

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce Ekologického právního servisu, občanského sdružení, se sídlem Tábor, Pěrvrátiská 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 :

I. Sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace a o výši této úhrady (§ 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady jemu sdělené (§ 16a odst. 7 téhož zákona) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního, ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní [§ 68 písm. b) s. ř. s.].

II. Rozhodnutím podle § 65 soudního řádu správního je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

III. Uhradil-li žadatel i přes zamítnutí své stížnosti do výše úhrady požadovanou částku, aby informaci získal, může se domáhat vydání bezdůvodného obohacení žalobou podle třetí části občanského soudního řádu proti státu nebo jinému povinnému subjektu.

IV. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce podal 12. 4. 2007 u Městského úřadu ve Strakonici (dále také „povinný subjekt“) žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“).
2. Město Strakonice, kancelář tajemníka, výzvou ze dne 23. 4. 2007 žádalo, aby žalobce v souladu s § 17 informačního zákona uhradil náklady spojené s poskytnutím informací. Výše nákladů byla stanovena podle Pravidel pro poskytování informací schválených Radou města Strakonice. Celková částka byla vyčíslena na 1516 Kč. Žalobce byl také výzvou poučen, že požadované informace budou poskytnuty po uhrazení nákladů.
3. Žalobce s výší a způsobem vyčíslení úhrady nesouhlasil; 25. 4. 2007 proto podal stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Žádal, aby byla částka snížena tak, aby činila maximálně 500 Kč.
4. O stížnosti rozhodl Krajský úřad Jihočeského kraje 18. 5. 2007 tak, že výši úhrady částečně potvrdil, částečně snížil a současně přikázal povinnému subjektu, aby zjednal nápravu ve věci poskytnutí informace týkající se samostatné působnosti. Současně žalobce poučil, že proti tomuto rozhodnutí není možné podat odvolání.
5. Žalobci byla následně doručena další výzva povinného subjektu k úhradě nákladů, jejichž výše již byla stanovena v souladu s rozhodnutím krajského úřadu. Žalobce nesouhlasil ani s druhým vyčíslením úhrady nákladů, podal proto 30. 5. 2007 druhou stížnost proti výši úhrady nákladů podle § 16 a odst. 1 písm. d) informačního zákona.
6. Krajský úřad vydal 12. 6. 2007 rozhodnutí o stížnosti, ve kterém úhradu, kterou požadoval povinný subjekt, potvrdil. V odůvodnění uvedl, že není oprávněn přezkoumávat výši sazeb stanovených sazebníkem úhrad, který byl schválen usnesením rady města, protože se jedná o výkon samostatné působnosti. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení rady obce v samostatné působnosti je svěřen výhradně Ministerstvu vnitra. To může vyzvat obec ke zjednání nápravy a pokud k tomu nedojde, podá Ministerstvo vnitra k příslušnému soudu návrh na zrušení takového usnesení rady obce. Krajský úřad je v rámci své pravomoci stanovené informačním zákonem oprávněn přezkoumat, zda jsou náklady požadovány v souladu s § 17 odst. 1 informačního zákona, tj. zda se jedná o náklady spojené s pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat, s odesláním informací, popřípadě tam, kde jsou požadovány i náklady za vyhledávání, zda jde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.
7. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. V průběhu soudního řízení Ministerstvo vnitra krajskému soudu sdělilo, že povinný subjekt poté, co byl Ministerstvem vnitra požádán o zjednání nápravy, tak učinil usnesením Rady města Strakonice ze dne 20. 6. 2007, čj. 850/RM/2007. Krajský soud následně rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

8. 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.
9. Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost. Nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že § 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 nesměruje, 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 rady obce nic nehovoří ani důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl novelizován informační zákon.
10. 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.

Otázka předložená rozšířenému senátu

11. Rozhodující druhý senát předložil rozšířenému senátu otázku, zda je rozhodnutí ve věci požadavku úhrady za poskytnutí informací podle § 17 informačního zákona autoritativním rozhodnutím správního orgánu ve sféře veřejného práva či soukromoprávním nárokem obligační povahy. Odpověď na to, jakou povahu má 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.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

12. Druhý senát dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 13. 12. 2007, čj. 6 As 12/2006 – 64.
13. Šestý senát v tomto rozsudku 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.
14. Uvedl, že 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 na straně druhé povinnost žadatele vyúčtovanou cenu zaplatit. Podle šestého senátu 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. 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. V tomto řízení potom může žadatel o informaci (v postavení žalovaného) uplatnit své námitky proti výši požadované úhrady v rámci své procesní obrany.
15. S těmito závěry předkládající druhý senát nesouhlasí.

