



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti žalované: **Obec Těrlicko**, se sídlem Májová 474/16, Těrlicko, zastoupena JUDr. Sylvou Totkovou Kolderovou, advokátkou, se sídlem Pavlovova 8, Havířov, týkající se žaloby proti usnesení žalované ze dne 15. 2. 2012, č. j. 556/3/30/12, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2014, č. j. 22 A 24/2013 - 34,

takto:

- I. Kasační stížnost žalované **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející usnesení žalované

[1] Rozsudkem ze dne 25. 2. 2014, č. j. 22 A 24/2013 - 34, zrušil Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) usnesení Rady obce Těrlicko (dále jen „Rada“) ze dne 15. 2. 2012, č. j. 556/3/30/12. Tímto usnesením se Rada žalované usnesla *neposkytovat panu Bc. J. K. žádné informace*.

[2] Krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že výše uvedené usnesení Rady žalované je nezákonné. Především poukázal na to, že Rada žalované de facto částečně vyňala Bc. K. z působnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), v rozsahu, kdy poskytovatelem těchto informací je právě žalovaná. Takový postup je jednak zcela mimo její pravomoc, neboť k němu není oprávněna žádným zákonným

zmocněním, jednak je zcela jednoznačným porušením principu rovnosti občanů před zákonem ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Přesto, že žalovaná měla za to, že pan Bc. K. zneužívá své právo na informace, nebyla oprávněna řešit situaci tak, že mu svým usnesením znemožní paušálně a „jednou provždy“ realizovat právo na informace vůči ní.

II. Kasační stížnost žalované a vyjádření žalobce k ní

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a konečně též nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí s tím, že tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[4] V kasační stížnosti především namítá, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda byl Bc. K. přijatým usnesením Rady stěžovatelky nezákonně vyloučen z možnosti žádat o informace. Stěžovatelka uvádí, že usnesení bylo rozhodnutím o dalším postupu ve vztahu k vyřizování jednotlivých žádostí Bc. K., bývalého tajemníka obecního úřadu stěžovatelky, které jsou svou povahou šikanou stěžovatelky. Dle názoru stěžovatelky je důležité, že její Rada rozhodla, že mají být odmítány pouze ty žádosti, které mají charakter šikanózního výkonu práva.

[5] Dále namítá, že rozsudek krajského soudu je nezákonný pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, nemá oporu ve spisech, neboť jak žalobce, tak krajský soud nevzali v úvahu skutečnosti a neprovedli důkazy, které byly stěžovatelkou navrženy. Těmito důkazy mělo být prokázáno, že Bc. K. jako zaměstnanec měl k požadovaným informacím přístup, a pokud je žádal, činil tak zcela zřejmě s cílem stěžovatelce škodit. Důkazy tak měly odůvodnit postup stěžovatelky, na základě něhož mohla při šikanózním výkonu práva na informace žádosti odmítnout a informace neposkytnout.

[6] V neposlední řadě stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť ten neprovedl důkazy, které navrhovala, a neměl tak dostatek důvodů ke svému rozhodnutí.

[7] K podpoře svých argumentů stěžovatelka obecně odkazuje na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu směřující k ochraně subjektů před šikanózním výkonem práva, zejména pak na rozsudek ze dne 14. 1. 2009, č. j. 4 As 27/2008 – 89, ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 72, ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 As 7/2012 – 56, ze dne 24. 3. 2010, č. j. 8 As 22/2010 – 91, a také dále na nález Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2010, sp. zn. I. ÚS 1556/10.

[8] Žalobce se ke kasační vyjádřil v tom smyslu, že text znění usnesení Rady stěžovatelky s ohledem na užití slova „žádné“ nenasvědčuje výkladu, který se stěžovatelka snaží prezentovat v kasační stížnosti, tedy že Bc. J. K. budou odmítány pouze žádosti, které budou mít šikanózní charakter. Dále poukázal na důvodovou zprávu k usnesení,

z níž vyplývá, že účelem usnesení bylo neposkytovat dotčené osobě žádné informace. Také zmínil sdělení stěžovatelky ze dne 21. 3. 2012 adresované Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, ve kterém starosta stěžovatelky na předmětné usnesení odkazuje a uvádí, že zaměstnanci, který má na starosti poskytování informací, již žádné žádosti Bc. K. nepřiděluje. Skutečnost, že na základě usnesení nejsou uvedené osobě poskytovány žádné informace, pak vyplývá i z vyjádření stěžovatelky pro žalobce (například vyjádření ze dne 15. 5. 2012 a 13. 6. 2012). Závěrem uvedl, že usnesení, jeho účel a aplikace neodpovídají současnému výkladu stěžovatelky v kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Ze spisu vyplynulo, že dne 15. 2. 2012 Rada stěžovatelky přijala na své 30. schůzi usnesení č. j. 556/3/30/12. V tomto usnesení bylo uvedeno: „*Rada obce Těrlicko se usnesla neposkytovat žádné informace pro Bc. J. K.*“. Z důvodové zprávy k uvedenému usnesení vyplývá, že k tomuto kroku bylo přistoupeno vzhledem k množícím se žádostem o informace Bc. J. K., který požadoval z hlediska stěžovatelky mnohdy bezvýznamné informace, avšak jejich poskytnutí bylo časově náročné.

[11] Součástí spisu jsou tyto žádosti pana Bc. K.: ze dne 19. 2. 2012, v níž žádá o *zaslání kopie dokumentu a všech jeho příloh, ve kterém krajský úřad sděluje stěžovateli, že Bc. K. při výkonu funkce tajemníka hrubě neplnil své povinnosti, jak sdělil starosta stěžovatelky na jednání zastupitelstva dne 26. 10. 2011*; ze dne 19. 2. 2012, v níž žádá o *zaslání kopií dokumentů, kterými bylo jednotlivým nájemníkům bytových a nebytových prostor ve vlastnictví stěžovatelky oznamováno vyúčtování služeb spojených s nájemným a oznamována výše přeplatků, eventuálně nedoplatků za rok 2010*; ze dne 19. 2. 2012, v níž žádá o *zaslání kopií faktur – daňových dokladů, případně jiných dokladů, na základě kterých byly hrazeny výdaje na zpracování, vytištění a distribuci Listů Těrlicka č. 3 z roku 2010, č. 1 z roku 2011 a č. 2 z roku 2011*; ze dne 3. 4. 2012, v níž žádá o *zaslání informace, znění usnesení přijatých na 30. schůzi Rady stěžovatelky*; ze dne 23. 4. 2012, v níž žádá o *zaslání kopií evidenčních listů výjezdů požárních vozidel ve vlastnictví stěžovatelky v roce 2011*; ze dne 23. 4. 2012, v níž žádá o *zaslání kopií faktur – daňových dokladů, případně jiných dokladů, na základě kterých byly hrazeny výdaje stěžovatelky v měsíci lednu 2012, včetně výdajů realizovaných prostřednictvím pokladny obecního úřadu*; ze dne 23. 4. 2012, v níž žádá o *zaslání informace, který orgán stěžovatelky rozhodl o podání žaloby ve věci údajné škody způsobené vysláním zaměstnance stěžovatelky Ing. G. na školení v rozsahu přípravy ke zkouškám ZOZ*; ze dne 4. 5. 2012, v níž žádá o *zaslání informace – dokumentu, kterým Ministerstvo vnitra ČR sděluje stěžovateli (Obecnímu úřadu Těrlicko), že při prošetřování poskytnutí dotace na projekt Czechpoint na Obecním úřadu Těrlicko, bylo konstatováno porušení pravidel dotační titulu z důvodů zmanipulování výběrového řízení*.

[12] Ode dne 23. 4. 2012 probíhala mezi stěžovatelkou a žalobcem jako orgánem vykonávajícím dozor a kontrolu nad činností obcí v samostatné působnosti komunikace

ohledně usnesení ze dne 15. 2. 2012. Dne 26. 6. 2012 vyzval žalobce stěžovatelku ke zjednání nápravy uvedeného usnesení, a to do 60 dnů, neboť měl za to, že je nezákonné. Stěžovatelka ve svém sdělení ze dne 4. 9. 2012 uvedla, že vzala na vědomí výzvu žalobce, nicméně Rada stěžovatelky předmětné usnesení potvrdila. Proto dne 17. 9. 2012 žalobce zahájil se stěžovatelkou správní řízení, ve kterém dne 12. 11. 2012 rozhodl o pozastavení výkonu daného usnesení a stanovil stěžovatelce lhůtu 15 dnů ke zjednání nápravy. Dne 29. 11. 2012 podala stěžovatelka rozklad, o němž bylo pravomocně rozhodnuto dne 18. 2. 2013 tak, že se zamítá. Jelikož stěžovatelka nezjedнала ve stanovené lhůtě nápravu, podal žalobce dne 18. 3. 2013 návrh na zrušení předmětného usnesení stěžovatelky ze dne 15. 2. 2012.

[13] Podle § 124 odst. 1 zákona o obcích „*[j]e-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitřní obce ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitřní výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitřní obci. Ministerstvo vnitřní v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitřní své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.*“

[14] Podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, „*[n]ezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitřní podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitřní do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitřní podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitřní takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitřní o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.*“

[15] Podle čl. 17 odst. 1 Listiny „*[s]voboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*“

[16] Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „*[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*“

[17] Podle § 102 odst. 3 věta první zákona o obcích „*[r]ada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo.*“

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážít důvodnost konkrétních kasačních námitek. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro

věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou. Povinnosti vypořádat se se všemi žalobními námitkami může být správní soud zproštěn pouze v případě, že by to bylo vzhledem k výsledku řízení nadbytečné (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[19] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatelky, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný. Krajský soud se sice ve svém rozsudku výslovně nevyjádřil k námitce, že usnesení Rady stěžovatelky bylo rozhodnutím o dalším postupu ve vztahu k vyřizování jednotlivých žádostí Bc. K., jež jsou svou povahou šikanou stěžovatelky, nicméně v kontextu celého rozhodnutí je zřejmé, že pro krajský soud je toto tvrzení nepodstatné z hlediska posuzování zákonnosti předmětného usnesení. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud vyjádřil jasně své úvahy ohledně usnesení stěžovatelky vedoucí jej k jeho závěrům o nezákonnosti tohoto usnesení a ty jsou z odůvodnění napadeného rozsudku zřetelně seznatelné. Proto považuje zdejší soud námitku nepřezkoumatelnosti za nedůvodnou.

[20] K námitce stěžovatelky, že rozsudek krajského soudu je nezákonný pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, nemá oporu ve spisech, neboť jak žalobce, tak krajský soud nevzali v úvahu skutečnosti a neprovedli důkazy, které byly stěžovatelkou navrženy, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou judikaturu, konkrétně na rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS. V něm zdejší soud uvedl, že „*neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto*“.

[21] V projednávaném případě se jedná o určení, zda je usnesení Rady stěžovatelky nezákonné, resp. v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud, vycházející ze správního spisu, proto posuzoval jak znění textu usnesení Rady stěžovatelky, tak důvodovou zprávu k tomuto usnesení, a v neposlední řadě také podání a vyjádření stěžovatelky učiněných vůči žalobci i vůči krajskému soudu, ze kterých vyplynulo, že počet žádostí Bc. K. o informace překračuje rámec obvyklý a s vysokou pravděpodobností zatěžuje extrémním způsobem pracovníky žalované a tyto skutečnosti proto nebylo třeba dále prokazovat. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že nebylo třeba provádět ani další důkaz navržený stěžovatelkou, jímž chtěla prokázat, že Bc. K. k požadovaným informacím přístup měl, a pokud informace žádal, činil tak s cílem stěžovatelce škodit. Krajský soud shledal, že rozhodující je v tomto případě forma, kterou stěžovatelka zvolila k omezení práva Bc. K. na informace, tedy usnesení její Rady. Ta je v rozporu s postupem stanoveným zákonem o svobodném přístupu k informacím, nehledě na skutečnost, zda měl Bc. K. přístup k informacím, o které žádal. Navrhovaný důkaz je tak pro projednávaný případ právně nevýznamný, a proto Nejvyšší správní soud shledal uvedenou námitku za nedůvodnou.

[22] Pro posouzení věci je předně nutné uvést, že žalobce podal návrh na zrušení usnesení stěžovatelky ve smyslu § 124 odst. 3 zákona o obcích, neboť měl za to, že usnesení Rady stěžovatelky je v rozporu se zákonem (§ 124 odst. 1 zákona o obcích). Jeho nezákonnost měla spočívat v tom, že usnesení vylučovalo použití zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k jednomu žadateli na území stěžovatelky, což bylo posouzeno žalobcem jako v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím i právem jednotlivce na informace zakotveným v čl. 17 Listiny.

[23] Smyslem práva na informace, které se řadí mezi politická práva jednotlivců, je především (i když ne výlučně) kontrola činnosti veřejné správy. Cílem této kontroly je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonnosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonnosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 As 68/2008 - 67).

[24] Právo (každého) na informace je zakotveno na mezinárodní úrovni čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, na ústavní úrovni čl. 17 Listiny a na zákonné úrovni je obecná úprava obsažena v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

[25] Přes svou důležitost není právo na informace řazeno mezi tzv. absolutní práva, nýbrž práva kvalifikovaná, která je možno za určitých okolností omezit. Podmínky jeho mezí jsou pak na ústavní úrovni stanoveny obecně v čl. 4 odst. 2 tak, že *„[m]zeze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem“* a konkrétně v čl. 17 odst. 4 Listiny tak, že *„[s]vobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“* Zároveň je nutno brát na vědomí, že *„při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“* (čl. 4 odst. 4 Listiny).

[26] Zákonem o svobodném přístupu k informacím jsou možnosti omezení práva na informace upraveny v § 7 až 11, na jejichž základě jsou chráněny utajované informace, informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů, ochrany obchodního tajemství a důvěrnosti majetkových poměrů apod.

[27] Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou *„státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“* Zákon o svobodném přístupu k informacím v § 2 stanovuje, že mezi subjekty, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, patří i územní samosprávný celek a jeho orgány.

[28] Mezi povinné subjekty k poskytování informací proto patří i stěžovatelka. Každý má tak právo podat k stěžovateli žádost o informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím a stěžovatelka má povinnost této osobě požadované informace poskytnout. S výjimkou výše uvedených omezení.

[29] Rada stěžovatelky má sice pravomoc za stěžovatelku jako za právnickou osobu rozhodovat o poskytování informací (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k

informacím ve spojení s § 102 odst. 3 zákona o obcích), resp. o omezení práva žadatele na informace, musí však při tom postupovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výkon veřejné moci (samosprávné i státní moci) je totiž možno uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

[30] K problematice respektování základních práv jednotlivce orgány veřejné moci a k jejich povinnosti plnit zákonem uložené úkoly se vyjádřil Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, ve kterém „připomíná povinnost šetřit podstatu a smysl práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) s imperativem zákazu případného omezení ... práva ve větší než přiměřené míře. Taktéž ve věci sp. zn. I ÚS 1849/08 Ústavní soud zdůrazňuje, že materiální pojetí právního státu znamená, že orgány veřejné moci jsou povinny se pohybovat nejen z hlediska formálního v hranicích svých pravomocí a kompetencí stanovených ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), ale že výkon těchto pravomocí musí být také po obsahové (materiální) stránce v souladu se základními principy, vyjádřenými v ustanoveních ústavního pořádku. Orgán veřejné moci proto vykonává určitou pravomoc a kompetenci *ultra vires* také tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 4 Ads 105/2011 - 45).

[31] Právo na informace může stěžovatelka, resp. její Rada, omezit pouze ze zákonem uvedených důvodů a způsobem tam uvedeným, přičemž musí být šetřeno podstaty a smyslu tohoto práva. Mezi možnostmi omezení práva na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 7 – 11) nejsou uvedeny ty případy, kdy žadatel o informace podá vícero žádostí o informace v krátkém časovém úseku. Pokud z tohoto důvodu omezila Rada stěžovatelky právo Bc. K. na informace, učinila tak v rozporu se zákonem. Zároveň Nejvyšší správní soud uvádí, že z hlediska výše uvedené judikatury Ústavního soudu jednala stěžovatelka mimo svou pravomoc, když své pravomoci k rozhodování o jednotlivých žádostech o informace využila k paušálnímu omezení práva na informace určité osoby *pro futuro* z důvodu tvrzeného šikanózního výkonu tohoto práva, k čemuž jí žádné zákonné ustanovení neopravňuje.

[32] Je nepochybné, že zákonodárce zvolil široké pojetí přístupu k informacím, a to proto, aby zaručil možnost široké kontroly veřejné správy. Takto (široce) vymezené právo na informace může být i zneužitelné, a to tak, že ze strany žadatele o informace dochází k šikanóznímu výkonu práva na informace. Tento způsob výkonu práva nemůže požívat ochrany, neboť šikanující jej nevykonává s úmyslem kontrolovat veřejnou správu, nýbrž jej zneužívá k jinému účelu, jenž není v souladu se zamýšleným smyslem.

[33] Institutem zneužití práva se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS, v němž zdejší soud konstatoval, že „[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není

takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.“

[34] Zákaz zneužití práva musí být chápán jako výjimka z pravidla. Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.

[35] Proti tvrzenému zneužití práva na informace Bc. K. se stěžovatelka bránila přijetím usnesení její Rady, ve kterém rozhodla, že *nebude poskytovat Bc. K. žádné informace*. Rada stěžovatelky tak rozhodla pro futuro o paušálním odmítnutí poskytnutí jakékoliv informace Bc. K.. Tímto postupem však zcela popřela institut zákazu zneužití práva, neboť ten má být užit zcela výjimečně, a to pokud povinný subjekt-obec v konkrétním případě, tedy v případě konkrétní žádosti o poskytnutí informace zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace jej dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá. Jen pak by se v případě odmítnutí poskytnutí informací samostatným rozhodnutím jednalo o materiální korektiv formálního pojmání práva na informace v souladu s principem spravedlnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 8 As 133/2012 - 35). V projednávaném případě však stěžovatelka jednala odlišně – nevyužila zákazu zneužití práva v rozhodnutích o jednotlivých žádostech s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem žádostí, a tak jí zdejší soud nemůže poskytnout ochranu před zneužitím práva Bc. K.

[36] Stěžovatelka obecně odkazovala na rozpor rozsudku krajského soudu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu směřující k ochraně subjektů před šikanózním výkonem práva. Nejvyšší správní soud se proto mohl touto stížní námitkou, vědom si významu dispoziční zásady ovládající soudní řízení správní, zabývat pouze v takové míře obecnosti, v jaké ji stěžovatelka vznesla. V opačném případě by totiž nepřipustným způsobem nahrazoval vůli stěžovatelky, pokud jde o vymezení předmětu řízení.

[37] Případy, na které stěžovatelka odkazuje, se týkaly především odmítnutí osvobození od soudních poplatků. V uvedených věcech byla důvodem pro neosvobození stěžovatele/stěžovatelky od soudních poplatků podstata sporu o poskytnutí, resp. neposkytnutí informace, přičemž „[z]dejší soud dospěl k závěru, že i v případě, kdy je účastník řízení nemajetný a bylo by tudíž namístě přiznat mu osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s., může mu soud výjimečně toto dobrodíní odeprýt, a to zejména pro povahu sporu či sporů, které tento účastník vede. Takovými spory přitom mohou být i spory týkající se poskytování informací podle informačního zákona, nemají-li vztah k podstatným okolnostem účastnickovy životní sféry (majetku, životních podmínek atd)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 72, a obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012 – 60; nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2010, sp. zn. I. ÚS 1556/10). Nejvyšší správní soud a Ústavní soud uvedly v citovaných věcech, že šikanózní výkon práva na informace v konkrétních případech může být považován za zneužití práva a důvodem pro neosvobození od soudních poplatků. Žádný z uvedených rozsudků (ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

14. 1. 2009, č. j. 4 As 27/2008 – 89) se ale netýká (paušálního) omezení práva na informace usnesením Rady obce a nezákonnosti tohoto usnesení; stěžovatelka ani neuvádí, v čem přesně vidí rozpor těchto rozsudků s rozsudkem krajského soudu, a proto Nejvyšší správní soud považuje předmětné odkazy za nepřipadné.

[38] Jako obiter dictum Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud má stěžovatelka za to, že jí náklady na poskytování informací panu Bc. K. finančně zatěžují, je možno na základě § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím žádat úhradu nákladů za poskytnutou informaci v souladu se sazebníkem úhrad za poskytování informací (§ 5 zákona o svobodném přístupu k informacím). Nejedná se o úhradu za poskytnutou informaci, neboť informace jsou poskytovány zásadně bezplatně, ale jedná se o náhradu nákladů vynaložených na poskytnutí informace – zejména za užitý materiál, tisk či také úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 25).

[39] Podle § 17 odst. 1 informačního zákona jsou povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací *oprávněny* žádat úhradu. Je proto na jejich uvážení, zda budou, či nebudou žádat úhradu nákladů. Otázku úhrad za poskytnutí informací je totiž nutné přezkoumat v každém konkrétním případě samostatně a teprve na základě tohoto posouzení stanovit, zda je úhrada nutná, či nikoliv. Povinný subjekt může požadovat zaplacení celé částky, pouze její části nebo úhradu požadovat nebude (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, publ. pod č. 2301/2011 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností ani nezákonností a ani uvedenou vadou. Kasační stížnost je tak nedůvodná a Nejvyšší správní soud jí podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[41] Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalobci žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu

