



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ing. R. L.**, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2010, čj. 43/57879/2010 – 431, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, čj. 9 A 163/2010 – 58,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, čj. 9 A 163/2010 – 58, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 31. 5. 2010, čj. 43/57879/2010 – 431, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 2000 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 14. 4. 2010, čj. 5672/10-1500-703157, Finanční ředitelství v Brně (dále jen „finanční ředitelství“) částečně odmítlo žádost žalobce o poskytnutí informace, celého metodického materiálu „Změny zákona o daních z příjmu pro poplatníky DPPO účinné od 1. 1. 2008 - materiál ke školením, č. j. 16643-08-1200-702170,“ včetně jeho příloh (dále jen „metodický materiál DPPO“).
2. Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 31. 5. 2010, čj. 43/57879/2010 – 431.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 31. 3. 2014, čj. 9 A 163/2010 – 58, zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí finančního ředitelství (výrok I.) a nařídil Finančnímu úřadu pro Jiho­moravský kraj, aby ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobci požadovanou informaci (výrok II.).

III.

4. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu v rozsahu výroku II. kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

5. Stěžovatel zpochybnil názor městského soudu, že metodický materiál DPPO nebyl vyloučen z práva na informace podle § 2 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

6. Metodický materiál DPPO byl koncipován jako učební pomůcka, neobsahoval závazná pravidla postupu pracovníků finanční správy, ale pouze názory osob připravujících školení. Jeho účelem bylo informovat zaměstnance finančních úřadů o změně právní úpravy v oblasti daní z příjmů právnických osob, nikoliv závazně interpretovat právní normy. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že forma a závaznost předmětných informací nebyla rozhodná. Dokumenty obsahující závazné pokyny pro úřední osoby ovlivňují výkon veřejné správy navenek, proto mají být poskytovány žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nezávazné metodické dokumenty určené pouze pracovníkům finanční správy nemohou ovlivnit daňové subjekty a vztahuje se na ně výlu­ka z práva na informace.

7. Zpřístupněním metodického materiálu DPPO by veřejnost mohla nabýt mylného dojmu o jeho závaznosti, což by vedlo k právní nejistotě daňových subjektů. Stěžovatel dále poukázal na to, že stěžovatel mohl získat požadované informace vlastním přičiněním. Místo toho se rozhodl využít již informací zpracovaných za veřejné prostředky. Žalobce sdělil, že informace potřeboval k výkonu svého povolání daňového poradce. Cílem žádosti tedy nebyla ochrana žalobcových práv, ale dosažení zisku. Stěžovatel nepovažoval takovou žádost za výkon práva na informace, ale za jeho zneužití.

8. Stěžovatel připustil, že finanční ředitelství řádně neodůvodnilo omezení poskytnutí požadované informace. Tento nedostatek lze zhojit vydáním nového rozhodnutí.

IV.

9. Podle žalobce neexistuje legitimní důvod, proč by nesměl znát odborný názor státní správy na problematiku daní z příjmů právnických osob. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu podotkl, že metodický materiál se týká třetích osob bez ohledu na své označení, obsahuje-li výklad zákonných ustanovení. Adresáti norem mají mít možnost připravit se na průběh správního řízení a seznámit se s požadavky správních orgánů. Finanční ředitelství proto mělo poskytnout žalobci metodický materiál DPPO vcelku.

V.

10. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

11. Kasační stížnost je důvodná.

12. Soud se nejprve zabýval námitkou, že metodický materiál DPPO spadl pod výluky z práva na informace podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože vyjadřoval názor osob připravujících školení zaměstnanců finanční správy.

13. V rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010 – 86, kasační soud uvedl, že „[ú]čelem výluky dotazů na názor povinného subjektu z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím je zabránit tomu, aby se jednotlivci obraceli na povinné subjekty s žádostmi o právní rady, předběžné posouzení či hodnocení záměrů těchto osob apod. [...] Naopak pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval a má tedy informace k dispozici je povinen ji poskytnout.“ V rozsudku ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011 – 70, soud rozhodl, že zápisy z porad metodiků Finančního ředitelství v Českých Budějovicích a Ministerstva financí nepředstavují názor ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pod pojem „dotaz na názor“ nelze podřadit žádost o poskytnutí informace jen proto, že jejím obsahem je subjektivní názor povinného subjektu. Závaznost informace pro služebně podřízené osoby je nerozhodná. Soud uzavřel, 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.“ Provedený výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím soud potvrdil i v rozsudku ze dne 20. 4. 2012, čj. 4 As 37/2011 – 93.

14. V posuzované věci žalobce žádal o poskytnutí informace ve formě již vypracovaného dokumentu. Výluka podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto neuplatní.

15. Kasační soud následně vážil, zda finanční ředitelství správně omezilo poskytnutí metodického materiálu DPPO žalobci na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím s odůvodněním, že se jedná o vnitřní pokyn.

16. Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt může omezit poskytnutí informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům (k charakteru pojmu vnitřní pokyn viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010 – 73).

17. Vnitřní pokyn je organizační, metodický nebo řídicí akt, který zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu podléhají z hlediska služební podřízenosti. Obsahuje-li pokyn informace týkající se výkonu veřejné správy navenek, nejedná se o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007 – 89, ze dne 30. 4. 2008, čj. 4 As 20/2007 – 64 nebo ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013 – 58).

18. Kasační soud rozhodl rozsudkem čj. 5 As 28/2007 – 89, že pokyn DS-129 vydaný Ministerstvem financí ohledně poskytování daňových úlev podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, nebyl vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, protože stanovil postup při aplikaci určitých zákonných ustanovení, čímž se dotýkal výkonu veřejné správy navenek.

19. V rozsudku čj. 4 As 20/2007 – 64 soud posuzoval povahu pokynů ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie týkající se aplikace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Správní orgány rozhodovaly v praxi podle těchto pokynů o právech a povinnostech účastníků správních řízení, proto se nemohlo jednat o vnitřní pokyny z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud zdůraznil, že *„obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně či jiném právním předpisu explicitně vyjádřeny, nelze pochybovat o tom, že se takovýto předpis - jakkoli označovaný za vnitřní - třetích osob přímo dotýká. Účastník řízení musí mít možnost se připravit na průběh správního řízení a být informován o tom, co od něj bude správní orgán vyžadovat, resp. jaký výklad právního předpisu považuje správní orgán za správný, aby měl účastník řízení přichystány všechny podklady nebo shromážděny argumenty, jež bude ve správním řízení uplatňovat.“*

20. Z pohledu posuzované věci jsou podstatné závěry vyslovené v rozsudku čj. 1 As 70/2013 - 58, který se týkal přímo žalobce. V dané věci se žalobce domáhal zpřístupnění úplného metodického materiálu k ukládání pokut podle zákona o účetnictví. Kasační soud posoudil předmětný dokument jako vnitřní pokyn ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, protože se jednalo o didaktický materiál, který neobsahoval vlastní autoritativní výklad právních norem ani sjednocující pravidla pro výkon pravomoci v dané oblasti: *„Obsahem metodické pomůcky není podání závazného výkladu skutkových podstat správních deliktů podle zákona o účetnictví ani nastolení interních pravidel pro stanovení výše pokut. Např. k výši pokut metodická pomůcka uvádí pouze jejich zákonem stanovené rozpětí a zákonná kritéria, která je třeba při stanovení konkrétní výše pokuty zohlednit. Dále metodická pomůcka zdůrazňuje, že stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení, které je třeba řádně odůvodnit. Soud považuje za podstatné poukázat na to, že v metodické pomůcce nejsou obsažena žádná pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění správní praxe v mezích stanovených zákonem (např. v podobě bližšího stanovení výše pokuty za určité typové porušení povinností dle zákona o účetnictví).“* K argumentu, že je v zájmu adresátů právních norem seznámit se s praxí orgánů veřejné správy a řádně se připravit na možné správní řízení soud podotkl, že žalobci nic nebránilo, aby se seznámil s předmětnými právními předpisy a relevantní judikaturou. Metodický pokyn neobsahoval žádné informace, které by překračovaly veřejně přístupný rámec právní úpravy v dané oblasti.

21. Stejnou optikou je nutno nahlížet i na metodický materiál DPPO. Materiál byl zpracován jako podrobná příručka ke změnám v oblasti daní z příjmů právnických osob k datu 1. 1. 2008. Jedná se o didaktický popis platné právní úpravy doplněný o názorné příklady, který ale neobsahuje závazný výklad jdoucí nad rámec doslovného znění

dotčených ustanovení. Nestanoví postup správních orgánů při aplikaci předmětných ustanovení, který by nebyl seznatelný z textu zákona. Kasační soud proto konstatoval, že stěžovatel (resp. finanční ředitelství) správně podřadil metodický materiál DPPO pod pojem vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

22. Podřadí-li povinný subjekt požadovanou informaci pod pojem vnitřní pokyn, musí následně uvážit, zda je v konkrétním případě nezbytné odepřít poskytnutí informace, a svůj postup řádně zdůvodnit. V opačném případě zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (viz rozsudek čj. 1 As 105/2010 – 73). Stěžovatel i finanční ředitelství ve svých rozhodnutích uvedli, že metodický materiál DPPO byl vnitřním pokynem. Zcela ale rezignovali na provedení úvahy o nezbytnosti omezení poskytnutí požadované informace. Rozhodnutí obou správních orgánů proto trpí nepřezkoumatelností.

23. Městský soud zrušil rozhodnutí obou správních orgánů a nařídil povinnému subjektu poskytnutí požadované informace podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle tohoto ustanovení ale nelze postupovat, je-li rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 42/2012 – 31). Městský soud byl povinen zrušit nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, neučinil-li tak, zatížil své vlastní rozhodnutí nepřezkoumatelností (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006 – 91, ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 – 78, nebo čj. 1 As 105/2010 – 73). K nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu musel kasační soud přihlídnout i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

24. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

25. Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., 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. Procesně úspěšným byl v dané věci žalobce, protože výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou. V průběhu řízení o kasační stížnosti žalobce nebyl zastoupen advokátem a nevznikly mu žádné náklady. V předcházejícím řízení před městským soudem byl žalobce úspěšný a žalovanému byla výrokem č. III. napadeného rozsudku uložena povinnost uhradit žalobci náklady řízení ve výši 2000 Kč. Rozhodnutí městského soudu bylo výrokem I. tohoto rozsudku Nejvyšším správním soudem zrušeno, a to včetně výroku o nákladech řízení. Žalobce je však nutno považovat za úspěšného v řízení před městským soudem a právo na náhradu nákladů vůči žalovanému má i nadále oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s. Toto právo, které by po zrušení rozsudku městského soudu zaniklo, je deklarováno výrokem III. tohoto rozhodnutí. Pokud již žalovaný žalobci uhradil

náklady řízení, není samozřejmě vhodné je vracet a opět platit. Výrok III. je nutno chápat jako zachování podkladu pro již v minulosti přiznané právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, čj. 8 Afs 37/2012 – 28).

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

V Brně 24. dubna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu