



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **OSMPB, občanské sdružení**, se sídlem U Hadích lázní 24, Teplice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí ČR**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 10.2.2009, čj. 10/12 836/2009-RK,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 10.2.2009, čj. 10/12 836/2009-RK, jakož i rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 6.1.2009, čj. 43/7688/2009-431, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Ministerstvu financí se nařizuje poskytnout žalobci celý text Pokynu č. DS-153.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (resp. ministra financí), jímž byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 6.1.2009, čj. 43/7688/2009-431, ve věci poskytnutí pokynů řady DS-153,155,156 a 158. Rozkladem bylo napadeno prvostupňové rozhodnutí pouze v rozsahu neposkytnutí pokynu DS-153, který upravuje pravomoc k prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně. V rozhodnutí žalovaného je neposkytnutí pokynu DS-153 odůvodněno interním charakterem tohoto pokynu, a to ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/199 Sb.“).

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadá z následujících důvodů:

Žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávné aplikace ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., žalovaným. Žalobce odkázal na interpretaci ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., jak ji učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 28/2007-89, ze dne 17.1.2008 (Sb. NSS č. 1532/2008), který uvedl, že za interní pokyn nelze považovat každý akt, který správní orgán takto označí a rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu, a jestliže se pokyny týkají činnosti správce daně navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoliv jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají, tj. daňovým subjektům.

Žalobce v první žalobní námitce poukazuje na rozpor mezi ustanovením § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000Sb., podle kterého „Ministerstvo financí může z důvodů zvláštního zřetele hodných zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně.“ a odůvodněním rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí pokynu v prvostupňovém rozhodnutí, podle kterého „pokyn stanovuje pouze interní rozdělení kompetencí v rámci struktury správy daní pro vydávání rozhodnutí ve věci žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně, uložených podle zákona č. 218/2000 Sb. Pokynem je stanoveno, který ze stupňů daňové zprávy bude rozhodovat ve vyjmenovaných případech“. Podle názoru žalobce, který je obsažen také v rozkladu ze dne 20.1.2009 je odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nevěrohodné, neboť pokud by pokyn DS - 153 skutečně obsahoval rozdělení pravomocí v rámci struktury orgánů daňové správy k rozhodování o žádostech o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně, jak se uvádí v rozhodnutí odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, potom by pokyn byl v rozporu s ustanovením § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb., kterým je pravomoc k rozhodování o těchto věcech svěřena pouze Ministerstvu financí. Jako takový by potom pokyn byl protiústavní, neboť podle článku 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Žalovaný se z uvedenou námitkou žalobce v napadeném rozhodnutí vypořádal tak, že žalobce „pomíjí předchozí textaci příslušné oblasti v zákona č. 218/2000 Sb., ve znění zákona č. 479/2003 Sb., jak byla obsažena v původním znění § 44 tohoto zákona, na jejímž podkladě byla v některých případech svěřena pravomoc k promíjení na tomto úseku také finančním ředitelstvím vedle Ministerstva financí“. K tomu žalobce uvádí, že i kdyby pokyn DS-153 pozbyl platnosti, obsahem pokynu je „rozdělení kompetencí v rámci struktury správy daní pro vydávání rozhodnutí“ (cit. z prvostupňového rozhodnutí), a jelikož vydávání rozhodnutí je nepochybně výkonem veřejné správy navenek nelze takový pokyn považovat za předpis interní.

V druhé žalobní námitce žalobce shodně jako v rozkladu poukazuje na rozpor mezi odůvodněním rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací č.j. 43/7688/2009-431 ze dne 6.1.2009, podle kterého pokyn DS - 153 *stanovuje interní rozdělení kompetencí v rámci struktury správy daní, resp. který ze stupňů daňové správy bude rozhodovat*, na straně jedné, a odůvodněním rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací č.j. 10/92894/2008/3213 IK -431 ze dne 14.11.2008, na straně druhé, kteréžto zmiňuje *pravomoc ministerstva rozhodovat vyhrazenou pokynem*. Podle názoru žalobce obsaženém v rozkladu z důvodu existence tohoto rozporu odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací č.j. 43/7688/2009-431, ze dne 6.1.2009, je nevěrohodné. V odůvodnění žalobou napadeného

rozhodnutí se k tomuto uvádí, že shora popsany rozpor je pouze domnělý, neboť, *jak již bylo uvedeno u prvního bodu*, žalobce *nereflektuje předchozí právní úpravu nastavující pravomoci k promíjení v oblasti odvodů za porušení rozpočtové kázně*, a nadto se konstatuje, že *porovnání odůvodnění zrušeného rozhodnutí s odůvodněním nového rozhodnutí, které zrušení rozhodnutí nahradilo, je irelevantní*. K tomuto žalobce uvádí, že rozpor v odůvodnění shora uvedených rozhodnutí je rozporem skutečným, nikoliv domnělým, jak tvrdí žalovaný a z důvodu existence tohoto rozporu jakákoliv další argumentace v dané věci použitá žalovaným pozbývá přesvědčivosti, která je jedním z podstatných atributů správního rozhodnutí. Z tohoto důvodu žalobce nemůže souhlasit s tvrzením, že srovnání *odůvodnění zrušeného rozhodnutí s odůvodněním nového rozhodnutí, které zrušení rozhodnutí nahradilo, je irelevantní*. Žalobce je toho názoru, že v situaci, kdy z logiky řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. vyplývá, že žadatel o informace nemá možnost seznámit se s obsahem informace, jejíž poskytnutí bylo povinným subjektem odmítnuto, již samotná existence podobných rozporů v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací legitimizuje požadavek na přezkoumání obsahu požadované informace nezávislým soudem.

V třetí žalobní námitce žalobce zpochybňuje závěr žalovaného, že v pokynu DS - 153 obsažené vymezení pravomoci jednotlivých orgánů daňové správy se dotýká jen pracovníků Ministerstva financí nebo územních finančních orgánů, a z tohoto důvodu je nutno pokyn považovat za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., také žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že neznalost textu pokynu „*nijak neovlivňuje a ani nemůže ovlivnit postavení žadatelů o prominutí v oblasti odvodů za porušení rozpočtové kázně*“, a ani že „*nelze dovodit jakýkoliv nepříznivý dopad na žadatele při neznalosti pokynu DS – 153*“.

K tomuto žalobce uvedl, že jakákoliv omezení ústavního práva na informace je nutné vykládat způsobem ústavně konformním ve smyslu článku 4 odst. 4 Listiny základních práva svobod, a současně způsobem restriktivním (např. podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku spis. zn. 3 Ads 33/2006-57 ze dne 16.5.2007 (Sb. NSS č.1272/2007)). Podle článku 17 odst. 4 Listiny základních práva svobod *právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práva svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. V dané věci je proto zcela nerozhodné, zda by daňový poplatník utrpěl nějakou újmu v důsledku neznalosti pokynu DS - 153, ale rozhodné je toliko to, zda by v důsledku zveřejnění pokynu mohlo k ohrožení *práva svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti*. Žádný z uvedených důvodů pro omezení práva na informace v napadeném rozhodnutí ovšem uveden není.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a mimo jiné uvedl, že pokud jde o žalobcem tvrzenou protiústavnost Pokynu DS - 153, nelze ji přezkoumávat v rámci žaloby proti rozhodnutí o poskytnutí informací. Protiústavnost, resp. patrně spíše nezákonnost by mohla být přezkoumávána jen v rámci konkrétního správního či daňového řízení.

Druhá žalobní námitka je nedůvodná, rozhodující pro přezkum napadeného rozhodnutí je obsah pokynu, nikoliv rozpor mezi původním rozhodnutím o odmítnutí žádosti a rozhodnutím vydaným na základě opravného prostředku.

K třetí žalobní námitce žalovaný uvedl, že Pokynem DS -153 došlo pouze k rozdělení kompetencí v rámci struktury daňové správy, pokyn nijak nezasahuje práva a povinnosti daňových subjektů, argumentace judikaturou NSS je nepřipadná, neboť se tato dotýkala výkladu § 10, nikoliv § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/2000 Sb. Pokyn naplňuje znaky

internosti tak, jak je popsán v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 28/2007-89, ze dne 17.1.2008 (Sb. NSS č. 1532/2008).

K důkazu žalovaný předložil pro posouzení soudu kompletní text předmětného pokynu, který nebyl žalobci vydán, a žádal ve smyslu ust. § 45 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, o jejich začlenění do části spisu vyloučené z nahlížení.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

O žalobě rozhodl rozsudkem bez jednání, neboť obě strany s tímto postupem vyslovily souhlas (§ 51 s.ř.s.).

Všechny tři žalobní námitky z různých aspektů zpochybňovaly závěr žalovaného, že se v případě neposkytnutého pokynu jedná o interní pokyn. Soud o nich uvážil následovně:

Poskytnutí informace může povinný subjekt omezit dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Předpokladem aplikace tohoto omezení práva na informace, které je třeba jakožto všechna omezení ústavně zaručených práv vykládat restriktivně, je, že požadovanou informaci lze podřadit pod pojem vnitřní pokyn. Povinný subjekt je dále povinen uvážit, zda je v konkrétním případě omezení práva na informace nezbytné. Nejedná se totiž o důvod, pro nějž musí být odepřeno poskytnutí informace vždy. Zákon naopak umožnil (a současně tím i přikázal) povinnému subjektu, aby při svém rozhodnutí užil správního uvážení, tj. aby zhodnotil, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě legitimní (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 As 44/2008 – 116, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 As 19/2004 – 92, publ. pod č. 430/2005 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004 – 79, a rozsudek NSS ze dne 17.2.2011 1 As 105/2010-73).

V projednávané věci žalovaný odepřel poskytnout text Pokynu DS s odůvodněním, že se v případě tohoto textu jedná o interní akt upravující výlučně činnost správního orgánu nemající žádný dopad do práv a povinností subjektů nacházejících se vně správního orgánu.

Vnitřní akty zákon o svobodném přístupu k informacím nedefinuje, jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Ten je třeba vykládat autonomně, s přihlédnutím k rozličnosti charakteru jednotlivých povinných subjektů a jejich činností. Věda správního práva rozeznává z hlediska forem činnosti veřejné správy dvě skupiny aktů, které jsou zaměřeny dovnitř veřejné správy a nepůsobí navenek vůči adresátům veřejnosprávního působení. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení či vnitřní předpisy, jednak o vnitřní individuální pokyny, které doktrína označuje též jako individuální služební akty (viz Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 265 – 266, 274 a 279). Obě tyto skupiny interních aktů mají společné, že se obrací dovnitř veřejné správy, a liší se v tom, zda se jedná o akty obecné či individuální. Pod pojem vnitřní pokyn, užitý § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba podřadit obě uvedené skupiny interních aktů.

Účelem úpravy práva na informace je zajištění práva veřejnosti na informace, jež mají

státní orgány a ostatní subjekty, které rozhodují o právech a povinnostech občanů k dispozici. Pokud jde o pojem právo na informace, tak jak je chápe čl. 17 Listiny, má toto právo dva základní aspekty. Prvním aspektem je obecná garance práva na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací (v tomto kontextu lze hovořit spíše o svobodě vyhledávání, přijímání či šíření informací), z čehož vyplývá pouze povinnost veřejné moci danou aktivitu neomezovat (není-li dán důvod omezení dle odst. 4 čl. 17 Listiny), nikoli povinnost aktivně konat. Veřejná moc je přitom povinna respektovat danou svobodu jednotlivce a zdržet se zásahů do této jeho autonomní sféry. Druhým aspektem práva na informace je potom stanovení konkrétní povinnosti státním orgánům informace aktivně poskytovat, z čehož vyplývá právo ostatních tyto informace obdržet. 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.

Při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem č. 106/1999 Sb., je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, což lze dovodit z judikatury Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 - 38, publikovaném pod č. 74/2004 Sb. NSS. Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon č. 106/1999 Sb., umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona č. 106/1999 Sb., tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V moderním demokratickém právním státě představuje právo na informace jednu ze záruk zákonnosti. Bez informací nelze účinně vykonávat kontrolu činnosti orgánů veřejné moci.

V projednávané věci není sporu o tom, že informace, které žalobce požadoval, se týkaly výkonu veřejné správy a žalovaný, jakožto povinný subjekt, je má k dispozici. Nejednalo se tak o případ, kdy by bylo požadováno sdělení informace, kterou by byl nucen teprve z různých podkladů vytvářet. Skutečnost, že tato informace byla obsažena v interním pokynu, je jak již bylo uvedeno, zcela nerozhodná.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007 – 89 (publ. pod č. 1532/2008 Sb. NSS), uvedl, že za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje 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 (viz Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. C. H. Beck, Praha 2003, s. 113).

V rozsudku čj. 5 As 28/2007 – 89 Nejvyšší správní soud dovodil, že vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce.

V případě územních finančních orgánů se bude jednat např. o postupy při vkládání dat do automatizovaného daňového systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kriteria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohlídkové činnosti, apod. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností lze za takové akty považovat nepochybně i interní „Pokyny“ Ministerstva financí, upravující pracovní postupy při správě daní.

V rozsudku čj. 5 As 28/2007 – 89 Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci žádosti o poskytnutí informace týkající se postupu daňové správy při vyřizování daňových úlev dle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a zde také uvedl, že „Týkají-li se však zmiňované interní „Pokyny“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Není zde pochyb o tom, že rozhodování o daňových povinnostech jakož i o daňových úlevách bezesporu je výkonem veřejné správy a správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, zde rozhoduje o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o pokyn řady D nebo DS, popř. jiný pokyn a hlediska rozlišování mezi těmito pokyny (tedy zda jsou nebo nejsou určeny veřejnosti) jsou zcela bez významu. Rozhodující je vždy 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.“

Ke shodnému právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 13/2010 – 75 (*Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení proti Ministerstvu dopravy*). Přitom doplnil, že při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba pečlivě rozlišovat, zda je požadováno poskytnutí informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu, či informace vypracované na základě příkazu stanoveného vnitřním pokynem. Zatímco v prvním případě může být poskytnutí informace odepřeno na základě tohoto ustanovení zákona, v druhém případě nikoliv.

Z uvedeného vyplývá, že judikatura správních soudů omezuje aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím pouze na informace, které směřují výhradně dovnitř povinného subjektu a neovlivňují žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Soud při rozhodování této věci bude ze závěrů judikatury výše citované vycházet.

V prvostupňovém rozhodnutí v nyní projednávané věci se uvádí, že poskytnutí Pokynu DS -153 bylo žalobci odepřeno, neboť „ Stanovuje pouze interní rozdělení kompetencí v rámci struktury správy daní pro vydávání rozhodnutí ve věci žádostí o prominutí odvodů za penále za porušení rozpočtové kázně,....“ (..) „Pokynem je stanoveno, který ze stupňů daňové správy bude rozhodovat ve vyjmenovaných případech, přičemž nijak neupravuje způsob ani kvalitu rozhodování ve věcech žádostí o prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně. Pokyn v žádném případě nezasahuje do práv ... subjektů způsobem, který

má na mysli judikát ... 5 As 28/2007 – 89. Je nepochybné, že Pokyn DS-153 naplňuje znaky vnitřního pokynu ve smyslu ust. § 11 odst.1 písm. a) zákona č. 106/2000 Sb.“

V rozhodnutí žalovaného interní charakter pokynu je vyložen žalovaným v rámci vypořádání se s námitkami žalobce uplatněnými v rozkladu tak, že k námitce žalobce týkající se rozporu ust. § 44a odst. 9 zákona č. 218/200Sb., podle kterého je pravomoc promíjení odvodů za porušení rozpočtové kázně svěřena ministerstvu financí, a proto působí odůvodnění neposkytnutí pokynu nevěrohodně, a mohlo by se jednat o porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen způsoby stanovené zákonem. Žalovaný uvedl, že dle předchozího znění zákona č. 218/200Sb., a to dle ust. § 44 byla v některých případech pravomoc k promíjení na tomto úseku svěřena vedle ministerstva financí také finančním ředitelstvím, proto se nemůže jednat neústavnost pokynu. Následná právní úprava tuto agendu svěřila výlučně do kompetence ministerstva financí a tímto pokynem byla pouze atrahována také zbytková agenda podle původní právní úpravy a došlo tak ke sjednocení celého systému. Pokud jde o rozpor v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí ze dne 14.11.2008, kromě toho, že bylo rozhodnutí ze dne 14.11.2008 zrušeno, z textace obou rozhodnutí je zřejmé že je pouze jiným slovním vyjádřením uváděna totožná skutečnost, že ministerstvo financí si na sebe atrahovalo původní zákonnou kompetenci náležející finančním ředitelstvím. Interní charakter pokynu byl žalovaným vyložen v rámci vypořádání se s třetí námitkou uplatněnou v rozkladu tak, že změnou kompetence z finančních ředitelství na ministerstvo financí není nijak zasaženo do postavení žadatelů, neboť „skutečnost, že některé původní kompetence svěřené na základě předchozí právní úpravy také finančním ředitelstvím vedle Ministerstva financí, nijak neovlivňuje a ani nemůže ovlivnit postavení žadatelů o prominutí v oblasti odvodů za porušení rozpočtové kázně. Pokud bude žadatel postupovat podle původní právní úpravy této oblasti a podá svoji žádost o prominutí finančnímu ředitelství, toto jí na základě pokynu DS-153 toliko doplní o stanovisko své a stanovisko příslušného finančního úřadu a s příslušným spisovým materiálem jí postoupí k rozhodnutí Ministerstvu financí. Žadatel tak nemůže dospět újmy na svých veřejných subjektivních právech, byť bude postupovat podle původní právní úpravy, jelikož i takto podaná žádost bude bez zbytečného prodlení postoupena k rozhodnutí Ministerstvu financí. Pokud bude žadatel postupovat podle současně platné právní úpravy a podá žádost o prominutí přímo Ministerstvu financí, ani pak nemůže utrpět žádnou újmu na svých veřejných subjektivních právech, jelikož žádost je podána přímo Ministerstvu financí, které o ní po zajištění spisového materiálu a stanovisek územních finančních orgánů rozhodne. Žadatelům tedy nemůže ani v jednom z případů vzniknout újma na veřejných subjektivních právech, bez ohledu na skutečnost, jakému orgánu, zda finančnímu ředitelství či Ministerstvu financí, budou adresovat svou žádost o prominutí v oblasti odvodů za porušení rozpočtové kázně. Jelikož nelze dovodit jakýkoli nepříznivý dopad na žadatele o prominutí v oblasti odvodů za porušení rozpočtové kázně při neznalosti pokynu DS-153, lze s dostatečnou mírou spolehlivosti konstatovat, že se v tomto případě skutečně jedná pouze o interní pokyn zavazující pouze pracovníky "daňové správy", který nemá jakýkoli zásadní vliv na postavení třetích osob vně "daňové správy", jelikož neklade žádné (natož konkrétní) požadavky na žadatele, které by nebyly obsaženy v zákoně či jiném právním předpisu, tedy nepůsobí vně "daňové správy" ani nepřímou a jako takový je interním pokynem ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písmo a) zákona č. 106/1999 Sb. a to i v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu v této otázce.“

V případě neposkytnutého Pokynu DS-153 se jednalo, dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o „interní rozdělení kompetencí v rámci struktury správy daní pro vydávání rozhodnutí ve věci žádostí o prominutí odvodů za penále za porušení rozpočtové

kázně“ s tím, že tímto pokynem je „stanoveno, který ze stupňů daňové správy bude rozhodovat“ o žádosti.

Soud rozhodující v této věci dospěl k závěru, že již z citovaného textu odůvodnění vyplývá, že se evidentně nejednalo pouze o vztahy, které směřují výhradně dovnitř povinného subjektu a neovlivňují žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Je zřejmé, že se musí jednat o postupy směřující vně správního orgánu, neboť není pro žadatele nerozhodné, který správní orgán, či která jeho složka nebo stupeň, bude o jeho žádosti rozhodovat. Z hlediska dodržení pravidla transparentnosti výkonu veřejné správy není irrelevantní, jak tvrdí žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí, co se děje s jeho žádostí daňového subjektu a zda-li správní orgán, který ji obdržel o ní bude rozhodovat, nebo zda-li ji postoupí k rozhodnutí jinému správnímu orgánu. Soud musí přisvědčit žalobci, že žadatel má právo vědět zcela přesně, jakým procesním postupem bude s jeho žádostí naloženo, a nepochybně i který správní orgán o ní bude rozhodovat a to včetně vědomosti o tom, který stupeň správního orgánu bude o ní bude rozhodovat. Opačný přístup by vedl k nemožnosti žadatele zkontrolovat, zda-li správní orgán uplatňuje státní moc jen v případech a mezích stanovených zákonem a v tomto případě zejména způsobem, který stanoví zákon. To znamená procesní postup při vyřizování žádosti včetně vědomosti o tom, který správní orgán (včetně stupně) o této žádosti rozhodne, je základním požadavkem na výkon veřejné správy zakotveným v čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že v případě neposkytnutého pokynu se nejedná o informace podřaditelné pod ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se obsah pokynu nevztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, a soud neshledal ani žádný jiný důvod, který by poskytnutí pokynu vylučoval.

Soud musí v této souvislosti opětovně odkázat na ústavně právní výklad institutu poskytování informací. Účelem úpravy práva na informace je zajištění práva veřejnosti na informace, jež mají státní orgány a ostatní subjekty, které rozhodují o právech a povinnostech občanů k dispozici. Pokud jde o pojem právo na informace, tak jak je chápe čl. 17 Listiny, má toto právo dva základní aspekty. Prvním aspektem je obecná garance práva na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací (v tomto kontextu lze hovořit spíše o svobodě vyhledávání, přijímání či šíření informací), z čehož vyplývá pouze povinnost veřejné moci danou aktivitu neomezovat (není-li dán důvod omezení dle odst. 4 čl. 17 Listiny), nikoli povinnost aktivně konat. Z povinnosti nedůvodně neomezovat právo na poskytnutí informace dle výše uvedených ústavněprávních maxim vyplývá zásada vyjádřená Ústavním soudem v jeho rozhodnutí, např. v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, že je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb. vykládat restriktivním způsobem. Takovému výkladu odporuje argumentace žalovaného, že se jedná o interní pokyn, neboť kromě jiného se jeho neposkytnutím žalobci nezasahuje do práv. Naopak zákaz restriktivního výkladu v daném případě vychází z povinnosti správního orgánu poskytnout veřejnosti všechny ty informace, které neohrozí výkon veřejné správy. Veřejná moc je přitom povinna respektovat danou svobodu jednotlivce a zdržet se zásahů do této jeho autonomní sféry. Druhým aspektem práva na informace je potom stanovení konkrétní povinnosti státním orgánům informace aktivně poskytovat, z čehož vyplývá právo ostatních tyto informace obdržet. 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.

Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném rozhodnutí (čj. 5 As 28/2007 – 89) uvedl, že je nutné, aby činnost státní správy byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Neposkytnutím pokynu, který stanovuje který správní orgán,

resp. jeho složka je oprávněn o žádosti daňového subjektu rozhodovat kontrolu činnosti státní správy veřejností neumožňuje.

Při posouzení obsahu pokynu dospěl soud k závěru, že se v případě Pokynu DS -153 nejedná na informace ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999Sb., které směřují výhradně dovnitř povinného subjektu a neovlivňují žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny, a poskytnutí tohoto pokynu proto nelze z tohoto důvodu odepřít.

Ze všech shora uvedených důvodů soud podané žalobě vyhověl a zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně zrušil i předcházející rozhodnutí ministerstva financí, neboť důvody, pro něž bylo žalobě vyhověno, dopadají i na toto rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V daném případě to především znamená, že ministerstvo financí poskytne žalobci ve výroku II. tohoto rozhodnutí uvedené informace.

Žalobce měl se svojí žalobou v převážné části úspěch a náležela by mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady žalobci však nevznikly, neboť byl od placení soudního poplatku osvobozen a jiné náklady nevynaložil. Proto soud nepřiznal náklady žádnému z účastníků řízení

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-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.

V Praze dne 18.dubna 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu