

I. Záloha podle § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je předběžným zaplacením poměrné části nebo všech nákladů spojených s vyhledáváním informací, pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli (§ 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.); odst. 3 cit. zákona nezakládá právo povinného subjektu požadovat úhrady nebo zálohy i na další úkony povinného subjektu, ale je toliko bližší konkretizací § 17 odst. 1 cit. zákona, když právo povinných subjektů žádat v souvislosti s poskytováním informací úhradu nezbytně vynaložených nákladů doplňuje možností podmínit vydání informací zaplacením této úhrady nebo zálohy.

II. Při výkladu pojmu "informace" ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jenž je realizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, je nutné zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, jinak by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch základních práv a svobod a jednak s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení (čl. 4 odst. 4 Listiny). Úhradu podle § 17 odst. 1 zák. č. 106/1999 Sb. lze tedy vyžadovat pouze za náklady spojené s vyhledáním informací přímo požadovaných žadatelem, nikoli za náklady vzniklé toliko zjišťováním, zda požadovaná informace bude vůbec poskytnuta.

Věc: Společnost s ručením omezeným M. v H. proti Ministerstvu financí o poskytnutí informací.

Žalobce dne 2.10.2000 požádal Ministerstvo financí - Generální ředitelství cel (dále jen "Generální ředitelství cel") o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. týkající se toho, kterým subjektům v České republice a kdy byla vydána povolení nezajišťovat celní dluh podle § 254 odst. 4 zák. č. 13/1993 Sb., celního zákona, a také toho, kterým subjektům a kdy byla tato povolení zrušena. K žádosti žalobce Generální ředitelství cel ve věci požadovanou informaci neposkytlo, žalobce k upřesnění žádosti nevyzvalo, ani neprodloužilo lhůtu pro poskytnutí informace; dne 4.11.2000 nastala fikce negativního rozhodnutí.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce 13. 11. 2000 podal rozklad. Ministr financí jej dne 9.7.2001 zamítl.

V žalobě, kterou žalobce napadl jak rozhodnutí ministra financí, tak fiktivní rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pak zejména odmítl požadavek žalovaného na složení zálohy ve výši 72 320 Kč, která měla pokrýt náklady na zjišťování, zda žalovaný požadovanou informaci z důvodu ochrany obchodního tajemství má, či nemá poskytnout. Žalobce namítl nepřiměřenost výše požadované zálohy. Přitom zpochybnil, že by bylo na prozkoumání archivu se všemi povoleními potřeba 452 hodin práce úředníka ministerstva. Dle jeho názoru se naopak jednalo o operaci jednoduchou, spočívající pouze ve zjištění v počítačové databázi, které subjekty informaci o povolení považují za předmět obchodního tajemství. U subjektů, které tak neučinily, se má za to, že tato informace obchodním tajemstvím není, a proto vůbec nemusí být zjišťována.

Ze správního spisu především vyplývá, že v reakci na žalobcovu žádost podmínilo Generální ředitelství cel přípisem ze dne 13.10.2000, poskytnutí požadovaných informací složením zálohy ve výši 72 320 Kč. Tato částka byla vyčíslena jako tzv. osobní náklad na práci zaměstnanců Generálního ředitelství cel při zjišťování toho, ve kterých případech z celkem 904 vydaných povolení je informace o vydání povolení možno poskytnout a ve kterých případech je to vyloučeno z důvodu ochrany obchodního tajemství.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se zejména zaměřil na otázku, zda správní orgán I. stupně postupoval zákonným způsobem, když podmínil poskytnutí informací požadovaných žalobcem složením výše uvedené zálohy ve smyslu ustanovení § 17 zákona č. 106/1999 Sb.

Z odstavce 3 tohoto ustanovení totiž skutečně vyplývá obecné oprávnění povinného subjektu ukládat hrazení zálohy a proti tomuto faktu nic nenamítal ani žalobce. Z hlediska systematiky ustanovení § 17 je nicméně zřejmé, že pokud podle odst. 1 jsou povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s vyhledáváním informací, pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli, je nutno tuto zálohu podle odst. 3 interpretovat jako předběžné zaplacení poměrné části nebo celku úhrady nákladů, k jejichž výběru je povinný subjekt oprávněn v odstavci 1. Jinak řečeno, z hlediska systematiky a logiky ustanovení § 17 není možno dovozovat, že zatímco odst. 1 se vztahuje pouze k přímým nákladům, spojeným se získáváním požadovaných informací, odst. 3 zakládá právo povinného subjektu požadovat úhrady nebo zálohy i na další úkony povinného subjektu, směřující teprve ke zjišťování toho, zda požadované informace mohou být vůbec poskytnuty. Odst. 3 totiž představuje toliko bližší konkretizaci úpravy obsažené v odst. 1, když právo povinných subjektů žádat v souvislosti s poskytováním informací úhradu nezbytně

vynaložených nákladů specifikuje možností podmínit vydání informací zaplacením této úhrady nebo zálohy, a nezakládá proto odlišnou skutkovou situaci, než kterou předpokládá odst. 1. Nejvyšší správní soud proto dospívá k právnímu názoru, že úhrada či záloha zmiňovaná v odst. 3 citovaného ustanovení nemůže být požadována za jiné úkony, než za jaké může být požadována úhrada podle odstavce 1.

V souzené věci však podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nelze úkony, jež měly zabrat 452 hodin práce zaměstnanců Generálního ředitelství cel, podřadit pod žádný z úkonů, které jsou uvedeny v taxativním výčtu prvního odstavce [§ 17](#) zákona č. [106/1999 Sb.](#), a které umožňují žádat úhradu na jejich realizaci. V případě vyhledání informace o tom, zda subjekty, jimž bylo povoleno nezajišťovat celní dluh, považují toto povolení za předmět obchodního tajemství, se totiž nesporně nejedná o pořízení kopií, opatření technických nosičů dat ani o odeslání informací žadateli (žalobci). Nejedná se ovšem ani o "náklady spojené s vyhledáním informací", jak byly tyto úkony patrně pochopeny žalovaným. Substantivum "informace" je zde totiž třeba chápat ve smyslu "informace požadované žadatelem", nikoliv "jakékoliv informace související se žádostí". Nejvyšší správní soud nemůže přijmout tento druhý - rozšiřující - výklad slova "informace" obsaženého v [§ 17 odst. 1](#) zákona č. [106/1999 Sb.](#), neboť to by vedlo k přímému a ničím nezduodněnému zúžení rozsahu práva na informace, které by bylo v rozporu zejména s ústavní ochranou svobodného přístupu k informacím.

Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací [čl. 17 odst. 5](#) Listiny základních práv a svobod, musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu "informace", který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv. V opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v [čl. 4 odst. 4](#) Listiny základních práv a svobod. Je tudíž nutno i v zájmu dodržení těchto principů chápat pojem "informace" v [§ 17 odst. 1](#) zák. č. [106/1999 Sb.](#) tak, že úhradu lze vyžadovat pouze za vyhledání informací přímo požadovaných žadatelem.

V souzené věci tak informacemi požadovanými žalobcem byly informace o tom, kterým subjektům a kdy byla vydána a zrušena povolení nezajišťovat celní dluh, nikoliv však informace o tom, zda se v případě jednotlivých subjektů jedná o předmět obchodního tajemství či nikoliv.

Restriktivní přístup ke stanovování úhrad či záloh při poskytování informací je ostatně patrný i z důvodové zprávy k návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, která reflektovala i omezení daná ústavní ochranou práva na svobodný přístup k informacím a původně nepočítala ani s úhradami za vyhledání informací, když uváděla: "Pravidlo, podle něhož se informace zpřístupňují v zásadě bezplatně, vychází z principu, že realizace ústavně garantovaného práva na svobodný přístup k informacím nemůže být podmiňována povinným vyžadováním úhrady za poskytnutí informace, protože by docházelo k znevýhodnění těch žadatelů, kteří za poskytnutí informace nemohou zaplatit, a tím i k porušení ústavní garance. Za zcela oprávněné se však považuje, aby povinný subjekt měl možnost žádat úhradu nákladů spojených s pořizováním kopií, opatřováním nosičů dat a s odesláním informace."

Činnost správního orgánu I. stupně v souzené věci, jež byla ohodnocena předmětnou zálohou, však nesměřovala bezprostředně k vyhledání "informací požadovaných žadatelem", tedy k přímému uvedení subjektů, kterým byla vydána povolení nezajišťovat celní dluh a kterým bylo toto povolení zrušeno. K takovému vyhledání by dle informací obsažených přímo v přípisu Generálního ředitelství cel ze dne 11.12.2000 postačovala časově nenáročná operace s počítačovou databází, kde "je seznam firem, které povolení obdržely". Zmíněná časově mnohem náročnější činnost směřovala pouze k tomu, aby správní orgán I. stupně zjistil, zda vůbec může informace poskytnout, nebo zda jsou chráněny obchodním tajemstvím ve smyslu [§ 17](#) obchodního zákoníku.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze de facto přičítat k tíži žalobci, pokud si není správní orgán I. stupně sám jist, zda může požadované informace vydat či nikoliv. Nelze po něm také požadovat, aby hradil náklady vzniklé v důsledku skutečnosti, že do počítačové databáze nebyla zařazena informace o tom, která povolení lze zveřejnit a která nikoliv. To platí tím spíše, pokud nepanuje jednoznačná shoda, do jaké míry lze pod pojem "úhrada nákladů" podřadit i úhradu nákladů mzdových, a zvláště pokud v tomto případě tato úhrada dosahuje řádu deseti tisíců korun.

Namísto konstrukce předpokládané zákonem o svobodném přístupu k informacím, podle níž protiváhou úhrady za poskytnutí informace (popřípadě zálohy na tuto úhradu) jsou přímo požadované informace, staví tedy žalovaný konstrukci novou, zákonem nepředpokládanou, podle níž by protiváhou této úhrady či zálohy bylo pouze zjištění, zda informace bude poskytnuta či nikoliv. S ohledem na výši zálohy požadované v tomto případě tak vyvstává zjevný nepochopitelný poměr, podle něž by žalobce v případě složení zálohy v řádu desítek tisíc korun zřejmě obdržel nikoliv samu požadovanou informaci, ale teprve jen sdělení, že mu informace může být poskytnuta, popřípadě, že mu poskytnuta vůbec být nemůže, nebo jen v omezeném množství případů. Navíc má tato záloha svou výši vůči žalobci nesporný odrazující efekt, přestože jeho žádost nesměřovala ani k nijak rozsáhlé informaci, ani neměla povahu obstrukční.

Tímto nepochopitelným, v němž lze ze strany žalovaného spatřovat zneužití zákonných omezení daných ústavně chráněným právům ve smyslu [čl. 4 odst. 4](#) Listiny základních práv a svobod; dále vytvořením nové, zákonem nepředpokládané konstrukce smyslu [§ 17](#) zákona č. [106/1999 Sb.](#); a konečně takovým výkladem [§ 17 odst. 1](#) zákona č. [106/1999 Sb.](#), který zužuje ve svém výsledku faktický rozsah práva na svobodný přístup k informacím, žalovaný porušil zákon, neboť stanovil platbu zálohy, pro kterou neměl oporu v zákoně, a tímto jednáním ultra vires překročil své pravomoci ve smyslu zákazu daného státní moci v [čl. 2](#) odst. 3 Ústavy ČR. Proto nezbyvá než posoudit podmínění poskytnutí požadovaných informací žalobci složením zálohy jako nezákonné.

Vzhledem k tomu, že nezaplacení požadované zálohy bylo s ohledem na shora uvedené s největší pravděpodobností jediným důvodem neposkytnutí informací správním orgánem I. stupně, nezbyvá než toto fiktivní zamítavé rozhodnutí zrušit stejně jako zamítnutí rozkladu proti tomuto rozhodnutí ([§ 78](#) odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného o zamítnutí rozkladu, jakož i jemu předcházející fiktivní zamítavé rozhodnutí Generálního ředitelství cel, které je z hlediska hmotněprávního stiženo stejnými vadami jako rozhodnutí správního orgánu II. stupně ([§ 78 odst. 1](#) a [3](#) s. ř. s.).

Shora uvedeným právním názorem jsou oba uvedené správní orgány vázány ([§ 78 odst. 5](#) s. ř. s.). To především znamená, že nadále nemohou podmiňovat poskytnutí požadovaných informací složením zálohy na zjištění, zda je možno tyto informace poskytnout.