

# JUDIKATURA

**Upustit od úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací lze pouze tehdy, pokud to předpokládá sazebník úhrad povinného subjektu**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 8 As 244/2018-82, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*právo na přístup k informacím, majetkové poměry žadatele, mimořádně rozsáhlé vyhledávání,*

**I. Je-li povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Nejvyšší soud, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti podle tohoto zákona (ve znění účinném do 23. 4. 2019, dle kterého se postupovalo do 1. 1. 2020) předseda Nejvyššího soudu (§ 20 odst. 5 citovaného zákona).**

**II. Neumožňuje-li vnitřní informační systém povinného subjektu vyhledat na základě konkrétního kritéria požadované informace (rozhodnutí), u nichž není nezbytně nutně dána potřeba samostatné a dále podrobněji strukturované evidence (zde rozhodnutí Nejvyššího soudu o ustanovení zástupce), je vyhledávání takových informací (rozhodnutí) v jednotlivých spisech povinného subjektu mimořádně rozsáhlým ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**

**III. Upustit na základě majetkových poměrů žadatele od úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, či ji snížit lze bez dalšího pouze tehdy, pokud povinný subjekt v sazebníku úhrad nákladů za poskytování informací (§ 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím) takovou možnost předpokládá, a to na základě obecných a předvídatelných kritérií dbajících principu rovnosti.**

## *III.B*

*Důvodnost stanovení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací*

[19] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení námitky, podle níž žalovaný nebyl vůbec oprávněn stanovit stěžovatelce úhradu, jelikož náklady na vyhledání informací vznikly v důsledku nedostatků v organizaci jeho spisové služby, jejichž dopady nelze přenášet na stěžovatelku. [...]

[20] Pro posouzení této sporné otázky je tedy klíčové hodnocení oprávněnosti užití institutu úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. [...] O mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky

u povinného subjektu a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou (rozsudek ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016-32).

[21] S ohledem na výše uvedené tedy bude vždy na povinném subjektu, aby se v kontextu konkrétních okolností podané žádosti především důkladně zabýval tím, zda vyhledání požadovaných informací bude „mimořádně rozsáhlým“ či nikoli, a to v souladu se smyslem § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, který představuje omezení ústavními předpisy zaručeného práva na informace. [...] Žalovaný v oznámení o výši úhrady dále stěžovatelce sdělil, že k poskytnutí žádané informace je potřeba „osobního načení“ všech spisů, v nichž bylo vydáno více než jedno rozhodnutí. Takových spisů je 534, přičemž jejich spisové značky stěžovatelce poskytl. Žalovaný v oznámení rovněž uvedl, jak dospěl k výpočtu požadované úhrady.

[22] Úžeji vymezenou otázkou, tedy v jaké situaci již naplňuje vyhledávání informací z vnitřních informačních systémů povinných subjektů předpoklady „mimořádné rozsáhlosti“, se již judikatura správních soudů taktéž zabývala. Výše již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 326/2016 se také týkal žádosti o informace, které povinný subjekt nebyl schopen na základě svého programového vybavení poskytnout (systém neobsahoval funkcionalitu pro jejich získání). K vyřízení žádosti zde povinný subjekt přistoupil tak, že zadal naprogramování nové funkcionality, která by umožnila informace poskytnout, a požadoval úhradu za čas programátora. Odlišnými okolnostmi se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 257/2017-46 (zde šlo o informace o průměrné délce odvolacího řízení, které povinný subjekt neměl v požadované podobě evidovány). Spor se v dané věci týkal poskytnutí souhrnné informace zpracované na základě dostupných dílčích informací. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné také zdůraznil, že žádost o informaci nemá být „hrou na slepou bábu“ mezi žadatelem a povinným subjektem (je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat). Poukázat lze rovněž na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS. Zde povinný subjekt vůbec neevidoval informace, které podle soudu evidovat měl a žádosti o informace následně zamítal s tím, že se jedná o informace, které by musel nově vytvořit.

[24] Při posuzování takto vymezené sporné otázky je nutno se především zaměřit na povahu rozhodnutí, jejichž poskytnutí se stěžovatelka domáhá, a jejich význam pro žalovaného a jeho činnost. V tomto ohledu má Nejvyšší správní soud za to, že v případě usnesení, kterými žalovaný ustanovil zástupce pro dovolací řízení, se až na výjimky nejedná o rozhodnutí, u nichž by byla nezbytně nutně dána potřeba samostatné a dále podrobněji strukturované evidence v rámci vnitřního informačního systému z důvodu jejich vyhledávání pro účely rozhodovací či jiné činnosti žalovaného. [...] Jak již nicméně bylo výše uvedeno, taková funkcionalita nepředstavuje nezbytnou podmínku pro řádný

výkon funkce žalovaného Nejvyššího soudu. Vedle řádného plnění funkce sjednocování rozhodovací činnosti nepředstavuje absence odpovídajícího vyhledávacího nástroje pro daný typ usnesení ani překážku výkonu kontrolní činnosti pro orgány správy žalovaného. Nalézání typových či konkrétních rozhodnutí v rámci informačního systému může pro kontrolní činnost plnit pomocnou vyhledávací funkci, těžiště takové činnosti nicméně tvoří práce s „fyzickými“ spisy.

[26] Nejvyšší správní soud k dané otázce i s vědomím organizační i finanční náročnosti provádění změn ve vnitřních informačních systémech dodává, že rezignace na řádné vedení a rozvoj interních evidencí či databází samozřejmě nemůže představovat nástroj, prostřednictvím něhož by se povinné subjekty mohly vyhýbat poskytování informací s odkazem na nutnost mimořádně rozsáhlého vyhledávání a požadovat finanční úhradu ze strany žadatelů. Takovým umělým vytvářením bariér ztěžujících přístup k informacím by nepochybně docházelo k nepřipustnému zásahu do práva na informace. [...] Nejvyšší správní soud nicméně v nyní projednávané věci právě s ohledem na povahu požadovaných informací dospěl k závěru, že o situaci dosahující takové intenzity (nezákonného omezení práva na informace) se v posuzované věci nejedná. Z žalobou napadeného rozhodnutí navíc jasně vyplývá, na základě jakých skutečností dospěl žalovaný k závěru, že se jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, jaké podklady k tomu soustředil a že tyto podklady nejsou s jeho závěrem v logickém rozporu. [...] Lze tedy shrnout, že stěžovatelkou požadované informace nebyly pro žalovaného nezbytně nutné k jeho běžné činnosti, a proto je možné akceptovat absenci možnosti jejich vyhledávání v informačním systému na základě určitého definovaného společného znaku. V takové situaci pak ani nelze hovořit o vadně vedené spisové službě, která by znemožňovala požadovat po stěžovatelce úhradu za jejich vyhledání. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

### III.C

#### *Přihlédnutí k majetkovým (sociálním) poměrům žalobkyně při určení výše úhrady*

[30] S ohledem na výše uvedené tedy lze dovodit, že skutečně existuje právní podklad pro to, aby povinné subjekty stanovily podmínky, za nichž nebudou po žadatelích požadovat úhradu za vyhledání informací. Avšak stejně jako musí být ve vydaném sazebníku obsažena obecná úprava vyměřování úhrady, musí být i případy, v nichž nebude úhrada vyměřována, vymezeny na základě obecných a předvídatelných kritérií [...] Je na úvaze povinného subjektu, zda takové případy v sazebníku vymezí či nikoliv. Smyslem uvedeného je především zajištění rovných podmínek pro přístup k informacím (srov. též důvodovou zprávu k novele zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb.). Podstatné dále je, že pokud tak povinný subjekt v rámci sazebníku učiní, nelze tento jeho postup považovat za porušení péče řádného hospodáře, na rozdíl od v podstatě nahodilého určování výše úhrad či upouštění do nich bez patřičného podkladu. [...] K tomu lze ještě navíc dodat, že ani povaha stěžovatelkou požadované informace či její tvrzená situace

nevykazují znaky takové mimořádnosti, pro které by snad bylo možno v nyní projednávané věci uvažovat o zcela výjimečném prolomení shora vymezených východisek.

[31] Nejvyšší soud k výše uvedenému ještě připomíná, že nelze odhlédnout ani od smyslu institutu úhrady dle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který je ze své povahy specifický a odlišný např. od institutu poplatků (soudních či správních), u nichž právní úprava s ohledem na jejich funkci výslovně předpokládá hmotněprávní i procesní podmínky pro osvobození od jejich platby. Uvedené rozlišení je ostatně též projevem různé povahy samotných základních práv, k jejichž realizaci dané nástroje slouží a s nimiž je spojena i různá úroveň pozitivních závazků státu umožnit aktivní výkon takových práv. [...] Z povahy pozitivních závazků státu pojících se k výkonu politických práv (svobod) lze nepochybně dovodit existenci povinnosti státu vytvořit právní rámec pro uplatňování těchto práv a zajistit podmínky pro jejich poklidnou realizaci při dodržení základních principů (zejm. již výše zmiňovaná rovnost). Nelze však již bez dalšího dovodit, že by bylo povinností státu materiálně podporovat výkon politických práv u těch, kteří např. nemají dostatek finančních prostředků k tomu, aby jich mohli využívat v takovém rozsahu, v jakém by si sami představovali. I v právním řádu ČR se proto lze setkat například s požadavkem na úhradu části volebních nákladů ze strany těch, kteří hodlají využít svého pasivního volebního práva a ucházet se ve volbách o veřejné funkce.

[32] [...] S ohledem na bezformálnost a pružnost procesu vyřizování žádostí není na místě po povinném subjektu požadovat, aby žadatele o informace vyzýval k doložení tvrzení o nedostačujících majetkových poměrech. I v případě, že povinný subjekt v sazebníku podmínky pro zohlednění majetkových poměrů žadatelů zakotví, bude na žadateli, aby svou nemajetnost dostatečným způsobem nejen tvrdil, ale současně také doložil. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

*Adam Herma*

**Obecní zřízení: lhůta pro odvolání tajemníka obecního úřadu, souhlas ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka udělovaný ve správním řízení – ověřit, zda je ve sbírce (30. 3. 2020 na [nssoud.cz](http://nssoud.cz) zatím nejsou údaje o zařazení do březnové sbírky).**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, čj. 52 A 116/2018-48), <http://nssoud.cz>

*starosta obce, odvolání tajemníka obecního úřadu se souhlasem ředitele krajského úřadu, správní řízení, přenesená působnost, samostatná působnost, subjektivní vs. objektivní lhůta*

**Starosta obce může odvolat tajemníka obecního úřadu z důvodů vymezených v § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících**

**územních samosprávných celků, pouze v objektivní lhůtě 6 měsíců a po předchozím pravomocném souhlasu ředitele krajského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Lhůta k odvolání se po dobu řízení o vyslovení souhlasu nepřerušuje ani nestaví.**

Starosta obce zjistil závažná pochybení tajemníka obecního úřadu a požádal ředitele krajského úřadu o souhlas s odvoláním. Ředitel souhlas udělil. Odvolání tajemníka změnilo Ministerstvo vnitra prvostupňové rozhodnutí tak, že se souhlas neuděluje. Obec proti rozhodnutí ministerstva podala správní žalobu.

[...]

[12] [...] Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013, s tím, že úředníka je dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících možno odvolat pouze ve lhůtě do 6 měsíců ode dne porušení zákonných povinností závažným způsobem či dvojnásobného porušení zákonných povinností méně závažným způsobem; lhůta 6 měsíců se vztahuje jak na závažné, tak na méně závažné porušení zákonem stanovených povinností, přičemž tato lhůta začne běžet až od okamžiku ukončení protiprávního jednání. Judikatura dle žalovaného váže dodržení lhůty na akt odvolání. Tím však není podání žádosti řediteli krajského úřadu, aktem odvolání je až na základě uděleného souhlasu učiněné pracovněprávní jednání, tj. odvolání, které má být učiněno ve formě a s náležitostmi dle § 12 odst. 3 zákona o úřednících. Zákonná lhůta podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících proto již uplynula. Správní orgán I. stupně vydal své rozhodnutí dne 3. 5. 2018, tedy v době, kdy již nebyl dán hmotněprávní předpoklad pro tento postup. Jelikož v dané věci nelze očekávat možnost jakéhokoli doplnění skutkových zjištění, přistoupil žalovaný jako odvolací správní orgán ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[...]

[14] Podle § 103 odst. 3 zákona o obcích starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.

[15] Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců.

[16] [...] Jak je stanoveno v § 110 odst. 2 zákona o obcích, tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka



obecního úřadu z funkce ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích proto představuje zásah do ústavně garantovaného práva na výkon samosprávy (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, podle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem). Soudu rozhodujícímu ve věcech správního soudnictví tak přísluší posoudit, zda se jedná o zásah zákonný, nebo nikoliv. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že rozhodnutí ředitele krajského úřadu, resp. žalovaného jako odvolacího správního orgánu, kterým byl vysloven nesouhlas s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce, je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

[...]

[19] Krajský soud dále přisvědčil žalovanému, který dospěl k závěru, že předmětná lhůta stanovená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je lhůtou objektivní, nikoliv subjektivní. Žalobce v žalobě proti tomuto východisku brojil tím, že lhůty je nutno počítat od okamžiku, kdy se starosta žalobce o jednání osoby zúčastněné na řízení objektivně dozvěděl. [...] Krajský soud k tomu uvádí, že již z jazykového výkladu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je zřejmé, že stanovená šestiměsíční lhůta se počítá již od porušení zákonem stanovených povinností vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (popř. od nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností), nikoliv od okamžiku, kdy se obec (resp. starosta obce) o porušení zákonem stanovených povinností dozvěděla. I kdyby se tak starosta obce teoreticky dozvěděl o závažném protiprávním jednání tajemníka obecního úřadu se zpožděním zaviněným právě tímto tajemníkem, taková skutečnost by nepředstavovala důvod pro odchýlení se od závěru, že předmětná lhůta je lhůtou objektivní.

[20] Uvedený výklad nelze označit za formalistický, dle závěru soudu naopak tato interpretace plně odpovídá vůli zákonodárce. Kdyby totiž zákonodárce zamýšlel lhůtu dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících stanovit jako lhůtu subjektivní, jistě by tak výslovně stanovil v textu zákona, jak to ostatně činí v řadě jiných právních předpisů, v nichž jsou zakotveny subjektivní lhůty, nežádka současně vedle lhůt objektivních [...]

[21] Jakkoliv soud připouští, že toto ustanovení může starostovi obce zkomplikovat odvolání tajemníka obecního úřadu v případě porušení tajemnických zákonných povinností (když se o tomto porušení dozví až s určitým časovým odstupem), nelze jej překlenout tím, že by stanovená šestiměsíční lhůta byla považována za lhůtu subjektivní. Bylo na žalobci, aby měl přehled o tom, co se fakticky na jeho úřadu odehrává. [...]

[...]

25] V této souvislosti je třeba podotknout, že nejpozději v uvedené (objektivní, nikoliv subjektivní) šestiměsíční lhůtě bylo možno přistoupit k odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce, nikoliv pouze k podání žádosti řediteli krajského

úřadu o vyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce dle § 103 odst. 3 zákona o obcích. [...]

### **Kompetenční spory: princip ochrany legitimního očekávání ve vztahu k místu pro řešení sporu**

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 11. 2019, č. j. Konf 10/2019-14, <http://nssoud.cz>

*legitimní očekávání, princip předvídatelnosti, judikatorní obrat, změna místa řešení sporu (fóra)*

**Princip ochrany legitimního očekávání se nevztahuje na očekávání účastníků ohledně místa (fóra) pro řešení jejich sporu (tedy před soudem či před správním orgánem). Jádrem ochrany legitimního očekávání je především princip předvídatelnosti postupu a konečného rozhodnutí orgánu veřejné moci.**

Několik žalobců podalo žaloby k civilnímu soudu na vydání bezdůvodného obohacení vzniklého v důsledku neoprávněného účtování příspěvku na podporované zdroje energie. Soudy, vč. Nejvyššího soudu, předně řešili kompetenční otázku, tj. zda je příslušný k rozhodnutí sporu civilní soud nebo správní orgán – Energetický regulační úřad. Věc jednoho z žalobců byla postoupena ERÚ, který s tímto postupem nesouhlasil, popřel svoji pravomoc a podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu.

Zvláštní senát rozhodl, že v této věci je příslušný vydat rozhodnutí správní orgán (ERÚ).

[...]

[33] Závěrem navrhovatel argumentuje legitimním očekáváním účastníků, tedy že na základě dosavadní judikatury Nejvyššího soudu a zvláštního senátu oprávněně očekávali, že věc bude svěřena obecným soudům. [...]

34) [...] je evidentní, že tento princip naopak **nesvědčí** správním orgánům při výkonu jejich vrchnostenské pravomoci, což je však právě případ navrhovatele v projednávané věci. Z uvedeného plyne, že případný judikatorní obrat v rozhodovací činnosti zvláštního senátu nemůže zasáhnout do legitimních očekávání **navrhovatele** jako správního orgánu (případně soudu), neboť uvedené orgány nemohou mít „legitimní očekávání“ hodná ochrany v tom smyslu, že určitou věc budou, či naopak nebudou muset rozhodovat.

[35] Zvláštní senát si je vědom, že navrhovatel vyjádřil obavy o narušení legitimních očekávání **účastníků řízení**. Ani zde však k zásahu do legitimních očekávání nedochází. [...] je přinejmenším otázkou, zda lze princip legitimních očekávání bez dalšího vztáhnout i na očekávání žalobců ohledně fóra pro řešení jejich sporu se žalovanými. Zvláštní senát se k tomuto názoru nekloní. Jádrem ochrany legitimních očekávání účastníků řízení je především princip

předvídatelnosti – tedy aby měl účastník řízení dostatek informací o tom, jaké skutečnosti jsou relevantní pro další procesní postup rozhodujícího orgánu a pro řešení předmětu sporu, a aby tak v tomto směru mohl předkládat relevantní argumenty a důkazy. Tímto způsobem je účastník chráněn před překvapivým rozhodnutím, které by mohlo představovat porušení práva na spravedlivý proces. Legitimní očekávání však není podle zvláštního senátu principiálně spjato s místem, kde se má daný spor řešit. Změna fóra (v projednávané věci ze soudu na správní orgán) nepředstavuje bez dalšího odepření práva na věcné projednání sporu. Legitimní očekávání účastníků řízení by mohlo být narušeno v případě, pokud by v důsledku zastavení řízení (či jiného nemeritorního rozhodnutí) před příslušným orgánem, který dosud předmětnou agendu běžně řešil, byl žalobce zbaven možnosti, aby jeho věc byla řádně projednána. Zvláštní senát opakuje, že tak tomu v posuzovaném případě není.

*Martin Šaroch*