



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a JUDr. Hany Pipkové ve věci
žalobce: **Mgr. J. H.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2016, č. j. MF-24247/2016/3901-3,

t a k t o:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

1. Podanou žalobou žalobce brojí proti shora uvedenému rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Generálního finančního ředitelství (dále též „povinný subjekt“) ze dne 25. 5. 2016, č. j. 68075/16/7500-20080-050378 (dále jen „rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 25. 5. 2016“ nebo „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byla částečně odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací, podaná žalobcem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, (dále jen „ZoSPI“).

2. Jak v podané žalobě uvedl, žalobce podal dne 22. 5. 2016 žádost o poskytnutí informací a to konkrétně poskytnutí kopií následujících listin:

1. č. j. 3308/13/7001-21002-012287 Informace Generálního finančního ředitelství k institutu ručení a identifikaci úhrady v případě zvláštního způsobu zajištění daně
2. č. j. 11803/14/7001-21002-012287 Metodická pomůcka k postupu při aplikaci ručení podle zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty

3. č. j. 29399/15/7100-50132-202757 Taktické postupy k eliminaci zapojení se obchodních korporací do řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty
4. č. j. 65447/14/7100-40124-011654 Metodická pomůcka k postupu k odstranění pochybností
5. č. j. 5414/16/7100-20116-205396 tzv. Kombajn
6. Metodická pomůcka č. 17/2012 k postupu při využití zvláštního ustanovení o zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň podle § 103 zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty
7. Metodická pomůcka č. 1/2013 k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátce)
8. Metodická pomůcka k šetření řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty tzv. systémem jedné hlavy (TMUK).

3. Rozhodnutím ze dne 24. 5. 2016, č. j. 67388/16/7500-20080-050378, bylo žádosti částečně vyhověno, a to ohledně bodů 1 a 4. Rozhodnutím Generálního finančního ředitelství ze dne 25. 5. 2016 byla žádost částečně odmítnuta, a to ohledně bodů 2, 3 a 5-8. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítl, že důvod odepření poskytnutí informace dle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI nemůže obstát, neboť tyto listiny obsahují pokyny, které se projevují navenek, tedy vůči účastníkům správních řízení, a jde tedy o dopad do práv třetích osob, správní uvážení Generálního finančního ředitelství o legitimním důvodu pro odmítnutí poskytnutí informace v případě, že jde o vnitřní pokyn, je nedostatečné a obecné, když neuvádí konkrétní následky případného poskytnutí těchto informací, a rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné, toto správní uvážení je nutné provést ohledně každé požadované listiny, a nikoliv obecně vůči veškerým listinám dohromady, důvod pro odepření informace nemůže obstát s ohledem na to, že se jedná o daňové řízení, kde je nutné s ohledem na jeho charakter klást co nejvyšší důraz na jeho transparentnost, v rámci uváděné analytické a kontrolní činnosti správce daně bezpochyby dochází ke shromažďování osobních údajů, přičemž v tomto případě jde o dopad do práv třetích osob. Přezkoumávaným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobce zamítl, žalobce se domáhá zrušení uvedeného rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

4. Žalobce spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že vůbec není dán důvod dle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI, a současně není ani dán legitimní důvod pro odmítnutí poskytnutí informací pro případ, že by důvod dle § 11 odst. 1 písm. a) existoval. Požadované listiny nelze podřadit pod zmiňované ustanovení, neboť tyto listiny musejí obsahovat pokyny, které se projevují navenek, tedy vůči třetím osobám, a současně se vztahují k shromažďování osobních údajů třetích osob v podobě analytické činnosti. Legitimní důvod není dán z toho důvodu, že zde převažuje zájem na kontrole činnosti správce daně.

5. Nepřezkoumatelnost spatřuje žalobce v nedostatečnosti odůvodnění jak využití § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI, tak i legitimního důvodu (správního uvážení) pro odmítnutí, které je příliš stručné a obecně odůvodňuje veškeré listiny, které žalobce žádal, aniž by bralo v potaz charakter každé jednotlivé listiny (a jejich jednotlivých částí). Současně je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z toho důvodu, že se žalovaný nevyjádřil k argumentu žalobce ohledně shromažďování osobních údajů.

6. Žalobce konkrétně namítl, že listiny, které povinný subjekt odmítl poskytnout, jsou takového charakteru, že mají dopad do práv a povinností třetích osob – daňových subjektů. I z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se jedná o pokyny související s analytickou činností správců daně, a nikoliv o pokyny ryze vnitřně-organizačního charakteru (např. pracovní řád apod.). Analytická činnost správce daně nutně musí vyústit v dopad do práv třetích osob, neboť jejím následkem bude konkrétní řízení (např. daňová kontrola) s konkrétním subjektem na základě poznatků správce daně z této analytické činnosti; v opačném případě postrádá analytická činnost správce daně smysl. Pokud by tedy poskytnutím informace došlo k tomu, že by se daňové subjekty dozvěděly, jak konkrétně správce daně své zákonné možnosti využívá, nemohlo by tímto dojít k ohrožení činnosti správce daně. Jediným způsobem efektivního výběru daní nemůže být zatajování procesů a činností správce daně. Cílem správy daně taktéž není daňové subjekty jakkoliv trestat.

7. Pokud jde o legitimní důvod odepření poskytnutí informace pro případ, že půjde o vnitřní pokyn dle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI, uvedený žalovaným, žalobce nepovažuje tento důvod za dostatečný, avšak existenci důvodů podle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI žalobce nemá možnost ověřit, a to právě s ohledem na to, že mu požadované informace nebyly poskytnuty. N navrhl proto, aby soud v souladu s § 16 odst. 4 ZoSPI splnění těchto podmínek přezkoumal. Žalobce se rovněž domnívá, že zde není dán důvod dle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI, již s ohledem na to, že shromažďování osobních údajů dochází k zásahu do práv třetích osob vždy.

8. Dále žalobce namítá, že povinný subjekt má povinnost přezkoumat požadovanou informaci tak, že týká-li se nutnost odmítnout poskytnutí informace jen její části, je třeba informace ve zbytku žadateli poskytnout. To ale povinný orgán provedl pouze ve vztahu k jednotlivým listinám, ale nikoliv už ve vztahu k obsahu těchto jednotlivých listin. Dle názoru žalobce je třeba zkoumat i obsah jednotlivých listin, přičemž části listin, u kterých nejsou splněny podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace, je třeba žadateli poskytnout.

9. Žalobce je toho názoru, že při analytické činnosti správce daně, kterou povinný subjekt odůvodňuje neposkytnutí požadovaných informací, musí ze samé podstaty této činnosti docházet ke shromažďování osobních údajů. Je proto nutné, aby docházelo ke kontrole této činnosti, zejména pokud jde o dodržování povinností uvedených výše a taktéž obecně zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů jako celku, který je použitelný v případě, že daňový řád neobsahuje speciální ustanovení. Jedním ze způsobů této kontroly je také využití zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na základě kterého je možné přezkoumat, zda je činnost správce daně v souladu se zákonem.

10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s tím, že na základě podané žádosti byly žalobci poskytnuty tyto metodické pomůcky: Informace GFŘ k institutu ručení podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění po novele zákona od 1. 1. 2013, č. j.: 3308/13/7001-21002-012287. Metodická pomůcka - č. j. 65447/14/7100-40124-011654;

Metodická pomůcka k postupu k odstranění pochybností. Ohledně ostatních dokumentů bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí o částečném odmítnutí informace.

11. K žalobním důvodům uvedl žalovaný následující: žalovaný nerozporuje, že je nutné u daňového řízení klást co nejvyšší důraz na jeho transparentnost. Finanční správa musí při daňovém řízení postupovat v souladu se zákonem a při správním uvážení nesmí vybočit z mezí správní praxe. Pokud však nedojde ke zveřejnění metodického pokynu, který směřuje výhradně dovnitř veřejné správy, nelze kvůli tomuto postupu automaticky považovat daňové řízení za netransparentní. Postup, který byl zvolen, byl v souladu se zákonem a bylo rovněž dostatečně zdůvodněno, proč není možné požadovanou informaci – metodiku poskytnout. Na neposkytnutí požadované informace nelze nahlížet jako na snahu paušalizovat riziko obcházení pravidel při správě daní. Pro posouzení každé jednotlivé informace se jeví jako zásadní zejména její obsah a v případě, že požadovaná informace skutečně svým obsahem představuje vnitřní pokyn povinného subjektu, je možné její poskytnutí odmítnout, neboť v ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je tato možnost stanovena.

12. Pro posuzování charakteru informace je klíčový její obsah a nikoliv její název. Na informace (listiny) s různým názvem je nutno nahlížet zcela stejně, pokud je jejich obsah shodný či obdobný, tedy jde-li o typově shodné listiny. Jejich označení by pro jejich případné poskytnutí žadateli nemělo hrát nijak zásadní roli. Což platí i pro taktické pokyny. To, že nějaká listina představuje taktický pokyn, by mělo vyplývat především z jejího obsahu. Název, v němž by byla taková charakteristika obsažena, představuje spíše určitou pomůcku, která by na tuto skutečnost pouze upozornila. V předmětných metodických pomůckách nejsou obsažena žádná pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění správní praxe v mezích stanovených zákonem. Existuje zde tedy rozdíl proti jiným dokumentům povinného subjektu, které obsahují závazný výklad ustanovení daňových předpisů, aplikovaných správci daně v rámci řízení vedených s daňovými subjekty, nebo v rámci zákonem stanoveného oprávnění vymezují konkrétní kritéria ovlivňující výkon oprávnění správce daně.

13. Žalobci bylo v rozhodnutí zdůvodněno, proč mu nelze poskytnout kompletní informaci, kterou požaduje v žádosti. Byl upozorněn, že neposkytnutá informace obsahuje organizační pravidla pro postupy správců daně při kontrolní činnosti. Bylo rovněž dostatečným způsobem zváženo, zda je v konkrétním případě omezení práva na informace nezbytné. Žalovaný zdůraznil, že zveřejněním žalobcem požadované informace – tedy dokumentů pro boj s daňovými úniky, by došlo k ohrožení kontrolní a analytické činnosti Finanční správy České republiky, což není sledovaným cílem správy daní. Obsahem požadované informace je vymezení, kdo a kdy má určitý úkon učinit z pohledu efektivní správy daní. Tato informace představuje vnitřní akt efektivního řízení povinného subjektu, který může být podle potřeby neustále upravován. Vzhledem k tomu, že nemůže založit rozhodovací správní praxi správců daně, neexistuje povinnost tuto informaci poskytnout. V daném případě našlo neposkytnutí informace oporu v zákoně a lze je považovat za nezbytné, jelikož vnitřní koordinace finanční správy pro boj s daňovými úniky je naprosto zásadní složkou její činnosti.

14. K argumentu, že odůvodnění rozhodnutí je nedostatečné a obecné, když neuvádí konkrétní následky případného poskytnutí, žalovaný uvedl, že povinný subjekt či žalobce nemůže konkrétně vylicit, jaké všechny následky může mít zveřejnění požadované informace. Boj s daňovými úniky lze považovat za natolik specifickou oblast, že mnohdy není možné ani předjímat všechny možné varianty, které mohou nastat, a zároveň povinný subjekt nemůže činit návod, jaké metody pro obcházení zákona přicházejí v úvahu. Možností, jak čelit boji s daňovými úniky, je značné množství a je pravděpodobné, že některé z nich ani povinný subjekt nezná. Také z tohoto důvodu aplikuje povinný subjekt určitou zásadu „předběžné opatrnosti“. Proto musí mít argumentace povinného subjektu určitou míru obecnosti.

15. Žalobcův argument, že správní uvážení je nutné provést ohledně obsahu každé požadované listiny, a nikoliv obecně vůči veškerým listinám dohromady není, podle názoru žalovaného v posuzovaném případě namístě. Správní uvážení bylo provedeno vůči obsahu každé jednotlivé listiny. S ohledem na skutečnost, že tyto listiny mají shodné znaky a obdobný účel, je možné na tyto typologicky shodné listiny aplikovat shodné odůvodnění způsobem, jaký provedl povinný subjekt. Důkazem, že povinný subjekt posuzoval obsah každé jednotlivé listiny zvlášť, je skutečnost, že nebylo odmítnuto poskytnutí všech listin, které žalobce požadoval, ale pouze části z nich. Náležitá správní úvaha ohledně obsahu jednotlivých listin, které požadoval žalobce poskytnout, byla povinným subjektem provedena.

16. Soud vzal za prokázané z obsahu připojeného správního spisu, že žádostí ze dne 22. 5. 2016 se žalobce obrátil na Generální finanční ředitelství a požádal o poskytnutí listin: č. j. 3308/13/7001-21002-012287, Informace Generálního finančního ředitelství k institutu ručení a identifikaci úhrady v případě zvláštního způsobu zajištění daně, č. j. 11803/14/7001-21002-012287, Metodická pomůcka k postupu při aplikaci ručení podle zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty, č. j. 29399/15/7100-50132-202757, Taktické postupy k eliminaci zapojení se obchodních korporací do řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty, č. j. 65447/14/7100-40124-011654, Metodická pomůcka k postupu k odstranění pochybností, č. j. 5414/16/7100-20116-205396, tzv. Kombajn, Metodická pomůcka č. 17/2012 k postupu při využití zvláštního ustanovení o zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň podle § 103 zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty, Metodická pomůcka č. 1/2013 k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátce), Metodická pomůcka k šetření řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty tzv. systémem jedné hlavy (TMUK).

17. Samostatným dopisem ze dne 24. 5. 2016, č. j. 67388/16/7500-20080-050378, Generální finanční ředitelství sdělilo, že informace Generálního ředitelství cel k institutu ručení podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, č. j. 3308/13/7001-21002-012287, je zveřejněn na webových stránkách Finanční správy ČR a zároveň uvedlo příslušné odkazy, metodická pomůcka č. j. 5414/16/7100-20116-205396, byla žalobci zaslána. Další vyžádané metodické, nebyly poskytnuty.

18. Rozhodnutím ze dne 24. 5. 2016, č. j. 67388/16/7500-20080-050378, Generální finanční ředitelství žádost žalobce částečně odmítlo. Vyžádané metodické pomůcky a to: č. j.

11803/14/7001-21002-012287 Metodická pomůcka k postupu při aplikaci ručení podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, č. j. 29399/15/7100-50132-202757 Taktické postupy k eliminaci zapojení se obchodních korporací do řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty, č. j. 5414/16/7100-20116-205396 tzv. Kombajn, Metodická pomůcka č. 17/2012 k postupu při využití zvláštního ustanovení o zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň podle § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, Metodická pomůcka č. 1/2013 k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátce), č. j. 67388/16/7500-20080-050378 Metodická pomůcka k šetření řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty tzv. systémem jedné hlavy (TMUK), nebyly žalobci poskytnuty s odůvodněním, že se jedná výlučně o vnitřní pokyn povinného subjektu, který se žadateli podle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI neposkytuje. Předmětné metodické pomůcky, jak v odůvodnění rozhodnutí uvedlo Generální finanční ředitelství, obsahují organizační pravidla pro postupy správců daně při kontrolní činnosti pro lepší přehled a výběr daně z přidané hodnoty a zabránění daňovým únikům. Dokumenty mají taktickou povahu, mohou jimi disponovat jen příslušní zaměstnanci Finanční správy a obsahují takové skutečnosti, jejichž znalost ze strany potencionálních plátců DPH, může být zneužita k maření výkonu správy DPH. V metodických pomůckách nejsou obsažena žádná pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění správní praxe v mezích stanovených zákonem.

19. Proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu podal žalobce odvolání, o němž zamítavě rozhodl žalovaný přezkoumávaným rozhodnutím. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se podává, že se žalovaný ztotožnil s argumentací prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný konstatuje, že požadované informace se netýkají rozhodovací činnosti správců daně, těžištěm jejich problematiky je skutečnost, kdo a kdy má učinit určitý úkon z pohledu efektivní správy daní. Žalobci neposkytnuté metodické pomůcky, obsahují postupy, které lze považovat za nezbytné pro vnitřní koordinaci daňové správy v rámci boje s daňovými úniky. Zveřejnění požadované informace by mohlo vést k oslabení efektivit analytické a kontrolní činnosti povinného subjektu.

20. Městský soud v Praze se seznámil s dokumenty, jejichž poskytnutí žalobce požadoval a které jsou součástí neveřejné části správního spisu.

21. Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 s.ř.s., a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

22. Podle § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI, *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.*

23. Podle § 16 odst. 4 ZoSPI 4) *při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*

24. Podle § 20 odst. 4 ZoSPI, *pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti (písm. a)) a pro odvolací řízení (písm. b)) ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.*

25. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, je na místě odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 – 73, podle kterého: *„povinný subjekt musí v odůvodnění rozhodnutí, jímž odepřel poskytnutí požadované informace z důvodu dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, uvést všechny své úvahy, kterými se řídil při výkonu správního uvážení“.* Přezkoumávané rozhodnutí (i rozhodnutí povinného subjektu), odůvodnění správního uvážení nepostrádá.

26. Z citovaného § 20 odst. 4 ZoSPI vyplývá, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti musí mít náležitosti stanovené v § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle odstavce 3 tohoto ustanovení *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Podle citovaného § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI, může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Jde o ustanovení upravující fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Povinný subjekt tedy při aplikaci tohoto ustanovení musí nejprve podřadit požadované informace pod neurčité právní pojmy (vnitřní pokyn, personální předpis, výlučně vnitřní charakter); pokud dospěje k závěru, že požadované informace spadají do rozsahu zákonného omezení, musí se dále zabývat tím, zda je odmítnutí poskytnutí informace v daném případě skutečně nezbytné (tedy zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace) a svůj postup musí řádně odůvodnit. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8As 108/2014 – 54, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1As 105/2010 – 73).

27. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné; z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný podřadil požadované informace pod neurčité právní pojmy, s tím, že požadované informace mají povahu vnitřního pokynu povinného subjektu a spadají do rozsahu zákonného omezení, odmítnutí jejich poskytnutí žalovaný řádně odůvodnil nebezpečím ohrožení kontroly daní a analytické činnosti Finanční správy. Soud přisvědčil argumentaci žalovaného, že s ohledem na charakter dokumentů je možné na tyto typologicky shodné listiny aplikovat shodné odůvodnění způsobem, jaký provedl povinný subjekt, přičemž správní úvaha ohledně obsahu jednotlivých listin, které požadoval žalobce poskytnout, byla povinným subjektem provedena.

28. Soud rovněž neshledal důvodnou námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

29. Právo na informace je jednou z právních záruk ve veřejné správě, které jsou co do své podstaty a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě, obdobně toto platí i ve vztahu k právu na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromí podle zákona č. 101/2000Sb., o ochraně osobních údajů. Soud v souladu s dále citovanými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu posoudil, zda je uplatnění fakultativního důvodu vyjádřeného v § 11 odst. 1 písm. a) ZoSPI v daném případě legitimní či nikoli. Posouzení legitimacy fakultativní výluky v konkrétním případě prostřednictvím tzv. testu veřejného zájmu přísluší i povinným subjektům a následně správním soudům, jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 1 As 78/2014 - 41, č. 3127/2014 Sb. NSS: „[16] Uvedené limity pro omezení práva na informace jsou určující především pro zákonodárce. (...) K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však povinny přihlížet rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. Teprve v případě nemožnosti takového výkladu by byl obecný soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků (...)“ (Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 14. 9. 2016, č. j. 10 As 182/2015 - 40).

30. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73: „vnitřní pokyn je organizační, metodický nebo řídicí akt, který zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu podléhají z hlediska služební podřízenosti. Obsahuje-li pokyn informace týkající se výkonu veřejné správy navenek, nejedná se o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 - 64 nebo ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58).“

31. V projednávané věci žalobce požadoval poskytnutí informací obsažených v konkrétních listinách, které se týkaly výkonu veřejné správy a správce daně, jakožto povinný subjekt, je měl k dispozici. Nejednalo se tak o případ, kdy by bylo požadováno sdělení informace, kterou by byl nucen teprve z různých podkladů vytvářet. Pro posouzení zákonnosti postupu je rozhodující pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek, či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007-89).

32. Z výše citované judikatury vyplývá, že pokud je požadovaná informace vnitřním pokynem, nelze automaticky odepřít její poskytnutí. Povinný subjekt musí vykonat správní uvážení ohledně toho, zda jsou dány důvody, které poskytnutí vnitřního pokynu žadateli skutečně brání. Městský soud v Praze proto posuzoval, zda existuje legitimní důvod pro odepření požadované informace, jak jej ve svých rozhodnutích prezentují povinný subjekt i žalovaný a rovněž, zda není porušeno právo žalobce na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů. Oba úřady shodně uvedly, že zveřejněním informace by mohlo dojít k obcházení

nastavených pravidel v dané oblasti a mohl by být zmařen cíl, k němuž byla pravidla vytvořena. Za důvodnou lze podle nich považovat obavu, že by efektivita kontrolní činnosti finanční správy mohla být výrazným způsobem oslabena.

33. Skutečnosti, jimiž žalovaný legitimizuje odepření informace, podle názoru Městského soudu v Praze ob stojí v konfrontaci s obsahem požadovaných dokumentů. Žalobcem vyžádané metodické pomůcky obsahují informace, které vyplývají již přímo z aplikovatelných právních předpisů, nejde však o výkon státní správy navenek, resp., jejich použití se neprojeví jako zásah do práv třetích osob. Správce daně postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy (§ 5 odst. 1 zákona č. 280/2009Sb., daňový řád), jde o tzv. zásadu legality, zakotvenou čl. 2 odst. 2 Listiny a 2 odst. 3 Ústavy ČR, které umožňují uplatňovat státní (resp. veřejnou) moc pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny).

34. Vyjádřením pravomoci orgánu veřejné moci v konkrétní věci, zde správce daně, kterým se zakládají práva nebo stanoví povinnosti nebo se konstatuje existence nebo neexistence právně významných skutečností je vydání rozhodnutí (§ 101 daňového řádu). Rozhodnutí je jednostranným individuálním správním aktem, výrazem státně mocenského zásahu do sféry práv a svobod svých adresátů, má autoritativní povahu a bezprostřední závaznost. K zásahu do práv třetích osob, může docházet výlučně (v souladu se zásadou legality), na základě zákona, případně jiných právních předpisů. Metodické pomůcky povahu obecně závazného právního předpisu nemají, nemají povahu výkonu veřejné správy navenek, neboť v případě správy daní, je takovým výkonem právě vydání rozhodnutí správce daně, které v první řadě musí dostát požadavku zákonnosti, na pouhý obsah metodických pomůcek se správce daně v průběhu daňového řízení a při vydání rozhodnutí odvolávat nemůže. Zpřístupnění těchto pomůcek by však na druhé straně mohlo vést k oslabení účelu správy daní a efektivitě kontrolní činnosti.

35. K namítanému zásahu do práv zřetích osob při shromažďování osobních údajů, nezbyvá, než konstatovat, že kontroly souladnosti postupu správce daně s ochranou osobních údajů podle zákona č. 101/2000Sb., nelze dosáhnout zpřístupněním požadovaných dokumentů. Žalobce odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2013, č. j. 10A 251/2011-38. Tímto rozsudkem soud nařídil povinnému subjektu (Policii České republiky, Policejnímu prezidiu České republiky), aby žadateli poskytlo text závazného pokynu policejního prezidenta č. 88/2002 k naplňování, provozování a využívání Národní databáze DNA, závazného pokynu policejního prezidenta č. 30/2005, kterým se upravuje provozování informačních systémů AFIS 2000, C-AFIS a některé podmínky provozování daktyloskopických sbírek, rozkazu policejního prezidenta č. 52/2004, kterým se omezuje přijímání dožadání o genetická zkoumání znaleckými pracovišti Policie České republiky, rozkazu policejního prezidenta č. 67/2009, o identifikačních úkonech a provozování zkušebního provozu informačního systému FODAGEN, ve znění rozkazu policejního prezidenta č. 171/2009, č. 164/2010 a č. 170/2010, neboť dospěl k závěru, že *pokyny upravují mimo jiné i otázku, kdy má být zpracování osobních údajů ukončeno a kdy mají být z policejních databází odstraněny, což je právě takovým projevem těchto pokynů navenek, a vyřazuje tyto pokyny z okruhu vnitřních předpisů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.*

36. V projednávané věci však soud dospěl k závěru, že dokumenty, jejich zpřístupnění se žalobce domáhá povahu vnitřního pokynu nemají a navenek, vůči třetím osobám, se jejich využívání správcem daně neprojeví, k zásahu do práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním osobních údajů proto nemůže dojít.

37. Soud proto uzavřel, že žalovaný, jakož i povinný subjekt, správně posoudil vyžadované dokumenty jako vnitřní pokyny povinného subjektu a jelikož je dán legitimní důvod pro jejich nesdělení žadateli, tedy zájem na řádné a efektivní správě daní, důvodně jejich zpřístupnění odmítl, aniž by tím došlo k porušení práva žalobce na ochranu osobních údajů.

38. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 20. února 2018

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu