



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce: **Ing. R. L.**, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Ústřední finanční a daňové ředitelství, se sídlem Praha 1, Letenská 15, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.5.2010, č.j. 43/57879/2010-431,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí, ústředního finančního a daňového ředitelství, ze dne 31.5.201, č.j. 43/57879/2010-431 a rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 14.4.2010, č.j. 5672/10-1500-7036157, **se z r u š u j í**.
- II. Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj soud **n a ř i z u j e**, aby ve lhůtě do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku poskytl žalobci informaci „celý metodický materiál Změny zákona o daních z příjmu pro poplatníky DPPO účinné od 1.1.2008 – materiál ke školením (září 2008), č.j. 16643/08-1200-702170 (dostupný na intranetu Finančního ředitelství v Brně), včetně jeho příloh „.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně (dále jen finanční ředitelství či prvostupňový správní orgán) ze dne 14.4.2010, č.j. 5672/10-1500-7036157, ve věci částečného odmítnutí žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o informacích), a prvoinstanční správní rozhodnutí potvrdil.

Žalobce v podané žalobě uvedl, že finanční ředitelství požádal o poskytnutí informací podle zákona o informacích, a sice o poskytnutí „celého metodického materiálu Změny

zákona o daních z příjmů pro poplatníky DPPO účinné od 1.1.2008 - materiál ke školením č.j. 16643-08-1200-702170 včetně příloh“ (dále jen informace). Finanční ředitelství jeho žádost prvoinstančním správním rozhodnutím částečně odmítlo a v poskytnutých informacích začernilo text, týkající se metodicko-koordinačního charakteru neovlivňující jiné subjekty než služebně podřízené tak, že poskytnuté informace byly nečitelné. Dále poukázal na důvody žalobou napadeného rozhodnutí a namítal nesprávnost interpretace ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, podle níž je na uvážení povinného subjektu, zda informace interního charakteru poskytne či neposkytne. Žalobce tvrdil, že se jedná o libovůli v jednání, která v demokratickém státě není možná a je v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy ČR (dále jen Ústava). Tvrdil, že výjimka uvedená v citovaném ustanovení zákona o informacích se týká pouze vnitřních pokynů a personálních předpisů obsahujících informace, které neovlivňují nikoho jiného. Požadovaná informace však není vnitřním pokynem ani personálním předpisem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích. Dále poukázal na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 17.1.2008, č.j. 5As 28/2007-89 a uvedl, že v jiné věci bylo žádáno Finančním ředitelstvím v Hradci Králové o poskytnutí obdobné informace a toto finanční ředitelství žalobci informaci poskytlo. Žalobce nesouhlasil se žalovaným ani v tom, že požadovaná informace je pouhou sumarizací témat k další diskuzi nad podněty vzešlými z praktické aplikace právních předpisů, že vymezuje situace, jež bude v budoucnu vhodné či nutné upravit, přičemž účastníci se „radí“ o dalších postupech, aniž by nutně muselo vzniknout závazné stanovisko, spíše naopak se jedná toliko o doporučení či nastínění eventuálně vhodných postupů, v zápisech tedy zaznívají skutečné názory, jež jsou z povinnosti poskytovat informace vyloučené ustanovením § 2 odst. 4 zákona o informacích, povinným subjektem správně aplikovaným, tj. jedná se o dotazy na názory budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Žalobce dále namítal, že mu nestačí sdělení, co požadované informace obsahují. Žalovaný lpí na důsledném jazykovém výkladu a zdůrazňuje, že nelze poskytnout listinu, nýbrž obsah. K tomu žalobce poukázal na důvodovou zprávu k novele zákona o informacích (zákon č. 61/2006 Sb.) a závěry rozsudku NSS ze dne 7.5.2008, č.j. 1As 17/2008-67.

Podle žalobce správním orgánům obou stupňů nic nebránilo, aby mu požadovanou informaci včetně příloh poskytly.

Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále, aby žalovanému uložil do 30 dnů od doručení rozsudku požadovanou informaci poskytnout.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uváděl obdobně jako v odůvodnění svého rozhodnutí. Mimo jiné zopakoval, že v žalobcem požadovaném interním dokumentu jsou rovněž prezentovány názory a stanoviska zaměstnanců finančního ředitelství a jsou zde obsažena pouze doporučení či nastínění vhodných postupů a sumarizace témat k další diskuzi nad podněty vzešlými z praktické aplikace právních předpisů, mnohdy konfrontačního rázu. Požadované interní dokumenty vymezují situace, které bude nutné dále upravit, a nemusí vzniknout nutně závazné stanovisko. Těchto názorů a stanovisek se tedy v souladu s ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích informační povinnost netýká. Žalobce nesprávně interpretuje stanovisko NSS v rozsudku č.j. 5As 28/2007-89, neboť v projednávané věci se nejedná o rozhodovací činnost správce daně, o výkon veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by žalobci poskytl pouze informace o obsahu metodicko-koordinačního charakteru, neboť obdržel kopii celého dokumentu se zakrytím těch informací, u kterých povinný subjekt

shledal, že u nich existuje omezení práva na informace z důvodu, že se jedná o interní dokument.

Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

Soud o věci jednal bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 s.ř.s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích v rozhodném znění povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) téhož zákona povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud:

a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Podle ust. § 12 téhož zákona všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.

Podle ust. § 16 odst. 4 téhož zákona 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.

Podstatou sporu je posouzení, zda informace, kterou správní orgán I. stupně jako povinný subjekt vyloučil z poskytnutí informací postupem podle § 12 z důvodu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích jsou informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu či nikoli, a zda žalovaný, který právnímu posouzení povinného subjektu přisvědčil, rozhodl v souladu se zákonem.

Žalobce v podané žalobě namítal, že vyloučení informace nesplňuje důvody pro její neposkytnutí povinným subjektem žalobci ve smyslu ust. § 2 odst. 4 ani ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích a dále, že mu nepostačuje sdělení, co informace obsahují, ale má být poskytnuta celá listina. K tomu z obsahu spisového materiálu, rozhodnutích správních orgánů obou stupňů, jakož i písemného vyjádření žalovaného k podané žalobě vyplynulo, že žalobci bylo na jeho žádost o poskytnutí informace (ze dne 31.3.2010) prvoinstančním správním rozhodnutím, resp. v jeho příloze, poskytnuta požadovaná informace postupem podle § 12 s omezením ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích tak, že byl žalobci zaslán požadovaný materiál s vyloučením informací, které se vztahují výlučně

k vnitřním pokynům povinného subjektu. Správní orgán I. stupně k tomu poukázal na stanovisko NSS v rozsudku č.j. 5As 28/2007-89 s tím, že rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu a zda tento obsahuje informace týkajícího se výkonu veřejné správy navenek či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, kterému z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají. Požadované informace obsahují opis částí zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, zákona č. 296/2007 Sb. a zákona č. 126/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o přeměnách obchodních společností a družstev, v návaznosti na zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, včetně dodatku, slouží zaměstnancům povinného subjektu jako pracovní pomůcka usnadňující orientaci v právní úpravě oblasti daně z příjmů právnických osob. Z požadované informace proto byly vyloučeny části, které mají metodicko-koordinační charakter a neovlivňují jiné subjekty, než služebně podřízené. Z porovnání informace, která byla žalobci poskytnuta prvostupňovým správním rozhodnutím s originálním „nezačerněným“ dokumentem, jehož poskytnutí se žalobce žádostí o informace domáhal, vyplynulo, že žalobci nebyly poskytnuty údaje, spočívající v modelových příkladech vztahujících se k projednávané problematice a řešení těchto příkladů, dále poznámky obsahující upozornění pro správce daně, na kterou skutečnost se má s ohledem na změnu právní úpravy zaměřit, tabulky a schémata, v nich je pro přehlednost vymezen samotný postup správce daně s upozorněním, co nesmí opomenout s ohledem na novou právní úpravu. Jinými slovy byly nastíněny otázky, které v souvislosti se změnou zákona o daních z příjmů účinnou od 1.1.2008 mohou před poplatníky a před správcem daně vyvstat, a odpovědi nadřízeného správního orgánu na ně.

O odvolání žalobce proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, kde žalobce namítá obdobně jako v podané žalobě, rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím, v němž právnímu posouzení povinného subjektu zcela přisvědčil. Vyjádřil se k odvolacím námitkám žalobce a zdůraznil, že požadovaný dokument je interní informací vzniklé jako pracovní pomůcka na podkladě spolupráce několika zaměstnanců v roce 2008 pro srovnání nové a staré úpravy a zapracování změn po novelizaci zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů k usnadnění orientace pracovníků v nové zákonné úpravě. Konstatoval, že neposkytnuté informace nemají dopad vně veřejné správy a bylo je proto možné vyloučit i na základě ust. § 2 odst. 4. V daném materiálu jsou podle žalovaného prezentovány názory a stanoviska zaměstnanců finančního ředitelství, které není oprávněno k závaznému výkladu právních předpisů a rovněž ani k poskytování právního poradenství, k němuž by patrně žalobce získané informace využil neb v žádosti uvedl, že je potřebuje k výkonu své profese daňového poradce. Žalovaný měl za to, že je třeba analogicky aplikovat usnesení Městského soudu v Praze ve věci sp.zn. 10Ca 238/2004, v němž soud rozhodl, že Ministerstvo spravedlnosti nemá v působnosti podávat obecně výklad právních norem ani zaujímat odborná teoretická stanoviska k jejich aplikaci s tím, že tím méně může mít takovou pravomoc povinný subjekt. K námitce poskytnutí obdobných informací ze strany Finančního ředitelství v Hradci Králové uvedl, že se jednalo o informace, na něž nepochybně dopadá informační výlučka a z poskytování tak měly být vyloučeny.

Soud nepovažuje právní posouzení povinného subjektu a žalovaného za souladné se zákonem. Informace, které nebyly žalobci poskytnuty, nemají povahu výlučky ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o informacích, tedy nejedná se o prezentaci názoru a stanovisek zaměstnanců povinného subjektu, neboť žalobcem požadovaná informace se týká názoru, který povinný subjekt již zaujal a je přitom nerozhodné, do jaké míry je závazná pro služebně podřízené osoby či instancně podřízené správní orgány nebo pro adresáty veřejné správy. Stejně tak není rozhodné, zda se jedná o názor oficiální, vyjádřený, resp. schválený představenými osobami povinného subjektu či o názor zaujatý úředními osobami, které se dané problematice věnují,

aniž by měl punc názoru oficiálního. Podstatné je, že názor byl utvořen a vyjádřen při výkonu působnosti povinného subjektu. Výluka z práva na informace obsažena v § 2 odst. 4 zákona o informacích se týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty, přičemž slovem formálně není myšlen žádný formalizovaný postup utváření názoru uvnitř povinného subjektu, nýbrž jeho zachycení, tedy informace na jakémkoliv nosiči. Žalobcem požadované informace objektivně existují, a proto žalobcovu žádost o jejich poskytnutí nebylo možné odmítnout ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o informacích, jak žalovaný dovozuje (rozsudek NSS ze dne 20.4.2012, č.j. 4As 37/2011-93). Žalobci nemělo být omezeno jeho právo na poskytnutí informace ani ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. a) téhož zákona, neboť neposkytnuté informace nejsou vnitřním pokynem, jak povinný subjekt a žalovaný shledali. Je tomu tak proto, že za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích nelze považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřním předpisem ve veřejné správě odborná literatura rozumí souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (Hendrich D. „Správní právo“ C.H.Beck Praha 2003). Vydávání takových aktů nadřízeným orgánem je proto pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených, jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Interním předpisem mohou být upraveny i pracovní postupy, konkrétní instrukce, mohou být v ní stanoveny interní toky informací. Vždy se bude jednat o akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Za takový akt soud v projednávané věci považuje žalobcem požadovanou informaci, neboť se týká výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti, upravující aplikační postup stran jednotlivých ustanovení zákona o daních z příjmu dotčených provedenou novelizací s účinností od 1.1.2008. Proto je nelze bez ohledu na to, jak jsou označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich naznačené bezprostředně dotýkají. Jak vyplývá ze shora uvedeného, byl žalobce omezen v poskytnutí informace, jejímž obsahem byly modelové příklady a jejich řešení, poznámky, tabulky, schémata či upozornění na novou právní úpravu, tedy na návod, jak mají správci daně při rozhodování o daňových povinnostech či daňových úlevách postupovat. Taková činnost správce daně je nesporně výkonem veřejné správy, při němž správce daně jako orgán veřejné moci rozhoduje o právech a povinnostech osob, daňových poplatníků. Je proto třeba, aby tato jeho činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti (obdobně rozsudek NSS ze dne 17.1.2008, č.j. 5As 28/2007-89). Takovému postupu dostojí povinný subjekt poskytnutím celého obsahu požadované informace, na což žalobce právem poukazoval.

K námitce odlišného rozhodování v obdobné věci Finančním ředitelstvím v Hradci Králové soud uvádí, že se mu nejsou známy konkrétní okolnosti této žalobcem tvrzené „obdobné věci“, a za situace, kdy žalovaný nerozhodoval o opravném prostředku proti vyhovujícímu postupu zmíněného finančního ředitelství a setrvává na stanovisku, že informace neměly být poskytnuty, nelze dovozovat nejednotnost rozhodovací praxe žalovaného v projednávané věci žalobce.

Lze tak uzavřít, že žalobce byl omezen v poskytnutí informací, aniž by pro takové omezení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 12 či vyloučení poskytnutí informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o informacích byl zákonný důvod.

Soud proto žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, postupem podle ust. § 16 odst. 4 zákona o informacích zrušil a povinnému subjektu nařídil požadované informace poskytnout. S ohledem na to, že v mezidobí, tj. od doby vydání žalobou napadeného rozhodnutí ke dni rozhodování soudem, došlo zákonem č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky s účinností od 1.1.2013 ke změně stávající struktury finančních ředitelství a finančních úřadů, dospěl soud k závěru, že povinným subjektem je Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, neboť ve smyslu § 8 odst. 2 citovaného zákona vykonává působnost na území vyššího územního samosprávného celku do jehož působnosti spadají územní pracoviště (dříve finanční úřady), jimž byla žalobcem požadovaná informace určena („metodický materiál ke školení pracovníků FÚ v působnosti FR v Brně“).

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci procesní úspěch, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které jsou v tomto případě tvořeny náklady na zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

P o u č e n í :

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 nejblíže 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.

V Praze dne 31. března 2014

JUDr. Ivanka Havlíková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.