

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Ekologického právního servisu, občanského sdružení**, se sídlem Tábor, Převrátiská 330, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 2. 2008, č. j. 10 Ca 139/2007 - 42,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobou ze dne 17. 8. 2007 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2007, č. j. KUJCK 13670/2007-7 OLVV (dále též jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný v souladu s § 16a odst. 7 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) potvrdil úhradu požadovanou Městským úřadem Strakonice, se sídlem Strakonice, Velké náměstí 22 (dále též jen „povinný subjekt“) ze dne 23. 5. 2007.

II.

Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Ze správního spisu vyplynulo, že se žalobce na povinný subjekt se obrátil se žádostí o informace dne 12. 4. 2007. Na výzvu povinného subjektu k zaplacení materiálních a mzdových nákladů spojených s vyhledáváním informací reagoval stížností, na jejímž podkladě žalovaný dne 18. 5. 2007 rozhodnutím č. j. KUJCK 13670/2007-4 OLVV, požadovanou úhradu snížil, avšak současně uvedl, že dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) je orgánem oprávněným stanovit jednotlivé sazby rada obce a dozorovým orgánem nad výkonem samostatné působnosti pak Ministerstvo vnitra. Povinný subjekt následně výzvou ze dne

23. 5. 2007, č. j. taj/241/07, v intencích výše citovaného rozhodnutí žalovaného opětovně žalobci uložil povinnost uhradit náklady za vyhledání požadovaných informací, proti kterému žalobce znovu podal stížnost žalovanému. Ten však v napadeném rozhodnutí, kterým výši úhrady potvrdil, trval na tom, že není oprávněn přezkoumávat výši sazeb schválených usnesením rady města Strakonice a že pouze Ministerstvo vnitra může povinný subjekt vyzvat ke sjednání nápravy. Ministerstvo vnitra potom v průběhu soudního řízení krajskému soudu sdělilo, že povinný subjekt poté, co byl Ministerstvem vnitra požádán o sjednání nápravy, tak učinil usnesením Rady města Strakonice ze dne 20. 6. 2007, č. j. 850/RM/2007.

V odůvodnění zrušujícího rozsudku krajský soud zdůraznil, že ke stížnosti žalobce podle § 16a informačního zákona musí žalovaný přezkoumat nejen důvodnost požadavku úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací ve smyslu § 17 odst. 1 věta poslední informačního zákona (tj. skutečnost, že se jedná o mimořádné náklady), ale i to, zda její výše odpovídá kritériím § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení“). Pokud žalovaný nepřezkoumával, zda hodinová sazba ve výši 263 Kč stanovená povinným subjektem odpovídá kritériím § 7 nařízení proto, že se nepovažoval za oprávněného k takovému přezkoumání, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Žalovaný proto měl, pokud považuje výši úhrady za odpovídající, tuto skutečnost uvést a řádně odůvodnit, a v případě opačném měl rozhodnout ve smyslu § 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona a vyzvat povinný subjekt ke zjednání nápravy. Závěrem krajský soud zdůraznil, že povinností přezkoumat požadovanou úhradu nákladů a přikázat povinnému subjektu zjednání nápravy, se žalovaný nemůže zprostit odkazem na § 124 zákona o obcích.

III.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný kasační stížností. Podstatou jeho argumentace byl nesouhlas s právním závěrem soudu, že ustanovení § 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona je vůči § 124 zákona o obcích ve vztahu speciality.

Zdůraznil, že mu informační zákon neumožňuje přikázat radě obce změnit či zrušit usnesení vydané v samostatné působnosti, a tím provádět nad výkonem samostatné působnosti obce dozor. Pokud však tímto oprávněním disponuje, vzniká otázka, zda v případě usnesení rady obce, proti němuž ostatně stížnost přímo nesměřuje, je možné postupovat podle § 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona a zda je rozhodnutí stěžovatele vykonatelné vůči radě obce. Žalovaný stejně jako v napadeném rozhodnutí zopakoval, že provádění dozoru nad samostatnou působností obce přísluší Ministerstvu vnitra (§ 124 odst. 3 zákona o obcích) a nelze ji informačním zákonem zcela vyloučit. Kromě toho byla touto cestou náprava již zjednána; připuštění opětovného zásahu jinými prostředky by představovalo porušení právní jistoty. O možnosti žalovaného provádět dozor nad usneseními rad obce nic nehovoří ani důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl novelizován informační zákon.

Kromě toho trvá žalovaný na tom, že krajský soud věc nesprávně posoudil také v tom směru, když žalovaného směřoval k rozhodnutí podle § 16a odst. 7 písm. c)

informačního zákona, zatímco žalovaný měl postupovat spíše podle § 16a odst. 7 písm. b) téhož zákona, neboť žalobcem byla podána žádost o informace týkající se přenesené působnosti.

Z výše uvedených důvodů proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

Při projednávání kasační stížnosti vyvstala otázka, zda požadavek úhrady v souvislosti s poskytnutím informací [§ 17 informačního zákona] je autoritativním rozhodnutím správního orgánu či soukromoprávním nárokem obligační povahy. Odpověď na otázku povahy napadeného rozhodnutí z hlediska jeho podřaditelnosti pod definici soudně přezkoumatelných správních rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), je klíčová i pro posouzení existence podmínek řízení.

V.

Závěr, že se v případě požadavku úhrady za poskytnutí informace (§ 17 informačního zákona) jedná o soukromoprávní nárok obligační povahy, má oporu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 6 As 12/2006-64 (dále jen „rozsudek šestého senátu“). V tomto rozsudku šestý senát konstatoval, že požadavek úhrady v souvislosti s poskytováním informací podle § 17 odst. 3 informačního zákona (adresovaný žadateli neformálním oznámením) je svou povahou občanskoprávním vztahem obligační povahy, nikoli autoritativním rozhodnutím správního orgánu, a to z následujících důvodů:

1. Podstatou požadavku úhrady za poskytování informací je naproti sobě stojící právo povinného subjektu účtovat žadateli za poskytnutí informace náklady spojené s pořízením kopií, s opatřením technických nosičů dat a odesláním informací, případně právo účtovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, na straně jedné, a povinnost žadatele vyúčtovanou cenu zaplatit na straně druhé.
2. Náležitosti oznámení povinného subjektu o výši úhrady nejsou informačním zákonem výslovně stanoveny, ale lze dovodit, že z něj musí pouze vyplývat, čeho se povinný subjekt domáhá.
3. Pokud by žadatel výzvě k úhradě nákladů v konkrétní výši nevyhověl, rozhodoval by o nároku povinného subjektu soud na jeho návrh, avšak nikoli v režimu správního soudnictví, nýbrž v občanskoprávním řízení podle části páté o. s. ř. V tomto řízení potom může žadatel o informaci (v postavení žalovaného) uplatnit své námitky proti výši požadované úhrady v rámci své procesní obrany.

Pokud by druhý senát vycházel z názoru vyjádřeného v rozsudku šestého senátu, měl by rozsudek krajského soudu zrušit a žalobu podanou v režimu § 65 s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

VI.

Druhý senát je však názoru odlišného, a z tohoto důvodu nyní předkládá věc rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. Je přitom veden následujícími argumenty:

1. Rozsudek šestého senátu vychází ze znění informačního zákona před jeho novelou provedenou zákonem č. 61/2005 Sb. Tato novela zavedla jako možnost obrany žadatele proti oznámení o výši úhrady za poskytování informací stížnost [§ 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona], o níž rozhoduje nadřízený orgán rozhodnutím (§ 16a odst. 4, 7 a 9 informačního zákona). Ustanovení § 17 informačního zákona týkající se úhrady za poskytnutí informací však zůstalo prakticky beze změny a i přes nově zavedenou možnost přezkumu tohoto oznámení formou stížnosti právní úprava vykazuje v principu tytéž rysy. S ohledem na výše uvedené tak nelze říci, že by rozsudek šestého senátu byl již neaplikovatelný čistě jen v důsledku změny právní úpravy, nicméně nelze zcela souhlasit s jeho dílčím závěrem o neexistenci formálního rozhodnutí. Formu rozhodnutí sice stále nemá oznámení o výši úhrady za poskytnutou informaci (§ 17 odst. 3 informačního zákon), avšak o rozhodnutí ve formálním smyslu lze hovořit v případě rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 7 informačního zákona. K formě rozhodnutí druhý senát odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>).
2. Nejvyšší správní soud si je vědom těžko postižitelné hranice mezi veřejným a soukromým právem, avšak je imanentním úkolem justice tuto nezřetelnou hranici nalézat (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 349/03, dostupné z <http://nalus.usoud.cz>, v němž se tento soud vyjádřil v tom smyslu, že rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí práva jednoduchého a nikoli základních lidských práv). K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru úhrady za poskytnutí informace se nabízí různé cesty: především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování; žádná z nich však nepostihuje problematiku v její plné šíři. Vyjde-li druhý senát z teorie metody právního regulování jako teorie nejspolehlivější (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 As 11/2003 - 50, publikovaný pod č. 630/2005 Sb. NSS, a rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf 81/2004 - 12, publikované pod č. 676/2005 Sb. NSS), pak soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra

účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

3. Aplikuje-li nyní druhý senát výše uvedené závěry na souzenou věc, uvádí nejprve, že o veřejnoprávním charakteru vztahu mezi žadatelem o informace a povinným subjektem (§ 2 odst. 1 informačního zákona) nemá pochyb. Povinnosti povinného subjektu poskytnout informaci koresponduje (až na informačním zákonem předpokládané výjimky) právo žadatele požadovanou informaci (nespadající do okruhu zákonných výjimek) na žádost obdržet. Jako určitou formu záruky dodržení povinnosti poskytnout informaci informační zákon zakotvil zvláštní procesní postup, kterým se může žadatel bránit nezákonnému odmítnutí žádosti či indolenci povinného subjektu (§ 16 a § 16a informačního zákona).
4. Zákonodárce si byl vědom, že povinnost povinného subjektu poskytnout na žádost informaci často bývá spojena s vynaložením nákladů (zejména s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat, odesláním žadateli či s vyhledáním informací, jedná-li se mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací), které by povinnému subjektu jinak nevznikly. V § 17 odst. 3 informačního zákona váže poskytnutí informace na předchozí úhradu nákladů spojených s poskytnutím informace, jejichž výše je žadateli předem sdělena; to vše pravděpodobně jako prevenci situací, kdy by žadatel informaci převzal, ale úhradu nákladů neprovedl. To pro žadatele znamená, že informaci neobdrží, dokud náklady podle § 17 odst. 3 informačního zákona k rukám povinného subjektu nesloží.
5. Z výše uvedeného je zřejmé, že poskytování informací má charakter veřejné služby, kterou ve prospěch žadatelů povinné subjekty plní. Jakkoli Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že „informace“ jako nehmotný statek může a často má pro žadatele nezanedbatelnou soukromou či dokonce komerční hodnotu, a tedy teoreticky by mohla být předmětem ocenění, z konstrukce § 17 informačního zákona vyplývá, že zákonodárce veřejnou službu spočívající v poskytování informací nepojal jako činnost svou povahou tržní. Úhrada nákladů nepředstavuje „cenu informace“ nebo „cenu služby spočívající v jejím vyhledání a poskytnutí“, nýbrž zahrnuje v sobě čistě jen vynaložené náklady povinného subjektu, nenavýšené o zisk.
6. V tomto pojetí se potom úhrada za poskytnutí informace blíží (správnímu) poplatku, a to jak svou saturační, tak regulační funkcí. K saturační funkci správních poplatků lze v neobecnější rovině uvést, že mají alespoň částečně refundovat náklady správního řízení a dalších činnosti správního úřadu související s výkonem státní správy, a to zejména tam, kde jsou tato řízení či jiné činnosti správního orgánu vyvolány žádostí fyzické nebo právnické osoby. Tím je současně vyjádřen i regulační aspekt poplatků jako prevence před podáváním nedůvodných či jinak nadbytečných žádostí. Naproti tomu úkony zahájené správním úřadem z moci úřední zpravidla předmětem poplatku nejsou (srov. § 2 a § 3 odst. 1 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

7. Pro srovnání druhý senát uvádí, že hlavním smyslem úhrady nákladů spojených s poskytnutím informace je kompenzace nákladů nejen na materiální substrát (např. kopie a nosiče dat), ale i za výkon veřejné správy jako služby veřejnosti přesahující běžnou úroveň, v jaké je předpokládána (zde má druhý senát na mysli mzdové náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací). K regulační funkci úhrady nákladů za poskytnutí informací dlužno uvést, že jakkoli je poskytování informací jednou z činností veřejné správy a jakkoli jsou k této činnosti povinné subjekty zákonem povinny, nebylo by žádoucí, aby byl institut poskytování informací nadužíván či dokonce zneužíván, a to zejména v případech rozsáhlého vyhledávání informací, k němuž nutně musí povinný subjekt uvolnit odpovídající personální substrát. Podobnost se správními poplatky je tedy u úhrad nákladů za poskytnutí informací zřejmá, a stejně jako je nepopíratelné, že správní poplatek není soukromoprávním nárokem obligační povahy, nemůže jím být ani úhrada nákladů podle § 17 odst. 3 informačního zákona.

8. Závěrem druhý senát upozorňuje, že si je (i přes shora popsané shodné rysy) vědom rozdílu mezi rozhodnutím podle § 16a odst. 7 informačního zákona a rozhodnutím o odvolání proti výzvě k zaplacení soudního poplatku, pokud jde o aspekt, na který poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 1. 2005, č. j. 2 Azs 252/2004 - 93, publikovaném pod č. 540/2005 Sb. NSS: *„Rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku je rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Toto rozhodnutí nemá samo o sobě za následek ukončení řízení; k němu dochází až rozhodnutím o zastavení správního řízení, proti němuž je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. přípustná. Má-li nezaplacení správního poplatku za následek neprovedení úkonu, lze se soudní ochrany domoci prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Zaplatí-li poplatník k výzvě správního orgánu správní poplatek, o němž má za to, že je nezákonný, může se domáhat jeho vrácení. Správní orgán jeho žádosti buď vyhoví a poplatek vrátí, anebo nevyhoví a žádost o vrácení zamítne; proti zamítavému rozhodnutí se může poplatník po vyčerpání opravných prostředků domáhat ochrany ve správním soudnictví žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.“* Druhý senát je toho názoru, že rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 informačního zákona, má poněkud jiné důsledky. Jak bylo již uvedeno výše, žadateli je informace poskytnuta teprve po uhrazení nákladů spojených s jejím vyhledáváním. Pokud žadatel z jakéhokoli důvodu nesouhlasí s výší úhrady (bez ohledu na to, zda by důsledkem tohoto nesouhlasu bylo pouhé nezaplacení nákladů či zda by se proti sdělené výši nákladů bránil stížností), požadovanou informaci neobdrží. Pokud tedy má na jejím poskytnutí zájem i přesto, že se domnívá, že výše předepsané úhrady nemá oporu v zákoně, musí náklady uhradit a proti jejich výši se bránit až *ex post*, nicméně opět jedině v režimu § 16a odst. 7 informačního zákona, neboť jiný prostředek obrany informační zákon nedává (postup podle § 7 zákona o správním poplatcích nelze použít, neboť úhrada nákladů spojených s poskytováním informací *de lege lata* poplatkem není, jakkoli lze mezi oběma nalézt společné rysy). Současně je třeba poznamenat, že oznámením výše úhrady jde o jistou presumpci budoucího kladného rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informace, což však nevylučuje situaci, že povinný subjekt informaci ani po uhrazení nákladů neposkytne; i zde však přichází v úvahu postup podle § 16a odst. 6 informačního

zákona, tj. stížnost proti nečinnosti povinného subjektu. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že i rozhodnutí o stížnosti proti oznámení výše úhrady za poskytnutí informace má povahu rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, pak by soudní ochranu neúspěšného žadatele o informaci vyloučil zcela. Výše popsaný zvláštní procesní režim upravený v informačním zákoně tak činí aplikaci závěrů uvedených v rozsudku Nejvyšší správní soud č. 540/2005 Sb. NSS, nepoužitelnou.

Ze všech těchto důvodů proto druhý senát shledává důvod pro judikatorní odklon od rozsudku šestého senátu, neboť má zato, že požadavek úhrady za poskytnutí informace představuje autoritativní rozhodnutí správního orgánu ve sféře veřejného práva, které je možné přezkoumat ve správním soudnictví.

Předložená otázka rozšířenému senátu tedy zní:

Je rozhodnutí ve věci požadavku úhrady za poskytnutí informace podle § 17 informačního zákona autoritativním rozhodnutím správního orgánu ve sféře veřejného práva, nebo jde o rozhodnutí o soukromoprávním nároku obligační povahy?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín a JUDr. Marie Turková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 7. května 2009

Šimíček

JUDr. Vojtěch

předseda senátu