhradně vnější rozměry a uspořádání stavby.

**Dále veřejný ochránce práv uvedl, že například ochrana práv projektanta k nehmotnému vlastnictví může vyžadovat uplatnění v ustanovení § 168 stavebního zákona v případě projektové dokumentace obsahující novátorské technické řešení stavby nebo její části, nikoliv však již v otázce uspořádání stavby nebo jejího řešení estetického, neboť k napodobení díla architektonického dochází podle autorského zákona až případnou stavbou, nikoliv již samotným zkopírováním jejích plánů.**

Konečně, jako na významnou oporu v požadavcích účastníků na poskytnutí kopie podkladů ze spisového materiálu probíhajícího správního řízení, veřejný ochránce práv odkazuje i na **judikaturu správních soudů, konkrétně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011 - 69** (publikován jako rozsudek zásadního „precedenčního" významu ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 5/2014 jako rozhodnutí č. 3018; dostupný též na www.nssoud.cz), v němž se soud k problematice vyslovil svojí právní větou následovně: „*Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které opravňuje stavební úřad poskytnout žadateli kopii dokumentace stavby pouze se souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, nebo se souhlasem vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nedopadá na účastníka běžícího stavebního (případně územního) řízení. Tomuto účastníku je stavební úřad povinen pořídit kopii dokumentace v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu z roku 2004."*

Soud zde také vycházel ze srovnání s dřívější právní úpravou nahlížení do spisu ve správním řízení podle starého stavebního zákona, jejíž výklad se nejevil být sporným. Je nepravděpodobné, aby zákonodárce zamýšlel takto významným způsobem změnit, tedy omezit, práva účastníků správního řízení podle stavebního zákona oproti předchozí právní úpravě. Soud se dále vyjádřil k účelu a smyslu tohoto ustanovení: *„Podmiňuje-li tedy § 168 odst. 2 stavebního zákona pořizování kopií dokumentace stavby (a to stavby již postavené, respektive stavby, ohledně níž již bylo ukončeno stavební řízení – viz první argument výše) souhlasem osoby, která buď dílo vytvořila, nebo za jeho vytvoření zaplatila, činí tak proto, aby tyto osoby samy mohly zvážit riziko zásahu do svých autorských či majetkových práv a podle toho povolit či nepovolit kopírování dokumentace či její části. Potenciální „rizikovost“ souseda jako účastníka stavebního řízení, který žádá o kopii dokumentace, je z tohoto pohledu takřka nulová. Soused tak činí proto, aby mohl polemizovat s provedením stavby jako takové nebo s podmínkami, za nichž je povolována; cílem sousedů je zpravidla stavbě zabránit, dosáhnout jejího „zmenšení“, zpřísnit podmínky jejího provozu apod. Nelze rozumně předpokládat, že sousedovi jde ve skutečnosti o to, dostat se „zadarmo“ k dokumentaci a podle ní si postavit vlastní stavbu.“*

Shora uvedenou problematikou se zabýval i poradní sbor ministra vnitra. Z jeho Závěru č. 27 ze dne 6.3.2006, k problematice práva účastníků řízení na pořízení kopie projektové dokumentace ze spisu vyplývá, že **správní orgán je povinen zhotovit účastníkům řízení či jejich zástupcům kopie spisu nebo jeho části, i když je součástí spisu projektová dokumentace.**

Z bližšího prostudování tohoto Závěru vyplývá, že se poradní sbor zabýval otázkou, zda se právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části podle § 38 odst. 4 správního řádu vztahuje, zejména s ohledem na zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., též na projektovou dokumentaci obsaženou ve spise.

Konstatoval, že podle ustanovení § 38 odst. 1 správního řádu účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu. S právem nahlížet do spisu je podle odstavce 4 tohoto ustanovení spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Otázku, které části jsou vyloučeny z nahlížení do spisu, řeší odstavec 6. Podle tohoto ustanovení jde o ty části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije, tzn. jejich kopírování není možné. Projektová dokumentace však zpravidla takové informace nebo skutečnosti neobsahuje, ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu proto nebude možné aplikovat.

Dále je v Závěru poradního sboru uvedeno, že z definice díla obsaženého v § 2 autorského zákona, je zřejmé, že projektová dokumentace může být předmětem ochrany dle tohoto zákona, nemusí tomu tak však být vždy. V konkrétním případě může jít o dílo, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora. V případě, že tomu tak bude, pouze autor má právo své dílo užít a udělit jiné osobě smlouvou oprávnění k výkonu tohoto práva. Jiná osoba může dílo užít bez udělení takového oprávnění pouze v případech stanovených autorským zákonem. Právem dílo užít je též právo na rozmnožování díla. Podle § 13 autorského zákona se rozmnožením díla rozumí zhotovování dočasných nebo trvalých, přímých nebo nepřímých rozmnoženin díla, a to jakýmikoli prostředky a v jakékoli formě, za účelem zpřístupňování díla prostřednictvím těchto rozmnoženin. Podle ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) autorského zákona však do práva autorského nezasahuje ten, kdo v odůvodněné míře dílo užije k úřednímu účelu na základě zákona. Právo účastníka řízení nahlížet do spisu a s tím spojené právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části, včetně projektové dokumentace, slouží k zajištění možnosti účastníka seznámit se s předmětem řízení a tím k zajištění uplatnění jeho dalších procesních práv v řízení. Podle ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z tohoto pohledu tedy lze na pořizování kopií spisu či jeho části účastníkovi řízení nebo jeho zástupci nahlížet jako na užití díla k úřednímu účelu na základě zákona. Kopie nelze použít k žádnému jinému účelu, o čemž by měl být účastník či jeho zástupce poučen, stejně jako o následcích takového jednání. Zpoplatnění bude stejné jako u ostatních částí spisu, tj. podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

**Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad proto žádá stavební úřady v kraji, aby při své činnosti postupovaly v souladu se shora uvedenými právními názory.**