Argumentace druhého senátu

16. Je namítáno, že rozhodnutí šestého senátu vycházelo ze znění informačního zákona před novelou (provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.). Ta zavedla možnost stížnosti proti oznámení o výši úhrady, a o této stížnosti rozhoduje nadřízený orgán. Není tu tedy již právní situace z doby rozhodování šestého senátu, naopak je tu rozhodnutí, třebaže – jak druhý senát připouští – formu rozhodnutí stále nemá oznámení o výši požadované úhrady.
17. Při posuzování charakteru vztahu mezi žadatelem o informace a povinnou osobou dospívá druhý senát při užití metody právní regulace k závěru, že jde o vztah práva veřejného. Poskytování informací má charakter veřejné služby, nejde o činnost tržní. Úhrada nákladů není „cenou informace“, ale zahrnuje jen vynaložené náklady. Taková úhrada se svým charakterem i funkcemi (saturační i regulační) blíží správnímu poplatku. Protože je nepopiratelné, že správní poplatek není soukromoprávním nárokem obligační povahy, nemůže jím být ani úhrada nákladů podle § 17 odst. 3 informačního zákona.
18. Závěrem předkládající senát poznamenává, že si je vědom podobnosti řešeného problému s rozhodnutím publikovaným pod č. 540/2005 Sb. NSS, podle něhož je rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a jako takové je ze soudního

přezkumu vyloučeno (s tím, že tu existují jiné možnosti obrany účastníka řízení). Přesto je posuzovaný právní problém jiný: žadatel nemá jinou možnost, než požadovanou úhradu za poskytnutí informace zaplatit, chce-li vůbec informaci obdržet; bránit se může až *ex post*, nicméně stále jen v režimu § 16a odst. 7 informačního zákona.

Rozhodnutí zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb.

19. Pro rozhodnutí rozšířeného senátu má význam nedávné rozhodnutí zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát zkoumal podobnou otázku (usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34). Následuje souhrn právních náhledů zvláštního senátu:
20. Zvláštní senát vyložil, že otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je nutné posuzovat vůči právu na informace samostatně; jde o jiný nárok a jiné právo. Sdělení povinné osoby o výši úhrady (§ 17 odst. 3 informačního zákona) nemůže být rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. Jde o informaci, o „sdělení úřadu straně“, které není exekvovatelné. Je na žadateli, aby zvážil, zda je pro něj „hodnota“ informace taková, aby úhradu zaplatil a informaci pak obdržel. Sdělením výše úhrady (ani negativním vyřízením případné stížnosti) mu právo na informaci odňato ani odepřeno není; uhradí-li požadovanou částku, informaci obdrží.
21. Nastává tedy několik možných situací: žadatel buď úhradu zaplatí (platba je současně zákonnou podmínkou poskytnutí informace) a informaci obdrží, nebo úhradu nezaplatí; v takovém případě povinná osoba jeho žádost odloží (§ 17 odst. 5 informačního zákona).
22. Teprve rozhodnutí o odložení žádosti (a tedy vlastní odepření informaci poskytnout) podle tohoto speciálního ustanovení informačního zákona je pod soudní ochranou [podobně jako při odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu; k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010 čj. 3 Ads 128/2009-71]. 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 zasaženo. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady.
23. Zvláštní senát tedy vyložil, že samotná informace o tom, kolik činí požadovaná výše úhrady, a ani rozhodnutí o stížnosti proti výši částky, nejsou rozhodnutími, která by správní soud přezkoumával. Není-li ale informace poskytnuta a žádost o poskytnutí je odložena, byť jen pro nezaplacení úhrady, přezkoumá zákonnost takového odložení správní soud obvyklou cestou.
24. V případě řešeném zvláštním senátem nastala druhá situace. Žadatel (žalobce) úhradu za poskytnutí informací zaplatil (byla požadována záloha v poloviční výši) a následně podal proti výši úplaty stížnost podle § 16a informačního zákona. Nadřízený orgán o stížnosti rozhodl tak, že výši úhrady potvrdil. Zvláštní senát

uzavřel, že pokud žadatel informaci obdržel a k odložení žádosti nedošlo, může se domáhat vydání tvrzeného bezdůvodného obohacení běžnou civilní žalobou (pořadem práva podle třetí části o. s. ř.), a to vůči státu, resp. státnímu orgánu (nebo jinému, zejména samosprávnému orgánu), který takovou úplatu přijal. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 informačního zákona a k němu vydaných prováděcích předpisů, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií, atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.

25. Je vhodné poznamenat, že v posuzované věci tvrzený kompetenční spor nevznikl, protože žalobce se u správního soudu domáhal zrušení rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti proti výši úhrady, a když jeho žaloba byla odmítnuta (Městský soud v Praze měl spor o výši úhrady správně za soukromoprávní), obrátil se na civilní soud s petitem, jímž žaloval na určení, že výše úhrady se snižuje na částku 500 Kč (z původních 9928 Kč); civilní soud pak inicioval řízení u zvláštního senátu s tím, že podanou žalobu považoval za žalobu podle páté části o. s. ř. (měl tedy za to, že je tu rozhodnutí správního orgánu ve věci soukromého práva), k jejímuž projednání ale příslušný sám není. Zvláštní senát vyložil, že o kompetenční spor tu jít nemůže, protože žalobce se u správního soudu domáhal stručně řečeno zrušení rozhodnutí, zatímco u civilního soudu se domáhal určení práva (nadto tu byl neodstraněný nesoulad mezi petitem civilní žaloby a tvrzeními v ní obsaženými). Není-li tu totožnosti věci, nejde o kompetenční konflikt. Nicméně v dalším výkladu předestřel zvláštní senát svůj právní náhled na věc jak v předchozím bodě uvedeno.

Posouzení předložené otázky

26. Rozšířený senát se proto věcí zabýval s přihlédnutím k závěrům vysloveným zvláštním senátem. Je také vhodné znovu připomenout, že rozhodnutí šestého senátu, proti kterému předkládající druhý senát brojí, se týkalo informačního zákona před jeho novelou, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Rozšířený senát se neztotožnil s tvrzením předkládajícího druhého senátu, že *„ustanovení § 17 informačního zákona týkající se úhrady za poskytnutí informací zůstalo prakticky beze změn a i přes nově zavedenou možnost přezkumu vykazuje v principu tytéž rysy“*. Není tomu tak: novelou došlo k zásadní změně § 17 informačního zákona, který nyní ve svém odstavci 5 stanoví, že pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Před novelou odložení věci upraveno nebylo. Dále byl, jak správně upozornil druhý senát, novelou zákon rozšířen o možnost stížnosti podle § 16a informačního zákona. Šestý senát proto v napadeném rozhodnutí posuzoval situaci, ke které za dnešní právní úpravy nemůže již dojít.
27. V současné době, jak již bylo uvedeno výše v souvislosti s rozhodnutím zvláštního senátu, mohou nastat dvě situace. V první povinný subjekt oznámí žadateli výši úhrady podle § 17 odst. 3 informačního zákona. Pokud žadatel úhradu do 60 dnů nezaplatí, povinný subjekt věc v souladu s § 17 odst. 5 informačního zákona odloží. Žadatel může následně proti odložení žádosti brojit ve správním soudnictví; správní soud pak podrobí svému přezkumu i zákonnost, resp. právnost požadované úhrady. Pokud však dojde k druhé situaci a žadatel úhradu zaplatí, informaci obdrží. Je na žadateli, zda poté či současně s tím podá

stížnost podle § 16a informačního zákona k nadřízenému orgánu, který ve vyřízení stížnosti úplatu může změnit. Není-li žadatel s tímto vyřízením spokojen, má volnost žalovat u soudu běžnou žalobou podle části třetí o. s. ř. na vydání bezdůvodného obohacení.

28. Argumentuje-li druhý senát tím, že vztah mezi žadatelem a povinnou osobou je vztahem veřejného práva, je tato úvaha správná potud, že se týká vlastního práva na informace jakožto subjektivního práva, které skutečně má veřejnoprávní charakter. Povinná osoba vystupuje jako nositel veřejné moci a „*může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli...*“ právě jen tam, kde je o vlastní poskytnutí informací. Sdělení výše požadované úhrady nákladů ale není uložením povinnosti, tím méně vykonatelným. Povinný subjekt tu sděluje, že opatření informací si vyžádá určité náklady, že povinný subjekt může po právu žádat jejich úhradu a předkládá žadateli možnost tyto náklady akceptovat a uhradit, nebo neuhradit. Tímto sdělením - a ani vyřízením stížnosti proti tomuto sdělení - není právo na informace upřeno, právě naopak - jsou vymezeny podmínky, za nichž bude informace poskytnuta. Akceptuje-li žadatel sdělenou částku (což je v praxi naprostá většina případů, neboť jde až na výjimky obvykle o nízké částky za pořízení xerografických kopií dokumentů), informace se mu dostane a jeho právo je tedy saturováno. Dohoda o „ceně“ informace (nákladech s jejím poskytnutím spojené) je dohodou z oboru práva soukromého, žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné. Teprve rozhodnutí o odložení žádosti při neuhrazení sdělené částky je vrchnostenským aktem, jímž je žadateli jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno, a je pak na správním soudu, aby k žalobě rozhodl, zda se tak stalo po právu.
29. Úhrada svou funkcí - úhrady nákladů - plní částečně podobný úkol jako běžné správní poplatky. Po právní stránce ale správním poplatkem není a již proto nelze logicky dovozovat, že – není-li správní poplatek soukromoprávním plněním – takovým plněním nemůže být ani úhrada nákladů.
30. Neobstojí ani argument dovozující nutnost poskytnout ochranu cestou správní žaloby proti rozhodnutí o stížnosti do výše zaplacené úhrady proto, že žadatel nemá jinou možnost obrany než cestou § 16a odst. 7 informačního zákona. Není tomu tak, obranou je tu - jak na to poukázal a zdůvodnil již zvláštní senát - soukromoprávní žaloba na vydání bezdůvodného obohacení.
31. Rozšířený senát proto ze všech vyložených důvodů má za to, že sdělení podle § 17 informačního zákona, jakož i rozhodnutí o stížnosti podle § 16a nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.

Závěr

32. Vzhledem k tomu, že předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně, vrací rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně 21. září 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu