



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **statutární město Zlín**, se sídlem nám. Míru 12, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti osoby zúčastněné na řízení**: Ing. L. M., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2011, č. j. 30 A 32/2011 - 84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2011, č. j. KUZZL/2249/2011, a ze dne 11. 3. 2011, č. j. KUZZL/14366/2011. Prvním z těchto rozhodnutí žalovaný na základě stížnosti žadatele o informace Ing. L. M. (nyní osoba zúčastněná na řízení), který nesouhlasil s výší úhrady požadované Magistrátem města Zlína v souvislosti s poskytováním informací, nařídil podle § 16a odst. 7 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), Magistrátu města Zlína, aby do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí zjednal nápravu, pokud jde o úhradu za poskytnutí informací podle žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 25. 8. 2010, tak, aby požadovaná úhrada byla v souladu s právními předpisy. Druhým jmenovaným

rozhodnutím žalovaný na základě opětovné stížnosti osoby zúčastněné na řízení, podané podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, nařídil Magistrátu města Zlína, aby do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí zjednal nápravu, pokud jde o úhradu za poskytnutí informací podle uvedené žádosti, a to tak, aby požadované informace, jež se týkaly odměn vyplacených vedoucím oddělení a odborů Magistrátu města Zlína v letech 2000 až 2010, byly poskytnuty bezplatně.

Krajský soud v Brně podanou žalobu svým usnesením ze dne 7. 9. 2011, č. j. 30 A 32/2011 - 84, odmítl, a to pro její nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že žalobou napadené správní akty nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud v daném ohledu odkázal na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 - 34, publikované pod č. 2301/2011 Sb. NSS a na navazující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90, publikované pod č. 2164/2011 Sb. NSS, z nichž vyplývá, že sdělení povinného subjektu podle § 17 odst. 3 informačního zákona o tom, že bude požadovat úhradu za poskytnutí informace, a o výši této úhrady, ani rozhodnutí nadřízeného orgánu podle § 16a odst. 7 informačního zákona o stížnosti žadatele, který s výši úhrady nesouhlasí, nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nejsou ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s. Krajský soud se s uvedeným právním názorem plně ztotožnil, a proto rozhodl o odmítnutí žaloby.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel má za to, že zmiňovaná rozhodnutí zvláštního senátu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na danou věc nedopadají. Tato rozhodnutí podle stěžovatele řešila situaci, kdy žadatel o informaci brojil stížností pouze proti výši částky požadované povinným subjektem za vyhledání informace, kdežto v nyní posuzované věci nešlo o potvrzení výše úhrady, nýbrž o „*rozhodnutí, kterými byla zrušena rozhodnutí povinného subjektu*“. Adresátem těchto rozhodnutí přitom není žadatel o informaci, nýbrž stěžovatel jakožto povinný subjekt. Navíc stěžovatel nenapadal v žalobě pouze to, že mu žalovaný nepřiznal náhradu za vyhledávání informací, ale napadal především několik procesních pochybení, kterých se měl žalovaný dopustit před vydáním žalobou napadených rozhodnutí. Vztah žalovaného a stěžovatele nemůže být v dané věci vztahem soukromoprávním, a proto na něho nemohou dopadat závěry vyplývající z citovaných rozhodnutí zvláštního senátu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Naopak, žalobou napadená rozhodnutí podle stěžovatele určovala jeho povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nemůže na ně tedy dopadat kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným usnesením krajského soudu, a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Žalovaný má za to, že krajský soud aplikoval zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu správně, a to bez ohledu na to, že v daném případě rozhodl žalovaný v neprospěch

pokračování

stěžovatele. Dále žalovaný vysvětluje důvody svého rozhodnutí a polemizuje s jednotlivými námitkami uplatněnými stěžovatelem v žalobě.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rovněž navrhla její zamítnutí. V tomto vyjádření dále rekapituluje dosavadní postup povinného subjektu při vyhledávání požadovaných informací a zdůvodňuje, proč podle jejího názoru měly být tyto informace poskytnuty bezplatně. Dále osoba zúčastněná na řízení soudu navrhuje provedení výslechu Mgr. I. D., vedoucí oddělení personálního a vzdělávání Magistrátu města Zlína, a rovněž navrhuje, aby si soud vyžádal od stěžovatele kopie datových CD, které stěžovatel poskytl osobě zúčastněné na řízení v rámci vyřizování dané žádosti o informace.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřená zaměstnankyně s příslušným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS), což stěžovatel dle obsahu kasační stížnosti také činil, byť odkazoval na jiné důvody podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Pod uvedený důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. totiž spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). V každém případě platí, že krajský soud neposuzoval věc meritorně, ani Nejvyšší správní soud se tedy nemohl zabývat tím, zda jsou žalobou napadená „rozhodnutí“ žalovaného v souladu se zákonem, či zda měl povinný subjekt v daném případě vůči osobě zúčastněné na řízení nárok na úhradu za poskytnutí informací, příp. v jaké výši. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl zabývat ani argumenty, které k těmto otázkám uplatnili žalovaný a osoba zúčastněná na řízení ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti, a nebyl tedy ani důvod provádět důkazy osobou zúčastněnou na řízení k těmto otázkám navrhované.

Pokud jde o samotný důvod odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu, že podle citovaných rozhodnutí zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 - 34, a ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90) sdělení povinného subjektu podle § 17 odst. 3 informačního zákona o výši úhrady požadované po

žadatelé za poskytnutí informace ani vyřízení stížnosti žadatele proti tomuto postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem podle § 16a odst. 7 informačního zákona nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť samotná výše úhrady za poskytnutí informace je otázkou soukromoprávního vztahu mezi povinným subjektem a žadatelem o informaci, o níž je v konečném důsledku příslušný rozhodnout až soud v občanském soudním řízení na základě žaloby podané podle části třetí občanského soudního řádu; a pokud jde o žadatelovo veřejné subjektivní právo na informace, uvedené úkony povinného subjektu a nadřízeného orgánu do tohoto práva konečným způsobem nezasahují, k tomu dochází až případným rozhodnutím povinného subjektu o odložení žádosti pro nezaplacení požadované úhrady podle § 17 odst. 5 informačního zákona, proti němuž je podle citovaných usnesení zvláštního a rozšířeného senátu přípustná žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že v daném případě měla být žaloba primárně odmítnuta z toho důvodu, že ji podal stěžovatel (statutární město Zlín) jakožto osoba k tomu zjevně neoprávněná.

V prvé řadě je nutno konstatovat, že povinným subjektem, jehož zavazují rovněž žalobou napadené úkony žalovaného vydané podle § 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona, není v daném případě stěžovatel (tj. statutární město Zlín), ale pouze Magistrát města Zlína, tedy orgán stěžovatele jakožto územního samosprávného celku (k tomu srov. výčet povinných subjektů podle § 2 odst. 1 informačního zákona). Jak totiž vyplývá ze správního spisu, osoba zúčastněná na řízení požadovala informace o důvodech udělení mimořádných odměn vedoucím oddělení a odborů pouze Magistrátu města Zlína, nikoliv jiných orgánů či organizačních složek stěžovatele.

Co je však zásadní, povinný subjekt (Magistrát města Zlína) zavazují žalobou napadené úkony žalovaného nikoliv z toho důvodu, že by se jednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž by povinnému subjektu nebo stěžovateli jakožto veřejnoprávní korporaci, jehož je povinný subjekt součástí, byly zakládány, měněny, rušeny nebo závazně určovány práva či povinnosti, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti, ale z toho důvodu, že povinný subjekt zde vystupuje jako správní orgán, tj. vykonavatel, a nikoliv adresát veřejné správy, který je vázán „rozhodnutím“ žalovaného, jakožto nadřízeného správního orgánu, o stížnosti na postup povinného subjektu právě při výkonu veřejné správy.

Jak totiž konstatovaly mj. zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaných rozhodnutích, vztah mezi povinným subjektem a žadatelem o informaci je, pokud jde o samotné vyřizování žádosti o informaci, vztahem veřejnoprávním. Povinný subjekt tady vystupuje vůči žadateli o informaci ve vrchnostenském postavení, vykonává vůči němu veřejnou moc (ve formě veřejné správy) tím, že rozhoduje o jeho veřejném subjektivním právu na informace, jež má svůj základ v čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Obdobné konstatování musí platit i pro tzv. nadřízený orgán, který rozhoduje podle § 16 informačního zákona o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a podle § 16a informačního zákona o stížnostech na postup povinného subjektu, mj. pokud jde o výši úhrady za poskytnutí informace.

pokračování

Na těchto závěrech nic ani nemění skutečnost, že správní řád se podle § 20 odst. 4 informačního zákona použije v plném rozsahu pouze na rozhodnutí o odmítnutí žádosti a na odvolací řízení a jeho vybraná ustanovení právě na „řízení“ o stížnosti, přičemž na další postupy podle informačního zákona se použijí toliko základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 správního řádu o nadřízeném správním orgánu. Jak již bylo řečeno, i tyto další postupy jsou v rozsahu, v jakém směřují k samotnému poskytnutí či naopak neposkytnutí požadované informace, výkonem veřejné správy.

Na zmiňovaných závěrech nic nemění ani to, že podle ustanovení § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona, jak jsou vykládána v judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, mohou být povinnými subjekty nejen státní orgány a veřejnoprávní korporace, včetně územních samosprávných celků a jejich orgánů, ale za určitých podmínek i fyzické a právnické osoby soukromého práva. Nejde samozřejmě o jediný případ, kdy zákon svěřuje veřejnoprávním korporacím i soukromým subjektům ve vymezeném rozsahu výkon veřejné správy, přičemž informační zákon navíc počítá s tím, že vyřizování žádosti o informace týkající se přenesené působnosti územního samosprávného celku bude výkonem veřejné správy v přenesené působnosti daného územního samosprávného celku a vyřizování žádosti o informace, jež se týkají samostatné působnosti územního samosprávného celku, bude výkonem veřejné správy v samostatné působnosti (§ 20 odst. 6 informačního zákona). Ani skutečnost, že v daném případě povinný subjekt (Magistrát města Zlína) vyřizoval žádost o informace, jež se týkaly samostatné působnosti stěžovatele, tudíž nezpochybňuje již uvedený závěr o tom, že tímto postupem povinný subjekt vykonával veřejnou správu.

Je pravdou, že výkonem veřejné správy není, jak již konstatovaly zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaných rozhodnutích, samotné sdělení povinného subjektu o výši úhrady za poskytnutí informace. Při „dohadování“ o tom, zda za poskytnutí informace přísluší povinnému subjektu úhrada, případně v jaké výši, mají povinný subjekt a žadatel o informaci rovné postavení, a ani „rozhodnutí“ nadřízeného orgánu podle § 16a odst. 7 informačního zákona o stížnosti proti sdělení výše úhrady nemůže být pro žadatele o informaci ani pro povinný subjekt závazné v tom smyslu, že by s konečnou platností stanovilo výši úhrady. Pokud žadatel o informaci neuspěje v plném rozsahu s touto stížností, ačkoliv je přesvědčen o tom, že povinnému subjektu v daném případě úhrada nenáleží a že mu má být informace poskytnuta bezplatně (případně za nižší úhradu), má možnost buďto úhradu v požadované výši nezaplatit a vyčkat, až povinný subjekt žádost odloží, a proti tomuto odložení se posléze bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., nebo má možnost úhradu zaplatit a dosáhnout tím poskytnutí požadované informace, a současně podat proti povinnému subjektu žalobu podle části třetí občanského soudního řádu a domáhat se vydání bezdůvodného obohacení.

Obdobnou možnost má ovšem i povinný subjekt, pokud z „rozhodnutí“ nadřízeného orgánu o stížnosti přímo [§ 16a odst. 7 písm. b) informačního zákona] nebo nepřímo [§ 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona] vyplývá, že informace musí být poskytnuta za nižší úhradu, než povinný subjekt požadoval, nebo bezplatně. Jak již bylo řečeno, povinný subjekt je tímto stanoviskem nadřízeného orgánu, které se váže

k samotnému výkonu veřejné správy ve formě poskytnutí či neposkytnutí požadované informace, vázán, musí tedy za podmínek vyplývajících ze stanoviska nadřízeného orgánu požadovanou informaci poskytnout, nemusí však s konečnou platností akceptovat výši úhrady z toho stanoviska vyplývající. Tento povinný subjekt, případně právnická osoba, jejíž je součástí, má tedy po té, co informaci poskytne za sníženou úhradu nebo bezplatně, rovněž možnost domáhat se v občanském soudním řízení na žadateli zaplacení příslušné částky úhrady za poskytnutou informaci.

V daném případě se ovšem stěžovatel nedomáhal soudní ochrany návrhem, který by směřoval k zaplacení vyšší částky za požadované informace, namísto toho podal stěžovatel žalobu ve správním soudnictví přímo proti úkonům žalovaného jakožto nadřízeného orgánu, jimiž byly vyřízeny stížnosti žadatele o informace (nyní osoby zúčastněné na řízení). Stěžovatel tedy brojil u správního soudu přímo proti tomu, že povinný subjekt (Magistrát města Zlína) byl jakožto správní orgán nacházející se vůči žadateli o informace ve vrchnostenském postavení povinen v souladu se stanoviskem nadřízeného orgánu poskytnout za vymezených podmínek požadované informace. Již v rozsudku ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46, publikovaném pod č. 477/2005 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud potvrdil názor, že subjekt, který v daném veřejnoprávním vztahu vystupuje ve vrchnostenském postavení, tj. jako správní orgán, se nemůže domáhat některou z žalob ve správním soudnictví směřující vůči úkonu či nečinnosti nadřízeného správního orgánu ochrany svých veřejných subjektivních práv prostě proto, že v daném vztahu žádná taková práva nemá. Nemůže-li tak činit samotný správní orgán, není k tomu oprávněn ani subjekt, jehož je tento správní orgán součástí, v daném případě stěžovatel.

Je tedy zřejmé, že stěžovatel se předmětnou žalobou domáhá ochrany svých tvrzených veřejných subjektivních práv, jichž v daném případě pojmově vůbec nemůže být nositelem, žaloba byla tedy podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou a je zde důvod k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatel měl přitom možnost domáhat se ochrany svých tvrzených soukromoprávních nároků na úhradu za poskytnuté informace v občanském soudním řízení, takovou žalobu však ani u správního soudu jakožto soudu věcně nepřislušného nepodal, nepřipadá tedy v úvahu ani postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Za daných okolností tedy dílčí nesprávnost, jíž se dopustil krajský soud tím, že v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl jako jediný důvod pro odmítnutí žaloby její nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nemohla mít na zákonnost výroku jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby žádný vliv.

Nejvyšší správní soud tak dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, jejímž plněním by jí vznikly náklady.

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. září 2013

JUDr. Lenka Matyášová, Ph. D.
předsedkyně senátu