



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **F. Š.**

proti

žalované: **Vězeňská služba České republiky**
sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 6. 2018, č. j. VS-2691-13/ČJ-2018-803001

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí Vězeňské služby České republiky ze dne 6. 6. 2018, č. j. VS-2691-13/ČJ-2018-803001 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) rozhodla o odložení žádosti žalobce o poskytnutí informací z důvodu neuhrazení požadovaných nákladů v zákonné lhůtě. Tato žaloba byla následně postoupena Městskému soudu v Praze, a to z důvodu místní nepříslušnosti soudu, u kterého napadla.
2. Ze správního spisu vyplývá, že žádostí ze dne 1. 1. 2018, Vězeňskou službou zaevidovanou dne 11. 1. 2018 pod č. j. VS-2691-1/2018-803001 (dále též jen „žádost“), požadoval žalobce po žalované poskytnutí následujících informací:

- 1) *Průřezový a odvětvový rozpočet na rok 2018 včetně kapitálových výdajů a rozpisu rozpracovaných nebo plánovaných investic pro rok 2018 a výše - název investice, finanční plnění, termín realizace, spoluúčast fondů EU a dalších subjektů ve výši, odpovědná osoba.*
 - 2) *Jmenovité počty zaměstnanců a příslušníků Vězeňské služby ČR u povinného subjektu, plánované a skutečné počty k 1. 1. 2018, průměrný měsíční plat k 31. 12. 2017, roční výše platu včetně odměn brutto u ředitele (ředitelky), zástupců a vedoucího oddělení výkonu trestu (ev. vazby) za rok 2014, 2015, 2016 a 2017.*
 - 3) *Organizační řád s organizační strukturou platný ke dni 1. 1. 2018, jmenovitý seznam managementu - ředitel, zástupci, vedoucí oddělení výkonu trest (ev. vazby) - jméno, příjmení, hodnost, zastávaná funkce, vznik funkce, rok narození.*
 - 4) *Předpisy o BOZP s účinností od 1. 1. 2018, výkazy o pohybu nápadů stížností, podnětů, trestních oznámení a mimořádných událostí v gesci OPAS za roky 2014, 2015 2016 a 2017 u povinného subjektu.*
 - 5) *Rozsah poskytované zdravotní péče pro vězněné k 1. 1. 2018 s uvedením plánovaného a skutečného stavu zdravotního personálu, typ smluvního vztahu (externí, zaměstnanecký), generálie lékařů - jméno, příjmení, atestace, rozsah pracovního úvazku, rok narození.*
 - 6) *Kapacita a zaměření zdravotních služeb u povinného subjektu k 1. 1. 2018 - zdravotnická odbornost, kapacita lůžkového oddělení zdravotnického zařízení u povinného subjektu, existence krizových a izolačních oddělení.*
3. Dne 23. 1. 2018 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým částečně žádost žalobce odmítla. Žalovaná odmítla poskytnout žalobci informace požadované pod body 2) a 5) žádosti.
4. Dne 23. 1. 2018 vydala žalovaná výzvu k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací (dále jen „výzva k úhradě nákladů“). Žalovaná požadovala po žalobci uhrazení nákladů v celkové výši 4 068 Kč, a to podle § 4 Instrukce o sazebníku úhrad. Uvedla, že s přihlédnutím k obsahu žádosti, rozsáhlosti dotazů, četnosti zaslání žádostí jednotlivým organizačním jednotkám i opakování stejných způsobů podání se ze strany žalobce jednalo o šikanózní výkon práva na informace, nesledující účel samotného práva na informace ani veřejného zájmu, v rámci dodržení povinnosti správního úřadu jednat s péčí řádného hospodáře. Žalovaná dospěla k závěru, že dotazy označené čísly 1), 3), 4), 6) a zčásti 2), 5) žádosti vyžadují mimořádně a extrémně rozsáhlé vyhledávání, sběr a zpracovávání informací, neboť vyřízení uvedených částí žádosti představuje pro žalovanou v jejích konkrétních podmínkách časově náročnou činnost, která se objektivně vymyká jakémukoliv jinému běžnému poskytování informací ve smyslu informačního zákona. Vzhledem k rozsahu žádosti vyhledání a sběr informací zaměstná pracovníky šesti oddělení Vězeňské služby ČR, Vazební věznice a ústavu pro výkon zabezpečovací detence v Brně úhrnem na dobu minimálně 20 hodin, přičemž další čas a náklady si vyžádá rozsáhlé kopírování a tisk. Součástí výzvy k úhradě nákladů byla i tabulka s kalkulací výsledné ceny.
5. Proti výzvě k úhradě nákladů podal žalobce stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Na základě toho vydala Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství Praha, dne 3. 4. 2018 Stanovisko, kdy z důvodu nepřezkoumatelnosti požadovanou částku 4 068 Kč nepotvrdila a podle § 16a odst. 7 písm. b) informačního zákona rozhodla o jejím snížení na částku 2 868 Kč.

6. Ve Stanovisku bylo uvedeno, že při stanovení výše úhrady byla mj. zohledněna Instrukce o sazebníku úhrad jakožto vnitřní předpis. Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Brno jako povinný subjekt dle § 2 odst. 1 informačního zákona a organizační jednotka Vězeňské služby České republiky jednala v řízení jako orgán podřízený Ministerstvu spravedlnosti České republiky, což plyne z právní úpravy podle § 11 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“) a rovněž ze zákona o Vězeňské službě a justiční stráž. Podřízenost Vězeňské služby České republiky ve věcech uplatňování práva na svobodný přístup k informacím je uvedena také v Instrukci Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2009, č. j. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení informačního zákona, ve znění Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 6. 6. 2012, č. j. 575/2011-OT-OSV. Aplikovala-li Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Brno coby povinný subjekt vydanou Instrukci o sazebníku úhrad, jednalo se o postup plně souladný se zákonem. Povinný subjekt byl totiž vázán předpisem vydaným nadřízeným správním orgánem a neměl žádný prostor ani zákonnou možnost se od aplikace takového předpisu odchýlit.
7. Namítanou nepřezkoumatelnost nadřízený orgán ve Stanovisku interpretoval tak, že v případě, bude-li povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení však musí být jasné, srozumitelné a zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Nepostačující je, pokud povinný subjekt, jímž byla v posuzované kauze Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Brno, odkáže na Instrukci o sazebníku úhrad a k tomu v tabulce uvede matematický výčet počtu pracovníků. Takto provedené vyčíslení nároku na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace je neurčité. Vyčíslení požadovaných nákladů musí být kvalifikované, přesné a musí z nich být bez jakýchkoliv pochyb patrno, jakým způsobem a na jakou pracovní činnost byly vynaloženy, popřípadě proč. Došlo-li ze strany povinného subjektu k tomu, že požadavek úhrady je odůvodněn jen časovým rozsahem vyhledávání dané informace a doprovodným odkazem na ceník, jenž stanovuje pevnou taxu Kč/hod, jde o vyjádření nepřezkoumatelné. Při takovém vyčíslení žadatel neví, za co přesně by úhradu měl provést. To v důsledku znamenalo, že Vazební věznice a ústav pro výkon zabezpečovací detence Brno nenaplnila jednu z podmínek, která určuje, že vyjádřený požadavek na úhradu nákladů za poskytnutí informace musí být patřičně odůvodněn. Musí být přezkoumatelně uveden způsob výpočtu a právní důvod žádané úhrady v souladu s § 17 odst. 3 informačního zákona a nařízením vlády. Nadřízený orgán dospěl k závěru, že jsou založeny podmínky pro užití § 16a odst. 7 písm. b) informačního zákona, kdy nadřízený orgán výši úhrady sníží.
8. Vězeňská služba České republiky a její povinné subjekty v praxi postupují tak, že úhradu sníží zpravidla o 200 Kč/hod a násobky u položky (pracovníka oddělení), jíž nebylo možné přezkoumat. Původně vyměřená částka 4 068 Kč tak byla snížena na částku 2 868 Kč. Žalobce byl zároveň poučen, že pokud požadovanou částku do 60 dnů od oznámení nezaplatí, žalovaná jeho žádost odloží.
9. Dne 6. 6. 2018 vydala žalovaná napadené rozhodnutí, kterým odložila žádost o poskytnutí informace s tím, že žalobci marně uplynula lhůta k zaplacení úhrady nákladů stanovených ve výši 2 868 Kč.

10. Žalobce v podané žalobě namítal chybějící podklad pro vyúčtování nákladů podle § 2 a násl. nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle informačního zákona (dále též jen „nařízení vlády“). Žalobce namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí a nepřezkoumatelnost požadovaných nákladů pro neexistenci platného sazebníku vydaného v příslušném účetním období. Uvedl, že odkaz na sazebník jiného subjektu, navíc v neaktuálním stavu, svědčí o nízké právní úrovni žalované, a z těchto důvodů požadoval zrušení napadeného rozhodnutí.
11. Žalovaná navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě odkázala na stanovisko Vězeňské služby ČR, Generálního ředitelství Praha ze dne 3. 4. 2018, č. j. VS-1093-2/ČJ-2018-800040-INFZ (dále též jen „Stanovisko“) ve věci stížnosti žalobce podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Dále žalovaná podrobně popsala způsob poskytování informací v podmínkách Vězeňské služby České republiky, zejména uvedla, že Vězeňská služba České republiky byla zřízena zákonem č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky (dále jen „zákon o Vězeňské službě a justiční stráží“) jako ozbrojený bezpečnostní sbor a správní úřad; řídí ji generální ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Vězeňská služba se člení na organizační jednotky, kterými jsou Generální ředitelství Vězeňské služby ČR, které zabezpečuje plnění společných úkolů ostatních organizačních jednotek, jež metodicky řídí a kontroluje; organizačními jednotkami jsou dále vazební věznice, věznice, ústavy pro výkon zabezpečovací detence, Střední odborné učiliště a Akademie Vězeňské služby. Vězeňská služba ČR je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona.
12. Žalovaná dále uvedla, že při vyřizování žádosti o poskytnutí informace je vždy aplikován postup podle Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2009, č. j. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení informačního zákona, ve znění Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 6. 6. 2012, č. j. 575/2011-OT-OSV. Ve věci mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací je postup dán právní úpravou zakotvenou v ust. § 17 informačního zákona, v nařízení vlády a v Instrukci Ministerstva spravedlnosti č. 20/2011 ze dne 14. 7. 2011, č. j. 286/2011-OT-OSV, kterou se stanoví sazebník úhrad za poskytování informací podle informačního zákona (dále též jen „Instrukce o sazebníku úhrad“). Posledně zmiňovaná Instrukce Ministerstva spravedlnosti je zveřejněna na webových stránkách Vězeňské služby ČR na základě povinnosti stanovené v § 5 odst. 1 písm. f) informačního zákona.
13. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Podle § 17 odst. 1 informačního zákona *povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.*
15. Podle § 17 odst. 3 informačního zákona *v případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před*

poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.

16. Podle § 11 odst. 3 kompetenčního zákona je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy pro vězeňství; je mu podřízena Vězeňská služba České republiky. Ministerstvo spravedlnosti zajišťuje telekomunikační síť Vězeňské služby České republiky.
17. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby, přičemž dospěl k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí o odložení žádosti o informace pro nezaplacení požadované úhrady podle § 17 odst. 3 informačního zákona je rozhodnutím, které je způsobilé přezkumu ve správním soudnictví. K tomu v minulosti Nejvyšší správní soud uvedl, že „[t]eprve rozhodnutí o odložení žádosti (a tedy vlastní odeprání informací poskytnout) podle ustanovení § 17 odst. 5 informačního zákona je pod soudní ochranou. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví, neboť tímto rozhodnutím bylo teprve do jeho práva zasazeno. Protože důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016 – 32).
18. Nutno konstatovat, že žaloba je velmi obecná, formulářového typu, a je z ní zřejmý jediný žalobní bod, v němž žalobce namítal nepřezkoumatelnost požadovaných nákladů žalované pro neexistenci platného sazebníku vydaného v příslušném účetním období.
19. Podle § 21 odst. 2 informačního zákona vláda stanoví nařízením zásady stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací.
20. Tímto nařízením je výše zmíněné nařízení vlády č. 176/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle informačního zákona. Toto nařízení vlády zapracovává příslušný předpis Evropské unie a upravuje zásady, podle nichž povinné subjekty stanoví výši úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona. Žalovaná, resp. její nadřízený orgán, Ministerstvo spravedlnosti, vydal instrukci ze dne 14. 7. 2011, č. j. 286/2011-OT-OSV, kterou se stanoví sazebník úhrad za poskytování informací podle informačního zákona (tj. Instrukci o sazebníku úhrad).
21. Otázkou závaznosti interních předpisů obecně se v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 30.3.2011, č. j. 1 Ao 1/2011 – 49 (publ. pod č. 2444/2011 Sb.NSS) či v usnesení ze dne 31.8.2011, č. j. 8 Ao 4/2011 – 22 (publ. pod č. 2443/2011 Sb. NSS). V prvně uvedeném usnesení Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]oudy nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv in abstracto, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.“
22. V usnesení ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 – 22 se pak Nejvyšší správní soud zabýval přímo povahou Instrukce o sazebníku úhrad, přičemž konstatoval, že jí lze považovat za vnitřní předpis či interní normativní akt a lze na ní aplikovat výše uvedené závěry prvního

senátu v usnesení ze dne 30.3.2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49; tedy v případě, „*kdy by pokyny ve vnitřním předpisu (v tomto případě sazebníku) byly v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu ho neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 181/2016 – 23).

23. K charakteristickým znakům interních normativních aktů patří, že jsou vydávány ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy, jsou abstraktního charakteru, omezené závaznosti a musí být v souladu s právními předpisy. Instrukci je tedy možné definovat jako interní předpis abstraktní povahy, který slouží k uspořádání poměrů uvnitř organizačních jednotek veřejné správy nebo v jednotlivých zařízeních veřejné správy na základě zákonem zakotveného vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Předmětná Instrukce o sazebníku úhrad je vydávána Ministerstvem spravedlnosti, které je ústředním orgánem státní správy pro vězeňství; jemu je podřízena Vězeňská služba České republiky (§ 11 odst. 3 kompetenčního zákona).
24. Žalovaná v tomto případě vystupovala v otázkách aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím jako povinný subjekt, který je podřízený Ministerstvu spravedlnosti. Byla tak vázána vnitřním předpisem vydávaným tímto nadřízeným správním orgánem a neměla zde prostor ani zákonnou možnost se od aplikace takového vnitřního předpisu odchýlit. V opačném případě by došlo k vybočení z mezí činnosti veřejné správy a byly by porušeny principy její organizační výstavby stanovené zákonem.
25. Nelze se tak ztotožnit s námitkou žalobce, že bylo odkazováno na sazebník jiného subjektu – naopak, žalovaná právem odkazovala na sazebník svého nadřízeného správního orgánu, kterým byla vázána. K argumentaci žalobce, že neexistoval platný sazebník, resp. že byl v neaktuálním stavu, soud musí konstatovat, že Instrukce o sazebníku úhrad je účinná od 15. 7. 2011, přičemž nebyla zrušena ani nahrazena jinou instrukcí. Jedná se tedy o účinný a platný interní normativní akt, kterým byla žalovaná povinna se řídit.
26. Vzneseným žalobním námitkám nelze z výše uvedených důvodů přisvědčit. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
27. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalované, která byla ve věci úspěšná, totiž žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 29. dubna 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu