



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. J. F.**, zast. Mgr. Pavlem Szkanderou, advokátem, se sídlem Svatoplukova 1209, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 213/2017 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč k rukám právního zástupce Mgr. Pavla Szkandery, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 7. 2017, č. j. KUJI 50359/2017, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí obce Fryšava pod Žákovou Horou (dále jen „obec“) ze dne 9. 6. 2017, kterým byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informace ze dne 31. 5. 2017, v níž požadoval poskytnout vyúčtování právních služeb obci za období červen 2016 až květen 2017, rozpis všech právních služeb po jednotlivých úkonech, dále informaci, kdy byly úkony činěny a po jak dlouhou dobu (a to včetně vyúčtování, popř. faktur), smlouvy na samostatnou právní službu od června 2016 do května 2017 a dále objednávky těchto právních služeb. Obec coby povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o informacích“), dospěla k závěru, že je namístě poskytnutí informace odmítnout, neboť postup žalobce představuje zneužití práva. Žalovaný její závěry v napadeném rozhodnutí potvrdil s tím, že žalobce dlouhodobě vůči obci postupuje šikanózním způsobem.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, pročež zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí obce, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle krajského soudu mezi účastníky nebylo sporu o tom, zda má žalobce právo na poskytnutí daných informací z hlediska obsahového, tj. zda žalobci svědčí právo na jejich poskytnutí. Jádrem sporu byla otázka, zda jednání žalobce spočívající v podání žádosti o informace bylo zneužitím práva ve smyslu intenzity a způsobu výkonu práva na informace, tj. četnosti žádostí a jejich skutečného účelu. Krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobce v období od července 2016 do května 2017 podal celkem osm žádostí o informace, v čemž krajský soud neshledal intenzitu, jež by mohla povinný subjekt zahltit. Požadovaný rozsah vyžádaných informací rovněž krajský soud neshledal zatěžujícím, neboť se většinou jednalo o dokumenty, jež postačovalo pouze okopírovat a zaslat žalobci. Obsáhlost a náročnost zpracování požadovaných informací ze spisu také nevyplývá, obec vždy požadovala úhradu nákladů pouze za pořízení kopií a jejich odeslání žalobci, nevyužila tedy institut mimořádně rozsáhlého vyhledání informací ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Část informací navíc ani nebyla žalobci poskytnuta, poněvadž se jednalo o informace týkající se probíhajícího trestního řízení či se informace vztahovala výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům (§ 11 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.]. Z těchto důvodů krajský soud nepřisvědčil názoru obce a žalovaného, že by se jednalo o šikanózní jednání, tj. o výkon práva, jenž nepožívá ochrany. Důvodem pro posouzení žádostí žalobce o informace coby zneužití práva nemůže být ani skutečnost, že žalobce tyto informace používá v rámci své občanské či politické aktivity kritizující stávající vedení obce; dle krajského soudu musí představitelé obce jakožto veřejně činné osoby s možnou kritikou ve veřejné debatě počítat a být schopni na ni adekvátně reagovat např. v médiích, což je názor podepřený judikaturou Ústavního soudu. Právo na informace ostatně slouží mj. právě k veřejné debatě a informace takto získané mohou být využity i v politickém boji či opozičních aktivitách. Krajský soud nezpochybnil, že dané aktivity mohou být pro obec nepříjemné, avšak tyto nepříjemnosti nemohou být důvodem k odmítnutí žádosti o informace z důvodu zneužití práva. O zneužití práva se tedy dle krajského soudu v daném případě nejedná ani co do četnosti, ani co do obsahu a účelu žádostí žalobce o informace.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož jednání žalobce nebylo zneužitím práva. Stěžovatel je naopak toho názoru, že žalobce užíváním takto získávaných informací k rozšiřování politických názorů a dehonestaci kroků obce nerespektoval primární účel práva na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, jímž je kontrola státních a veřejnoprávních korporací, nikoliv získávání informací pro politickou soutěž; dle stěžovatele tak žalobce svého práva na informace zneužil, čímž překročil rámec daný ústavním pořádkem. Možnost odmítnout žádost o informace z uvedených důvodů stěžovatel podepřel odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012 – 56, a ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62. Stěžovatel se svým rozhodnutím reagoval na to, že žalobce zahlcením obce svými žádostmi sledoval zcela odlišný cíl, který s obsahem poskytnutých informací nijak nesouvisí. Zároveň stěžovatel upozorňuje také na připravovanou novelizaci zákona o informacích, jež má stanovit, že povinný subjekt může informaci neposkytnout, pokud lze dovodit zneužití práva na informace v podobě např. nátlaku na fyzickou osobu či způsobení nepřiměřené zátěže

pokračování

povinného subjektu. Závěrem stěžovatel zdůrazňuje, že se krajský soud vůbec nezabýval dalšími aspekty zneužití práva, konkrétně tím, že jednání žalobce již překročilo rámec daný zákonem o informacích a vedlo k nepřiměřené zátěži povinného subjektu, což naplňuje znaky zneužití práva na informace.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v minulosti byl starostou obce, a proto má zájem na jejím řádném hospodaření a fungování. Účelem žádosti byl pak zejména zájem na transparentním nakládání obce s jejími finančními prostředky. Cílem tištění soukromých letáků i všech podaných žádostí je rozšíření veřejné kontroly nad fungováním obce, žalobce tak informuje ostatní obyvatele obce o takto získaných informacích. Žalobce se vymezuje proti tvrzením, že získané informace používá jako politickou agitaci či dehonestaci současného vedení obce, a zároveň důrazně odmítá, že by se svými žádostmi o informace pokoušel obec šikanovat či paralyzovat její řádný chod. Vyřízení jeho žádostí není náročné na zpracování, ani nedochází k zahlcení povinného subjektu, tudíž žádosti nenarušují další činnost obce. Žalobce nevidí žádný závažný důvod, jenž by převažoval nad jeho právem na informace; jeho žádosti nelze klasifikovat jako zneužití práva. Rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný, protože navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[5] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitka stěžovatele, dle níž se krajský soud nezabýval dalšími aspekty zneužití práva na informace, konkrétně se údajně nevypořádal s tím, že jednání žalobce vedlo k nepřiměřené zátěži povinného subjektu, je svým obsahem námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil tuto námitku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný; krajský soud se srozumitelným způsobem vypořádal s veškerými námitkami uplatněnými v žalobě a náležitě vyložil z jakého skutkového a právního stavu vycházel a své závěry náležitě a dostačujícím způsobem odůvodnil. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah,

jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Rozsahem žádostí žalobce ve vztahu ke stěžovatelem tvrzené nepřiměřené zátěži obce se krajský soud zabýval v bodech 17-19, v bodu 19 pak výslovně vyloučil, že by jednání žalobce mohlo obec zahltit.

[8] Ve věci je stěžejní posouzení otázky, zda je možné označit jednání žalobce za zneužití práva na informace. K věcnému přezkumu je nejprve třeba zdůraznit, že krajský soud zcela vyčerpávajícím způsobem vyložil problematiku zákazu zneužití práva; s četnými odkazy na judikaturu Ústavního i Nejvyššího správního soudu objasnil, proč v případě žalobce ke zneužití práva na informace nedošlo, a vše srozumitelně vysvětlil.

[9] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce podával obci žádosti o informace v předmětném období průměrně méně než jednou měsíčně, což objektivně nelze považovat za zahlcení ani v případě, kdy má obec minimum zaměstnanců a neuvolněného starostu. Žalobce navíc zpravidla požadoval pouze informace, u nichž postačovalo vyhodnotit, zda na ně má nárok, a poté jen pořídit a odeslat kopie příslušných dokumentů. Jak již uvedl krajský soud, obec také nikdy nevyužila institut mimořádně rozsáhlého vyhledání informací, což jednoznačně poukazuje na to, že vyřizování žádostí nebylo nijak zvlášť obsáhlé či časově náročné.

[10] Co se týče účelu, který žalobce svými žádostmi sledoval, ze správního spisu vyplývá, že všechny jeho žádosti směřovaly k obdobným tématům a zaměřovaly se na hospodaření obce s finančními prostředky. Žalobce jako občan obce má nepochybně právo se s takovými informacemi seznámit a podrobit je veřejné kontrole. Skutečnost, že žalobce byl dříve starostou obce, sice v posuzování žádostí o informace nemůže hrát žádnou roli, avšak obecně lze konstatovat, že o to více má zájem dozvědět se, jakým způsobem hospodaření obce pokračuje i po jeho odchodu. Co se týče dopisů žalobce vůči občanům obce, tyto pouze hodnotí hospodaření obce, zpochybňují efektivitu využití finančních prostředků a žalobce se v nich vyjadřuje též k celkové atmosféře v obci a komunitním vztahům. V žádném případě z jejich obsahu nelze vyčíst stěžovatelem tvrzené dehonestování představitelů obce. Žalobce dopisy především usiluje o to, aby se občané více zajímali o dění a rozvoj obce. Není potřeba hodnotit, zda žalobcem předkládaná tvrzení jsou objektivně pravdivá, žalobce pouze v rámci svobody projevu vyjadřuje své názory a je na adresátech těchto dopisů, zda si vytvoří na situaci v obci vlastní náhled a případně si informace také ověří. Je proto nutné vyvrátit tvrzení stěžovatele, dle něhož žalobce svými žádostmi sledoval zcela odlišný cíl, který s obsahem poskytnutých informací nijak nesouvisel, poněvadž získané informace žalobce použil právě na rozšíření veřejné kontroly a veřejné debaty. Žádosti o poskytnutí informací tedy měly legitimní cíl a žalobce tudíž nepopřel ani primární účel práva na informace, jak tvrdil stěžovatel. O zneužití práva se tedy v daném případě nejednalo.

[11] Nejvyšší správní soud ve stručnosti uvádí, že právo na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod stojí na principu, že je zásadně nutné poskytnout veškeré požadované informace, ledaže tomu brání opravdu závažné důvody převažující toto právo. Zákaz zneužití práva je pak prostředkem *ultima ratio*, a má být proto aplikován ve zcela výjimečných situacích. Může se jednat např. o tzv. šikanózní jednání, jímž by měl žadatel v úmyslu poškodit dotčenou osobu, či o kverulační jednání s cílem paralyzovat úřední činnost povinného subjektu. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na svůj rozsudek ze

pokračování

dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66, který ke zneužití práva na informace uvádí, že „[k]verulanti, zjevně šikanózní, či dokonce pracovní kapacitu orgánů veřejné moci z různých důvodů cíleně paralyzující výkon tohoto práva může mít významné negativní důsledky, které za určitých okolností mohou popřít dokonce i smysl a účel práva na svobodný přístup k informacím“, či na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014 – 21, dle něhož „[t]ento 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 práva na informace“. Obecně se k problematice zneužití práva vyjádřil např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 – 48, č. 869/2006 Sb. NSS, v němž je popsáno jednání zneužívající právo jako chování „[z]jevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmou“. V případě žalobce však ke zjevné šikaně, k paralyzaci povinného subjektu ani k žádnému obdobnému patologickému jevu prokazatelně nedošlo, a získané informace rovněž nezneužil k odlišnému, než právním řádem předvídanému účelu.

[12] Nejvyšší správní soud nepochybně, že institut zneužití práva může představovat důvod, na jehož základě povinný subjekt odmítne poskytnout požadované informace, avšak Nejvyšší správní soud má za to, že obsah soudního a správního spisu nedokládají, že by se o případ zneužití práva ze strany žalobce jednalo.

[13] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[14] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly náklady na právní služby advokáta spočívající v jednom úkonu právní služby ve výši 3100 Kč, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], a jednom režijním paušálu ve výši 300 Kč za jeden úkon [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu], celkem tedy 3400 Kč. Náhradu nákladů za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, které žalobce taktéž uplatnil jako úkon v řízení před Nejvyšším správním soudem, nelze přiznat, neboť jeho právní zástupce převzal zastoupení již v řízení před krajským soudem, kde tento úkon vykázal. Z povahy tohoto úkonu přitom vyplývá, že jej lze provést toliko jednou v průběhu řízení, přičemž řízení o kasační stížnosti je třeba pro tento účel vnímat jako jeden celek spolu s řízením o správní žalobě. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce soudu doložil, že je plátce DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku ve výši 714 Kč (21 % z částky 3400 Kč). Celkem tedy žalobci náleží náhrada nákladů řízení ve výši 4114 Kč. K jejímu uhrazení stanovil Nejvyšší správní soud stěžovateli přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. února 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu