



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce **T. H.**, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Hradec Králové**, se sídlem v Hradci Králové, Bohuslava Martinů 1672/8a, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. srpna 2010, č.j. 11466/2010-060100-21, t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

Žalobce podal včas žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Celního úřadu Svitavy ze dne 30. června 2010, č.j.: 4001-6/2010-116400-021. Tímto rozhodnutím Celní úřad Svitavy částečně vyhověl žalobcově žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), a to konkrétně v bodech 1. až 7. žádosti, v nichž žádal o informaci, zda u jím uvedených osob byla za dobu jejich služebního poměru k Celní správě ČR do určitého data ověřována psychologem bezpečnostního sboru či jiným psychologem jejich duševní, resp. osobnostní způsobilost ke službě. Část žalobcovy žádosti o poskytnutí informací uvedených v bodech 8., 9. a 10. celní úřad s odkazem na § 2 odst. 4 a § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl.

Protože ohledně bodů 1. až 7. žádosti bylo žalobci vyhověno a jím požadované údaje mu byly povinným subjektem sděleny a jak bude z níže uvedeného zřejmé, proti této skutečnosti žalobce v žalobě nebrojí, bude se krajský soud nadále věnovat toliko přezkumu toho výroku žalobou napadeného rozhodnutí, kterým povinný subjekt odmítl poskytnout žalobci informace k bodům 8., 9. a 10. jeho žádosti.

Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že v bodě 8. žalobce žádal o poskytnutí informací, kolik písemných rozhodnutí bylo celními orgány v letech 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008 vydáno v celním řízení, ve správním řízení, v daňovém řízení a v řízení ve věcech služebního poměru v rozporu se závaznými právními předpisy, přičemž za kritérium pro odpověď na položenou otázku považoval to, kolik písemných rozhodnutí celních orgánů za výše uvedená období bylo zrušeno samotnými celními orgány v rámci řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku v předmětném druhu správního řízení a dále pravomocnými rozsudky správních soudů či Ústavního soudu. Informace požadoval v členění : rok, počet vydaných protiprávních rozhodnutí v příslušném druhu správního řízení (tedy v některé ze čtyř kategorií shora uvedených správních řízení) a identifikaci celníka, resp. celníků, zodpovědných za vydání protiprávního rozhodnutí (s uvedením funkce, hodnosti, jména a příjmení).

V bodě 9. požadoval žalobce, aby mu celní úřad sdělil částky pokut uložených protiprávně písemnými rozhodnutími Celního úřadu Svitavy v letech 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008 a částky cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně protiprávně vyměřené Celním úřadem Svitavy v těchto letech. Za kritérium pro odpověď na položenou otázku považoval to, kolik písemných rozhodnutí celních orgánů za výše uvedená období bylo zrušeno samotnými celními orgány v rámci řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku v předmětném druhu správního řízení a dále pravomocnými rozsudky správních soudů či Ústavního soudu. Informace požadoval v členění : rok, částka protiprávně uložených pokut, daně z přidané hodnoty, spotřební daně nebo cla s přiřazením příslušné částky ke jménu a příjmení konkrétního celníka zodpovědného za vydání protiprávního rozhodnutí.

V bodě 10. požadoval žalobce poskytnutí informace o celkové částce cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně, jež nebyla Celním úřadem Svitavy za roky 2001, 2002, 2003, 2004 a 2005 (kdy došlo ke vzniku celního dluhu nebo daňové povinnosti) vybrána v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty pro doměření. Informace požadoval v členění : rok, částka příslušného druhu dávky.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí dospěl žalovaný k závěru, že povinný subjekt posoudil charakter požadovaných informací správně a ve shodě s ním vyjádřil názor, že se na daný případ vztahuje výluka dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vyhovět žadatelovým žádostem by totiž znamenalo vytvořit informaci zcela novou, což povinné subjekty dle citovaného ustanovení nejsou povinny. Na podporu tohoto svého závěru odkázal na čl. 5

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací ve veřejném sektoru (dále jen „Směrnice“), která byla implementována do zákona o svobodném přístupu k informacím zákonem č. 61/2006 Sb., a na důvodovou zprávu k tomuto zákonu. Zmínil rovněž metodický pokyn č. 875 Vlády České republiky, který tvoří Přílohu č. 1 k usnesení vlády ze dne 6. 9. 2000 (dále jen „Metodický pokyn“). I z něho plyne, že povinnost evidovat určité údaje musí být uložena zákonem. Žádný právní, ani vnitřní, předpis celním orgánům povinnost vést v ucelené podobě údaje o počtu protiprávně vydaných rozhodnutí nebo o počtu protiprávně uložených pokut neukládá.

Žalovaný potvrdil závěr celního úřadu, že nevede žádné evidence, ucelené seznamy nebo databáze, ze kterých by mohly být informace poskytnuty, a nedisponuje takovými zdroji, aby požadované údaje mohl získat bez nepřiměřeného úsilí nepřekračujícího jednoduchou operaci. Celní úřad je schopen prostřednictvím oddělení 20 – Analýzy Celního ředitelství Hradec Králové sdělit žalobci celkové počty vydaných rozhodnutí v jednotlivých druzích řízení, případně celkové počty uložených pokut či celkový počet případů doměřených částek cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně, nikoliv však počty protiprávně vydaných rozhodnutí v jednotlivých druzích řízení. Žalovaný nezpochybnil, že celní úřad musí plnit i své povinnosti vyplývající mu ze zákona o svobodném přístupu k informacím, i když se nejedná o jeho hlavní poslání, ale právě zákonná výluka zakotvená v § 2 odst. 4 tohoto zákona slouží k tomu, aby správní orgány nebyly neúměrně zatěžovány žádostmi o informace, jejichž vyhledání by znamenalo vytvořit informaci novou složitým a pracným vyhledáním.

V návaznosti na to vyjádřil žalovaný názor, že ne každé zrušené rozhodnutí je současně rozhodnutím nezákonným. Při celkovém objemu vydaných rozhodnutí vyhledání a odlišení nezákonných od věcně nesprávných představuje operaci, která překračuje rámec operace jednoduché. Pro ilustraci uvedl, že v letech 2004-2008 bylo vydáno přes 64 tisíc rozhodnutí v celním řízení, přes 6 tisíc rozhodnutí v daňovém řízení a tisíce ve správních a ostatních řízeních. V praxi by poskytnutí žalobcem požadovaných informací, pokud by se skutečně mělo jednat o informace pravdivé, obnášelo fyzicky prohlédnout všechna vydaná rozhodnutí v požadovaných letech, činit poznámky (o osobě zodpovědné za vydání, o případném podání opravného prostředku a jeho důvodu, o výsledku přezkumného řízení atd.) a následně tyto údaje zkompletovat do jediného dokumentu. Kontrole by se musela podrobit i všechna prvoinstanční rozhodnutí, u nichž příslušný procesní předpis umožňuje zrušení rozhodnutí formou autoremedury. O takto zrušených rozhodnutích nemá přitom žalovaný žádnou povědomost, neboť jsou buď součástí celého spisu konkrétního čísla jednacího nebo jsou evidována u konkrétního celního prohlášení.

Žalovaný v souvislosti s tím nesouhlasil s názorem žalobce, že případy, v nichž dojde ke zrušení rozhodnutí, jsou v naprosté většině odděleny od rozhodnutí v celním řízení a jsou vedeny převážně právním oddělením, které tak o nich má ucelenou evidenci. Žalovaný připustil, že toto platí pouze pro dobu, po kterou je

s takovým rozhodnutím „pracováno“, po skončení věci však je rozhodnutí archivováno, což je běžná praxe i u žalovaného.

Jakékoliv doplňování dokazování ohledně shora uvedených skutečností pak považoval žalovaný za nadbytečné. Dle jeho názoru nejednal povinný subjekt v rozporu s čl. 2 odst. 2 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod, neboť se řídil ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím jako speciální právní normy, kterou ústavní pořádek předvídá.

S uvedenými závěry vyslovil žalobce v žalobě nesouhlas. Rozhodnutí správních orgánů jsou podle něj v přímém rozporu s čl. 2 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1, 2 a 4 správního řádu. Podmínky pro odmítnutí jeho žádosti o dané informace obsažené v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím považuje v daném případě za nesplněné a to vzhledem k charakteru požadovaných informací a vzhledem k působnosti Celního úřadu Svitavy. Tyto námitky dále rozvedl následovně.

Z argumentace celních orgánů obou stupňů je zřejmé, že nepopírají existenci požadovaných informací a nepopírají ani to, že jsou v působnosti Celního úřadu Svitavy coby povinného subjektu. Aplikace § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím tak nepřichází v úvahu, protože v daném případě by se nejednalo o vytváření nových informací jako takových. Celní orgány pouze polemizují nad personální a časovou náročností vyhledání požadovaných informací.

Výklad důvodové zprávy k novele zákona o svobodném přístupu k informacím a Směrnice provedený celními orgány obou stupňů považoval žalobce za nepřipustnou libovůli, neboť byly vytvořeny pro odmítnutí požadovaných informací, které jsou zcela mimo dosah legálních kritérií konstituovaných zákonem o svobodném přístupu k informacím pro případy, kdy informace nelze poskytnout, protože neexistují nebo nejsou v působnosti dožádaného povinného subjektu.

Za nezákonný pak považoval důvod odmítnutí požadovaných informací, tedy že jejich vyhledání povinným subjektem by představovalo pro povinný subjekt nepřiměřené úsilí z hlediska časového a personálního. Ona celními orgány tvrzená náročnost vyhledávání představuje dle něho toliko technický problém a byla by přímým důsledkem vlastních „nešikovných“ organizačních opatření povinného subjektu, což by mělo být pouze k jeho tíži. Žalobce vyjádřil dále názor, že není na celních orgánech, aby určovaly, že požadované informace v určitých případech neposkytnou jenom proto, že o jejich nutném vyhledání prohlásí, že by se jednalo o nepřiměřené úsilí správního úřadu. Něco takového povinným subjektům nepřísluší a bylo by to v rozporu s ústavní kautelou zakotvenou v čl. 17 Listiny.

Za nepřipadný považoval odkaz žalovaného na Metodický pokyn. Jedná se pouze o vnitřní instrukci bez obecné právní závaznosti, kterou nelze pro odmítnutí požadovaných informací použít ani subsidiárně. Dále žalobce polemizoval s názorem celních orgánů, že jím navržené doplnění dokazování nepřicházelo v dané věci

v úvahu a pro její posouzení bylo irelevantní. Tvrdil, že navržené dokazování směřovalo k objasnění okolností, za nichž povinný subjekt pracuje s příslušnými dokumenty a ke zpochybnění jeho tvrzení, že by požadované informace musely být jako nové vytvářeny. Tyto návrhy byly odmítnuty povinným subjektem bez řádného zdůvodnění a rovněž žalovaný pochybil, pokud takový postup povinného subjektu shledal zákonným. Žalobci tak bylo znemožněno prokázat, že požadované informace existují a že je-li to v zájmu povinného subjektu, nečiní mu žádné potíže pracovat zpětně s údaji ze svých archivů vzniklých v jeho působnosti v období řady let.

Ohledně polemiky celních orgánů nad gramatickým významem termínu „nezákonné rozhodnutí“ a „rozhodnutí zrušené pro věcnou nesprávnost“ žalobce zdůraznil, že ve své žádosti o informace vymezil kritéria pro vyhledání požadovaných informací dostatečně (zrušení příslušných rozhodnutí v rámci řízení o řádném či mimořádném opravném prostředku, resp. v rámci soudního přezkumu).

Na podporu svého tvrzení, že se nejedná o nové informace uvedl ještě žalobce, že celní úřad (ve smyslu obecně závazných právních předpisů upravujících jeho kompetence), resp. příslušný služební funkcionář (ve smyslu zákona č. 361/2003 Sb.), jsou povinni svoji činnost včetně správního rozhodování zpětně vyhodnocovat, aby byl zajištěn správný výkon veřejné správy. Tomu nasvědčuje i Organizační řád Celní správy České republiky. Pokud by měly platit závěry celních orgánů, že celní úřad nedisponuje prostředky umožňujícími obstarání požadovaných informací v přijatelném čase a s vynaložením přijatelných personálních zdrojů, pak by to dle žalobce znamenalo, že celní úřad s vědomím a za souhlasu žalovaného, nezajišťuje plnění svých zákonem stanovených povinností a kompetencí, což by bylo v příkrém rozporu se zákonem a s požadavkem na dobrou veřejnou správu.

Proto navrhl, aby krajský soud zrušil pro nezákonnost jak žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí Celního úřadu Svitavy coby povinného subjektu a správního orgánu nižšího stupně, a aby Celnímu úřadu Svitavy nařídil poskytnutí požadovaných informací.

Žalovaný podal k žalobě vyjádření. Vzhledem k tomu, že některé žalobní námitky jsou shodné s námitkami odvolacími, odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Nad rámec toho uvedl následující. Základem žalobcovy argumentace je dle jeho mínění předpoklad, že požadované informace existují, a to bez jakýchkoliv pochyb. Požadovanou informací je v tomto případě počet rozhodnutí celního úřadu, které splňují kritéria stanovená žalobcem, tedy číslo. Tento počet však celnímu úřadu znám není, má k dispozici pouze zdrojová data, ze kterých lze tento údaj zjistit. Dle žalovaného tedy požadované informace neexistují a bylo by nutno je jako nové vytvořit.

Opakovaně odkázal na čl. 3 Metodického pokynu a čl. 5 odst. 1 Směrnice, nově také na čl. 13 preambule Směrnice. Z něho lze dovodit, že subjekty veřejného sektoru by měli žádosti vyhovět i když se jedná o vytvoření nové informace, ale pouze v případě, že ji lze získat jednoduchou operací. Metodický pokyn tento princip

zapracoval způsobem, že omezení na poskytování nových informací se nevztahuje na ty informace, které vznikají automatizovaným způsobem jako součást informačních technologií.

Podle žalovaného jádro sporu leží v tom, zda lze požadované informace získat jednoduchou operací. Ruční prohledávání několika tisíc rozhodnutí žalovaný za jednoduchou operaci nepovažuje. V podrobnostech odkázal na odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu, se kterým se plně ztotožňuje. Vyslovil dále názor, že z předpokladu, že budou poskytovány již existující informace, vycházel i zákonodárce při stanovení lhůt pro jejich poskytnutí dle § 14 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pokud jde o charakter Metodického pokynu, tak ten sice nemá vůči celním orgánům právní závaznost, ale vláda jej schválila jako závazný pokyn pro správní úřady a jako doporučující pokyn pro ostatní orgány veřejné správy. Citací některých jeho ustanovení chtěl žalovaný pouze demonstrovat názor nejvyššího orgánu moci výkonné na projednávanou věc.

Jestliže se žalobce obecně odvolával na zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), měl dle žalovaného na mysli zřejmě jeho § 45 odst. 2 písm. a) a d). Žalovaný zmínil také čl. 6 odst. 3 Organizačního řádu Celní správy České republiky. Z povinností zakotvených v těchto ustanoveních však dle něho ani vzdáleně nevyplývá povinnost vést evidence podle žalobcem stanovených kritérií.

Navrhl proto, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Při jednání soudu dne 4. 10. 2011 setrvali účastníci na svých stanoviscích a procesních návrzích.

Podle názoru žalobce by měl mít povinný subjekt jím požadované informace k dispozici hned ze dvou důvodů. S uvedenými údaji totiž musí pracovat a to jak ve vztahu k účastníkům, tak v rámci své interní činnosti, aby dostál svým povinnostem kladeným na něj zákonem o celní správě. Zároveň je evidence požadovaných informací nutná z důvodu kontroly celních orgánů ze strany veřejnosti. Ohledně existence počítačových databází, které by umožňovaly evidenci požadovaných informací, vyjádřil povědomost o databázi s názvem TAXTEST, která by snad měla takové požadavky splňovat.

Pověřená pracovnice při jednání v návaznosti na obsah prvoinstančního i žalovaného rozhodnutí znovu podrobně popsala nakládání s žalobcem zmiňovanými písemnostmi i náročnost prací, které by celní orgány musely absolvovat, pokud by měly žalobci jím požadované informace ve skutečně pravdivé podobě poskytnout. Vyjádřila se také k počítačové databázi TAXTEST zmíněné žalobcem. Jedná se o systém daňové správy, který byl převzat také celními orgány. Do tohoto systému se vkládají soudní rozhodnutí a metodická stanoviska, která přinášejí nové informace

pro tu kterou oblast činnosti celní správy. Rozhodně tedy není možné využít tento systém k vyhledání informací, které požaduje žalobce.

Krajský soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Dospěl přitom k následujícím zjištěním a právním závěrům.

Uvedenou věcí se nezabýval poprvé. Prvně se tak stalo v rozsudku ze dne 30. 3. 2010, č.j. 30 Ca 50/2009-36. Tehdejší rozhodnutí žalovaného i Celního úřadu Svitavy coby povinného subjektu, kterými odmítli poskytnout žalobci informace požadované v bodech 8., 9. a 10. jeho žádosti, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvody pro tento postup krajského soudu byly vyjádřeny v odůvodnění citovaného rozsudku a krajský soud považuje za vhodné je připomenout. Uvedl tenkrát sledující:

„Krajský soud ve shodě se žalobcem konstatuje, že je velmi obtížné vyvracet tvrzení žalovaného, že orgány celní správy nedisponují takovým počítačovým programem či aplikací, které by požadované informace byly schopny rychle vygenerovat. Žalovaným předložené interní směrnice svědčí pouze o tom, že žalobcem zmíněné aplikace, jakož i aplikace zmíněné v těchto směrnících, skutečně takové informace neobsahují. To ale neznamená, že nějaký jiný počítačový program či aplikace, o nichž žalobce ani soud nemají povědomost a kterými celní orgány disponují, by toho schopny nebyly. Na druhou stranu krajský soud nemá důvod tvrzením žalovaného nevěřit. Přesto vyjadřuje určitou pochybnost o nadstandardní náročnosti získání těchto informací, i pokud by na jejich vygenerování žádný počítačový program nebo aplikace u orgánů celní správy neexistovaly. Krajský soud by totiž očekával, že celní úřad v zájmu vlastní potřeby bude mít přehled nebo nějakou pomocnou evidenci o svých rozhodnutích, která byla zrušena žalobcem uvedenými orgány či institucemi nebo alespoň bude znát mechanismus, jak takové údaje bez větších problémů získat. Této problematice by se tak měly správní orgány v dalším řízení znovu pečlivě věnovat a odůvodnit ji v novém rozhodnutí podstatně podrobnějším způsobem.

Povinný subjekt i žalovaný se navíc vůbec nevyjádřili k té části žádosti, v níž žalobce požadoval informace o identifikaci celníka zodpovědného za vydání protiprávního rozhodnutí s uvedením funkce, hodnosti, jména a příjmení. V této části jsou tak obě rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Krajský soud nemůže stanovisko povinného subjektu v tomto směru nahrazovat, jeho úkolem v rámci soudního řízení je prioritně přezkum zákonnosti a správnosti právních názorů správních orgánů. Proto ke shora uvedenému v tuto chvíli pouze v obecné rovině konstatuje, že není vyloučena situace, kdy poskytnutí části požadované informace žadateli nic nebrání a ohledně části požadované informace existují důvody pro její odmítnutí. Povinný subjekt tedy může nevyhovět žádosti i zčásti (viz § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Ve zbytku je pak povinen požadované informace poskytnout.

Shora uvedené právní závěry se plně vztahují i na informace, které žalobce požadoval v bodu 9 žádosti, kdy chtěl, aby mu celní úřad sdělil částky pokut uložených protiprávně písemnými rozhodnutími Celního úřadu Svitavy v letech 2004, 2005, 2006, 2007 a 2008 a částky cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně protiprávně vyměřené Celním úřadem Svitavy v těchto letech. Za kritérium pro odpověď na položenou otázku považoval to, kolik písemných rozhodnutí celních orgánů za výše uvedená období bylo zrušeno samotnými celními orgány v rámci řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku v předmětném druhu správního řízení a dále pravomocnými rozsudky správních soudů či Ústavního soudu. Informace požadoval v členění : rok, částka protiprávně uložených pokut, daně z přidané hodnoty, spotřební daně nebo cla s přiřazením příslušné částky ke jménu a příjmení konkrétního celníka zodpovědného za vydání protiprávního rozhodnutí.

Určitou odlišnost spatřuje krajský soud u informací požadovaných žalobcem v bodě 10 žádosti. V něm požadoval poskytnutí informace o celkové částce cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně, jež nebyla Celním úřadem Svitavy za roky 2001, 2002, 2003, 2004 a 2005 (kdy došlo ke vzniku celního dluhu nebo daňové povinnosti) vybrána v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty pro doměření. Informace požadoval v členění : rok, částka příslušného druhu dávky. Povinný subjekt by si měl ohledně těchto informací především zvážit, zda je žádost srozumitelná, tedy zda je zcela zřejmé, jaká informace je požadována. Dle názoru krajského soudu totiž není zcela jasné, zda žalobce požaduje sdělit případy, kdy došlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro doměření v rámci případů, v nichž byla rozhodnutí povinného subjektu zrušena (a to ve vazbě na jeho předcházející dotazy), nebo zda je okruh jím požadovaných případů širší. Pokud by povinný subjekt měl podobné pochybnosti o srozumitelnosti tohoto bodu žalobcovy žádosti, přicházel by v úvahu zejména postup dle § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, aby nejasnosti žádosti byly odstraněny.

Ohledně informací požadovaných žalobcem v bodech 8 až 10 žádosti tedy nemohl krajský soud ze shora uvedených důvodů (zejména tedy z důvodu nepřezkoumatelnosti části rozhodnutí žalovaného i části rozhodnutí povinného subjektu týkajících se této problematiky pro nedostatek důvodů) rozhodnout, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti (nebo její části) či nikoliv a nemohl tak povinnému subjektu nařídit jejich poskytnutí.“

V první řadě tedy musel krajský soud posoudit, zda se celní orgány po vrácení věci k dalšímu řízení řídily jeho citovanými právními názory. Zejména tedy zda přezkoumatelným způsobem odůvodnily, proč znovu dospěly k závěru, že je na místě žalobcovu žádost o poskytnutí jím požadovaných informací odmítnout.

Důvod, pro který k tomuto odmítnutí došlo, zůstal stejný. Povinný subjekt i žalovaný tvrdili, že pokud by měli žalobci poskytnout informace, které požaduje v bodech 8. až 10. své žádosti, jednalo by se o vytváření nových informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. A takové

informace povinný subjekt povinnost poskytovat nemá. Žalobce naopak tvrdil, že se z důvodů shora citovaných o nové informace jednat nemůže, tudíž že celní orgány postupují v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, pokud mu jejich poskytnutí odepřely. Meritum věci tedy spočívalo v posouzení, zda žalobcem požadované informace lze považovat za nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, či nikoliv.

Pro posouzení této otázky je dle krajského soudu nutno rozlišovat případy, kdy požadovaná informace vůbec neexistuje, avšak povinný subjekt je schopen ji vytvořit, protože má k dispozici potřebné informace, od případů, v nichž požadované informace existují a povinnému subjektu tak postačí je pouze vyhledat a shromáždit. Pokud jde o druhý případ, pak nemůže být řeč o vytváření informací nových, ale o zpracování odpovědi na žádost o poskytnutí informace. Složitější je situace v případě prvním. Tam totiž přichází v úvahu jak situace, kdy povinný subjekt vytváří informaci novou, tak situace, kdy rovněž pouze zpracuje odpověď na žádost o poskytnutí informace.

V přezkoumávané věci zastal krajský soud názor, že se jedná o prvý ze shora uvedených případů. Je nepochybné, že povinný subjekt nemá požadované informace „bez dalšího“ k dispozici, tedy že by mu stačilo tyto informace pouze vyhledat a předat žalobci. Povinný subjekt ale v daném případě disponuje „zdrojovými“ informacemi (například rozhodnutí orgánů celní správy), z nichž by žalobcem požadované informace bylo možno zjistit.

Bylo tedy nutné rozlišit, zda se ještě v dané věci jedná o zpracování odpovědi na žádost (pokud by povinný subjekt mohl informace toliko vyhledat, shromáždit a následně uzpůsobit pro poskytnutí žadateli), či zda by již šlo o vytvoření informací nových.

Krajský soud podotýká, že hledáním kritéria pro rozlišení obou případů se v minulosti zabývala rovněž právní doktrína. V souvislosti s tím odkazuje zejména na publikaci Zákon o svobodném přístupu k informacím – Komentář (autoři JUDr. Adam Furek, Mgr. Lukáš Rothanzl; Linde Praha a.s., 2010). V ní její autoři na str. 60 konstatují : *„Rozlišení obou kategorií tudíž musí být hledáno v míře „intelektuální náročnosti“ činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytváření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracování nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost.“*

Za vhodné je v souvislosti s tím poukázat i na bod 13 preambule Směrnice, podle něhož : *„Subjekty veřejného sektoru by měly žádosti o výtahy z existujících dokumentů posuzovat příznivě, představuje-li schválení takové žádosti pouze jednoduchou operací. Subjekty veřejného sektoru by však neměly být povinny poskytovat výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí.“*

V souvislosti s tím autoři zmíněné publikace pokračují : „*Za předpokladu, že půjde o pouhé mechanické shromáždění dat z jednotlivých spisů, pak se nebude jednat o nové informace ve smyslu § 2 odst. 4, protože zde dochází jen k formálnímu zpracování (shromáždění) informací existujících (jedná se o prosté zpracování odpovědi na žádost), a případný čas strávený vyhledáním informace bude možné zohlednit stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací podle § 17. To však platí jen za podmínky, že vytvoření „souhrnu dat“ nebude pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží ve smyslu výše uvedeném, tedy jestliže jeho vytvoření nebude vyžadovat „přidanou hodnotu“ ze strany povinného subjektu; pokud by tomu tak bylo, zřejmě by se již jednalo o vytvoření nové informace.“*

Krajský soud předně konstatuje, že se shora uvedenými právními názory ohledně vymezení kritérií pro posouzení, zda určitou informací lze považovat za novou informaci ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím či nikoliv, plně souhlasí. Bylo tak na místě aplikovat uvedená kritéria na skutkový stav projednávané věci.

A v souvislosti s tím se krajský soud vrátil k otázce nastolené vpředu, tedy zda povinný subjekt přezkoumatelným a dostatečným způsobem odůvodnil svůj závěr, že vyhovění žalobcově žádosti by znamenalo z jeho strany nepřiměřené úsilí, že požadované informace nelze získat pomocí jednoduché operace, tedy potažmo, že žalobce požaduje poskytnutí informací nových.

A musel konstatovat, že povinný subjekt se této své povinnosti zhostil způsobem řádným a zákonným, respektující při tom předchozí závěry krajského soudu shora citované. Krajský soud v tomto směru odkazuje plně jak na odůvodnění žalovaného rozhodnutí, tak zejména na odůvodnění rozhodnutí Celního úřadu Svitavy coby povinného subjektu. Ten se k otázce možnosti poskytnutí informací požadovaných žalobcem v bodech 8. až 10. žádosti vyjádřil mimořádně podrobně a precizně. Ohledně informací požadovaných v bodu 8. vymezil jednotlivé typy správních rozhodnutí, jejichž vydání celními orgány přichází v úvahu. Současně upozornil na značné množství vydaných rozhodnutí s tím, že se zabýval jednotlivými typy správních řízení v závislosti na procesním předpisu, jak je v žádosti vymezil žalobce. Zdůraznil, že celní orgány nevedou žádnou evidenci, kolik takových rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se závaznými právními předpisy podle kritérií žalobcem definovaných. V souvislosti s tím dospěl k závěru, že většinu žalobcem požadovaných informací lze zjistit pouze tak, že by povinný subjekt prošel veškeré písemnosti za požadované období jednu po druhé, činil poznámky a výpisky a následně tyto zjištěné údaje seřadil a zkompletoval do jediného dokumentu. Podrobně se také věnoval postupu při vyhledání údajů o osobách odpovědných za vydání žalobcem vymezených rozhodnutí.

Obdobný postup by si dle povinného subjektu vyžádalo i vyhledání informací požadovaných žalobcem v bodech 9. a 10. žádosti. Také ohledně údajů o částkách pokut uložených protiprávně celními orgány a o částkách cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně protiprávně vyměřených těmito orgány (bod 9. žádosti) nevede

povinný subjekt žádné evidence, ucelené seznamy nebo databáze, ze kterých by tyto informace bylo možné zjistit. Stejně tak ohledně případů prekludovaných částek cla a uvedených daní (bod 10. žádosti).

Krajský soud opakuje, že v podrobnostech znovu odkazuje plně na odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu, které je velmi rozsáhlé a jeho přepis do odůvodnění tohoto rozsudku by krajský soud považoval za kontraproduktivní. Pouze by totiž jinými slovy opakoval to, co už konstatoval prvoinstanční orgán.

Rovněž žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na závěry povinného subjektu navázal, zdůraznil podstatné momenty a popsal podrobně práci celních orgánů se správními spisy v případech, kdy je podán opravný prostředek, a postup při archivaci správních spisů, poté co je řízení o opravných prostředcích (včetně žalob u správních soudů) ukončeno. V souvislosti s tím zdůraznil, že mu žádný obecně závazný předpis ani interní předpis celní správy neukládá povinnost, aby žalobcem požadované informace evidoval. Také poukázal na početnost těchto případů, na neexistenci počítačových databází evidujících žalobcem požadované informace a na nutnost fyzické práce s jednotlivými spisy, neboť řadu údajů požadovaných žalobcem je možno zjistit až po seznámení se s obsahem konkrétního spisu. Ve shodě s povinným subjektem pak dospěl k závěru, že takový postup celních orgánů při získávání těchto údajů rozhodně nelze označit za jednoduchou operaci a pokud by žalobci měly být jím požadované informace sděleny skutečně v pravdivé podobě, představovaly by práce na vytvoření těchto informací ze strany povinného subjektu nepřiměřené úsilí. Tyto skutečnosti potvrdila a vysvětlila také pověřená pracovnice žalovaného při ústním jednání soudu.

Krajský soud usoudil, že podrobnost a preciznost argumentů jak žalovaného, tak zejména povinného subjektu, obsažených v jejich rozhodnutích, kterými popsali, jak by musel povinný subjekt postupovat, pokud by měl obstarat všechny žalobcem požadované informace, jej přesvědčila o pravdivosti těchto tvrzení celních orgánů. A to při vědomí faktu, že v původním zrušujícím rozhodnutí ve věci vyjádřil určité pochybnosti zejména o tom, že by orgány celní správy neměly k dispozici počítačové nebo jiné evidence či databáze, které by jim alespoň část informací požadovaných žalobcem v bodech 8. a 9. pomohly bez větších komplikací získat. Krajský soud tedy uvěřil celním orgánům, že takovou počítačovou ani jinou evidenci či databázi opravdu nedisponují.

Ostatně žalovaný těžko mohl navrhnout k prokázání této skutečnosti nějaký důkaz; nemohl prokazovat, že něco neexistuje, neboť by se jednalo o důkaz negativní, který je právní teorií považován za nemožný. Žalobce sice tvrzení celních orgánů o neexistenci počítačové evidence či databáze zpochybňoval, ale ve správním řízení s žádným konkrétním tvrzením nepřišel. Až při jednání soudu uvedl, že se tyto pochybnosti opírají o jeho povědomost o existenci počítačové databáze TAXTEST, která by měla informace jím požadované evidovat. Žalobcova povědomost se opírala o informace, které má z doby, kdy byl celníkem. Na toto tvrzení reagovala podrobně pověřená pracovnice žalovaného při soudním jednání.

Uvedená databáze skutečně existuje, jedná se o systém daňové zprávy, který byl převzat celními úřady. Uvedla, že do tohoto systému se vkládají soudní rozhodnutí a metodická stanoviska, která přinášejí nové informace pro tu kterou oblast činnosti celní správy. Rozhodně tedy není možné využít tento systém k vyhledání informací, které požaduje žalobce. Krajský soud považuje toto zdůvodnění za přesvědčivé, ostatně ani žalobce s ním nijak nepolemizoval. Žádné jiné důkazy, podklady či domněnky pro své tvrzení o možnosti existence počítačové evidence či databáze obsahující jím požadované informace pak nepředložil.

Stejně tak pověřená pracovnice žalovaného znovu potvrdila, že v celní správě neexistuje interní předpis, který by ukládal celním orgánům povinnost vést údaje v podobě, kterou požaduje žalobce. Tato povinnost není obsažena ani v interních předpisech typu organizačního či spisového řádu. Ani tato tvrzení žalovaného žalobce v soudním řízení nijak konkrétně nezpochybňoval, respektive nepředložil důkazy svědčící o opaku.

V souvislosti s tím krajskému soudu neušlo, že žalobce navrhoval doplnění dokazování celním orgánům. Mělo se jednat o provedení důkazu veškerými vnitřními akty platnými v celní správě, které upravují archivaci rozhodnutí vydaných povinným subjektem a manipulaci s nimi. Dále provedení svědeckých výsledků zaměstnance povinného subjektu, který je v současné době zodpovědný za archivaci rozhodnutí vydaných povinným subjektem a manipulaci s nimi po jejich převzetí z příslušných oddělení celního úřadu, a svědkyně E. D., která byla u povinného subjektu v minulosti odpovědná jako jeho zaměstnankyně za provádění tzv. dokumentační kontroly, tedy kontroly zákonnosti povinným subjektem vydaných rozhodnutí. Povinný subjekt tyto důkazy neprovedl, svůj postup odůvodnil na poslední straně svého rozhodnutí. K otázce tzv. „dokumentační kontroly“ se však vyjádřil například také na jeho str. 14 v odstavci pátém. Učinil tak i žalovaný v předposledním odstavci na str. 7 napadeného rozhodnutí.

Zákon o svobodném přístupu k informacím v zásadě nepředpokládá, že by po podání žádosti o poskytnutí informací probíhalo nějaké důkazní řízení. Povinný subjekt buď požadované informace poskytne nebo jejich poskytnutí ze zákonem vymezených důvodů odmítne. Pokud žalobce navrhoval povinnému subjektu provedení shora uvedených důkazů, činil tak bezpochyby právě proto, že se snažil zpochybnit jeho tvrzení o neexistenci interních předpisů, které by mu ukládaly evidenci jím požadovaných informací, a jeho tvrzení o neexistenci počítačové evidence či databáze, která by žalobcem požadované informace obsahovala. Této žalobcově snaze krajský soud rozumí. Nemyslí si však, že by žalobcem navržené důkazy mohly tyto skutečnosti relevantním způsobem objasnit. K otázce existence interních předpisů celní správy upravujících archivaci rozhodnutí vydaných povinným subjektem a manipulaci s nimi se povinný subjekt i žalovaný ve svých rozhodnutích podrobně vyjádřili. Pokud jde o svědky, tak jednoho z nich označil žalobce způsobem zcela nekonkrétním. A krajský soud je přesvědčen, že ani v podstatě jediný důkaz, který by reálně bylo možné k návrhu žalobce provést (tedy výslech svědkyně E. D., zaměstnankyně povinného subjektu, která se v minulosti měla zabývat

kontrolou zákonnosti povinným subjektem vydaných rozhodnutí) by vzhledem k obsahu, rozsahu a charakteru žalobcem požadovaných informací relevantní údaje pro posouzení věci nepřinesl. Ostatně provedení těchto důkazů v soudním řízení již nenavrhoval ani žalobce.

Prisvědčit nelze žalobci ani v tom, že by povinnost evidovat informace v jím požadované struktuře nepřímo vyplývala z nějakého ustanovení zákona o služebním poměru nebo z Organizačního řádu Celní správy České republiky. Krajský soud dává za pravdu žalovanému, že žalobce v souvislosti s touto námitkou žádné konkrétní ustanovení shora citovaného zákona neuvedl, ale že měl zřejmě na mysli ustanovení jeho § 45 odst. 2 písm. a) a d), podle nichž je vedoucí pracovník povinen hodnotit výkon služby podřízených příslušníků a vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností. Organizační řád Celní správy České republiky (vydaný Rozkazem č. 7/2007) pak zakotvuje v čl. 6 odst. 3 povinnost všech služebních funkcionářů průběžně analyzovat stav v řízené oblasti, aplikovat účinné kontrolní mechanismy prověřující bezchybný výkon celní správy a navrhopvat provedení potřebných opatření. Pro řádný výkon těchto povinností však evidence žalobcem požadovaných informací třeba není. Lze si představit nepochybně celou řadu jiných způsobů evidence, které budou vhodné a dostačující pro zobecnění závěrů a poučení z takových případů a situací. Ostatně i žalovaný uvedl, že nová a zásadní rozhodnutí správních orgánů vyšších stupňů i orgánů soudních, která mají obecný charakter a obecný význam pro všechny celní orgány, evidována jsou (například v již zmiňovaném systému TAXTEST) a nacházejí odezvu také například v metodických pokynech ústředních orgánů celní správy.

Krajský soud proto uzavřel, že bylo prokázáno, že z žádného obecně závazného právního předpisu ani z předpisů interní povahy nevyplývá povinnost povinného subjektu evidovat informace požadované žalobcem v bodech 8. až 10. jeho žádosti. Stejně tak považoval krajský soud za prokázané, že povinný subjekt nemá k dispozici počítačovou evidenci nebo databázi, která by obsahovala a umožnila vyhledat a zkompletovat žalobcem požadované údaje nebo i jejich části. Za prokázané považuje také to, že pokud by povinný subjekt chtěl žalobci jím požadované informace poskytnout v pravdivé podobě, musel by postupovat způsobem, který popsal v odůvodnění svého odmítavého rozhodnutí Celní úřad Svitavy, jakož i v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí žalovaný. Krajský soud tedy v tomto směru vyšel z tvrzení učiněných povinným subjektem i žalovaným, protože nebyl prokázán opak, tedy že by tato tvrzení celních orgánů byla nepravdivá, zavádějící či jiným způsobem klamavá. Jak již krajský soud shora uvedl, celní orgány tím spolehlivě vyvrátily i jeho původní pochybnosti o složitosti obstarání a poskytnutí, byť třeba i jenom části, požadovaných informací.

A tyto závěry pak musely mít vliv i na posouzení otázky, zda informace, které by povinný subjekt musel vytvořit, pokud by měl poskytnout žalobci jím požadované informace, mají povahu informace nové ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dle krajského soudu požadované informace nepředstavují toliko mechanický soupis a shromáždění určitých informací, které obsahují jejich zdroje, tedy jednotlivá rozhodnutí, případně správní spisy.

Žalobce totiž nechtěl být v bodě 8. své žádosti informován pouze o počtu zrušených rozhodnutí povinného subjektu, ale informace se měla týkat těch jeho rozhodnutí, která byla zrušena z důvodu jejich rozporu se závaznými právními předpisy. Stejně tak v bodě 9. žádosti nepožadoval pouze informace o počtu rozhodnutí povinného subjektu týkajících se uložení pokut či vyměření cel a daní, která byla zrušena, ale domáhal se sdělení o částkách takto protiprávně uložených či doměřených.

Takové údaje ovšem nelze získat pouhou mechanickou kontrolou jednotlivých rozhodnutí či správních spisů (a krajský soud nehodnotí pracnost či časovou náročnost takového postupu; to je kritérium pro posouzení předmětné otázky nerozhodující), ale prostudováním a následným zpracováním a vyhodnocením informací v rozhodnutích či správních spisech obsažených a vyhledaných. Povinný subjekt přiléhavě uvedl řadu případů, kdy různá rozhodnutí byla či musela být zrušena, ovšem nestalo se tak z důvodu jejich protiprávnosti či nezákonnosti. Přitom o evidenci takových rozhodnutí žalobci evidentně nešlo, toho zajímala pouze ta rozhodnutí, v nichž povinný subjekt laicky řečeno pochybil.

Ke stejnému závěru lze dojít i ohledně informací požadovaných žalobcem v bodě 10. žádosti. I v tomto případě by celní orgány musely provést fyzickou kontrolu celních prohlášení a u každého z nich vyhodnotit a ověřit deklarovanou celní hodnotu, správnost sazebního zařazení zboží a původu zboží. O pouhém mechanickém shromažďování vyhledaných dat tedy nemůže být řeč.

A právě v nutnosti provést tyto činnosti, které překračují rámec formálního vyhledávání a shromažďování existujících informací z jednotlivých rozhodnutí a spisů, spatřuje krajský soud onu „přidanou hodnotu“, kterou by poskytnutí těchto informací ze strany povinného subjektu vyžadovalo. Krajský soud proto uzavřel, že pokud by měl povinný subjekt vyhovět žalobcově žádosti o poskytnutí informací vymezených žalobcem v bodech 8. až 10. žádosti, nutně by musel vytvořit kvalitativně novou, předpokládanou ustanovením § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud je přesvědčen, že tento jeho závěr je plně v souladu rovněž se shora citovaným zněním bodu 13 preambule Směrnice. Výtahy z dokumentů, o něž žalobce povinný subjekt žádá, by totiž představovaly z důvodů shora uvedených nepřiměřené úsilí ze strany povinného subjektu, které po něm již nelze spravedlivě požadovat.

Proto zákonodárce zakotvil výjimku, dle níž takovéto nové informace nejsou subjekty, jak je vymezuje § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, povinny žadatelům vytvářet a poskytovat. Z hlediska proporcionality zájmů přisoudil tedy zákonodárce v této otázce větší váhu ochraně povinného subjektu před nepřiměřenou zátěží, kterou by pro něj vytváření nových informací znamenalo, před

právem žadatele na poskytnutí takových informací. Nemůže tedy obstát ani žalobcův argument, že poskytnutí jím požadovaných informací je nezbytné pro kontrolu celních orgánů veřejností. Tu lze bezpochyby realizovat i řadou jiných způsobů, než jenom poskytnutím žalobcem požadovaných informací.

Takový postup zákonodárce pak není v rozporu ani s ústavními principy upravujícími právo na informace. Dle čl. 17 Listiny jsou totiž státní orgány a orgány územní samosprávy povinny poskytovat informace o své činnosti přiměřeným způsobem. Podmínky a provedení stanoví zákon. I ústavní zákon tedy předvídá možnost, že zákon určité informace z jejich poskytnutí žadatelům může vyloučit.

Krajský soud tedy v souladu s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím přezkoumal, zda byly v daném případě dány důvody pro odmítnutí žalobcovy žádosti (konkrétně ohledně jejích bodů 8. až 10.). Protože ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že důvody pro odmítnutí žádosti dány byly, nezbylo mu, než za využití § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako bezdůvodnou zamítnout.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce neměl úspěch, nemá proto na náhradu nákladů řízení právo. Ve věci byl úspěšný žalovaný, ten se však náhrady nákladů řízení výslovně vzdal.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.).

Proti pravomocnému rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, kterou lze podat z důvodů uvedených v § 102 a násl. s.ř.s. ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí. Kasační stížnost se podává ke Krajskému soudu v Hradci Králové.

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem. To neplatí, má-li stěžovat, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§105 odst. 2 s.ř.s.).

V Hradci Králové dne 14. října 2011

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu