

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudců Tomáše Lichovníka a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti města **Vsetín**, sídlem na Vsetíně, Svárov 1080, zastoupeného Mgr. Alešem Gnidou, advokátem se sídlem na Vsetíně, Smetanova 841, proti rozsudku Krajského soudu v Brně, pobočky ve Zlíně č. j. 60 Co 443/2015-105 ze dne 5. ledna 2016 ve znění opravného usnesení č. j. 60 Co 443/2015-110 ze dne 25. ledna 2016, za účasti **Krajského soudu v Brně** jako účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení M. L., takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy domáhal na vedlejším účastníku náhrady škody ve výši 33 784 Kč s příslušenstvím, spočívající v nákladech spojených s poskytováním informací, zejména nákladech na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Způsobení škody stěžovatel spatřoval v tom, že vedlejší účastník svévolně žádal o vyhledání informací, aniž by však chtěl zaplatit náklady jejich vyhledání. Tím podle stěžovatele maří čas zaměstnanců stěžovatele, který by bylo možné využít k plnění jiných úkolů, a zneužívá svého práva na informace.

2. Okresní soud ve Zlíně stěžovateli částečně vyhověl a uložil vedlejšímu účastníku povinnost zaplatit stěžovateli 24 700 Kč s úrokem z prodlení a náklady řízení. Dospěl totiž k závěru, že vedlejší účastník žádal o informace třikrát: Náklady na první vyhledání nezaplatil, avšak nelze dovodit jeho úmysl zneužít právo. Druhou žádostí se vedlejší účastník domáhal poskytnutí informací vyhledaných podle žádosti první, stěžovateli tak nevznikly žádné další náklady s vyhledáváním. Třetí žádostí se vedlejší účastník domáhal poskytnutí ještě většího rozsahu informací, ač věděl, že žádané informace musí být vyhledány a neměl v úmyslu uhradit náklady na jejich mimořádně rozsáhlé vyhledání. S ohledem na tyto a další zjištěné skutečnosti okresní soud dovodil, že vedlejší účastník jednal šikanózně: hlavním účelem výkonu jeho práva bylo poškození jiného ve smyslu § 2909 občanského zákoníku z roku 2012.

3. K odvolání vedlejšího účastníka Krajský soud v Brně, pobočka ve Zlíně rozsudek okresního soudu změnil tak, že žalobu zamítl. Krajský soud se ztotožnil

se skutkovými zjištěními okresního soudu (tj. s tím, že vedlejší účastník jednal šikanózním a právo zneužívajícím způsobem), dospěl však k závěru, že právní vztahy svobodného přístupu k informacím jsou komplexně upraveny právě zákonem č. 106/1999 Sb., a to včetně následků nezaplacení nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Následkem nezaplacení je neposkytnutí informace, vymahatelný nárok na zaplacení zákon nezakládá. Z hlediska soukromého práva nelze mzdové náklady na zaměstnance určené k mimořádně rozsáhlému vyhledávání informací považovat za škodu, neboť tyto náklady by byly vynaloženy tak jako tak a nedošlo tedy ke snížení jmění stěžovatele.

II.

Ústavní stížnost

4. Proti rozhodnutí krajského soudu stěžovatel brojil ústavní stížností, neboť se domníval, že jím došlo k porušení jeho práva na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví. Porušení stěžovatel spatřoval v tom, že rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, podle níž má náhrada nákladů vyhledání informací soukromoprávní povahu. Na jedné straně je právo povinného subjektu účtovat náhradu nákladů, na druhé straně je povinností žadatele o informace tuto náhradu zaplatit. Do vlastnictví stěžovatele pak krajský soud zasáhl nesprávnou interpretací pojmů jmění a škoda. Stěžovatel má ve svém majetku i pohledávku vůči svým zaměstnancům, kteří pro něj vykonávají práci. V tomto ohledu disponuje jejich časem a schopnostmi, které mají hodnotu vyjádřenou jak platem, tak poskytnutou prací. Jednáním stěžovatele tak byla zmařena majetková hodnota spočívající právě v marně vynaložené práci a času zaměstnanců ve výši vyjádřené sazebníkem úhrad za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Stěžovatel mohl namísto toho ze svého jmění vytvořit jinou hodnotu. Jakkoliv je poskytování informací povinností stěžovatele, není to hlavní účel, pro který byl zřízen. Náklady na poskytování informací pak nejsou kryty státem, nese je tedy sám stěžovatel na úkor plnění jiných povinností.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

5. Krajský soud k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

6. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti vyjádřil, v rozporu s § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu však nebyl zastoupen advokátem. Ústavní soud proto k jeho vyjádření nepřihlédl.

IV.

Formální předpoklady projednání návrhu

7. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupeným a oprávněným stěžovatelem (byl účastníkem řízení před Krajským soudem v Brně, pobočkou ve Zlíně), který vyčerpал všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná.

8. Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

V.

Vlastní posouzení

9. Ústavní akceptovatelnost rozhodnutí krajského soudu, jímž stěžovateli nebyla přiznána náhrada nákladů vynaložených na vyhledání informace žádané vedlejším účastníkem, závisí na dvou otázkách: zda lze nárok stěžovatele dovést přímo z ústavního pořádku nebo zda je toto právo upraveno podústavními předpisy a krajský soud při jejich výkladu kvalifikovaně pochybil.

10. Listina základních práv a svobod zaručuje v čl. 17 odst. 1 svobodu projevu a právo na informace; konkrétní obsah této záruky je pak vyjádřen v navazujících ustanoveních tak, že je v čl. 17 odst. 2 zaručen prostor autonomie jednotlivce ke svobodnému vyhledávání, přijímání a rozšiřování informací bez ohledu na hranice státu, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat (*status negativus*), a v čl. 17 odst. 5 stanovena povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o jejich činnosti. Tím je svoboda jednotlivce vyhledávat informace ze zdrojů dle vlastní volby doplněna o povinnost některých subjektů veřejného práva poskytnout informace, které by jinak při svobodném, tj. veřejnou mocí nerušeném vyhledávání nebyly dostupné. Podmínky a provedení práva na přístup k informacím podle § 17 odst. 5 Listiny stanoví zákon; v souzeném případě je jím zákon č. 106/1999 Sb., který na podústavní úrovni jednak zakládá právo na přístup k informacím o činnosti větší množiny subjektů, než který je ústavní úpravou zaručen [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017 (N 101/85 SbNU 679)], jednak celkově upravuje postup a podmínky uplatnění veřejného subjektivního práva na přístup k informacím.

11. Stěžovatel je územně samosprávným celkem, je tedy *prima facie* nositelem ústavní povinnosti plynoucí z čl. 17 odst. 5 Listiny, samotným poskytováním informací tedy nemohou být porušena jeho ústavně zaručená práva. Článek 17 odst. 5 Listiny pak na ústavní úrovni nezakládá právo na úhradu nákladů plnění povinnosti poskytovat informace a toto právo neplyne ani z čl. 99 až 105 Ústavy České republiky (k otázce nákladů výkonu státní správy podle čl. 105 Ústavy srov. níže).

12. Právo na úhradu nákladů poskytnutí informace může ovšem být založeno v podústavní úpravě – zákonem respektujícím požadavky čl. 17 odst. 5 ve spoj. s čl. 4 Listiny. Není pochyb o tom, že podzákonná úprava takové právo zná jako podmínku poskytnutí informace v § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. V souzené věci byl sporný rozsah tohoto práva (zda má stěžovatel nárok na zaplacení úhrady), resp. zda marný výkon povinnosti stěžovatele na základě žádosti o informace může představovat škodu ve smyslu občanského zákoníku.

13. Rozhodovací činnost Ústavního soudu dlouhodobě vychází z toho, že ústavní právo není porušeno tehdy, když rozhodnutí, měřeno obyčejným právem, je objektivně vadné; vada musí spočívat právě v nerespektování základních práv tím, že soud vůbec existenci základního práva nerespektuje nebo jeho obsah překrouť

či zásadně nesprávně posoudí jeho význam a dopad na konkrétní případ [tzv. Heckova formule, srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89) a sp. zn. I. ÚS 870/14 ze dne 24. 8. 2015 (N 152/78 SbNU 311)].

14. Jak bylo výše vyloženo, zvláště ústavně zaručené právo na zaplacení náhrady vyhledání informací stěžovatel nemá. V tom ohledu napadený rozsudek obstojí. Závěr krajského soudu, že podústavní právo – § 17 zákona č. 106/1999 Sb. – neupravuje právo na zaplacení náhrady ve formě vymahatelného nároku na zaplacení bez ohledu na poskytnutí informace, pak odpovídá obecně uznávaným metodám interpretace práva i ustáleným judikatorním závěrům (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 34/2008-90 ze dne 21. 9. 2010, č. 2164/2011 Sb. NSS: „žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné“). Jinými slovy, není extrémně vadný závěr, že v režimu zákona č. 106/1999 Sb. je neposkytnutí vyhledaných informací jediným negativním právním následkem nezaplacení úhrady nákladů jejich vyhledání.

15. Snaha stěžovatele prosadit názor, že zneužití veřejného subjektivního práva vedlejšího účastníka je podle § 2909 občanského zákoníku z roku 2012 úmyslným porušením dobrých mravů, které mu způsobilo škodu v podobě neefektivně vynaložené práce zaměstnanců města, pak zjevně nemůže obstát ze dvou samostatných důvodů:

16. Úhrada nákladů činnosti veřejné moci bývá systematicky regulována prostředky berního práva, konkrétně poplatky, pokud jde o plnění alespoň částečně ekvivalentní, tj. má-li být dána nějaká konkrétní protihodnota [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (338/2017 Sb.), odst. 38–40]. Zákon za činnost veřejné moci při plnění její ústavní povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny systémově atypicky nezavádí (veřejnoprávní) poplatků, ale konstruuje náhradu nákladů v podobě bližší vztahu soukromého práva (srov. cit. usnesení č. j. 2 As 34/2008-90, případně usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. Konf 115/2009-34 ze dne 15. 9. 2010, č. 2301/2011 Sb. NSS).

17. Z tohoto formálního řazení náhrady podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb. k poměrům práva soukromého ovšem nelze nad rámec vlastního úhradového vztahu dovést existenci dalších vztahů soukromého práva mezi povinným subjektem a žadatelem o informace při (marném) vyhledání informací. Samotný kompenzační či reparační charakter hmotněprávního vztahu totiž nutně neznamená, že takový vztah je vztahem vyplývajícím z poměrů soukromého práva (srov. usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 8/2014-25 ze dne 12. 3. 2015, č. 3227/2015 Sb. NSS). Pro souzenou věc to znamená, že i když by bylo možné jednání vedlejšího účastníka formálně podřadit skutkové podstatě § 2909 občanského zákoníku z roku 2012, nemění to nic na tom, že předmětem rozhodování civilních soudů jsou – pokud není výslovného opačného předpisu – pouze takové spory o náhradu škody, kde nárok má soukromoprávní povahu. To v souzené věci splněno zjevně není, neboť povaha vztahů mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem je veřejnoprávní (*ad absurdum* by jinak škodou osob veřejného práva musela být jakákoliv práce jejich zaměstnanců marně vynaložená na základě žádosti jednotlivce).

18. Měl-li stěžovatel za to, že tato právní úprava zasahuje do jeho ústavně zaručeného práva na ochranu majetku, resp. práva hospodařit podle vlastního rozpočtu

(čl. 11 Listiny, čl. 101 odst. 3 Ústavy), podceňuje, že povinným subjektem ve skutečnosti nebylo město Vsetín, samotný stěžovatel tak nemohl být bez dalšího poškozen. Nebylo sporné, že vedlejší účastník žádal o informace o činnosti Městského úřadu Vsetín jako orgánu sociálně právní ochrany dětí, tedy orgánu státní správy, nikoliv samosprávy (srov. § 58a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí). Poskytnutí informací o jeho činnosti bylo výkonem přenesené působnosti (§ 20 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb.), poškozenou by tedy mohla být toliko Česká republika, přičemž případné faktické vynaložení mzdových prostředků stěžovatele mu má být kompenzováno zcela jiným způsobem než prostřednictvím vztahů náhrady škody [srov. § 62 obecního zřízení, případně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.) a sp. zn. I. ÚS 2936/15 ze dne 17. 8. 2016 (N 153/82 SbNU 431) k samosprávě a financování výkonu státní moci v přenesené působnosti].

19. Přes výše uvedené není stěžovatel při plnění povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny bez ochrany proti případným šikanózně podávaným žádostem o informace.

20. V soudní praxi se ustálil názor, že zneužití práva ze strany žadatele o informace, o němž obecné soudy ve věci nepochybovaly, lze při poskytování informací řešit jejich výjimečným odepřením (srov. odst. 91 a 120 rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22. 10. 2014, č. 3155/2015 Sb. NSS), přičemž opakované nezaplacení zjevně oprávněné úhrady nákladů je doktrínou považováno za jeden z typických případů pro neposkytnutí žádané informace (srov. FUREK, A. *In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 751). Takový názor není v obecné rovině v rozporu s čl. 17 odst. 5 či čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť ty zaručují možnost domáhat se přímo informací o činnosti státních orgánů či orgánů samosprávy, případně možnost domáhat ochrany tohoto práva, pokud informace nejsou poskytnuty. Šikanózní návrhy či postupy se oproti tomu vyznačují úmyslem účastníka způsobit škodu, a to nejen ostatním účastníkům řízení, ale celkově ve zbytečném zatěžování soustavy orgánů veřejné moci [srov. přiměřeně nálezy sp. zn. I. ÚS 988/12 ze dne 25. 7. 2012 (N 132/66 SbNU 61) a sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 (N 218/79 SbNU 503)]. Zneužívání tedy nevede k právem předvídanému cíli, kterým je uplatnění hmotného práva na informace (žadatel se tedy nedomáhá *svého práva* ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny).

21. Nejsou-li dány důvody pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva, neznamená to, že povinný subjekt musí před žádostí o úhradu podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb. informaci plně vyhledat a tím se vystavit riziku, že jeho vyhledávací činnost a náklady na ni vynaložené přijdou vniveč právě s ohledem na vyšší úhrady neakceptovatelné pro žadatele o informaci. Zákon totiž nijak nevylučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání (i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. novelizujícímu § 17 zákona č. 106/1999 Sb. opakovaně hovoří o „předpokládané vyšší úhrady“). Stanovení úhrady kvalifikovaným odhadem jako podmínky pro poskytnutí informace nijak nekoliduje se zárukou přístupu k informacím, resp. s požadavkem na vymezení podmínek a provedení zákonem podle čl. 17 odst. 5 věty druhé Listiny, protože tím nejsou dotčeny podstata a smysl tohoto práva (čl. 4 odst. 4 Listiny).

22. Jediným limitem je povinnému subjektu v obdobných případech povinnost oznámit výši požadované úhrady před poskytnutím informace podle § 17 odst. 3 a 4 zákona č. 106/1999 Sb.

23. V judikatuře Nejvyššího správního soudu byl v této souvislosti vysloven závěr, že úhradu nákladů dle § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. lze požadovat bez omezení lhůtou pro poskytnutí informace, tj. že i v případech, kdy informace nebyla v rozporu se zákonem vydána včas, je možné její poskytnutí podmínit zaplacením úhrady nákladů a tím je oddálit (tak nad rámec skutkových okolností případu rozsudek č. j. 7 As 300/2016-21 ze dne 29. 6. 2017, č. 3624/2017 Sb. NSS, odst. 43 a 45, a dále v rozsudku č. j. 5 As 181/2016-23 ze dne 14. 7. 2017).

24. Tento názor nezohledňuje, že po právu jednak vůbec nemůže nastat situace, kdy je úhrada nákladů požadována po uplynutí lhůty k poskytnutí informace, jednak by akceptace takového protiprávního postupu povinného subjektu vedla k těžko řešitelným obtížím jak při vlastním poskytování informací, tak v rámci následné soudní ochrany. Jestliže totiž uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informace (tak rozsudek NSS č. j. 2 Ans 13/2012-14 ze dne 15. 11. 2012), nemůže tento následek nastat při opožděném požadavku úhrady (nestaví se lhůta, která již uplynula). Přesto žádanou informaci nelze ani po uplynutí lhůty pro její poskytnutí poskytnout, neboť je to podmíněno zaplacením opožděně žádané úhrady (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.). Oproti jednoznačnému pravidlu představovanému povinností oznámit výši požadované úhrady ve lhůtě pro poskytnutí informace, tak lze pravidlo proponované Nejvyšším správním soudem zneužít nejen k oddalování splnění povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny, ale též k efektivnímu zamezení soudní ochrany v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Podle § 81 odst. 1 soudního řádu správního totiž soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Povinnému subjektu tak postačí být nečinný a neposkytnout žádanou informaci až do dne rozhodnutí soudu, přičemž nepříznivému výroku zabrání jednoduše sdělením požadované výše úhrady. Zákonným následkem pak je nejen ukončení nečinnosti z hlediska předmětu soudního řízení, ale též nastoupení nemožnosti informace poskytnout až do doby zaplacení úhrady nákladů (a tím i nemožnost uložit takovou povinnost soudním rozhodnutím). Tím by povinný subjekt přestal být nečinným, aniž by však učinil některý ze zákonem předvídaných úkonů: poskytl informace nebo žádost odmítl podle § 14 odst. 5 písm. d) a § 15 zákona č. 106/1999 Sb., což zjevně nešetří smysl práva podle čl. 17 odst. 5 Listiny, které má být vykonáváno efektivně.

25. Lze tedy uzavřít, že z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny je přípustné, pokud povinný subjekt odepře poskytnutí (vyhledání) informace v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim, případně stanoví žádanou úhradu (typicky za mimořádně rozsáhlé vyhledávání) kvalifikovaným odhadem, nikoliv na základě definitivního vyhledání žádané informace. Výši úhrady však musí oznámit před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace, tj. nejpozději do 15 či 25 dnů ode dne přijetí žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb.], pozdější či dodatečné oznámení není možné (shodně i doktrína, srov. FUREK, A. Op. cit., s. 993).

VI.
Závěr

26. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Krajského soudu v Brně, pobočky ve Zlíně č. j. 60 Co 443/2015-105 ze dne 5. ledna 2016 ve znění opravného usnesení č. j. 60 Co 443/2015-110 ze dne 25. ledna 2016 nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatele na soudní ochranu a ochranu majetku podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tedy ústavní stížnost zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 21. května 2019

David Uhlíř
předseda senátu