



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. M. H.**, zastoupený Mgr. Alešem Koubkem, advokátem se sídlem Renneská třída 12, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č. j. MF-17607/2017/3901-3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2017, č. j. 11 A 152/2017 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 3. 5. 2007. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla s odkazem na 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, částečně odmítnuta žádost žalobce o informace, a to v rozsahu poskytnutí *Metodické pomůcky č. 8/2013 k některým aspektům stanovení DPH dokazováním*, č. j. 40978/13-7001-201002-012287 a *Taktických postupů k některým aspektům stanovení DPH dokazováním*, č. j. 50182/15-7100-20116-205396, které nahradily požadovanou metodickou pomůcku, neboť uvedené informace se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

[2] Při posuzování věci soud úvodem konstatoval, že zákon o svobodném přístupu k informacím pojem „vnitřní akty“ nedefinuje a jedná se tedy o tzv. neurčitý právní pojem. Uvedený pojem pak vyložil s odkazy na níže uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[3] V rozsudku č. j. 5 As 28/2007 – 89, Nejvyšší správní soud dovodil, že vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic apod.) nadřízeným orgánem je 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 konkretizovány úkoly vyplývající z působnosti úřadu, jako je provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Soud nicméně zdůraznil, že pokud se interní předpisy týkají výkonu veřejné správy navenek, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. 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 jiné subjekty než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

[4] Ke shodnému právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 13/2010 – 75, v němž 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.

[5] V rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 – 64, pak Nejvyšší správní soud rovněž 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.

[6] Také komentářová literatura 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. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu či nikoliv (viz Furek, A. - Rothanzl, L.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Linde, Praha 2010, s. 265).

[7] Na základě uvedených výchozích tezí pak městský soud posuzoval charakter žalobcem požadovaných aktů. Dospěl přitom k závěru, že obsahem *Metodické pomůcky* č. 8/2013 je popis postupů směřujících k ujednání přístupu k řešení vyměření DPH v případech nekontaktních daňových subjektů a subjektů problémových, vystupujících v tzv. řetězových obchodech. Jejím obsahem nejsou žádné pokyny, které by překračovaly základní právní rámec dané problematiky vymezený zákonem o účetnictví, přestupkovým zákonem a správním řádem. Účelem metodického pokynu nepochybně bylo poskytnout pracovníkům Finanční správy základní návod, jak vést daňové řízení při vyměření DPH v takových případech. Obdobně to platí i o *Taktických postupech k některým aspektům stanovení DPH dokazováním*.

[8] Městský soud však přihlédl též k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 – 58, v němž soud dospěl k závěru, že pouhá skutečnost, že se metodická pomůcka věcně týká postupů finanční správy, kterými rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejnosprávního působení, neznamena, že se nemůže jednat o vnitřní pokyn. Takový restriktivní výklad pojmu „vnitřní pokyn“ by *ad absurdum* vedl k tomu, že např. metodický pokyn, popisující taktiku při provádění kontrolní činnosti zaměřenou na odhalování podezřelých obchodů, operací a transakcí, by musel být vždy poskytnut na základě žádosti o informace, ačkoliv by jeho zpřístupnění výrazně oslabilo efektivitu kontrolní činnosti.

[9] Na tomto základě pak dospěl soud k závěru, že skutečnosti, jimiž žalovaný legitimizoval odepření informace, ob stojí v konfrontaci s obsahem požadovaných dokumentů, neboť metodická pomůcka sice na jedné straně obsahuje informace, které vyplývají již přímo z aplikovatelných právních předpisů, nicméně metodické pokyny popisují též taktiku při provádění kontrolní činnosti, která je zaměřena na odhalování podezřelých obchodů, operací a transakcí. Proto představují ten typ vnitřních pokynů, které by ve smyslu výše uvedeného judikátu Nejvyššího správního soudu neměly být veřejnosti poskytovány. Jejich zpřístupnění by mohlo vést v konečném důsledku k oslabení vlastního smyslu a účelu správy daní a efektivitu kontrolní činnosti.

[10] Městský soud shrnul, že oba žalobcem požadované a napadeným rozhodnutím neposkytnuté dokumenty jsou vnitřním metodickým pokynem, který neobsahuje žádné informace týkající se výkonu veřejné správy navenek a nijak neovlivňuje právní postavení daňových subjektů. Odepření jeho poskytnutí žalobci bylo proto v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[11] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a též pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Konkrétně namítal, že zdůvodnění závěrů městského soudu je nedostatečné. Stěžovateli není obsah požadovaných dokumentů znám, může proto vycházet pouze z informací soudu. O to větší nároky by proto měly být

kladeny na přesvědčivost zdůvodnění, proč požadované dokumenty nemohou být poskytnuty, a to zvláště za situace, kdy má žalobce za to, že alespoň v určitém rozsahu nejsou z poskytování vyloučeny. Městský soud dostatečně neozřejmil, co je obsahem těchto dokumentů, ačkoliv se jedná o otázku, která je klíčová pro posouzení sporu. Odůvodnění rozsudku je také vnitřně rozporné. Na straně jedné městský soud uvádí, že obsahem požadovaných dokumentů nejsou žádné pokyny, které by překračovaly základní právní rámec dané problematiky, což by svědčilo závěru, že je možné je poskytnout, na straně druhé argumentuje v tom smyslu, že nejsou naplněny důvody pro jejich vydání.

[12] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a krajský soud zavázán k tomu, aby nařídil povinnému subjektu požadované informace poskytnout. V případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že požadované dokumenty obsahují informace, které nejsou vyloučeny z poskytování, nechť městský soud nařídí povinnému subjektu poskytnout je alespoň v tomto rozsahu.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Hlavní kasační námitkou stěžovatele je tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, ke kterézto vadě se vztahuje většina textu jeho kasační stížnosti. K tomu Nejvyšší správní soud úvodem jen ve stručnosti uvádí, že nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se rozumí především nedostatek důvodů skutkových, jen výjimečně lze za takovou vadu považovat též nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, např. v případě, kdy zcela absentuje vypořádání uplatněných žalobních bodů. Dílčí nedostatky odůvodnění nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládají. Na základě této výchozí úvahy pak Nejvyšší správní soud posuzoval zákonnost napadeného rozsudku.

[15] Zde předně konstatuje, že stěžovatel se v rámci žaloby domáhal poskytnutí obou výše zmiňovaných metodických pomůcek bez omezení a městský soud se v odůvodnění svého rozsudku vypořádával právě jen s oprávněností tohoto požadavku. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, v řízení o ní nelze měnit žalobní petit ani dodatečně upravovat obsah žádosti o poskytnutí informace, zákonnost napadeného rozsudku může Nejvyšší správní soud posuzovat pouze z hlediska procesního stavu, který zde byl v době jeho vyhlášení.

[16] Ke stěžovatelem namítané vadě nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvádí, že tato zjevně není dána. Krajský soud pečlivě vysvětlil, z jakých východisek při posouzení žádosti stěžovatele o poskytnutí předmětných metodických pomůcek vycházel a opřel se přitom o judikaturu Nejvyššího správního soudu, kterou citoval a s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci také adekvátně aplikoval. Podrobnější odůvodnění přitom po něm nelze spravedlivě požadovat, neboť další konkretizaci obsahu požadovaných dokumentů by již stěžovatel mohl získat informace, které by mu podle zákona neměly být poskytnuty. Nejvyšší správní soud zároveň nesdílí názor stěžovatele o rozpornosti úvah městského soudu, neboť obsah odůvodnění napadeného rozsudku dezinterpretuje a nachází rozpor tam, kde žádný není. Názor krajského soudu, jenž představuje *ratio decidendi* jeho rozsudku, je uveden

v odstavci 9 tohoto rozsudku a je v souladu s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 – 58 (konkrétně s jeho tezí uvedenou v odstavci 24 odůvodnění rozsudku). K tomu Nejvyšší správní soud po prostudování požadovaných metodických pomůcek jen pro úplnost uvádí, že závěry, které z jejich obsahu městský soud učinil, jsou správné. Lze tak shrnout, že odmítnutí poskytnout požadovaných dokumentů se opírá o dva základní důvody. Prvním z nich je skutečnost, že uvedené metodické pokyny směřují k vnitřní úpravě postupů orgánů finanční správy, nijak neovlivňují právní postavení adresátů a nevyplývají z nich žádné dodatečné povinnosti, které by nebylo možno vyčíst z pouhého textu právních předpisů, druhým důvodem je pak skutečnost, že obsahují taktiku provádění kontrolní činnosti, která je zaměřena na odhalování podezřelých obchodů, operací a transakcí, a proto by její zveřejnění mohlo vést k oslabení efektivity práce finanční správy v této oblasti. Ze všech relevantních hledisek se tedy jedná o vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, jejichž poskytování může být omezeno. Ve zbytku Nejvyšší správní soud odkazuje na výstižné a podrobné odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se v plném rozsahu ztotožňuje.

[17] Napadený rozsudek je zákonný, Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[18] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 11. října 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu