U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Vrchy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Obvodního soudu pro Prahu 2** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Městským soudem v Praze**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 14 C 202/2008, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu, ze dne 23. 2. 2007, čj. 44/07 – 17170 – ST: žalobce **T. P.**, a žalovaného **Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1,

takto:

Návrh **se odmítá**.

Odůvodnění:

Návrhem doručeným dne 22. 10. 2009 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, se Obvodní soud pro Prahu 2 domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. mezi ním a Městským soudem v Praze jako soudem ve správním soudnictví ve věci žaloby vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 14 C 202/2008 brojící proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu, ze dne 23. 2. 2007, čj. 44/07 – 17170 – ST.

Z předloženého soudního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Žalobce přípisem ze dne 21. 1. 2007 žádal Pozemkový úřad Brno – venkov (dále jen „pozemkový úřad“) o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Konkrétně se domáhal zaslání kopií všech podkladů, na jejichž základě pozemkový úřad vydal rozhodnutí ze dne 29. 7. 1998, čj. PÚ - 0480/98 – Ka.

Pozemkový úřad přípisem ze dne 5. 2. 2007 informoval žalobce, že provedl předběžný odhad nákladů na pořízení kopií požadovaných dokumentů a vyčíslil je na 12 500 Kč. Cenu stanovil podle sazebníku, který je součástí Příkazu ministra zemědělství ze dne 11. 7. 2005, č. 11/2005. Pozemkový úřad vzhledem k značné výši nákladů vyzval žalobce, aby na jeho účet zaslal 6250 Kč – tedy polovinu vyúčtovaných nákladů - jako zálohu. Žalobce tak učinil. V žalobě podané u Obvodního soudu pro Prahu 2 však uvedl, že mu následně pozemkový úřad zaslal výzvu ze dne 5. 3. 2007, sp. zn. 182/07, čj. 543/2007, ve které nově vyčíslil náklady, jež činily 9938 Kč a vyzval jej k úhradě zbylé částky – tedy 3688 Kč, což žalobce také splnil.

Ještě před výzvou ze dne 5. 3. 2007 podal žalobce u žalovaného stížnost na výši úhrady za poskytnutí informací stanovenou v oznámení pozemkového úřadu ze dne 5. 2. 2007. Žalovaný přípisem ze dne 23. 2. 2007, čj. 44/07 – 17170 – ST, žalobci sdělil, že přezkoumal postup pozemkového úřadu, neshledal v něm žádné pochybení, a proto jej potvrdil.

Žalobce proti výše uvedenému přípisu žalovaného podal žalobu u Městského soudu v Praze jako soudu ve správním soudnictví. Ten usnesením ze dne 11. 11. 2008, čj. 5 Ca 80/2007 – 33, žalobu odmítl. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, čj. 6 As 12/2006 – 64, a uvedl, že „*sama skutečnost, že nyní platné znění zákona zakotvuje institut stížnosti proti sdělené výši úhrady nic nemění na charakteru právního vztahu mezi povinným subjektem a žadatelem o informaci, pokud jde o požadavek úhrady v souvislosti s poskytnutím informací. Tento vztah je, jak konstatoval Nejvyšší správní soud, občanskoprávním vztahem obligační povahy. Povinný subjekt je stále podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona oprávněn pouze žádat úhradu za poskytnutí informací, a ani rozhodnutí nadřízeného orgánu povinného subjektu o stížnosti proti sdělené výši úhrady není autoritativním rozhodnutím úřadu v oblasti veřejné správy, nýbrž stále jde o rozhodnutí o soukromoprávním nároku obligační povahy, v němž na jedné straně stojí právo povinného subjektu účtovat žadateli za poskytnuté informace, a na straně druhé povinnost žadatele vyúčtovanou částku zaplatit.*

V souzené věci žalobce jako žadatel o poskytnutí informace požadavku povinného subjektu vyhověl a úhradu požadovanou povinným subjektem za poskytnutí informace zaplatil. Jestliže se žalobce domnívá, že jím zaplacená úhrada za poskytnutí informace je nepřiměřená, mnohonásobně přesahující skutečné náklady, které povinnému subjektu vznikly, musí své námitky uplatnit v občanském soudním řízení“.

V souladu s poučením městského soudu podal žalobce žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 2. Žalobce mimo jiné nesouhlasil s příslušností obvodního soudu k rozhodování ve věci a požadoval, aby obvodní soud podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. Namítal, že městský soud v rozhodnutí o odmítnutí věci nesprávně použil judikát Nejvyššího správního soudu, který již nelze po novele informačního zákona aplikovat. Žalobce byl jediným účastníkem řízení, pozemkový úřad jím nebyl, nemůže proto být žalovaným. Upozornil dále na skutečnost, že z důvodu neexistence žalovaného by soud neměl možnost přiznat žalobci náhradu nákladů, pokud by s žalobou uspěl. Rozhodnutí ministerstva je podle žalobce vrchnostenským správním aktem, nikoli rozhodnutím správního orgánu o občanskoprávním sporu mezi účastníky.

Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „navrhovatel“) podal návrh na řešení kompetenčního sporu. Nesouhlasil se závěrem městského soudu, že právní vztah, z něhož je dovozován spor mezi stranami v souvislosti s poskytnutím informací podle informačního zákona, je v otázce úhrady za poskytnutí informace soukromoprávním nárokem obligační povahy, v němž na jedné straně stojí právo povinného subjektu účtovat žadateli náklady za poskytnuté informace, na druhé straně povinnost vyúčtovanou cenu zaplatit. *„Žalobce byl před Ministerstvem zemědělství jediným účastníkem řízení a jeho návrh, který je žalobou podle ustanovení § 246 odst. 1 o. s. ř. tedy nemůže mít v souladu s § 250a odst. 1 o. s. ř. žalovaného, neboť povinný subjekt účastníkem řízení před ministerstvem nebyl. Podepsaný soud tedy zastává názor, že není ve věci příslušný k projednání žaloby podle ustanovení § 9 odst. 1 odst. 3 písm. r/1-6 a podle ustanovení § 249 o. s. ř. a příslušných ustanovení zákona č. 131/2002 Sb. iniciuje záporný kompetenční spor.“*

Zvláštní senát o věci uvážil takto:

Nejprve se zabýval tím, zda se v nyní řešené věci skutečně jedná o kompetenční spor mezi soudy ve správním soudnictví a soudy v občanském soudním řízení. Aby tomu tak bylo, musí být splněny podmínky uvedené v § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. Ten stanoví, že kompetenčním sporem je buď spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž již druhá strana vydala pravomocné rozhodnutí (pozitivní kompetenční spor), anebo spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (spor negativní).
V usnesení ze dne 11. 5. 2009, čj. Konf 21/2008 - 89 (dostupné na www.nssoud.cz), vyslovil zvláštní senát následující právní názor: *„základní podmínkou pro to, aby se jednalo o kompetenční spor je, že dvě či více stran vedou řízení o totožné věci. Za totožné věci se považují takové věci, kde je dána totožnost předmětu řízení a totožnost účastníků řízení“*. V souladu s těmito závěry zvláštní senát v nyní řešeném návrhu posuzoval, zda se jednalo o kompetenční spor.

Z přiložených podkladů zvláštní senát zjistil, že žalobce brojil před správním soudem proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2007, čj. 44/07-17170-ST, a žádal, aby Městský soud v Praze toto rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V petitu žaloby u obvodního soudu žalobce ale žádal, aby soud v občanském soudním řízení vyslovil, že *„výše úhrady za poskytnutí informací původně určená Pozemkovým úřadem Brno-venkov v jeho přípisu ze dne 5. 3. 2007, sp. zn. 182/07, čj. 543/2007, na 9928 Kč, se podle ustanovení § 16a odst. 7 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, snižuje na 500 Kč“*. Z výše uvedeného vyplývá, že nebyla naplněna základní podmínka kompetenčního sporu, a to totožnost předmětu řízení. Proto zvláštní senát uzavřel, že v nyní posuzované věci nevznikl kladný nebo záporný kompetenční spor, který by mohl věcně projednat, a návrh odmítl.

I přes tento závěr považuje zvláštní senát za nutné uvést nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů:

Zvláštní senát nezpochybňuje skutečnost, že právo na informace, které je založeno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod, je právem veřejným a poskytování informací má charakter veřejné služby. Vztah mezi žadatelem a povinným subjektem nelze považovat za vztah soukromoprávní, protože si žadatel nemůže svobodně vybírat mezi několika povinnými subjekty, nečiní soukromoprávní návrh, ale žádá o poskytnutí konkrétní informace, kterou mu mají povinné subjekty povinnost poskytnout. Odepřít poskytnutí informací je možné pouze v případech, které stanoví zákon. Pokud tomu tak není, nejsou povinné subjekty oprávněny do práva na informace zasahovat a samy zvažovat, zda je poskytnutí informace vhodné nebo účelné. Tyto závěry se ale vztahují na právo na informace jako takové. Otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je však nutné posuzovat samostatně, protože se jedná o nárok jiný, oddělený od práva na informace.

V České republice je právo na informace bezplatné. V některých případech jsou však požadované informace tak rozsáhlé, že by pořízení kopií a jejich zpracování nadměrným způsobem zatěžovalo povinný subjekt – a to jak finančně, tak časově. Informační zákon proto v § 17 odst. 1 stanovil, že povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací jsou oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Informační zákon tak stanovuje horní hranici úhrady. To je v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Ta v důvodech pro vydání uvádí, že *„při vybírání poplatků by celkový příjem neměl přesahovat celkové náklady na shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření dokumentů, případně se započítáním přiměřeného zisku s příslušným ohledem na požadavky samofinancování dotyčného subjektu veřejného sektoru. Vytváření zahrnuje vypracování a sestavování, rozšiřování může rovněž zahrnovat uživatelskou podporu. Náhrady nákladů, včetně přiměřeného zisku, odpovídající platným účetním zásadám a příslušné metodě stanovení nákladů dotyčného subjektu veřejného sektoru představují horní hranici poplatků, protože je třeba vyloučit nadměrně vysoké ceny. Horní hranice poplatků je stanovena touto směrnicí, aniž je dotčeno právo členských států nebo subjektů veřejného sektoru vybírat nižší nebo vůbec žádné poplatky, a členské státy by měly podporovat subjekty veřejného sektoru, aby dokumenty poskytovaly za poplatky, které nepřesahují mezní náklady na reprodukci a šíření dokumentů“*. Zvláštní senát upozorňuje, že český překlad směrnice sice hovoří o poplatcích, v anglickém textu je však uveden pojem *charges*, který lze přeložit nejen jako „poplatky“, ale také „náklady“. Z povahy věci je nutné vycházet ze smyslu daného pojmu. Za ten soud považuje v českém právním prostředí pojem „náklady“.

Stanovením způsobu a výše úhrady za poskytnutí informací se dále zabývá informační zákon v § 21 odst. 2, který stanoví, že vláda upraví nařízením zásady stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací. Vláda tak učinila nařízením č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ze dne 29. 3. 2006. Nařízení určuje zásady při tvorbě sazebníku úhrad. V § 3 odst. 3 nařízení je upraveno, že povinný subjekt může v sazebníku stanovit a) částku, do jejíž výše nebude po žadateli úhradu nákladů vzniklých na základě jedné žádosti požadovat, b) další případy, v nichž nebude po žadateli

úhradu nákladů vzniklých na základě jedné žádosti požadovat. Z nařízení tedy vyplývá, že povinný subjekt **může** výše specifikované částky upravit, ale není to jeho povinností.

Jak uvedeno, 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. Také tím se odlišuje úhrada nákladů od placení správních poplatků. Pokud je totiž stanovena povinnost za určitý úkon zaplatit poplatek, může od něj správní orgán upustit jen z důvodů stanovených v právním předpise. Nemůže sám rozhodovat, jestli poplatek bude po subjektu požadovat či nikoli. Proto i z těchto závěrů lze odvodit, že úhrada za poskytování informací má odlišný charakter než placení správních poplatků.

Povinný subjekt tedy sám zhodnotí, zda bude náhradu nákladů po žadateli požadovat. Pokud ano, oznámí žadateli výši úhrady podle § 17 odst. 3 informačního zákona. Sdělení o požadované úhradě není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. Jde o „sdělení úřadu straně“, které není exekvovatelné. Žadatel má právo se rozhodnout, zda úhradu zaplatí, platba je však současně zákonnou podmínkou poskytnutí informace. Dále se proto zvláštní senát zabýval dvěmi situacemi: první nastane, pokud žadatel požadovanou částku nezaplatí, druhá vzniká v případě, že náklady uhradí.

Podle § 17 odst. 5 informačního zákona pokud žadatel stanovenou částku do 60 dnů nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009 - 71, správně vyslovil, že *„usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu roku 2004 (respektive rozhodnutí o odvolání proti němu) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a žaloba proti němu je přípustná“*. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, v rámci které se bude mimo jiné zabývat výší úhrady. Tím bude zajištěna nejen ochrana žadatele, ale povinný subjekt nebude mít prostor k zneužívání oznámení o úhradě k tomu, aby neposkytnul požadované informace.

V nyní řešeném případě však nastala jiná, druhá situace. Žadatel (žalobce) úhradu za poskytnutí informací ve výši 6250 Kč zaplatil a následně podal proti výši úplaty stížnost podle § 16a informačního zákona. Nadřízený orgán o ní poté rozhodl tak, že výši úhrady potvrdil. Zvláštní senát proto uzavřel, že pokud k odložení žádosti nedošlo a žadatel v tomto konkrétním případě brojí proti vyčíslení úhrady nákladů a nesouhlasí s jejich výší, může postupovat pořadem práva (třetí část o. s. ř.) z titulu bezdůvodného obohacení, a to vůči státu, resp. správnímu orgánu, který takovou úplatu přijal. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 informačního zákona, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií, atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.

Zvláštní senát poznamenává, že právní úprava úhrady nákladů v informačním zákoně je legislativně nedostatečná, protože se nezabývá všemi důsledky uhrazení či neuhrazení nákladů požadovaných povinným subjektem. Nijak neupravuje mimo jiné to, zda je možné žadatele od úhrady osvobodit kvůli nemajetnosti. Tímto postupem může být zamezeno poskytnutí informací i u oprávněných žadatelů. Kvůli nevhodné právní úpravě také dochází v totožné věci v případě úhrady či nezaplacení nákladů ke zcela odlišným právním následkům a možnostem obrany. Takové řešení je pro žadatele nelogické a může tak být omezeno jejich právo na informace.

Zvláštní senát dále zjistil, že existuje zásadní rozdíl mezi tvrzeními uvedenými v žalobě podané u obvodního soudu a jejím petitem. Žalobce v úvodu žaloby brojí proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 23. 2. 2007, v petitu však žádá, aby soud snížil úhradu určenou v přípisu Pozemkového úřadu Brno – venkov ze dne 5. 3. 2007 na 500 Kč. Další žalobní námitky se týkají neposkytnutí požadovaných informací v elektronické podobě a především žalobcem tvrzeného vadného výpočtu výše úhrady. Z žaloby proto není jasné, zda žalobce podal žalobu proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, proti přípisu pozemkového úřadu, nebo zda nesouhlasí s výší úhrady nákladů jako takových, jak vyplývá ze samotného obsahu žaloby.

Protože není možné jasně stanovit, čeho se žalobce domáhá, vyzve jej obvodní soud, aby upravil žalobu tak, aby ji bylo možné projednat podle části třetí o. s. ř. Pokud tak žalobce učiní, bude obvodní soud posuzovat, zda povinný subjekt vyčíslil úhradu nákladů správně, či zda došlo k bezdůvodnému obohacení.

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

V Brně 15. září 2010

JUDr. Pavel Vrcha
předseda zvláštního senátu