



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. R. L.**, zastoupen Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Českých Budějovicích**, se sídlem Mánesova 3a, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2011, č. j. 1155/11-0300, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 6. 2011, č. j. 10 Af 35/2011 – 34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 6. 2011, č. j. 10 Af 35/2011 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce požádal dne 5. 2. 2011 Finanční úřad v Třeboni o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádost se vztahovala na poskytnutí všech informací obsažených v zápisech z porady metodiků Finančního ředitelství v Českých Budějovicích a Ministerstva financí týkajících se výkonu daňové správy a upravujících aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Žalobce uvedl, že požadované informace potřebuje k výkonu své profese daňového poradce, a tudíž se jej postupy obsažené ve zmíněných zápisech bezprostředně týkají.

[2] Finanční úřad žádost odmítl rozhodnutím ze dne 14. 2. 2011, č. j. 7491/11/088970302619. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že závěry, postupy nebo výklady přijaté na poradách metodiků nelze považovat za informace, které by podléhaly zákonu o svobodném přístupu k informacím. Porady metodiků pořádalo Ministerstvo financí za účelem sjednocení informovanosti podřízených složek o změnách v právní úpravě, judikatuře apod. Jejich hlavním účelem není vydávat řídicí pokyny, ale sjednocovat hlediska na postup v případě určitých situací. Zápis z porady má metodicko-koordinační a řídicí charakter a neovlivňuje jiné subjekty než služebně podřízené. Požadované informace mají povahu informací o názorech, které povinný subjekt není dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím povinen poskytnout.

[3] Odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí finančního úřadu zamítl žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím. Žalovaný potvrdil, že zápisy z porad metodiků obsahují pouhou sumarizaci témat k další diskuzi nad podněty vzešlými z praktické aplikace právních předpisů a vymezují situace, které v budoucnu bude vhodné či nutné upravit. Zápisy tedy obsahují pouze názory, které jsou vyloučeny z povinnosti zveřejnění dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jakmile následně dojde k přijetí jednotného stanoviska, je bez zbytečného odkladu vypracován metodický pokyn, který je zveřejněn neomezenému počtu uživatelů. Polemikou ohledně výkladu § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím se žalovaný odmítl zabývat, neboť poskytnutí informací nebylo odepřeno z důvodu, že by se jednalo o vnitřní pokyny.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud žalobu zamítl. Dle krajského soudu vyplývá z obsahu požadovaných zápisů z porad, že neobsahují pokyny, ale názory metodika a ostatních pracovníků ohledně výkladu konkrétních ustanovení daňových zákonů a jejich aplikaci v praxi. Ze strany metodika je k dotazu správců daně vyjadřován jeho názor na uvedenou problematiku. Zápisy zachycují pouze názory zúčastněných pracovníků, které nejsou závazné, ale pouze doporučené. Teprve metodický pokyn je vydáván na základě jednotného stanoviska a ten je zveřejněn. Na daný případ proto nelze aplikovat § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž § 2 odst. 4 téhož zákona.

II.

Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. Napadá v ní aplikaci § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím na daný případ. Stěžovatel shrnuje, že požadované informace objektivně existují, což nezpochybňuje ani žalovaný. Nemůže se proto jednat o informace o budoucím rozhodnutí nebo o vytváření nových informací. Nejde ani o dotaz na názory, neboť stěžovatel žádný dotaz nevznášel, nýbrž o informace o názorech. Stěžovatel doplňuje, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč by veřejnost neměla být informována o postupech v určitých věcech týkajících se daně z přidané hodnoty. Není na tom nic tajného a dá se tak předejít budoucím daňovým sporům. Daňový subjekt se na základě znalosti výkladových stanovisek správce daně může vyhnout daňovému penále a úroku z prodlení.

[6] Stěžovatel dále namítá, že argument poukazující na skutečnost, že jiný správce daně poskytl stěžovateli informace stejného rázu (tj. metodicko-koordinační povahy), je relevantní. Nejednotnost postupu různých správců daně je v rozporu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[7] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 19. 8. 2011 uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Informace obsažené v zápisech jsou svým charakterem a povahou pouhými názory jednotlivých pracovníků. Jelikož lze názor definovat jako osobní hledisko jednotlivce, nejedná se o pokyny či závazná stanoviska, jimiž jsou zaměstnanci žalovaného povinni se řídit. Nejedná se tedy ani o informace, na jejichž získání by mohla mít veřejnost svůj zájem. Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu obsahuje tzv. zásadu předvídatelnosti veřejné správy, nikoliv povinnost orgánů veřejné správy postupovat v obdobných případech totožně. Přijaté řešení má odpovídat okolnostem daného případu.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval správností právního názoru krajského soudu ve vztahu k žalobnímu bodu, kterým stěžovatel poukazoval na odlišný postup jiného správce daně při vyřizování žádosti týkající se obdobných informací [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; III.A.]. Poté posoudil správnost právního názoru krajského soudu, dle něhož stěžovatelem požadované informace spadají pod hypotézu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto na ně tento zákon nedopadá [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; III.B.].

III.A.

Nerovnost přístupu ke stěžovateli ze strany žalovaného a jiného správního orgánu

[11] Stěžovatel v žalobě uvedl, že nevidí žádný rozumný důvod, proč by měla být nepřípustná odvolací námitka týkající se poskytnutí obdobné informace Finančním ředitelstvím v Hradci Králové. Rovněž v tomto případě se podaná žádost týkala informací metodicko-koordinačního charakteru neovlivňujících jiné subjekty než služebně podřízené. Přesto Finanční ředitelství v Hradci Králové požadovanou informaci poskytlo. Je zde tedy zjevná nerovnost a nejednotnost v poskytování informací metodicko-koordinačního charakteru, která není ničím rozumným zdůvodněna. Jako taková je tato nerovnost dle mínění stěžovatele v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.

[12] Krajský soud k tomuto žalobnímu bodu ve svém rozsudku uvedl pouze to, že argumentem pro vyhovění žádosti není skutečnost, že některé jiné úřady požadované písemnosti stěžovateli poskytly.

[13] Způsob, jakým se krajský soud vypořádal s řádně uplatněným žalobním bodem, jímž stěžovatel poukázal na rozpor přezkoumávaného rozhodnutí se zásadou rovnosti, resp. zásadou předvídatelnosti (označována též jako zásada legitimního očekávání), považuje Nejvyšší správní soud za minimalistický, přesto však přezkoumatelný (k přezkoumatelnosti srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Krajský soud totiž evidentně vychází z toho, že rozdílná praxe vznikla nikoliv v rámci žalovaného, ale u žalovaného a jiného správního orgánu mimo jeho územní působnost.

[14] Byť stěžovatel v žalobě výslovně nezmínil § 2 odst. 4 správního řádu, který upravuje zásadu předvídatelnosti rozhodnutí, resp. zásadu rovnosti, je zcela zřejmé, že nezákonnost rozhodnutí žalovaného spatřuje právě v porušení tohoto ustanovení. Zásada předvídatelnosti, resp. zásada rovnosti náleží mezi základní zásady činnosti správních orgánů, podle nichž se postupuje při výkonu veřejné správy i v případech, které se neřídí správním řádem (§ 177 odst. 1 správního řádu). Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu se uplatní i při vyřizování žádostí o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[15] Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá při rozhodování též *na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Uvedené však neznamena, že správní orgán nemůže rozhodnout jinak, než jak rozhodl v obdobné věci jiný správní orgán. Jinak by totiž první rozhodnutí jakéhokoli správního orgánu v České republice bez dalšího vázalo jakékoli jiné správní orgány. Odlišná rozhodovací praxe různých správních orgánů sice není ideální, je však přirozeným důsledkem kvality právních předpisů, výkonu správního uvážení, výkladu neurčitých právních pojmů atd. Odlišnosti v správní praxi by měly být sjednocovány činností nadřízených správních orgánů, resp. rozhodovací činností správních soudů. Specifickým případem odlišností v rozhodovací praxi různých správních orgánů by mohlo být vybočení z ustálené správní praxe (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, ve věci *L'ORÉAL Česká republika s. r. o.*), o to se však v projednávaném případě zjevně nejedná.

[16] Kasační námitka je proto nedůvodná. Klíčovou otázkou totiž není porušení § 2 odst. 4 správního řádu, ale správnost výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím.

III.B.

Aplikace § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

[17] Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací (§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Toto ustanovení bylo do uvedeného zákona včleněno zákonem č. 61/2006 Sb. V důvodové zprávě k této novele se uvádí: „*Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace,*

kteřé se vztahují k jeho působnosti, a kteřé má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). Naopak, pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval a má tedy informace k dispozici, je povinen ji poskytnout. Podobně nebrání toto ustanovení vyhovět žádostem o výtahy z databází či části dokumentů.“ (sněmovní tisk č. 991, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období 2002 - 2006, digitální repozitář, www.psp.cz, zdůraznění doplněno).

[18] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, ve věci *Oživení, o. s.* (publ. pod č. 2128/2010 Sb. NSS), ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje tři samostatné okruhy situací. Jejich jednotícím prvkem je, že se týkají žádosti o informace, které dosud neexistují a povinný subjekt by je musel teprve vytvořit, aby mohl žádosti vyhovět (shodně viz Furek, A. – Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 57).

[19] Ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat dle jeho účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, již povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod. (viz rozsudek ve věci *Oživení*, cit. v bodě [18] shora).

[20] Lze připomenout, že správní orgány jsou v některých (spíše ojedinělých) případech povinny poskytovat tzv. předběžné informace ohledně budoucího posouzení určité věci (§ 139 správního řádu). Z tohoto ustanovení nicméně plyne, že předběžné informace se poskytují jen tehdy, jestliže to stanoví zvláštní zákon (např. § 90 odst. 17 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). V případě daňového řízení se jedná o tzv. závazné posouzení dle § 132 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (k tomu viz např. § 33a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Poskytování těchto předběžných informací (názorů správních orgánů) na základě zvláštních zákonů se však vymyká zákonu o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelova žádost o informace pod žádný z těchto zvláštních případů nespadá.

[21] Pod pojem „dotaz na názor“ nelze podřadit žádost o poskytnutí informace jen proto, že jejím obsahem je subjektivní názor povinného subjektu na určitou otázku, problematiku, situaci. Do důsledku vzato by totiž pod tento pojem musela být subsumována většina výstupů činnosti povinných subjektů, neboť téměř každá lidská činnost (procesy uvnitř veřejné správy či jiných subjektů nevyjímaje) je ovládána subjektivním prvkem v podobě nějakého podezření, pochybnosti, domněnky, názoru,

či dokonce přesvědčení. Rovněž formalizovaná rozhodnutí, která představují základní formu činnosti správních orgánů, jsou založena na určitém názoru rozhodujícího orgánu. Dotažení pojetí pojmu názor, k němuž tenduje žalovaný a krajský soud, do absurdna by znamenalo, že pod pojem názor spadá i správní rozhodnutí jako projev činnosti povinného subjektu, neboť vyjadřuje názor povinného subjektu na skutkovou a právní stránku předmětu rozhodnutí, a proto by i toto rozhodnutí bylo vyloučeno z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně rozsudek ve věci *Oživení*, cit. v bodě [18] shora).

[22] Výše naznačený argument *reductionis ad absurdum* dokresluje, že § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze vykládat tak, že dopadá na objektivně existující informace, které jsou v dispozici povinného subjektu a jejichž obsahem je vyjádření názoru povinného subjektu na určitou věc. Ke stejnému názoru dospívá i komentářová literatura (Furek, A. – Rothanzl, L. *op. cit. v bodě* [18] *shora*, s. 62), která poukazuje na to, že je třeba rozlišovat dvě situace. Jestliže se žádost o informace týká názoru povinného subjektu na určitou záležitost, který má povinný subjekt teprve zaujmout, pak je zcela namístě takovou žádost odmítnout s odkazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud se však žádost o informace týká názoru, který povinný subjekt již zaujal, nelze požadovanou informaci podřadit pod § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. S tímto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.

[23] Je přitom nerozhodné, do jaké míry je požadovaná informace závazná, a to ať již 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 (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[24] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že výluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Slovem formálně přitom není myšlen žádný formalizovaný postup utváření názoru uvnitř povinného subjektu, nýbrž zachycení názoru (tedy informace) na jakýkoliv nosič (k tomu srov. § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahující definici informace). Nedopadá tak na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny např. na list papíru, v elektronickém dokumentu atp.

[25] Ze správního spisu plyne, že stěžovatelem požadované informace, tedy zápisy z porad metodiků týkajících se výkladu ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty, objektivně existují. Tato skutečnost ostatně není mezi účastníky řízení sporná. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovateli žádost o informace nebylo možno odmítnout z důvodu dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud pochybil při výkladu tohoto ustanovení a nesprávně pod něj podřadil informace, jejichž poskytnutí stěžovatel požadoval.

[26] Kasační námitka je důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Krajský soud nesprávně aplikoval § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který na věc nedopadá. Současně ovšem tento rozsudek neznamená, že informace být stěžovateli poskytnuta musí, neboť krajský soud se zatím nezabýval dalšími pro věc podstatnými ustanoveními zákona. V dalším řízení proto krajský soud posoudí, zda jsou splněny podmínky pro postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Přitom se zejména vypořádá s otázkou, zda lze na požadované informace nahlížet jako na vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to v návaznosti na argumentaci stěžovatele uplatněnou v žalobě.

[28] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. října 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu