ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **L. K.,** zast. Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem v Praze 3, Milešovská 6, proti žalovanému: **Krajský soud v Brně,** se sídlem v Brně, Rooseveltova 648/16, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2016, č. j. 30 A 93/2015 - 91,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2016, č. j. 30 A 93/2015 - 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2015, sp. zn. Si 974/2014, kterým bylo ve smyslu § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), rozhodnuto o odložení žádosti stěžovatele. Žádost o poskytnutí informace byla žalovaným odložena po té, co stěžovatel nezaplatil úhradu za poskytnutí požadované informace.

I. Vymezení věci

[2] Stěžovatel dne 22. 9. 2014 podal žádost o poskytnutí informací:

1) Na které vysoké škole získali vzdělání v oblasti práva, tedy příslušný titul JUDr. nebo Mgr. soudci Krajského soudu v Brně JUDr. Zuzana Bystřická, Mgr. Petr Pospíšil a JUDr. Kateřina Mrázová, Ph.D., a to včetně uvedení vysoké školy, na které ti, kteří mají titul JUDr., získali Mgr.

2) Seznam řízení zahájených u Krajského soudu v Brně v letech 2012 a 2013, rozdělené

podle jednotlivých senátů, které je vyřizovaly, u každého senátu seřazené v pořadí vzestupně podle data zahájení řízení či data nápadu senátu, u každého řízení s uvedením spisové značky, data zahájení řízení či data nápadu senátu, označení účastníků řízení, uvedením, zda řízení bylo u senátu ukončeno a pokud ano, s uvedením data ukončení věci. Dále žádám o sdělení, která z těchto řízení byla vyřizována v přednostním režimu. Tyto informace žádám v elektronické podobě na fyzickém nosiči nebo umožněním přístupu k těmto informacím (v souborné podobě) dálkovým přístupem prostřednictvím internetu.

[3] Co se týče žádosti o poskytnutí informace ad a), žalovaný informace poskytl přípisem ze dne 26. 9. 2014 a přípisem z téhož dne stěžovatele ve vztahu k žádosti o informace pod bodem b) vyzval ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy k upřesnění požadovaných informací, neboť nebylo zřejmé, ke kterému úseku soudnictví žádost směřuje - zda k úseku správnímu, trestnímu, civilnímu nebo obchodnímu; dále žalovaný stěžovatele vyzval, aby upřesnil, co má na mysli *„přednostním režimem“*.

[4] Oznámením ze dne 27. 10. 2014, sp. zn. Si 974/2014, žalovaný stěžovatele vyzval ve smyslu § 17 odst. 1 věta druhá a odst. 3 informačního zákona k uhrazení částky ve výši 34 210 Kč za poskytnutí informace pod bodem b) žádosti stěžovatele doručené žalovanému dne 22. 9. 2014, ve znění jejího doplnění doručeného žalovanému dne 13. 10. 2014. K výši požadované úhrady žalovaný uvedl, že všechny informace vede v několika informačních systémech; v informačním systému IS VKS jsou vedena řízení úseku trestního, občanskoprávního a správního, přitom těchto je v letech 2012-2013 evidováno celkem 39 430. Na úseku obchodních věcí bylo ve specifikovaném termínu evidováno celkem 14 486 věcí, v rejstříku ISIR (věci insolvenční) 12 937 právních věcí a v rejstříku ISKS (řízení o vydání platebního rozkazu) pak bylo celkem 2 351 právních věcí. Vyhledání informací trvalo pracovníkovi žalovaného celkem 16 hodin práce.

[5] Co se týče zjištění, která řízení jsou vedena v tzv. přednostním režimu ve smyslu § 56 s. ř. s., žalovaný konstatoval, že není jednotná a souborná evidence, ze které by tato informace vyplývala. Jednotlivé právní věci vedené na úseku správního soudnictví v letech 2012 – 2013 (jedná se o 3 110 věcí) je tak třeba vyhledat jednotlivě. Žalovaný testoval zkušební vyhledání a zpracování informací, které stěžovatel požadoval; doba, za kterou se pracovníkovi žalovaného podařilo zpracovat požadovanou informaci u jednoho spisu, byla vyměřena na 3,5 minuty. Žalovaný tuto dobu zaokrouhlil na 3 minuty a došel tak k zaokrouhlenému výsledku 155 hodin (3.110 spisů x 3 minuty = 9.330 minut, tedy 155,5 hodin). Celková částka požadovaná žalovaným tak byla stanovena počtem hodin práce; 16 hodin vyhledávání v rejstřících a 155 hodin vyhledávání věcí vedených ve smyslu § 56 s. ř. s. Počet hodin byl následně vynásoben částkou 200 Kč (ve smyslu § 2 Instrukce o sazebníku úhrad za poskytování informací), tj. šlo o částku 34 200 Kč, a dále žalovaný přičetl částku 10 Kč jako platbu za jeden kus CD, na kterém stěžovatel požadoval informace poskytnout. Stěžovatel podal proti postupu žalovaného při určení výše požadované úhrady nákladů stížnost; Ministerstvo spravedlnosti, jako nadřízený správní orgán povinného subjektu, ve svém rozhodnutí ze dne 19. 3. 2015, č. j. MSP-827/2014-OT-OSV/3 podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona postup žalovaného potvrdilo a stížnost zamítlo; výše úhrady požadované žalovaným byla potvrzena.

[6] Lhůta pro uhrazení požadované částky za zpracování informací požadovaných

stěžovatelem uplynula dne 30. 4. 2015, a to bez reakce ze strany stěžovatele. Žalovaný proto rozhodnutím, které je předmětem tohoto řízení, jeho žádost odložil. Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu; v ní napadá nezákonnost rozhodnutí o odložení jeho žádosti o poskytnutí informace s tím, že mu nárok na poskytnutí informace vznikl již před rozhodnutím o odložení žádosti. Uvedl, že dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona je povinný subjekt povinen poskytnout informace nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění. Marným uplynutím lhůty pro vyřízení žádosti vzniká nárok na poskytnutí informací, a tedy povinnost povinného subjektu informace poskytnout, přičemž pozdější oznámení požadavku k úhradě nákladů je bez významu a nemůže mít vliv na povinnost povinného subjektu informace poskytnout. Rozhodnutí žalovaného považuje za nezákonné rovněž z důvodu, že výše požadované úhrady je nepřiměřeně vysoká.; stěžovatel rozporoval částku ve výši 200 Kč účtovanou za hodinu práce (vyhledávání a zpracovávání informací k žádosti o poskytnutí informace), která plyne z Instrukce o sazebníku úhrad za poskytování informací Ministerstva spravedlnosti; instrukce je pouhým vnitřním předpisem, který má navenek pouze informační účel a nejedná se o obecně závazný právní předpis.

[7] Krajský soud žalobu zamítl. Dospěl přitom k závěru, že informačním zákonem stanovená 15 denní lhůta platí jak pro poskytnutí informace ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d) zákona, tak pro odmítnutí poskytnutí informace dle § 15 odst. 1 zákona, tak rovněž pro zaslání výzvy k uhrazení úhrad spojených s mimořádným vyhledáváním a zpracováváním požadované informace. U posledního z uvedených případů tento závěr soud dovodil ze současné aplikace § 17 odst. 3 zákona, podle kterého je nutno úhradu žádat před poskytnutím informace. Jako rozhodující označil soud otázku, zda ona 15 denní lhůta je lhůtou hmotněprávní či lhůtou procesněprávní. V této souvislosti se krajský soud nepřiklonil k argumentaci stěžovatele jdoucí cestou teorie tzv. zvláštního práva (jak je opětovně argumentováno v kasační stížnosti) a dovozující hmotněprávní charakter lhůty dle občanského zákoníku. Krajský soud uvedl, že si je vědom, že teorie tzv. zvláštního práva vymezující vztah práva soukromého jako práva obecného a práva veřejného jako práva k němu zvláštního je zastávána v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a sám krajský soud se s ní ztotožňuje; pro její aplikaci však není dán prostor v projednávané věci. Uvedl, že charakter 15 denní lhůty v informačním zákoně byl již vyřešen v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84, které v této souvislosti nebylo dosud překonáno. Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že povinný subjekt poskytl informaci včas, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené 15 denní lhůtě alespoň k doručení. Nejvyšší správní soud zde tak dovodil procesněprávní charakter lhůty. Posledním dnem procesní 15 denní lhůty, ve které byl žalovaný povinen reagovat na žádost, byla středa 29. 10. 2014, přičemž v tento den žalovaný odeslal výzvu k uhrazení nákladů za zpracování a poskytnutí jím požadovaných informací.

[8] Krajský soud se zabýval k námitce nepřiměřenosti požadovaných nákladů rovněž povahou Instrukce o sazebníku úhrad za poskytování informací a smyslem a účelem částek, které jsou dle ní povinnými subjekty požadovány. Konstatoval, že Instrukce o sazebníku úhrad za poskytování informací je vnitřním předpisem, respektive interním normativním aktem, v právní teorii rovněž označovaným jako tzv. správní nařízení (čímž má být odlišeno od nařízení právního jako podzákonného právního předpisu). Instrukce byla vydána Ministerstvem spravedlnosti, které je nadřízeným správním orgánem

rozhodujícím o opravných prostředcích proti rozhodnutím žalovaného ve smyslu informačního zákona. Krajský soud poukázal na to, že žalovaný v tomto případě nevystupoval jako orgán moci soudní, ale jako povinný subjekt v otázkách aplikace zákona podřízený Ministerstvu spravedlnosti. Z povahy specifické oblasti veřejné správy, jakou bezesporu poskytování informací představuje, je tak žalovaný vázán vnitřním předpisem vydávaným nadřízeným správním orgánem a nemá zde prostor ani zákonnou možnost se od aplikace takového vnitřního předpisu odchýlit. V opačném případě by došlo k vybočení z mezí fungování veřejné správy a byly by porušeny principy organizační výstavby stanovené zákonem. K výši stanovené částky krajský soud uvedl, že smyslem a účelem požadované částky je vynahradit povinnému subjektu – a to při mimořádně rozsáhlém vyhledávání informací ve smyslu Instrukce – absenci jeho zaměstnance při výkonu běžných činností. Krajský soud rovněž podrobně vysvětlil, co se rozumí mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací; dospěl k závěru, že žalovaný taktéž zcela naplnil dikci § 17 odst. 3 informačního zákona, neboť z odůvodnění jeho oznámení je *zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.*

[9] Krajský soud se rovněž vypořádal s dílčí námitkou stěžovatele, že žalovaný není oprávněn požadovat úhradu nákladů za zpracování seznamu věcí vyřizovaných v tzv. přednostním režimu ve smyslu § 56 s. ř. s., protože je povinen vést databázi těchto řízení, a nikoli provést vyhledávání a zpracování takto požadované informace způsobem, jakým jej žalovaný popsal ve svém oznámení o výzvě k úhradě nákladů ze dne 27. 10. 2014. Krajský soud se v tomto směru ztotožnil s argumentací Ministerstva spravedlnosti uvedenou v rozhodnutí o stížnostech stěžovatele ze dne 19. 3. 2015, č. j. MSP-827/2014-OT-OSV/3. Poukázal na to, že ze soudního řádu správního ani jiného právního předpisu nevyplývá soudům rozhodujícím ve správním soudnictví povinnost vést databázi obsahující přehled právních věcí, které mají být vyřizovány v tzv. přednostním režimu ve smyslu § 56 s. ř. s. Používané informační systémy soudů a státních zastupitelství nedovolují vyhledat tyto informace jiným postupem, než postupným procházením jednotlivých v systému evidovaných řízení, tak jak to popsal žalovaný ve výzvě k úhradě nákladů za poskytnutí informací.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti

[10] V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné, neboť soud v odůvodnění rozsudku pouze odkázal na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, avšak neprovedl o ní právně kvalifikovanou úvahu. Stěžovatel v žalobě zpochybňoval rozhodnutí rozšířeného senátu, krajský soud se s touto žalobní námitkou vůbec nevypořádal. Odkazované usnesení rozšířeného senátu se dle stěžovatele netýká shodné věci a zabývá se dnes již neplatným zněním zákona. Dle stěžovatele krajský soud nesprávně aplikoval ustanovení správního řádu pro počítání času, neboť užití správního řádu je v tomto případě zákonem o svobodném přístupu k informacím vyloučeno.

[11] Stěžovatel rovněž rozporoval výši požadované částky za jednu hodinu práce pracovníka spojenou s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací, která má být ve výši 200 Kč. Krajský soud se v rozsudku výší požadované částky vůbec nezabýval, odkázal pouze na to, že požadoval za hodinu práce pracovníka úhradu ve výši, která je uvedena v

interním předpisu Ministerstva spravedlnosti, který je pro žalovaného závazný, a tedy se od něho nemůže odchýlit. Krajský soud se nevypořádal s námitkou nezákonnosti výše požadované úhrady a dále se vůbec nezabýval aplikací zákona, resp. Instrukce, ve vztahu k přiměřenosti výše požadavku na úhradu nákladů za jednu hodinu práce pracovníka.

[12] Stěžovatel z důvodu opatrnosti rovněž namítá vadu tzv. opomenutého důkazu - krajský soud neprovedl důkazy v podobě vyžádání sdělení o hodinovém výdělku pracovníků, kteří měli informace vyhledávat a dokumentem Ministerstva práce a sociálních věcí o průměrném výdělku příslušných pracovníků za rok 2014. Rozsudek v této části stojí na dílčím závěru, že žalovaný je vázán vnitřním předpisem vydávaným nadřízeným správním orgánem, není však uvedeno, z jaké právní normy tento závěr vyplývá. Stěžovatel shrnuje, že žádný interní předpis nemůže mít přednost před zákonem a jeho existence a správná aplikace nemůže být důvodem pro odmítnutí přezkumu správního rozhodnutí z hlediska zákonnosti.

[13] Stěžovatel konečně namítá, že žalovaný nebyl oprávněn požadovat úhradu za vyhledání věcí vedených v přednostním režimu, neboť je povinen jimi disponovat v souborné podobě. I ohledně tohoto žalobního bodu má stěžovatel rozsudek za nepřezkoumatelný. Není v něm vůbec reagováno na argumentaci, že podle § 123 odst. 2 zákona o soudech a soudcích je povinností žalovaného příslušnou evidencí disponovat; absence takové evidence by znamenala nemožnost soudu vyřizovat věci v pořadí dle § 56 soudního řádu správního. Žalovaný tedy není oprávněn požadovat úhradu za vyhledání informací, které má mít k dispozici. Žádat úhradu nákladů za činnost, kterou by byl povinný subjekt beztak povinen provést, nelze, a proto se požadavek na úhradu nákladů za vyhledání přednostních řízení míjí se zákonným oprávněním. Stěžovatel dále rovněž rozporuje množství započítaného času potřebného pro zjištění jednoho případu u žalob na nečinnost. Stěžovatel s ohledem na výše uvedené požaduje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Po konstatování včasnosti kasační stížnosti a splnění ostatních podmínek řízení Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodů a v rozsahu stěžovatelem uplatněném (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.)

[15] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud musel přisvědčit námitce stěžovatele stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Krajský soud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami, konkrétně s námitkou nepřiměřenosti požadované úhrady (viz níže).

[17] Stěžovatel prvně namítá, že se krajský soud vůbec nezabýval námitkami týkajícími se nemožnosti aplikace citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, z něhož vycházel již žalovaný. Stěžovatel v žalobě výslovně namítal, že „*rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 55/2007 - 84 se netýká dodržení lhůty pro oznámení*

požadavku dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale dodržení lhůty pro poskytnutí informace či vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Zabývá se navíc dnes již neplatným zněním zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž hlavní argument, na němž je postaveno, jenž se týká fikce negativního rozhodnutí, se již dnes neuplatní, neboť tento institut již byl ze zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěn."

[18] Krajský soud v napadeném rozsudku k námitce posouzení povahy lhůty 15 dnů stanovené v informačním zákoně uvedl: „ *Krajský soud se nepřiklání k argumentaci žalobce jdoucí cestou teorie tzv. zvláštního práva (jak je nastíněno v žalobě) a dovozující hmotněprávní charakter lhůty dle občanského zákoníku. Krajský soud uvádí, že si je vědom, že teorie tzv. zvláštního práva vymezující vztah práva soukromého jako práva obecného a práva veřejného jako práva k němu zvláštního je zastávána v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu a sám krajský soud se s ní ztotožňuje, pro její aplikaci však není dán prostor v projednávané věci, když charakter 15 denní lhůty v zákoně o svobodném přístupu k informacím byl již vyřešen v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84, které v této souvislosti nebylo dosud překonáno. Z posledně uváděného rozhodnutí vyplývá, že povinný subjekt poskytl informaci včas, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené 15 denní lhůtě alespoň k doručení. Nejvyšší správní soud zde tak dovodil procesněprávní charakter předmětné lhůty.*"

[19] V odkazovaném usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu mimo jiné konstatoval: „*Povinný subjekt poskytl včas požadované informace podle ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006 nebo vydal rozhodnutí, kterým žádosti nevyhověl podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené patnáctidenní lhůtě alespoň k doručení.*" Posuzoval přitom, za jakých okolností dochází k nastolení fikce rozhodnutí o neposkytnutí informací. Správní orgán měl totiž za to, že splnil svou povinnost uloženou zákonem, jestliže informace v poslední den patnáctidenní lhůty alespoň předal k poštovní přepravě, zatímco žalobce byl toho názoru, že informace musí být v tento den již jemu doručeny, jinak nastává fikce negativního rozhodnutí.

[20] Dle právní úpravy tehdy projednávané věci informační zákon upravoval následky neposkytnutí informace ve stanovené lhůtě odlišně, než je tomu nyní. Nedodržením lhůty nastupovala ex lege právní fikce rozhodnutí o odepření informací. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že povinný subjekt poskytl včas požadované informace podle § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném do 22. 3. 2006, nebo vydal rozhodnutí, kterým žádosti nevyhověl podle § 15 odst. 1 zákona, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené patnáctidenní lhůtě alespoň k doručení.

[21] Lze souhlasit se stěžovatelem, že se krajský soud mohl s odlišností právních úprav, jakož i skutkového vymezení věci vypořádat; a to alespoň obecně v tom směru, zda tato změna má či nemá vliv na posouzení žalobní námitky, kterou stěžovatel uplatnil. Stěžovatel dovozoval povinnost poskytnout informaci z toho, že žalovaný, dle tvrzení stěžovatele, zaslal až po uplynutí 15 denní lhůty oznámení o požadovaných nákladech.

[22] Krajský soud z citované judikatury dovodil argumentaci a závěry, které použil i na věc stěžovatele, totiž, že i lhůta pro vydání oznámení k úhradě nákladů je lhůtou procesní,

nikoli hmotněprávní, jak se domnívá stěžovatel. Krajský soud vycházel z faktu, že informační zákon obsahuje pouze jednu 15 –ti denní lhůtu uvedenou v § 14 odst. 5; v ní je povinen povinný subjekt buď informace poskytnout, nebo rozhodnout o odmítnutí žádosti, a nebo zaslat oznámení o požadované úhradě. Jinými slovy, k závěrům ohledně povahy lhůty, kterou činil spornou stěžovatel, dospěl krajský soud v intencích názoru rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 4 As 55/2007. Názor krajského soudu o povaze lhůty stanovené informačním zákonem, o kterou se v případě stěžovatele jedná, není nesprávný, nicméně sám o sobě nepostačí k učinění závěru o tom, zda stěžovateli měla být informace při aplikaci § 15 odst. 4 informačního zákona v relevantním znění poskytnuta, tak jak stěžovatel tvrdil. Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné závěry krajského soudu doplnit.

[23] V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud stěžovatel činí sporný závěr rozšířeného senátu ohledně procesní povahy lhůty a vytýká mu, že se nezabýval povahou lhůty z pohledu občanskoprávního, přičemž měl dospět ke hmotněprávní povaze lhůty, je třeba konstatovat, že tyto námitky jsou v dané věci zcela irelevantní; nadto nyní rozhodujícímu senátu nepřísluší rozhodnutí rozšířeného senátu na tomto místě jakkoli zpochybňovat, či mu vytýkat možná pochybení.

[24] Stěžovatel konkrétně poukazuje na to, že podání obsahující doplnění jeho žádosti bylo žalovanému doručeno dne 13. 10. 2014, poslední den lhůty pro poskytnutí informace připadl na sobotu dne 25. 10. 2014, lhůta proto skončila v pondělí 28. 10. 2014. Výzva k úhradě částky požadované za vyhledání a zpracování požadovaných informací mu byla doručena v okamžiku, kdy se dostala do jeho právní sféry, tj. dne 30. 10. 2014, kdy došlo ke vhození oznámení o uložení zásilky do poštovní schránky.

[25] Faktickou spornou otázkou je, zda stěžovateli vznikl nárok na poskytnutí informace bez dalšího již samotným marným uplynutím lhůty stanovené v § 14 odst. 5 informačního zákona. Dle stěžovatele následný požadavek na úhradu nákladů nemá na povinnost poskytnout informace žádný vliv, nemohl přerušit běh lhůty na poskytnutí informace, neboť tato již uběhla. Jinými slovy, otázkou je, zda musí povinný subjekt informace poskytnout, pokud je o úhradu za ně ve smyslu § 17 odst. 5 informačního zákona požádáno až po uplynutí lhůty dle § 14 odst. 5 informačního zákona.

[26] Podle § 14 odst. 5 informačního zákona, ve znění do 5. 10. 2016, nerozhodne-li povinný subjekt podle § 15 (vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti), poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění. Lhůtu pro poskytnutí informace může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 7 informačního zákona).

[27] Podle § 17 informačního zákona 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. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3, ztrácí nárok na úhradu nákladů; tak tomu bude v případech, kdy povinný subjekt informaci poskytne, přitom předem nesdělí žadateli potřebu úhrady, potom nemá na uhrazení nákladů nárok.

[28] Z uvedeného vyplývá, že pokud povinný subjekt hodlá vyžadovat s ohledem na povahu požadovaných informací úhradu, je povinen učinit ve vztahu k žadateli oznámení, a to před poskytnutím informace. Jinými slovy, poskytnutí informací je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží (§ 17 odst. 5 informačního zákona). Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta 60 dnů neběží. Pokud tedy stěžovatel požadovanou úhradu nezaplatil, neměl žalovaný žádnou jinou možnost, než žádost odložit.

[29] Stěžovatelův názor, podle kterého marné uplynutí lhůty k oznámení zakládá jeho nárok na poskytnutí informací je mylný a nemá oporu v zákoně.

[30] Z výše uvedených ustanovení informačního zákona lze dovodit toliko to, že povinný subjekt je povinen v 15 denní lhůtě bud informaci poskytnout anebo odmítnout poskytnutí informace (§15 informačního zákona). Jakkoli zákon přímo nestanoví žádnou lhůtu pro vydání oznámení o úhradě, lze ji dovodit ze smyslu § 17 odst. 5 ve spojení s § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona (úhradu je třeba provést před poskytnutím informace). Lze tudíž spravedlivě požadovat, aby žadatel v této lhůtě rovněž byl srozuměn s tím, že úhrada po něm bude požadována, resp., že poskytnutí požadovaných informací je podmíněno zaplacením úhrady za jejich pořízení či vyhledání. Tato lhůta pro vydání oznámení je lhůtou pouze pořádkovou a její marné uplynutí nemá za následek vznik povinnosti informaci poskytnout.

[31] Pokud povinný subjekt nepostupuje podle § 14 odst. 5 informačního zákona do 15 dnů některým z uvedených způsobů (stejně tak pokud např. neodůvodní prodloužení lhůty některým ze zákonem stanovených závažných důvodů, resp. o prodloužení lhůty dle § 14 odst. 7 informačního zákona vůbec nerozhodne), a pokud v téže lhůtě ani nevyzve žadatele k úhradě nákladů dle § 17 odst. 3 informačního zákona, může se žadatel domáhat obrany prostřednictvím nečinnostní žaloby podle § 79 s. ř. s., a to po vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti; tímto prostředkem je stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2014, č. j. 3 As 26/2014 – 82, ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14).

[32] Ústavní soud v uvedeném nálezu mimo jiné uvedl, že se tato stížnost podává u povinného subjektu do třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona *„Počátek této lhůty je odvislý od marného uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti, jež plyne od jejího přijetí (nebo doplnění) povinným subjektem [§ 14 odst. 5 písm. d)].“* Z uvedeného vyplývá, že marné uplynutí lhůty nemá za následek vznik povinnosti informaci poskytnout, ale pouze určuje okamžik, od něhož běží lhůta pro podání stížnosti dle § 165a odst. 1 písm. b) informačního zákona, případně pro podání následné nečinnostní žaloby ve správním soudnictví.

[33] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že zákonem o svobodném přístupu k informacím stanovená 15 denní lhůta platí jak pro poskytnutí informace ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona, tak pro odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 citovaného zákona, a tak rovněž pro zaslání výzvy k uhrazení nákladů spojených s mimořádným vyhledáváním a zpracováváním požadované informace; jedná se však o lhůtu pořádkovou, nikoli prekluzivní. Jeho závěry, které Nejvyšší správní soud částečně korigoval, resp. doplnil, z hlediska zákonnosti obstojí.

[34] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli v kasační námitce týkající se výše požadované náhrady nákladů. Stěžovatel namítá, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, když pouze odkázal na instrukci Ministerstva spravedlnosti, kde je stanovena částka 200 Kč/hod, a nepřistoupil k přezkumu její výše, resp. způsobu stanovení její výše.

[35] Podle § 21 odst. 2 informačního zákona vláda stanoví nařízením zásady stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací; tímto nařízením je nařízení vlády 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto nařízení zapracovává příslušný předpis Evropské unie a upravuje zásady, podle nichž povinné subjekty stanoví výši úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona. Žalovaný, resp. jeho nadřízený orgán, Ministerstvo spravedlnosti, vydal instrukci ze dne 14. 7. 2011, č. j. 286/2011-OT-OSV, kterou se stanoví sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[36] Otázkou závaznosti interních předpisů obecně se Nejvyšší správní soud zabýval např. ve svém rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 – 49, nebo v usnesení ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 22. V prvně uvedeném rozsudku Nejvyšší soud konstatoval, že „*(s)oudy 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.*“

[37] V rozhodnutí č. j. 8 Ao 4/2011 – 22 se soud zabýval přímo povahou sazebníku, přitom konstatoval, že jej lze považovat za vnitřní přepis či interní normativní akt a lze na něj aplikovat výše uvedené závěry prvního senátu; tedy v případě, „*kdy by pokyny ve vnitřním předpisu (v tomto případě sazebníku) byly v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu ho neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky.*“

[38] Krajský soud konstatoval, že žalovaný, v projednávané věci jakožto povinný subjekt dle informačního zákona, vystupoval jako orgán podřízený Ministerstvu spravedlnosti, které je dle tohoto zákona jeho odvolacím a nadřízeným orgánem, přičemž tyto vztahy nadřízenosti a podřízenosti byl žalovaný povinen respektovat s výjimkou případného rozporu s normativními právními akty. Konstatoval, že postup žalovaného

spočívající v aplikaci instrukce o sazebníku úhrad za poskytování informací byl v souladu se zákonem.

[39] Lze přisvědčit stěžovateli, že instrukce ministerstva je vnitřní předpis ministerstva, vydaný na základě nařízení vlády, který musí splňovat zásady v něm stanovené. Jednou z těchto zásad je, že *„sazby v sazebníku jsou stanoveny na základě aktuálních nákladů a odhadu jejich vývoje v příslušném účetním období podle platných účetních zásad“*. Stěžovatel v žalobě kromě zpochybnění aplikace instrukce napadal (bod VII) rovněž nepřiměřenost požadované úhrady. Dle stěžovatele sazba neodpovídá aktuálním nákladům, krajský soud měl proto sazbu dle instrukce ministerstva podrobit přezkumu, zda je v souladu s nařízením vlády, resp. se zákonem; navrhl, aby si krajský soud vyžádal od žalovaného listiny a údaje, na jejichž základě bude možné určit, jaké jsou náklady na pracovníka, který by měl informace vyhledat; k prokázání výše požadovaných nákladů spojených s prací jednoho pracovníka navrhl vyžádat informace o tom, jací pracovníci informace vyhledávali, jaké je jejich pracovní zařazení a hodinový výdělek. Argumentoval přitom dokumentem Ministerstva práce a sociálních věcí Informační systém o průměrném výdělku za rok 2014, z něhož dovozoval, že hodinový výdělek odpovídá 121 Kč za hodinu; žalovaným určenou částku 200 Kč za hodinu proto považuje za nepřiměřenou, přitom není zřejmé z průměrného platu kterých pracovníků byla určena; přitom do průměrného platu nelze započítávat plat soudce či vyšších úředníků v justici, kteří vyhledávání sami neprovádějí.

[40] Krajský soud se s uvedenou námitkou směřující ve své podstatě dílem k neaplikaci instrukce pro rozpor s normativními akty, a dílem k nepřiměřenosti požadované úhrady, vypořádal pouze tak, že odkázal na instrukci o sazebníku úhrad a její závaznost, aniž by se ke konkrétním námitkám stěžovatele vyjádřil; rozhodnutí soudu postrádá v tomto směru jakékoli úvahy, proč nepovažuje požadovanou částku za nepřiměřenou, resp. proč neshledal důvody pro neaplikaci instrukce, ze které žalovaný vycházel.

[41] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90, které mimo jiné vycházelo ze závěrů přijatých v rozhodnutí zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (viz usnesení ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 - 34).

[42] Zvláštní senát (a po něm i rozšířený senát) vyložil, že otázky týkající se výše úhrady nákladů za poskytnutí informace je nutné posuzovat vůči právu na informace samostatně; jde o jiný nárok a jiné právo. Sdělení povinné osoby o výši úhrady (§ 17 odst. 3 informačního zákona) nemůže být rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., protože se jím nezakládá, neruší, nemění ani autoritativně nedeklaruje právo nebo povinnost. Jde o informaci, o „sdělení úřadu straně“, které není exekvovatelné. Je na žadateli, aby zvážil, zda je pro něj „hodnota“ informace taková, aby úhradu zaplatil, a informaci pak obdržíš. Sdělením výše úhrady (ani negativním vyřízením případné stížnosti) mu právo na informaci odňato ani odepřeno není; uhradí-li požadovanou částku, informaci obdrží. Nastává tedy několik možných situací: žadatel buď úhradu zaplatí (platba je současně zákonnou podmínkou poskytnutí informace) a informaci obdrží, nebo úhradu nezaplatí; v takovém případě povinný subjekt jeho žádost odloží (§ 17 odst. 5 informačního zákona). Teprve rozhodnutí o odložení žádosti (a tedy vlastní odepření informaci poskytnout) podle

tohoto speciálního ustanovení informačního zákona je pod soudní ochranou ve správním soudnictví [podobně jako při odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu; k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010 č. j. 3 Ads 128/2009 - 71]. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví, neboť tímto rozhodnutím bylo teprve do jeho práva zasaženo. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady.

[43] Zvláštní senát tedy vyložil, že samotná informace o tom, kolik činí požadovaná výše úhrady, a ani rozhodnutí o stížnosti proti výši částky, nejsou rozhodnutími, která by správní soud přezkoumával. Není-li ale informace poskytnuta a žádost o poskytnutí je odložena, byť jen pro nezaplacení úhrady, přezkoumá zákonnost takového odložení správní soud obvyklou cestou.
(podtržení provedeno NSS)

[44] V návaznosti na tyto závěry rozšířený senát v citovaném usnesení konstatoval v bodě [27]: *„V současné době, jak již bylo uvedeno výše v souvislosti s rozhodnutím zvláštního senátu, mohou nastat dvě situace. V první povinný subjekt oznámí žadateli výši úhrady podle § 17 odst. 3 informačního zákona. Pokud žadatel úhradu do 60 dnů nezaplatí, povinný subjekt věc v souladu s § 17 odst. 5 informačního zákona odloží. Žadatel může následně proti odložení žádosti brojit ve správním soudnictví; správní soud pak podrobí svému přezkumu i zákonnost, resp. správnost požadované úhrady. Pokud však dojde k druhé situaci a žadatel úhradu zaplatí, informaci obdrží. Je na žadateli, zda poté či současně s tím podá stížnost podle § 16a informačního zákona k nadřízenému orgánu, který ve vyřízení stížnosti úplatu může změnit. Není-li žadatel s tímto vyřízením spokojen, má volnost žalovat u soudu běžnou žalobou podle části třetí o. s. ř. na vydání bezdůvodného obohacení.“(podtržení provedeno NSS).*

[45] Co se týče informací ohledně přednostně vyřizovaných věcí, lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že Ministerstvo spravedlnosti a předsedové soudů vykonávají kontrolu mimo jiné nad tím, aby nedocházelo v řízení ke zbytečným průtahům. Nelze mu však již přisvědčit v tom, že k tomu je nutno vést samostatnou evidenci a statistiku přednostních řízení. Zcela jistě by existence statistiky přednostních věcí tuto kontrolu usnadnila a zefektivnila, nicméně Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pro kontrolu nad průtahy u jednotlivých spisů není existence statistiky nutná. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že stanovení úhrady za zpracování seznamu přednostních věcí je neodůvodněné. Žalovaný není povinen vést samostatnou databázi těchto řízení, a je tedy nutno je jednotlivě vyhledávat. Žalovaný uvedenými informacemi zcela jistě disponuje, není nutno je vytvářet, nicméně jejich poskytnutí je zcela důvodně podmíněno úhradou ve smyslu § 17 informačního zákona z důvodu jejich jednotlivého vyhledávání.

[46] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku krajského soudu je částečně důvodná. Krajský soud dospěl ke správnému závěru v tom, že stěžovateli nevznikl nárok na poskytnutí informace z důvodu tvrzeného doručení oznámení o úhradě nákladů až po uplynutí lhůty dle § 14 odst. 5 informačního zákona. S krajským soudem lze rovněž souhlasit v tom, že povinný subjekt důvodně podmiňoval poskytnutí požadovaných informací povinností úhrady podle § 17 odst. 1 a 5 informačního zákona.

[47] Nutno však konstatovat, že se krajský soud dostatečně přezkoumatelným způsobem nevypořádal s námitkami stěžovatele stran přiměřenosti požadované částky za poskytnutí informací a aplikací instrukce ministerstva ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu výše citované.

[48] Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení.; v něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným.

[49] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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 14. července 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu