

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **L. K.,** zastoupen Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Městský soud v Praze,** se sídlem Spálená 2, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2016, č. j. 45 A 32/2015 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se žádostmi o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 9. 9. 2015 (dále jen „informační zákon“) domáhal po žalovaném ad a) sdělení, na kterých vysokých školách získali vzdělání soudci rozhodující věc vedenou pod sp. zn. 9 A 167/2012; ad b) poskytnutí seznamu řízení zahájených u žalovaného v letech 2012 a 2013, a to v rozdělení podle jednotlivých senátů vzestupně dle data zahájení řízení či data nápadu senátu. Ke každému řízení požadoval uvedení spisové značky, data zahájení řízení či data nápadu senátu, označení účastníků řízení a skutečnosti, zda a příp. kdy bylo řízení ukončeno. Dále požádal o sdělení, která z těchto řízení byla vyřizována v přednostním režimu dle § 56 s. ř. s.

[2] K žádosti ad a) žalovaný poskytl informace o vzdělání dvou soudců příslušného senátu a v případě soudkyně Mgr. Bašné odkázal žalobce na Obvodní soud pro Prahu 8, který disponuje jejím personálním spisem. K žádosti ad b) žalovaný vyzval žalobce dne 22. 10. 2014, pod sp. zn. Si 871/2014, k úhradě 36 870 Kč za mimořádně rozsáhlé vyhledávání údajů, neboť nápad v požadovaných agendách činil 30 347 věcí. Žalovaný bude provádět vyhledávání informací ve 13 rejstřících, celkově 13 hodin. Přednostně projednávané věci dle § 56 s. ř. s. nejsou statisticky sledovány, a proto by bylo třeba projít jednotlivě 3 427 spisů, celkově za 171,35 hodin. Dle § 4 Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 14. 7. 2011, č. j. 286/2011 OT-OSV, kterou se stanoví sazebník úhrad za poskytování informací dle informačního zákona (dále jen „instrukce“ nebo „sazebník“) činí sazba za hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání 200 Kč. Za vyhledávání v rejstřících by tedy bylo třeba uhradit 2 600 Kč (13 hodin po 200 Kč/hod) a za vyhledávání věcí v přednostním režimu 34 270 Kč (171,35 hodin práce po 200,- Kč/hod); celkem tedy 36 870 Kč.

[3] Žalobce podal stížnost proti požadavku úhrady za poskytnutí informací a na postup při vyřizování žádosti. Ministerstvo spravedlnosti rozhodnutím ze dne 13. 3. 2015, č. j. MSP 841/2014-OT-OSV/3, uložilo žalovanému dle § 16a odst. 6 písm. b) informačního zákona, aby do 15 dnů vyřídil žalobcovu žádost v části týkající se vzdělání Mgr. Bašné a ve zbytku postup žalovaného potvrdilo.

[4] Žalovaný sdělením ze dne 19. 5. 2015 poskytl žalobci informaci o vzdělání Mgr. Bašné. Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. Si 871/2014, odložil žádost žalobce o poskytnutí informací dle § 17 odst. 5 informačního zákona z důvodu, že žalobce nezaplatil předepsanou částku ve lhůtě 60 dnů.

II.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. Si 871/2014, žalobou u Městského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 8. 2015, č. j. Nad 236/2015 - 20, postoupil věc Krajskému soudu v Praze. Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 10. 2016, č. j. 45 A 32/2015 - 45, žalobu zamítl.

[6] K námitce, dle které byla žalobci oznámena úhrada nákladů až po lhůtě stanovené pro rozhodnutí o žádosti, pročež mu vznikl nárok na bezplatné poskytnutí informací dle § 17 odst. 4 informačního zákona, krajský soud uvedl, že poskytnutí informací lze vázat na zaplacení úhrady i po uplynutí lhůty pro vyřízení informace. Žalobcova argumentace nemá oporu v zákoně a nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, všechna rozhodnutá zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz. Úhradu nelze požadovat po poskytnutí informací, a to proto, aby si žadatel mohl rozmyslet, zda chce obdržet informace i za tuto cenu. Pojem „před poskytnutím informace“ užitý v § 17 odst. 3 informačního zákona je třeba chápat ve smyslu „před faktickým poskytnutím informace“, nikoliv „před uplynutím zákonné lhůty pro poskytnutí informace“.

[7] Žalobce by se svou argumentací nicméně neuspěl, ani pokud by právo povinného subjektu požadovat úhradu bylo vázáno na jeho uplatnění ve lhůtě 15 dnů od podání

žádosti. Běh lhůt a doručování při oznámení výše úhrady není informačním zákonem upraven a použití správního řádu je výslovně vyloučeno v jeho § 20 odst. 4. Pravidla počítání času v případě, že právní předpis tato pravidla neupravuje, byla stanovena nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Krajský soud z něj dovodil, že je třeba postupovat podle obecných pravidel pro počítání času. Mezi ně patří, že připadne-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den. V dané věci ke skutečnosti určující počátek lhůty došlo doručením doplnění žádosti žalovanému dne 10. 10. 2014. Posledním dnem patnáctidenní lhůty pro poskytnutí informace bylo pondělí 27. 10. 2014, neboť 25. 10. 2014 byla sobota.

[8] Ohledně otázky, zda se jedná o lhůtu hmotněprávní, jak tvrdil žalobce, nebo procesněprávní, krajský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 - 84, podle kterého stačí, pokud povinný subjekt písemnosti, jimiž poskytl informace nebo rozhodl o nevyhovění žádosti, předal v patnáctidenní lhůtě k doručení. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu odlišit tuto lhůtu od ostatních lhůt v zákoně, uvedl by toto explicitně. Lhůta pro poskytnutí informace i ostatní lhůty jsou v zákoně o svobodném přístupu k informacím stanoveny jako velmi krátké. Proto je i z teleologického hlediska zřejmé, že se jedná o lhůtu procesněprávní. Oznámení bylo předáno k poštovní přepravě dne 22. 10. 2014, tedy včas. Na dodržení lhůty by nemělo vliv ani tvrzení žalobce, že k předání došlo až dne 27. 10. 2014, neboť i takto by byla lhůta dodržena. Soud tudíž pro nadbytečnost neprováděl důkaz žalobcem předloženou kopií obálky ze dne 22. 10. 2014 a ani výpisem z internetových stránek České pošty o sledování zásilky.

[9] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce ohledně výše předepsané úhrady. Shromáždění informací pro povinný subjekt představovalo časově náročnou činnost, kterou omezí běžnou činnost svých zaměstnanců v celkovém počtu 184,35 hodin. Každý povinný subjekt musí zveřejnit sazebník úhrad za poskytování informací dle § 5 odst. 1 písm. f) a odst. 4 informačního zákona. Tímto sazebníkem je shora vymezená instrukce. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011-22, je sazebník vnitřní předpis. V případě, že by pokyny v sazebníku byly v rozporu s normativními právními akty, jej správní orgán nesmí aplikovat, případně jej musí vyložit v souladu se zákonem. Dle § 4 instrukce je stanovena úhrada mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací jedním pracovníkem ve výši 200 Kč za hodinu.

[10] Skutečnost, že instrukce nebyla ode dne nabytí své účinnosti aktualizována, nemá vliv na její platnost. Nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle informačního zákona (dále jen „nařízení“) ani samotná instrukce nestanoví, že po uplynutí účetního období již podle ní nelze postupovat. K sazbě samotné soud uvedl, že její přezkum je postaven na posouzení její přiměřenosti, nikoliv její absolutní přesnosti. Výše úhrady v sobě zahrnuje nejen samotný hrubý plat pracovníka, který se bude žádostí zabývat, ale také ostatní režijní náklady jako jsou odvody zaměstnavatele (zejména sociální a zdravotní pojištění), náklady na platy obslužných zaměstnanců a náklady spojené se zajištěním pracovních pomůcek a pracovního komfortu. Posuzovaná sazba úhrady byla stanovena v přiměřené výši a je v souladu se zákonem. Sazba úhrady vychází z platových poměrů zaměstnanců resortu

v období přijetí instrukce. Bez stanovení paušální sazby by musel povinný orgán v každém individuálním případě vyčíslit výši nákladů na konkrétního pracovníka, přičemž ta by se lišila s ohledem na různý platový stupeň či osobní ohodnocení pracovníků. Přesné určení nákladů na toho kterého zaměstnance jde nad rámec možností povinného subjektu a je v rozporu s účelem stanovení paušálních sazeb úhrad.

[11] Při určení nákladů na zaměstnance soud vyšel z žalobcem tvrzeného průměrného platu (mediánu) všeobecných administrativních pracovníků v roce 2014 ve výši 21 270 Kč; tzv. superhrubá mzda činila 28 502 Kč. Při dvaceti pracovních dnech v měsíci by náklady na jednoho pracovníka představovaly 32 000 Kč. Je třeba ale zohlednit i další režijní náklady. Částka odpovídající 10 - 15 % superhrubé mzdy připadající na ostatní režijní náklady je zcela přiměřená. Nadto krajský soud zjistil, že v resortu Ministerstva vnitra a Ministerstva kultury činí částka za hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání 251 Kč; v resortu Ministerstva práce a sociálních věcí 235 Kč nebo 190 Kč v případě nákladů na zaměstnance na administrativní pozici. Sazebník Generálního finančního ředitelství účinný od 1. 5. 2015 stanoví částku 260 Kč. Z uvedeného je zřejmé, že instrukce v požadované hodinové sazbě nevybočuje z požadovaných sazeb, naopak se jedná o sazbu spíše nižší.

[12] U námitky, že úhradu lze požadovat pouze za vyhledání informací, nikoliv za jejich zpracování, se soud ztotožnil s extenzivním výkladem § 17 informačního zákona, jak jej provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 6 A 83/2001-39. Soud v něm dovodil, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat také náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu by bylo pro žadatele bezvýznamné.

III.

[13] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížností z důvodů odpovídajících § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[14] Stěžovatel odmítl závěr krajského soudu, že je možné požadovat úhradu za poskytnutí informací i po uplynutí patnáctidenní lhůty pro vyřízení žádosti. Po jejím uplynutí vzniká žadateli právo na vyřízení žádosti a současně lze brojit proti nečinnosti povinného subjektu. Pokud by povinný subjekt mohl po uplynutí této lhůty požadovat úhradu za poskytnutí informací, které již měl poskytnout, mohl by prodlužovat délku řízení a vyhýbat se odpovědnosti za nečinnost. Krajský soud opomněl, že požadavek k úhradě nákladů existoval i před odstraněním fikce negativního rozhodnutí.

[15] Krajský soud pominul závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, na který stěžovatel upozorňoval a naopak vyšel z judikatury vztahující se ke znění zákona před odstraněním fikce odmítnutí žádosti a netýkající se lhůty k oznámení požadavku úhrady nákladů. Stěžovatel v žalobě objasnil, z jakého důvodu se na danou věc nevztahuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 - 84 a proč jsou tam uvedené závěry nesprávné. Krajský soud se uvedenou argumentací nezabýval a pouze uvedl, že toto rozhodnutí lze v dané věci aplikovat. Stejně tak se nevypořádal s žalobní argumentací plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 As 88/2006 - 56.

[16] Oznámení požadavku úhrady nákladů přerušuje běh lhůt pro poskytnutí informací. Z rozsudku č. j. 2 Ans 13/2012 - 14 stěžovatel dovodil, že po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací je povinný subjekt povinen informace poskytnout, nehledě na pozdější požadavek úhrady nákladů. Za „oznámení žadateli" považuje okamžik, v němž měl objektivně možnost se s předepsáním úhrady seznámit. Marným uplynutím lhůty dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona mu vznikl nárok na poskytnutí požadovaných informací. Požadavek na úhradu nákladů, který byl žalobci oznámen dne 29. 10. 2014, nemá na povinnost poskytnout informace žádný vliv, jelikož nedošlo k přerušení běhu lhůty na poskytnutí informací.

[17] Za situace, kdy je použití správního řádu pro vyřizování žádosti vyloučeno, vzniká zde právní mezera, kterou je nutné překlenout pomocí obecných pravidel upravených v občanském zákoníku. Běh lhůty dle § 17 odst. 3 informačního zákona se přerušuje okamžikem, kdy má žadatel objektivně možnost se s oznámením seznámit ve smyslu § 570 a násl. občanského zákoníku. Oznámení o uložení zásilky bylo do poštovní schránky stěžovatele vhozeno až po marném uplynutí lhůty dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona. Písemnost ze dne 22. 10. 2014 obsahující požadavek k úhradě nákladů byla odeslána dne 27. 10. 2014, jak je zřejmé z podacího razítka, nikoli dne 22. 10. 2014, jak je nesprávně uvedeno v rozhodnutí nadřízeného orgánu, neboť se jedná o datum vyhotovení písemnosti.

[18] Nesprávný je podle stěžovatele rovněž závěr, že § 17 odst. 3 informačního zákona je ohledně okamžiku účinnosti právního jednání třeba vykládat ve spojení s § 14 odst. 5 písm. d) téhož zákona. Z § 17 odst. 3 a 4 zákona lze toliko dovodit, že výše nákladů musí být ve lhůtě dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona oznámena, nikoli jaký je okamžik oznámení. Usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 55/2007 - 84 je v tomto směru nesprávné a nelze jej ani použít v posuzovaném případě, protože zákon v rozhodném znění neupravoval fikci negativního rozhodnutí. Obstát nemůže ani argument krajského soudu, že po povinném subjektu nelze spravedlivě požadovat, aby informace v zákonné lhůtě rovněž doručil. Takový požadavek je přitom v soukromém právu běžný. Stěžovateli není jasné, proč krajský soud považuje patnáctidenní lhůtu, kterou lze navíc prodloužit o dalších deset dnů, za krátkou a dále, z čeho dovodil, že dodržení lhůty při doručování je závislé na konání třetího subjektu. Je na povinném subjektu, jak si s doručujícím orgánem ošetří rychlost doručování. Pokud by byl uvedený názor správný, pak by ani žadatel nemohl vědět, kdy končí lhůta k úhradě nákladů dle § 17 odst. 5 informačního zákona.

[19] Krajský soud nebyl podle stěžovatele nestranný. Soud ve prospěch žalovaného a ze své vlastní iniciativy provedl důkazy hodinovými sazbami jiných povinných subjektů. Tím porušil zásadu rovnosti a do řízení vnesl prvky vyšetřovací zásady. Předmětné sazebníky navíc dokazují pouze to, že všechny povinné subjekty požadují za vyhledávání informací zcela nepřiměřené částky. Nevypovídají však o důvodnosti požadavku žalovaného. Stěžovatel dále namítl, že krajský soud zcela pominul jeho námitku, že podklady potřebné k posouzení důvodnosti výše úhrady nebyly ve správním spisu obsaženy, pročež rozhodnutí žalovaného mělo být zrušeno dle § 76 odst. 1 s. ř. s. jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatel před krajským soudem navrhl, aby byli označeni

pracovníci, kteří by informace vyhledávali, aby bylo určeno jejich pracovní zařazení a jejich hodinový výdělek v rozhodném období. Krajský soud nezdůvodnil, proč tyto důkazy neprovedl. Tato zásadní vada řízení porušuje právo na spravedlivý proces a mohla mít vliv na správnost zjištěného skutkového stavu.

[20] Závěr krajského soudu, že přezkum hodinové sazby je založen na posouzení její přiměřenosti, nikoli na její absolutní přesnosti, není podpořen žádnou argumentací. Úhrada dle § 17 odst. 1 informačního zákona nesmí přesáhnout skutečné náklady a nesmí být předepsána za účelem dosažení zisku. Stěžovatel se domnívá, že jedinými relevantními důkazy o správnosti požadované úhrady nákladů jsou listiny o výši výdělku příslušných pracovníků žalovaného.

[21] Stěžovatel sice v žalobě opomenul zohlednit odvody na sociální a zdravotní pojištění, nicméně i s nimi by mzdové náklady na jednoho pracovníka dosahovaly zhruba výše 162 Kč. Z každé hodiny práce by měl žalovaný zisk 38 Kč. Krajským soudem vytvořené režijní náklady ve výši 10 - 15 % nemají podklad v dokazování. Stěžovateli není zřejmý důvod výše těchto nákladů a ani z jakého důvodu se mají počítat z tzv. superhrubé mzdy. Krajský soud bez důkazní opory uvedl, že mezi ostatní režijní náklady patří náklady na platy obslužných zaměstnanců a náklady spojené se zajištěním pracovních pomůcek a pracovního komfortu. Ať je obslužný zaměstnanec kdokoliv, musela by být jeho hodinová dotace obsažená ve vyčíslení povinným subjektem. Další soudem zmiňované fixní náklady se nemohou znatelně promítnout do nákladů.

[22] Krajský soud podle stěžovatele přehlédl i to, že informační zákon se týká ústavně zaručeného práva na přístup k informacím, a každé omezení tohoto práva musí být vykládáno restriktivně. Extenzivní výklad § 17 daného zákona, dle kterého lze požadovat také úhradu za zpracování informací, je v rozporu s ústavním pořádkem.

IV.

[23] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný a jeho odůvodnění za přesvědčivé.

V.

[24] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Stěžovatel uplatnil tři okruhy stížních námitek, a sice zda byl žalovaný oprávněn požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací nebo byl povinen

stěžovateli informace poskytnout bezplatně, dále zda byla předepsaná částka adekvátní a konečně se pak vyhradil proti důkaznímu řízení u krajského soudu.

[27] Stěžovatel se domnívá, že mu marným uplynutím patnáctidenní lhůty k vydání rozhodnutí dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona, pokud nebyla žádost o informace podle § 15 odmítnuta, vzniká právo, aby byly informace poskytnuty a povinný ztrácí uplynutím této lhůty právo požadovat úhradu nákladů.

[28] Podmínky pro předepsání úhrady za poskytnutí informací, včetně podmínek pro odložení žádosti pro nezaplacení úhrady, vymezuje § 17 informačního zákona. V případě, že požadované informace vyžadují mimořádně rozsáhlé vyhledání ze strany povinného subjektu, je povinný subjekt s ohledem na § 17 odst. 3 informačního zákona oprávněn žadatele písemně vyzvat k úhradě spojené s poskytnutím informace. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3, ztrácí nárok na úhradu nákladů (§ 17 odst. 4 informačního zákona). Zaplacení předepsané částky ve lhůtě šedesáti dnů je zákonnou podmínkou poskytnutí informace. Nezaplatí-li žadatel, povinný subjekt žádost odloží (§ 17 odst. 5 informačního zákona).

[29] Z § 17 odst. 3 a odst. 4 informačního zákona plyne, že bude-li povinný subjekt požadovat úhradu, musí tak pod sankcí zániku práva na úhradu nákladů učinit před samotným poskytnutím informace. Uvedená zákonná konstrukce byla zvolena pro to, aby se žadatel mohl rozhodnout, zda na poskytnutí informace trvá i přes předepsanou částku anebo zda od své žádosti upustí, zpravidla faktickým nezaplacením. Z těchto ustanovení ovšem nelze bez dalšího postavit na jisto, zda povinný subjekt může úhradu částky předepsat kdykoliv před faktickým poskytnutím informace, nebo toliko v zákonné lhůtě pro poskytnutí informace.

[30] Komentářová literatura vychází z toho, že požadované informace mají být poskytnuty v patnáctidenní lhůtě dle § 14 odst. 5 písm. d) a svazuje oprávnění povinného požadovat úhradu nákladů za poskytnutí informace s touto patnáctidenní lhůtou (srov. *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.:* Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s.). Přiklání se k názoru, že o žádosti má být povinným rozhodnuto v zákonné lhůtě od podání žádosti resp. od jejího případného doplnění.

[31] Tomuto názoru je třeba přisvědčit, pokud zdůrazňuje, že informace mají být poskytovány nejpozději v zákonem stanovených lhůtách od podání žádosti resp. od jejího doplnění nebo má být řádným procesním způsobem rozhodnuto, že informace poskytnuty nebudou a proč. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu však právní úprava účinná v době podání a vyřízení žádosti o informace neumožňuje vyslovit stěžovatelem zastávaný názor, že marným uplynutím patnáctidenní lhůty dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona automaticky zaniká oprávnění povinného požadovat úhradu shora uvedených nákladů a povinný je povinen informace poskytnout bez této úhrady.

[32] Stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně hovoří v souvislosti se lhůtou v § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona o nároku na vyřízení žádosti o poskytnutí informace, avšak

současně též o nároku na poskytnutí informace, tedy o nároku na to, aby bylo jeho žádosti vyhověno. Tyto pojmy je třeba rozlišovat. Nárok na řádné procesní vyřízení žádosti o informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím má stěžovatel bezpochyby bez ohledu na to, zda již uplynula lhůta dle § 14 odst. 5 písm. d).

[33] Bylo třeba posoudit, jaké důsledky má uplynutí lhůty přímo pro povinnost povinného poskytnout informace. Ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) nelze interpretovat v naprostém protikladu k právní úpravě účinné do 22. 3. 2006, která s neposkytnutím informací v zákonné lhůtě spolu s nerozhodnutím o nevyhovění žádosti spojovala fikci vydání zamítavého rozhodnutí (§ 15 odst. 4). Novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. byla dosavadní prekluzivní lhůta k rozhodnutí o žádosti uvedená v § 15 odst. 4 nahrazena lhůtou v § 14 odst. 5 písm. d), která již však prekluzivní účinky nemá a je třeba ji považovat za lhůtu pořádkovou.

[34] Zákon o svobodném přístupu k informacím počítá v § 16a odst. 1 písm. b) s tím, že žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, může podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Ustanovení § 16a odst. 6 pak předepisuje, jak nadřízený orgán může o stížnosti v takovém případě rozhodnout. Pokud povinný rozhodne o žádosti sice po marném uplynutí patnáctidenní lhůty, ale před postupem vyhrazeným nadřízenému orgánu v § 16a odst. 6, je třeba, aby nadřízený orgán postupoval podle skutkového stavu v době vlastního rozhodování, obdobně jako soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. a aby žadatel o informaci na tuto změnu adekvátně procesně reagoval.

[35] Jestliže nemá marné uplynutí lhůty za následek fikci vydání rozhodnutí o poskytnutí informace, nelze spojení „před poskytnutím informace“ užité v § 17 odst. 3 věta první vyložit tak, že by marným uplynutím lhůty byla informace poskytnuta a již neplatí, že dosud poskytnuta nebyla. Zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje *de lege lata* jiný závěr, než že je třeba tento pojem vztahovat k faktickému poskytnutí informace, nikoli ke lhůtě, ve které má být informace poskytnuta. Tím spíše, pokud § 17 odst. 4 výslovně podmiňuje právo povinného na náhradu těchto nákladů splněním oznamovací povinnosti. Pokud by zákonodárce zamýšlel vázat oprávnění požadovat po žadateli úhradu nákladů na dodržení shora specifikované lhůty, zřetelně by to vyjádřil. Učinil tak např. v § 14 odst. 7, kde v souvislosti s prodloužením lhůty k poskytnutí informace užívá spojení „před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace“.

[36] Právní názor zastávaný v kasační stížnosti by mohl vést v některých případech k obstrukčnímu přístupu žadatelů o informace. Jakkoli se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že by nyní šlo o takový případ, nelze vyloučit, že by někteří žadatelé mohli záměrně požadovat informace, jejichž opatření by bylo natolik náročné, že by nebylo lze ve stanovené lhůtě byť jen vyčíslit předpokládanou výši souvisejících nákladů. Důsledkem nedodržení lhůty by pak bylo i v těchto případech oprávnění žadatele požadovat takové informace zcela bez úhrady nákladů, neboť právo na ně by povinnému marným uplynutím lhůty zaniklo.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lhůta pro předepsání úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací je hmotněprávní či procesněprávní povahy. Zda tedy postačí, pokud byla informace v poslední den lhůty odeslána povinným subjektem, nebo zda je nutné, aby v poslední den lhůty již byla informace žadateli doručena, resp. aby byla v jeho dispozici (např. uložena k vyzvednutí na poště či vhozena do poštovní schránky).

[38] Lhůtou je časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného subjektu. Jejím smyslem obecně je snížení neurčitosti při uplatňování práv, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, popřípadě urychlení procesu rozhodování. Zákonné vymezení časového intervalu pro uplatnění práv může dopadat jak do hmotných, tak i procesních subjektivních práv. Lhůta hmotněprávní se primárně vztahuje k uplatnění hmotného práva, přičemž je třeba, aby příslušný úkon (písemnost) byl před uplynutím lhůty skutečně doručen, tedy došel do dispozice adresáta, a ten se s ním mohl seznámit. K zachování lhůt procesních, které jsou charakteristické pro řízení před správními orgány, naopak postačí, pokud je úkon v poslední den lhůty adresátovi odeslán prostřednictvím držitele poštovní licence (srov. Dvořák, J., Švestka, J., Zuklínová, M. a kol. Občanské právo hmotné, Svazek 1, Díl první: Obecná část. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 205-206).

[39] Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že informační zákon je v posuzované části normou procesněprávní. Charakter lhůty pro oznámení předepsání úhrady je třeba současně odvíjet od posuzování charakteru lhůty pro vydání rozhodnutí o poskytnutí či odepření poskytnutí informací dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona. Právě povahou tohoto úkonu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 4 As 55/2007 - 84. V něm vyložil, že povinný subjekt poskytl včas požadované informace, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené patnáctidenní lhůtě alespoň k doručení žadateli.

[40] Stěžovatel opakovaně upozorňoval, že se uvedený závěr rozšířeného senátu vztahuje na znění informačního zákona před novelou č. 61/2006 Sb., tedy při existenci institutu fikce negativního rozhodnutí. Není však důvodu se od shora uvedeného závěru odchýlit i ve vztahu k nyní platnému znění zákona. Rozhodnutí rozšířeného senátu se týkalo předchozí právní úpravy, kdy institut fikce vydání negativního rozhodnutí přinášel značné aplikační komplikace. To však na druhou stranu neznamená, že obecné závěry rozšířeného senátu k charakteru lhůt nelze vztáhnout na stávající právní úpravu. Stanovená patnáctidenní lhůta pro vyřízení žádosti, byť s odlišnými procesními výstupy, zůstala v obou zněních zákona zachována. Rozšířený senát jednoznačně určil, že informace byly poskytnuty v zákonem stanovené lhůtě, pokud byly nejpozději v poslední den lhůty v písemné podobě alespoň předány k doručení. Nevyplývá-li to výslovně z textu zákona, nelze na jednotlivé instituty pohlížet izolovaně, ale vždy tak, aby tvořily jednotný logicky nerozporný celek.

[41] K uvedenému lze doplnit, že pokud by byla předmětné lhůtě přisouzena hmotněprávní povaha, čehož se domáhal stěžovatel, nebyla by patnáctidenní, ale zpravidla kratší, protože by povinný subjekt vždy musel zohlednit dobu na doručování výzvy

k úhradě a ta by se pak lišila od toho, zda by povinný orgán doručoval prostřednictvím datové schránky, elektronicky, osobně, pomocí poskytovatele poštovních služeb a také by mohlo být ovlivněno konáním osoby, které je doručováno. Ostatně i rozšířený senát v citovaném usnesení výslovně uvedl, že po povinném subjektu nelze spravedlivě žádat, aby kromě odeslání informací tyto v zákonné lhůtě i doručil, neboť samotný akt doručení je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, které je doručováno.

[42] V posuzované věci započala lhůta pro poskytnutí informací běžet následujícího dne po 10. 10. 2014, tedy po dni, kdy bylo žalovanému doručeno upřesnění informací, které stěžovatel požadoval. Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že Ústavní soud zařadil pravidla počítání času mezi obecné právní principy (viz nálezy ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, nebo ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97). Posun posledního dne lhůty na nejbližší pracovní den, v případě lhůt hmotněprávních i procesněprávních tak představuje obecný právní princip, jenž se uplatňuje v celém právním řádu, není-li zákonem stanoveno jinak. Jelikož v posuzované věci připadl poslední den lhůty na sobotu dne 25. 10. 2014, došlo k posunu posledního dne lhůty na pondělí 27. 10. 2014.

[43] Jak tvrdil i stěžovatel v žalobě a kasační stížnosti, právě v tento den předal žalovaný coby povinný subjekt k přepravě výzvu k úhradě nákladů. Nejvyšší správní soud neopominul, že mezi krajským soudem a stěžovatelem není shoda, zda bylo sdělení požadované částky odesláno dne 22. 10. 2014 nebo až 27. 10. 2014. Podstatné v tomto směru je však to, že při aprobování závěru krajského soudu o procesněprávní povaze lhůty k oznámení úhrady, byla lhůta zachována v případě odeslání sdělení jak dne 22. 10. 2014, tak i 27. 10. 2014.

[44] Důvodnost kasační stížnosti nemůže založit ani argumentace judikaturou, na níž odkazoval stěžovatel. V rozsudku ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 As 88/2006 - 56, a to s odkazem na rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005 - 53, se Nejvyšší správní soud zabýval vztahem soukromého a veřejného práva. Tam vyslovené závěry však nemají bezprostřední dopad na posuzování povahy lhůt k předepsání úhrady nákladů, neboť se týkaly skutkově i právně zcela odlišné věci. Soud v něm vyložil, že teorie veřejného práva jako zvláštního práva k obecnému právu soukromému umožňuje subsidiárně použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj účel. Uvedená teorie je zastávána i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, pro její aplikaci však nebyl v projednávané věci dán prostor. Pro účely posuzované věci je třeba vyjít především z toho, že pomocí *analogie legis* lze užít samotné znění informačního zákona [§ 14 odst. 5 písm. d)] a související judikatury k němu.

[45] Na danou věc pak nelze bez dalšího aplikovat ani závěry plynoucí z rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, v němž Nejvyšší správní soud shledal, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Není možné, aby povinný subjekt musel informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. V nyní posuzované věci ale povinný subjekt nebyl nečinný, ale ve lhůtě, kterou zákon stanoví pro poskytnutí informace, stěžovatele vyzval k uhrazení

nákladů, přičemž tak v souladu s informačním zákonem učinil před poskytnutím informací.

[46] Stěžovatel se dále vymezil proti stanovené hodinové sazbě, kterou stanoví instrukce za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Ani tyto námitky neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými.

[47] Každý povinný subjekt musí zveřejnit sazebník úhrad za poskytování informací dle § 5 odst. 1 písm. f) a odst. 4 informačního zákona. Účelem vydání a zveřejnění sazebníku je předem informovat žadatele, že povinný subjekt bude při vyřizování žádostí uplatňovat úhradu a umožnit mu, aby se s možnou výší úhrady předem seznámil, příp. aby získal povědomí, z jakých hodnot bude při vyčíslení úhrady vycházet. Povinný subjekt, resp. jeho nadřízený orgán, této povinnosti dostál shora vymezenou instrukcí.

[48] Podle § 7 nařízení vlády musí povinný subjekt stanovit v sazebníku hodinové sazby odvozené z nákladů na platy, případně mzdy a z ostatních osobních nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. Instrukce v § 4 určuje, že pokud je poskytnutí informace spojeno s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací, stanoví se výše úhrady za každou hodinu vyhledávání jedním pracovníkem na 200 Kč. V případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací více pracovníky je výše úhrady dána součtem částek připadajících na každého pracovníka.

[49] Nejvyšší správní soud stanovenou částku, i ve vztahu ke zjištěným podkladům, nepovažuje za nepřiměřenou nebo nedůvodně odlišnou oproti průměrným nákladům na hodinu práce administrativního pracovníka povinného subjektu. Stejně tak ve stanovení paušální částky neshledal rozpor se zákony, naopak se mu jeví v souladu s principy předvídatelnosti a právní jistoty, kterými se mají správní orgány při své činnosti řídit. I z hlediska zachování principu rovnosti je zvolená úprava vhodná, protože není navázána na plat konkrétního zaměstnance, kdy by se výše sazby mohla zásadně lišit v závislosti na tom, jak dlouho daný pracovník je u povinného subjektu zaměstnán, jaká je jeho platová třída, výše osobních odměn, počet odpracovaných hodin za určité (zpravidla účetní) období apod. a není tak *de facto* dílem náhody, komu vyřízení žádosti připadne. Žadatel již v okamžiku podání žádosti má povědomí o tom, podle jaké sazby bude úhrada účtována. Obdobný princip je zvolen i v případě určení výše správních a soudních poplatků.

[50] Nejvyšší správní soud nemá vůči krajskému soudu výtek ani pro to, že ve svých úvahách vycházel z tzv. superhrubé mzdy (viz § 6 odst. 12 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podle kterého je základ daně z příjmů ze závislé činnosti u zaměstnance zvyšován o částku odpovídající pojistnému na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, které je povinen platit zaměstnavatel). Tato hodnota určuje skutečné náklady zaměstnavatele za zaměstnance. Vedle těchto odvodů existují i náklady další, například náklady spojené se zajištěním pracovních pomůcek a pracovního komfortu. Jak uvádí již citovaný komentář k informačnímu zákonu, nařízení vlády blíže nevymezuje, co přesně a co všechno lze zahrnout mezi platové (mzdové) a osobní náklady. Jestliže se bude vycházet z předpisů v oblasti účetnictví, budou osobní náklady tvořit náklady na zákonné sociální pojištění, ostatní sociální pojištění (např. plnění ze smluv o dobrovolném penzijním

připojištění zaměstnanců), zákonné sociální náklady, včetně přídělu do fondu kulturních a sociálních potřeb a ostatní sociální náklady. Hodinová sazba proto musí být odvozena od celkových platových nákladů povinného subjektu, jimiž jsou jak částky vyplácené zaměstnancům, tak částky, které ze zaměstnance povinně či dobrovolně odvádí zaměstnavatel (povinný subjekt) v souvislosti s jejich pracovní činností.

[51] Krajský soud se v napadeném rozsudku důkladně zabýval povahou i výší předepsané částky i paušální hodinové sazby. Ze sdělení žalovaného ze dne 22. 10. 2014, kterým byla předepsána úhrada, lze jednoznačně vysledovat, jakým způsobem povinný subjekt dospěl k požadované částce a na jakých skutečnostech ji zakládá. Náležitě vyložil, jaké konkrétní činnosti povinný subjekt zahrnul pod vyhledání informace a jaká je časová dotace na shromáždění požadovaných informací.

[52] Stěžovatel v poslední části kasační stížnosti namítal, že v jeho věci nerozhodovali nestranní soudci a došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Stěžovatel považuje důkazní řízení za vadné v tom, že krajský soud neprovedl jím navrhované důkazy a naopak sám provedl důkazy, které ve výsledku svědčily ve prospěch žalovaného.

[53] Nejvyšší správní soud posoudil uplatněné kasační námitky, avšak v postupu krajského soudu neshledal žádné zásadní procesní pochybení, které by mohlo představovat porušení základních principů soudního řízení. Důkazní řízení ve správním soudnictví je upraveno v § 52 s. ř. s. Obecně platí, že důkazy navrhují primárně účastníci řízení, zejména žalobce, který má s ohledem na dispoziční zásadu ovládající řízení před správními soudy nepochybný zájem na tom, aby unesl břemeno tvrzení i důkazní. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. je to soud, kdo rozhoduje, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Soudní řád správní výslovně nestanoví, za jakých podmínek může soud z vlastního podnětu provést i jiné než účastníky řízení navrhované důkazy. Za subsidiárního použití § 120 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 60 s. ř. s. však lze dovodit, že tak může činit zejména tehdy, kdy potřeba jejich provedení vyšla v řízení najevo, jsou-li potřebné ke zjištění skutkového stavu a vyplývají-li ze spisového materiálu.

[54] Nejvyšší správní soud v postupu krajského soudu nespatřuje porušení principu rovnosti, jak namítal stěžovatel. Krajský soud provedl srovnání hodinových nákladů na mimořádné vyhledávání informací u dalších povinných subjektů, aby podpořil svůj závěr o přiměřenosti stanovené hodinové sazby, a to v přímé reakci na žalobní argumentaci stěžovatele. Jednalo se pouze o podpůrný důkaz, bez kterého by rozhodnutí krajského soudu obstálo stejným způsobem. Na porovnání sazeb nebyla postavena nedůvodnost žaloby a ani jím nedošlo ke zvrácení či zpochybnění dosavadních skutkových zjištění.

[55] Stejně tak na správnost a zákonnost napadeného rozsudku nemá vliv ani skutečnost, že krajský soud si od žalovaného nevyžádal sdělení, jací pracovníci by požadované informace vyhledávali a jaké je jejich pracovní zařazení, nevyžádal si předložení jejich výplatních pásek či jiných dokumentů schopných prokázat jejich hodinový výdělek. Krajský soud sice explicitně nerozvedl, proč si nevyžádal navrhované údaje, z odůvodnění jeho rozsudku ale jednoznačně vyplývají důvody, proč nebylo nutné se blíže zabývat údaji konkrétních zaměstnanců. Krajský soud dostatečně posuzoval přiměřenost předepsané úhrady ve vztahu ke skutečným nákladům povinného subjektu, nikoliv její přesnost. Jak

totiž konstatoval, přesné určení nákladů na toho kterého zaměstnance jde nad rámec možností a schopností povinného subjektu a je v rozporu s účelem stanovení paušálních sazeb úhrad. Provedení uvedených důkazů tedy nebylo na místě, pokud byla zvolena paušální částka a tato byla důkladným zdůvodněním shledána jako přiměřená a v souladu se zákony. Nelze opomenout ani skutečnost, že při určení paušálních a přiměřených nákladů na zaměstnance krajský soud vycházel ze stěžovatelem tvrzeného a prokázaného průměrného platu (mediánu) všeobecných administrativních pracovníků v roce 2014.

[56] K námitce, že se krajský soud nevypořádal se skutečností, že správní spis neobsahuje podklady potřebné k posouzení výše úhrady, Nejvyšší správní soud opakuje, že krajský soud se v odůvodnění dostatečně zabýval tím, zda byla celková výše úhrady vyčíslena řádně a v souladu se zákonem. Způsob výpočtu vyplývá ze sdělení žalovaného z 22. 10. 2014 o předepsání úhrady. Nařízení vlády i sazebník úhrad za poskytování informací jsou podklady, které povinný subjekt v souladu s informačním zákonem zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup a stěžovatel se s nimi mohl bez problémů kdykoliv seznámit. Bylo by nad rámec zákonných povinností, aby každý jednotlivý správní spis musel obsahovat podklady, z nichž by bylo patrné, jakým mechanismem stanovil povinný subjekt ceny za jednotlivé zpoplatněné úkony - např. pořízení listinné kopie, CD či DVD, nebo za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Měl-li stěžovatel uvedenou námitkou na mysli opětovně to, že správní spis neobsahuje podklady vztahující se k jednotlivým zaměstnancům povinného subjektu a nákladů na ně, pak je třeba odkázat na již uvedené, a sice že krajský soud správně vycházel z přiměřené a nikoliv přesné hodiny stanovené sazby. Tyto úvahy jsou z jeho rozhodnutí seznatelné a přezkoumatelné.

[57] Úspěšnou nemůže být ani argumentace stran nepřípustně extenzivního výkladu § 17 informačního zákona. Stěžovatel nesouhlasí s tím, aby mu byla předepsána úhrada také za zpracování informací, neboť dle § 17 odst. 1 informačního zákona lze zpoplatnit toliko jejich vyhledávání. Žalovaný správní orgán ve sdělení o předepsání úhrady ze dne 22. 10. 2014 uvedl, že se v případě žádaných informací jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání a zpracování údajů. Nejvyšší správní soud má z textu daného sdělení za to, že žalovaný uvedeným chtěl říci primárně to, že stěžovatelova žádost představuje mimořádně rozsáhlé vyhledávání, neboť žalovaný bude muset vyhledat a následně zpracovat velký objem údajů.

[58] Nadto lze opětovně poukázat na komentář k informačnímu zákonu, podle kterého zpřístupnění informace v sobě zahrnuje nejen její poskytnutí (zpracování odpovědi na žádost), ale též i vyhledání. K poskytnutí informace nemusí stačit pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt přímo k dispozici, ale někdy je třeba tyto údaje dále zpracovat nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost a uzpůsobit je žadatelovým požadavkům. Krajským soudem vyslovený závěr koresponduje i s čl. 6 odst. 1 Směrnice 2003/98, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, neboť ten výslovně připouští možnost vyžadovat úhradu nákladů vzniklých při shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření dokumentů. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 6 A 83/2001 - 39, vyložil, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat i náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě na žadatele by pro žadatele nemělo žádný praktický význam.

[59] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[60] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. června 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu