U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **P. Č.,** proti odpůrci: **Ústavní soud,** se sídlem Joštova 8, Brno, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Opatření ředitele soudní správy: Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

takto:

I. Návrh **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 21. 7. 2011 poté, co jej navrhovatel nejprve vadně zaslal Krajskému soudu v Brně, se navrhovatel domáhal zrušení Opatření ředitele soudní správy: Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů ze dne 1. 12. 2009 (dále jen „sazebník“).

[2] Navrhovatel uvedl, že se domáhá přezkumu opatření obecné povahy „*Opatření ředitele soudní správy ÚS ČR, ve znění účinném v den rozhodování soudu*“, protože byl opakovaně zkrácen na svém právu svobodného přístupu k informacím. Dle jeho tvrzení Ústavní soud u každé žádosti o informace odkazuje na sazebník, na vyčíslení úhrady a na způsob úhrady v něm stanovené a odkazuje na soulad sazebníku s právním řádem republiky – tuto skutečnost však navrhovatel zpochybnil.

[3] Navrhovatel konkrétně namítal, že podle sazebníku považuje Ústavní soud za mimořádně rozsáhlé vyhledávání práci zaměstnance přesahující hodinu času. Podle navrhovatele nelze mít za to, že práce v řádu hodin je rozsáhlým vyhledáváním.

[4] Navrhovatel dále brojí proti tomu, že „*sazba za kopie je výší částky obchodní cenou včetně nevyčísleného DPH, nikoli jednotkou úhrady nepřesahující náklady na pořízení kopií*“ a

dále proti tomu, že odpůrce zvyšuje náklady za poskytnutí informace na úkor žadatelů, protože si vynucuje dodání informací *„poštovní dodejnou“*, ač správní řád vyjadřuje, že má poskytovatel informací doručit do vlastních rukou toliko rozhodnutí, nikoli informace, a zejména ne s dodejkou. Podle navrhovatele Ústavní soud sankcionuje přímý přístup k informacím, resp. negativně odměňuje ty, kdo se práva na informace vzdají, a dále kategorizuje žadatele, ač dle jeho názoru zákon jasně vyjadřuje, že jiný přístup k informacím mají toliko žadatelé s licenční smlouvou. Navrhovatel taktéž nesouhlasil s tím, že Ústavní soud požaduje bezhotovostní úhradu či úhradu v hotovosti na pokladně, přestože příjmy Ústavního soudu jsou příjmem státu; poštovné lze tedy účelně hradit poštovními známkami, ostatní také kolkovými známkami.

[5] Navrhovatel dále namítá, že tvrzené opatření není v materiálním souladu se zákony, ale bylo vydáno v rozporu se správním řádem. Proto se domáhá přezkumu materiálně a formálně vadného rozhodnutí odpůrce o stížnosti na neposkytnutí informací a *„přes jeho očekávanou kasaci a vrácení stížnosti k dalšímu řízení s velkou pravděpodobností nedojde k nápravě protiprávního a nezákonného stavu způsobeného platným sazebníkem úhrad bez zásahu adresovaného státního orgánu – bude nadále poškozován a důsledkem aplikace sazebníku bude další žalobní řízení“*.

[6] Podle navrhovatele pokud zákon o svobodném přístupu k informacím vyjadřuje, že povinný subjekt postupuje podle správního řádu, pak také předpokládá, že vydá opatření obecné povahy, nikoli zveřejní jen metodický předpis s výší a způsobem úhrad. Podle navrhovatele *„zákon nemlčí o povinnosti povinných subjektů informací, toliko zákonodárce ukládá pověření k vydávání nezbytného opatření obecné povahy implicitně a obecně“*.

[7] Z výše uvedených důvodů navrhovatel žádal, aby Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy zrušil.

II. Vyjádření odpůrce

[8] Odpůrce ve vyjádření, doručeném Nejvyššímu správnímu soudu 15. 8. 2011, nejprve upozornil na skutečnost, že napadené rozhodnutí ředitele soudní správy Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon 106/1999 Sb.“), ve znění pozdějších předpisů ze dne 1. 12. 2009, bylo s účinností od 15. 7. 2011 zrušeno rozhodnutím předsedy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, č. Org. 34/11.

[9] V doplnění vyjádření ze dne 16. 8. 2011 Ústavní soud uvedl, že napadený sazebník úhrad nelze považovat za opatření obecné povahy, a to ani formálně či materiálně. Zákon č. 106/1999 Sb. ve svém § 17 nepředpokládá vydávání nějakého aktu, natož opatření obecné povahy ve formálním smyslu; pouze povinnému subjektu umožňuje, aby v individuálním případě podmínil poskytnutí informace úhradou částky, která odpovídá nákladům spojeným s poskytnutím informace. Podle odpůrce tak lze sazebník úhrad kvalifikovat jako interní směrnici, jíž se ústavní soud v rámci zákonem poskytnutého správního uvážení sebeomezuje, a to způsobem seznatelným třetím osobám, u nichž tak vzniká pouze a jedině legitimní očekávání, že postup popsaný v interní směrnici bude Ústavní soud zachovávat.

[10] Podle odpůrce nelze považovat napadený sazebník úhrad ani za opatření obecné povahy v materiálním smyslu, neboť z něj z něj neplynou žádná práva ani povinnosti třetím osobám; sazebník jako interní směrnice je závazný pouze pro zaměstnance povinného subjektu, kteří se jím musí řídit, předepisují-li úhradu žadateli o informace dle § 17 zákona č. 106/1999 Sb.

[11] Ústavní soud dále namítal, že teprve oznámení o výši úhrady, jež je ve smyslu § 17 zákona č. 106/1999 Sb. individuálním správním aktem, vyvolává v právní sféře adresáta zákonem předvídané účinky.

[12] Odpůrce uzavřel, že i kdyby připustil, že sazebník je opatřením obecné povahy, bylo by podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. možno sazebník napadat jen společně s žalobou proti nezákonnému rozhodnutí v individuální věci – bez něj sazebník žádné účinky nevyvolává.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení. Zjišťoval, zda lze napadený sazebník – který navrhovatel označuje jako opatření obecné povahy – skutečně za takové opatření považovat, a zda byl navrhovatel aktivně legitimován k podání návrhu.

[14] Otázkou, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků opatření obecné povahy, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

[15] Od roku 2005, od kterého je výslovně v soudním řádu správním upraveno rozhodování Nejvyššího správního soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, došlo k významnému posunu od formálního k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Z rozhodnutí Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, či usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, všechna dostupná na http://nalus.usoud.cz) a Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010 - 55, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010 - 195) proto vyplývá, že opatřením obecné povahy je každý - byť takto výslovně neoznačený - akt, který naplní výše uvedené znaky.

[16] Vedle rozlišování opatření obecné povahy a právních předpisů a individuálních správních aktů se Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Ao 1/2011 - 49, vyslovil taktéž k otázce rozlišení mezi opatřením obecné povahy a tzv. vnitřními předpisy.

Konkrétně uvedl, že v souvislosti s vymezením vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „*akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (...) obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy.*“ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha: ASPI, a. s., 2007, 2. vydání, str. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukce je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.*“ (Kubů, L. - Hungr, P. - Osina, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, str. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra „*[I]nstrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyříditi.*“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „bezprostřední“ či „přímá“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „úřední orgány“ (Weyr, F. „Instrukce“ In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000 [1932], str. 11-14).

[17] Podle prvního senátu to ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou podle prvního senátu pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe - např. pokyny řady D („daně“) vydávané Ministerstvem financí. Přitom platí, že pokud orgány finanční správy vystupují vůči daňovému subjektu v rozporu s těmito pokyny, může se jich tento ve správním řízení, nebo ve správním soudnictví, dovolávat. První senát odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázce významu interních normativních aktů, např. na rozsudek ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 57 (Sb. NSS č. 605/2005), rozsudek ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005 - 86, rozsudek ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007 - 251, (Sb. NSS č. 1383/2007), či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132 (Sb. NSS č. 1915/2009). Dále však uvedl, že soudy nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv *in abstracto*, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.

[18] První senát také odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04, ve kterém se zabýval právní povahou příkazu ministra kultury (týkajícího se evidence církevních právnických osob), přičemž konstatoval, že tento příkaz představuje „*interní normativní směrnici, směřující k úpravě povinností strukturálních částí, případně zaměstnanců Ministerstva kultury*“. Ústavní soud návrh na zrušení tohoto příkazu

odmítl s tím, že procesní garanci ochrany subjektivních práv dotčených subjektů představovala možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí (individuálních právních aktů) Ministerstva kultury souvisejících s registrací církevních právnických osob.

[19] Nejvyšší správní soud se v nyní řešené věcí nejprve zabýval povahou sazebníku. Ústavní soud - jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. - vydal sazebník pro úhradu nákladů za poskytnutí informací podle tohoto zákona. Ten v § 17 stanoví, že *„povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací 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. V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena"*. Z výše uvedeného vyplývá, že povinný subjekt může, ale nemusí žádat úhradu nákladů za poskytnutou informaci; zákon o svobodném přístupu k informacím úhradu nákladů obligatorně nestanovuje. Zde Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nejedná o platbu za poskytnutí informace, ale o úhradu nákladů vynaložených na poskytnutí informace – zejména za užitý materiál, tisk, atd. Účelem této úpravy byla ochrana veřejných financí v případě, že by náklady na poskytování informací povinný subjekt finančně zatěžovaly, nikoli zamezení či zpoplatnění přístupu k informacím.

[20] Ústavní soud z důvodu sjednocení postupu svých zaměstnanců vydal sazebník, jehož působnost v bodě 2 sazebníku výslovně omezil *„na zaměstnance Ústavního soudu, kteří poskytují informace vyžádané podle zákona o svobodném přístupu k informacím"*. V projednávané věci je proto okruh adresátů sazebníku omezen pouze na podřízené subjekty. Účelem nyní posuzovaného sazebníku bylo informovat zaměstnance o tom, jakým způsobem mají účtovat za pořízení kopií, co lze považovat za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, atd. Sazebník odpůrce lze tedy považovat za vnitřní přepis či interní normativní akt a lze na něj aplikovat výše uvedené závěry prvního senátu. Ze sazebníku neplynou bezprostřední práva a povinnosti pro žadatele o informace, ale pro zaměstnance Ústavního soudu. Sazebníku proto chybí jeden z definičních znaků opatření obecné povahy, a to obecnost určení jeho adresátů.

[21] Nejvyšší správní soud si je však vědom, že se žadatelé o informaci nemusí ztotožnit s výší úhrady za poskytnutí informace. Touto otázkou se již zabýval jak zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 sb., o řešení některých kompetenčních sporů, tak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Zvláštní senát v usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009 - 34, vyslovil právní názor: *„Jestliže žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jestliže však žadatel požadovanou částku zaplatil a u nadřízeného orgánu neuspěl se svou stížnosti proti výši úhrady [§ 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona], není pro něj dalším možným prostředkem obrany správní žaloba, nýbrž žaloba z titulu bezdůvodného obohacení podle části třetí občanského soudního řádu. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 citovaného zákona, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s*

pořízením kopií atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné".

[22] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008 - 90, *„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 s. ř. s., ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). 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".*

[23] Brojí-li navrhovatel proti výši úhrady za poskytnuté informace, pak český právní řád - jak vyplývá z výše uvedené judikatury – upravuje způsob, jak se domoci nápravy. Tím však není návrh na zrušení opatření obecné povahy, ale žaloba v souvislosti s konkrétní žádostí o poskytnutí informace.

[24] Namítá-li však navrhovatel obecně materiální nesoulad sazebníku se zákony, či obecně brojí proti způsobu doručování poskytnutých informací, kategorizaci žadatelů, atd., nelze tyto připomínky řešit v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, protože není splněna podmínka podle § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy konkrétní zkrácení na právech navrhovatele.

[25] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že Opatření ředitele soudní správy: Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, bylo zrušeno rozhodnutím předsedy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, č. Org. 34/11. Pokud by navrhovatel v současné době žádal o poskytnutí informace, již by se na něj napadený sazebník úhrad nevztahoval, protože byl účinný pouze do 14. 7. 2011. Navrhovatel neuvedl, že by probíhalo jakékoli řízení, na které by se – v současné době již neúčinný – sazebník dosud vztahoval. Směřoval – li návrh do budoucna na případné další žádosti o informaci, lze uzavřít, že napadený sazebník již nemůže jakkoli zasáhnout do jeho hmotných práv a nemá na něj dopad.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh je třeba v celém rozsahu odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. srpna 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu