

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **T. H.,** zastoupeného JUDr. Milanem Švábem, advokátem se sídlem náměstí Míru 48, Svitavy, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Hradec Králové**, se sídlem Bohuslava Martinů 1672/8a, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. 1442/2009-1164-021, č. j. 11466/2010-060100-21, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2011, č. j. 30 Af 35/2010 - 28,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2011, č. j. 30 Af 35/2010 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 23. 2. 2009 podal na Celní úřad Svitavy (dále též „celní úřad“) žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalobce se dotazoval:

- v bodech 1.-7. žádosti - zda u jím uvedených osob byla za dobu trvání jejich služebního poměru k Celní správě ČR do určitého data ověřována psychologem bezpečnostního sboru či jiným psychologem jejich duševní, respektive osobnostní způsobilost ke službě;

- v bodě 8. žádosti - kolik písemných rozhodnutí bylo celním úřadem v letech 2004 až 2008 vydáno v celním řízení, ve správním řízení, v daňovém řízení a v řízení ve věcech služebního poměru v rozporu se závaznými právními předpisy. Za kritérium pro odpověď na položenou otázku považoval, kolik písemných rozhodnutí celních orgánů za uvedená období bylo zrušeno samotnými celními orgány v rámci řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku a dále pravomocnými rozsudky správních soudů či Ústavního soudu. Informace požadoval v členění: rok, počet vydaných protiprávních rozhodnutí v příslušném druhu správního řízení a identifikaci celníka, respektive celníků zodpovědných za vydání protiprávního rozhodnutí;

- v bodě 9. žádosti - na částky pokut uložených protiprávně písemnými rozhodnutími celního úřadu v letech 2004 – 2008 a částky cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně protiprávně vyměřených celním úřadem v těchto letech. Za kritérium pro určení protiprávnosti opět označil to, že daná rozhodnutí byla zrušena v rámci řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku 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. žádosti - na informace o celkové částce cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně, jež nebyla celním úřadem za roky 2001-2005 vybrána v důsledku uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro doměření. Informace požadoval v členění: rok/částka příslušného druhu dávky.

[2] Celní úřad nejprve žádost ve všech bodech odmítl a žalovaný následné odvolání žalobce zamítl, avšak krajský soud rozsudkem ze dne 30. 3. 2010, č. j. 30 Ca 50/2009 - 36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že ve vztahu k bodům 8.-10. žádosti bylo rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ve vztahu k bodům 1.-7. žádosti krajský soud určil, že je povinností celního úřadu požadované informace poskytnout. Celní úřad následně poskytl požadované informace ohledně psychologických posudků předmětných celníků, avšak ve vztahu k informacím požadovaným pod body 8.-10. žádosti setrval na svém stanovisku, podle nějž by musel vytvořit zcela novou informaci, aby mohl žádosti v dané části vyhovět. Žalobcovu žádost v této části tedy odmítl s poukazem na § 2 odst. 4 a § 15 odst. 1 uvedeného zákona. Žalovaný poté rozhodnutí celního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání s tím, že je nutné uvedené závěry podrobněji odůvodnit, což celní úřad učinil rozhodnutím ze dne 30. 6. 2010. Žalovaný následně zamítl odvolání žalobce v záhlaví specifikovaným rozhodnutím, které napadl žalobce žalobou u krajského soudu. Soud žalobu zamítl v záhlaví vymezeným rozsudkem, který nyní žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá kasační stížností.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[3] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že je zřejmé, že povinný subjekt nemá informace požadované pod body 8.-10. žádosti „bez dalšího“ k dispozici. Povinný subjekt sice disponuje „zdrojovými“ informacemi (tj. zejména rozhodnutími orgánů celní správy), z nichž by žalobcem požadované informace bylo možno zjistit. To však není možné pomocí jednoduché operace, která by spočívala toliko v mechanickém shromáždění a následném uzpůsobení informací k předání. Krajský soud vzal za prokázané, že povinný subjekt nemá k dispozici počítačovou evidenci nebo databázi, která by obsahovala a umožnila vyhledat žalobcem požadované informace nebo i jejich části. Celní úřad by proto musel prostudovat všechna rozhodnutí a správní spisy z předmětného období a následně zpracovat a vyhodnotit informace v nich obsažené. V řadě případů totiž rozhodnutí povinného subjektu byla zrušena, avšak z jiného důvodu, než že by byla protiprávně vydaná. O evidenci takových rozhodnutí však žalobci nešlo, toho zajímala pouze ta rozhodnutí, v nichž povinný subjekt, laicky řečeno, „pochybil“. Ke stejnému závěru dospěl soud i ohledně informací požadovaných pod bodem 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. Právě v nutnosti provést tyto činnosti, které přesahují rámec formálního vyhledávání a shromažďování existujících informací, spatřoval krajský soud určitou „přidanou hodnotu“, kterou by poskytnutí žalobcem požadovaných informací vyžadovalo.

[4] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobcově námitce, podle níž povinnost evidovat informace v jím požadované struktuře nepřímo vyplývá ze zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru) a z Organizačního řádu Celní správy (dále jen „organizační řád“). Pro řádný výkon zde uvedených povinností není třeba evidence žalobcem požadovaných informací, lze si představit jiné způsoby evidence, které budou vhodné a dostačující.

[5] Krajský soud tedy uzavřel, že žalobcem požadované informace jsou nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a odmítnutím žádosti o jejich poskytnutí postupoval celní úřad v souladu se zákonem. Zákonodárce přitom zakotvením uvedené výjimky v zákoně o svobodném přístupu k informacím přisoudil z hlediska proporcionality zájmů 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. Postup zákonodárce byl zároveň v souladu s čl. 17 Listiny, podle nějž jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny poskytovat informace o své činnosti přiměřeným způsobem.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a ve vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že podstatný pro posouzení sporu je charakter požadovaných informací. Jedná se o informace z působnosti povinného subjektu, které musí mít povinný subjekt k dispozici. Správní orgán je zákonem zavázán reflektovat zpětnou vazbu vycházející z rozhodování jemu nadřízeného správního orgánu, respektive z rozhodování správních soudů. Odkázal přitom na § 78 odst. 5 s. ř. s. a na § 90 odst. 1

písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dále poukázal na povinnosti, které celníkům služebně zařazeným u daného celního úřadu, případně příslušným služebním funkcionářům odpovědným za jeho činnost plynou z § 5 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky (dále jen „zákon o celní správě“). Uvedení celníci jsou povinni vykonávat svou činnost v souladu s příslušnými ustanoveními relevantních procesních předpisů, v souladu s § 45 zákona o služebním poměru, se služebním slibem a s organizačním řádem. Stěžovatel v dané souvislosti rovněž uvedl, že znalosti veřejnosti o (ne)zákonnosti rozhodovací činnosti orgánů celní správy jsou nezbytné pro zhodnocení výsledků její činnosti. Veřejnost má legitimní oprávnění znát kvalitu a důsledky rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy. Právě informace o množství nezákonných rozhodnutí dotčeného správního orgánu a jejich důsledcích by dle stěžovatelova názoru umožnila veřejnosti smysluplně vyhodnotit působení povinného subjektu a podílet se na účinné kontrole jeho činnosti.

[7] Stěžovatel dále poukázal na to, že z nyní veřejně dostupných materiálů informace tohoto charakteru nelze vyčíst (odkázal na výroční zprávy o činnosti Celní správy České republiky s tím, že obsahují např. údaje o celkově vyměřených částkách daní, ovšem již bez zpětné vazby ve výše popsaném smyslu). Výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím by v předmětném případě měl vyrovnávat „handicap“ veřejnosti ve vztahu k celním úřadům coby povinným subjektům v právním režimu přístupu k informacím. Tento „handicap“ plyne jednak z toho, že celní správa je coby bezpečnostní sbor se služební subordinací veřejnosti značně uzavřený systém, jednak ze zásadně neveřejného charakteru řízení, o jejichž výsledcích chce být stěžovatel v požadované formě informován.

[8] Dle stěžovatele tak není rozhodné, zda povinný subjekt má k dispozici tyto informace jako takové (ve struktuře požadované stěžovatelem), či zda má k dispozici pouze „zdrojové“ informace, nacházející se mimo ucelené, souhrnné evidence. Správní orgán je totiž povinen je ve struktuře požadované stěžovatelem mít, jinak by nebyl s to zajistit plnění jemu zákonem uložených povinností. Výklad provedený krajským soudem přitom umožňuje povinnému subjektu unikat legitimní občanské kontrole svou nečinností, tj. tím, že prostě nepovede evidenci o svých nezákonných správních rozhodnutích. Takový výklad je podle stěžovatele v rozporu se smyslem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím a s ústavní kautelou zakotvenou v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že přijetí stěžovatelovy argumentace by fakticky popřelo úmysl zákonodárce vyvážit individuální a veřejný zájem uzákoněním omezení obecného práva na informace, které ani stěžovatelem citovaná Listina nechápe jako „*bezbřehé*“, ale stanovuje princip přiměřenosti při poskytování informací podle zákona. Právě na tuto otázku se soustředil krajský soud, který v souladu se zákonem i doktrinálním výkladem označil stěžovatelův požadavek za nepřiměřený.

[10] K požadavku stěžovatele na poskytnutí informací ve věcech prekluze cla (bod 10. žádosti) žalovaný dodal, že není jasné, kde by si měl povinný subjekt takové informace opatřit. Uplynula-li lhůta dle čl. 221 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 2913/1992 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex“), sdělení cla dlužníkovi se neprovede a o těchto částkách se jako o nějakém případném nedoplatku

neúčtuje. Povinný subjekt tedy nemá za požadovaná období ani zdrojové informace, přičemž pro období před 1. 5. 2005 byla právní úprava v celních předpisech a postupy celních orgánů obdobné.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Celní úřad odmítl poskytnout stěžovatelem požadované informace s poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle nějž se povinnost poskytovat informace podle uvedeného zákona netýká „*dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*“ Požadované informace označil za „nové informace“ ve smyslu citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud považoval za vhodné nejprve učinit v obecné rovině několik poznámek k výkladu uvedené zákonné výluky z práva na informace (viz část **IV.A.** níže), aby mohl následně posoudit námitky stěžovatele, že aplikace této výluky nebyla na místě v nynějším případě. Přitom rozlišoval otázky, zda by sestavení stěžovatelem požadovaných evidencí znamenalo nutnost vytvořit nové informace (**IV.B.**) a zda bylo povinností celního úřadu takové evidence vést (**IV.C.**).

IV.A. Pojem „vytváření nových informací“ dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který zaujal v posuzovaném rozsudku krajský soud, je v rozporu se smyslem a účelem uvedeného zákona a s ústavní kautelou zakotvenou v čl. 17 odst. 1 Listiny.

[14] Nejvyšší správní soud k této námitce předně uvádí, že danou zákonnou výluku nelze samu o sobě považovat za rozpornou s ústavně garantovaným právem na informace. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy „*povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“ Právo na informace tedy není „bezbřehé“, zákonodárce je oprávněn jejich poskytování omezit, pokud přitom dostojí testu ústavnosti, tj. kritériím účelnosti, potřebnosti a přiměřenosti. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s krajským soudem, že zákonodárce při přijímání zákona č. 61/2006 Sb., kterým bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím přidáno ustanovení § 2 odst. 4, těmto kritériím dostál. Sledoval z ústavního hlediska legitimní cíl, a to vyvážit právo jednotlivců na poskytování informací veřejným zájmem na ochraně povinných subjektů před nepřiměřenou zátěží, kterou by pro ně znamenalo vytváření zcela nových informací, k jejichž tvorbě či evidenci nejsou jinak povinny. Zákonodárcem zvolené řešení lze rovněž považovat za potřebné a přiměřené, byť s jistými výhradami. Pojem „vytváření nových informací“ je natolik neurčitý, že je třeba při jeho aplikaci ze strany povinných subjektů pečlivě dbát o to, aby byl vykládán ústavně konformním způsobem, tedy způsobem, který nebude nepřiměřeně zužovat rozsah ústavně zaručeného práva na informace.

[15] Obdobně již ostatně Nejvyšší správní soud judikoval např. v rozsudcích ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86, nebo ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 - 70 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zde konstatoval, že § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat dle jeho (z ústavního hlediska legitimního) 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, jíž povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod.

[16] Dále je tedy třeba blíže specifikovat, jak je nutno pojmu „vytváření nových informací“ rozumět.

[17] Z důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb. lze vyčíst, že *„povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které 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.“*

[18] Podpůrně lze odkázat rovněž na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (kterou výše citovaná novela implementovala do zákona o svobodném přístupu k informacím). Směrnice v čl. 13 úvodních ustanovení stanoví, že subjekty veřejného sektoru *„by měly žádosti o výtahy z existujících dokumentů posuzovat příznivě, představuje-li schválení takové žádosti pouze jednoduchou operaci. Subjekty veřejného sektoru by však neměly být povinny poskytovat výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí.“*

[19] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se nemůže zbavit své povinnosti předmětné informaci poskytovat; vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení.

[20] V případě splnění uvedených základních předpokladů je dále nutno nalézt vhodné rozhraničení mezi situacemi, v nichž půjde toliko o vyhledání a uspořádání již existujících informací do podoby, v níž je možné je žadateli předat, a situacemi, v nichž by sestavení požadovaných informací již představovalo „vytvoření nové informace“. Toto rozhraničení je klíčové i pro posouzení nynějšího případu, neboť celní úřad připouští, že minimálně k části požadovaných informací disponuje „podkladovými“ informacemi, na jejichž základě by bylo možno evidence v podobě požadované stěžovatelem sestavit.

[21] Je přitom zřejmé, že nalézt nějaké exaktní obecné kritérium nelze, vždy bude záležet na konkrétních okolnostech dané věci. Lze se však pokusit alespoň o stanovení určitých bližších vodítek pro povinné subjekty. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. uvádí na jedné straně příklady žádostí o prosté „*výtahy z databází či části dokumentů*“ (jejichž poskytnutí nemůže být s poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odpíráno), na druhé straně žádosti „*o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání*“ (jejichž zpracování by již představovalo „vytváření nových informací“). Výše citovaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES abstraktněji rozlišuje mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují „*pouze jednoduchou operaci*“, a případy, kdy představují „*nepřiměřené úsilí*“. Jako kýžené kritérium se tedy nabízí rozlišování mezi případy, kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem, a situacemi, v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů. K obdobným závěrům dospěli také autoři komentáře k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Furek, A. - Rothanzl, L.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2010, Praha: Linde, str. 60-61), podle nichž rozlišení obou kategorií „*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 zpracovávání nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost.*“

[22] Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli, a kdy již půjde o vytvoření nové informace, nelze vycházet toliko z pracnosti, či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledání.

[23] V tomto se tedy závěry Nejvyššího správního soudu a krajského soudu (který v podstatě dospěl ke stejnému „testu“) neliší.

IV.B. Potřeba „vytvářet nové informace“ v posuzovaném případě

[24] Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že správním orgánům uvěřil, že informacemi ve formě požadované stěžovatelem objektivně nedisponují.

V tomto bodě stěžovatel v kasační stížnosti závěry krajského soudu nenapadá, ty již proto nejsou předmětem sporu mezi stranami. Je tak třeba odpovědět na otázku, zda by k sestavení stěžovatelem požadované evidence bylo nutno vytvořit nové informace.

[25] Podrobný rozbor toho, co by bylo nutné učinit, aby bylo možné stěžovateli vyhovět a poskytnout mu evidence v požadované struktuře, obsahuje zejména rozhodnutí celního úřadu ze dne 30. 6. 2010. K bodu 8. žádosti stěžovatele se správní orgán samostatně vyjádřil k rozhodnutím, která činí v celním řízení, ve správním řízení, v daňovém řízení a v řízení o věcech služebního poměru. Například k rozhodnutím v celním řízení uvedl, že rozhodnutí o propuštění zboží do celního režimu jsou sice uchovávána v databázích celní správy, z těch však není možné zjistit, z jakých důvodů došlo k jejich případnému zrušení. K jejich zrušení přitom může dojít i z jiných důvodů, než na základě použití řádných či mimořádných opravných prostředků. Tato celní prohlášení totiž mohou být rušena, respektive změněna i na základě žádosti deklaranta (může tak docházet k opravě a zrušení platnosti celního prohlášení před propuštěním do navrženého režimu, k opravě údajů v písemném celním prohlášení přijatém celním úřadem, ke zrušení platnosti přijatého celního prohlášení po propuštění zboží do navrženého celního režimu atd.). Bylo by tedy nutné provést kontrolu všech zápisů do používaných aplikací s cílem zjistit, zda u daného celního prohlášení nedošlo ke změně údajů. Následně by mělo dojít k vyhledání konkrétního čísla jednacího ze spisového protokolu, aby bylo možné zjistit, z jakého důvodu došlo ke změně. Uvedeným způsobem by muselo být zkontrolováno více než 64 000 rozhodnutí, kterými bylo celním úřadem v letech 2004 - 2008 zboží propuštěno do navrhovaného dovozního či vývozního režimu. Co se týče dalších typů rozhodnutí činěných v celním řízení (která celní úřad vydával každoročně v řádech tisíců), jediným způsobem, jak zjistit požadované údaje, je fyzické vyhledání ve spisovém protokolu všech příslušníků, kteří rozhodnutí v celním řízení zpracovávají. K identifikaci celníků zodpovědných za protiprávní rozhodnutí celní úřad poukázal na to, že projednávající celník nenese ve všech případech osobní odpovědnost za správnost údajů uvedených v celním prohlášení. Odpovídá pouze za údaje a úkony, které v rámci celního řízení kontroloval či prováděl. Za správnost údajů v celním prohlášení primárně zodpovídá deklarant, přičemž celní úřad neověřuje všechna celní prohlášení.

[26] Obdobně podrobně odůvodnil celní úřad náročnost vyhledávání informací požadovaných stěžovatelem ve vztahu k rozhodnutím, která činí ve správním řízení, v daňovém řízení a v řízení o věcech služebního poměru. Také v těchto případech by poskytnutí informací v praxi zpravidla vyžadovalo nutnost fyzického dohledávání ve velkém množství rozhodnutí. Žádné evidence, ucelené seznamy nebo databáze celní úřad nevede ani k informacím požadovaným pod body 9. a 10. žádosti. Údaje o částkách pokut, cel, daně z přidané hodnoty a spotřebních daních za roky 2004 - 2008 a zrušených na základě opravných prostředků, stejně jako údaje o částkách cla, daně z přidané hodnoty a spotřební daně, které nebyly vybrány v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty pro doměření za roky 2001 - 2005, včetně údajů o zodpovědných celnících, by tak bylo rovněž možné zjistit pouze fyzickým vyhledáním a provedením kontroly celních prohlášení a dalších rozhodnutí vydaných celním úřadem.

[27] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné celé odůvodnění podané povinným subjektem detailně reprodukovat (výše stručně shrnutý rozbor je celním úřadem podaný

na celkem patnácti stranách), a to i s ohledem na skutečnost, že stěžovatel jeho věcnou správnost v kasační stížnosti nikterak nezpochybňuje. Co se týče právního hodnocení těchto úkonů, Nejvyšší správní soud nemá (ve shodě s žalovaným a krajským soudem) pochyby o tom, že obstarání informací ve formě požadované stěžovatelem nelze považovat za pouhou „jednoduchou operaci". Rozhodnou skutečností přitom není mimořádné množství podkladů, z nichž by bylo nutné při zpracování žádosti stěžovatele vycházet (jak bylo uvedeno výše, tato skutečnost nemůže vést k odmítnutí poskytnout informaci dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Důvodem uvedeného hodnocení je zejména to, že mnohé z požadovaných informací nelze získat pouhou mechanickou kontrolou jednotlivých rozhodnutí či správních spisů, ale prostudováním a následným zpracováním a vyhodnocením informací v rozhodnutích či správních spisech obsažených.

IV.C. Povinnost celního úřadu vést požadované evidence

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda bylo povinností celního úřadu vést stěžovatelem požadované evidence. Jak totiž plyne z výše uvedených závěrů (srov. bod [19] rozsudku), v případě kladné odpovědi na tuto otázku by nebylo možné odepřít poskytnutí požadovaných informací s poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, byť by objektivně bylo nutné je nově vytvořit.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti - stručně řečeno - namítá, že poskytnutí předmětných informací je nezbytné pro kontrolu celních orgánů veřejností. Povinný subjekt by dle něj neměl mít možnost unikat legitimní občanské kontrole svou nečinností (tj. rezignováním na vedení evidencí, které by takovou kontrolu umožnily).

[30] Z ustanovení, kterých se stěžovatel v dané souvislosti dovolává, lze odkázat zejména na § 5 odst. 4 písm. h) zákona o celní správě, podle nějž celní úřad „*vede evidenci o kontrolovaném zboží a vede další evidence a statistiky a spravuje informační systémy nezbytné pro plnění svých úkolů*". Podle § 45 odst. 2 písm. a) a d) zákona o služebním poměru je vedoucí pracovník povinen hodnotit výkon služby podřízených příslušníků a vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností. Podle čl. 6 odst. 3 Organizačního řádu Celní správy mají všichni služební funkcionáři povinnost průběžně analyzovat stav v řízené oblasti, aplikovat účinné kontrolní mechanismy prověřující bezchybný výkon celní správy a navrhovat provedení potřebných opatření.

[31] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že mezi evidence či statistiky ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona o celní správě je nutno zařadit i evidence týkající se rozhodnutí celního úřadu zrušených pro nezákonnost a kvality výkonu služby konkrétních příslušníků celní správy. Lze si jen stěží představit, jak by mohla být činnost celního úřadu v souladu s některými ze základních zásad tzv. dobré správy, jako je zásada legality či zásada předvídatelnosti rozhodování správního orgánu a legitimního očekávání účastníků správního řízení (§ 2 správního řádu), kdyby celní úřad nijak nereflektoval „zpětnou vazbu", jež mu poskytují rozhodnutí nadřízených správních orgánů a soudů. Stejně tak si lze těžko představit, jak by vedoucí pracovníci celního úřadu mohli hodnotit výkon služby podřízených příslušníků, vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností, či aplikovat účinné kontrolní mechanismy prověřující bezchybný výkon celní

správy a navrhovat provedení potřebných opatření, aniž by jakkoliv evidovali relevantní údaje o jednotlivých zaměstnancích, včetně jejich případných pochybeních.

[32] Krajský soud k tomu v napadeném rozsudku uvedl, že pro řádný výkon povinností dle § 45 odst. 2 písm. a) a d) zákona o služebním poměru a čl. 6 odst. 3 organizačního řádu není třeba vést evidenci v stěžovatelem požadované struktuře. Dle krajského soudu si lze představit i jiné způsoby evidence, které budou vhodné a dostačující. Odkázal přitom na vyjádření žalovaného, podle nějž zásadní rozhodnutí správních orgánů vyšších stupňů a soudů, která mají obecný význam, jsou evidována v systému TaxTest a nacházejí odezvu v metodických pokynech ústředních orgánů celní správy.

[33] Takové vypořádání dané otázky však Nejvyšší správní soud považuje za nedostatečné. Odkaz na metodické pokyny a na systém TaxTest, v němž mají být evidována rozhodnutí, která mají pro celní správu obecnější význam, pokrývá pouze část nastíněné problematiky. Zcela zde absentuje reflexe kvality výkonu služby konkrétních příslušníků celní správy. To byl přitom klíčový aspekt stěžovatelovy žádosti o informace. S krajským soudem lze souhlasit, že nelze dovodit povinnost celního úřadu vést evidence přesně v podobě a struktuře vyžadované stěžovatelem. Tzn. ve formě, z níž je zjistitelný přesný počet všech „protiprávních rozhodnutí“, za jejichž vydání jsou zodpovědní konkrétní pracovníci celního úřadu, přesné částky všech „protiprávně“ uložených pokut, cel, daní z přidané hodnoty a spotřebních daní, opět s přiřazením konkrétního odpovědného celníka atd. Ale, jak implicitně připouští i krajský soud, určité evidenční povinnosti v tomto směru celní úřad bezpochyby má.

[34] Krajský soud se tedy neměl spokojit s vágním konstatováním, podle nějž si lze představit i jiné než stěžovatelem předestřené způsoby evidence předmětných informací, které budou dostatečné. Má-li správní orgán zákonem stanovenou povinnost vést evidence (či statistiky) tak, aby mohl řádně plnit své povinnosti, aby jeho vedoucí pracovníci mohli hodnotit výkon služebně podřízených příslušníků, vyvozovat důsledky z porušení služebních povinností atd., pak se měl krajský soud podrobněji zabývat otázkou, jak konkrétně, tj. jakým materiálním obsahem jsou tyto povinnosti naplňovány. Měl přitom posoudit, zda v tomto ohledu obstojí důvody uváděné správním orgánem. Pokud by dospěl k závěru, že je rozhodnutí žalovaného ve vztahu k dané otázce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, měl si učinit úvahu, zda je na místě rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, nebo přistoupit k doplnění skutkových zjištění a případně sám rozhodnout postupem podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a nařídit povinnému subjektu poskytnout požadované informace, případně i v částečném rozsahu (k uvedenému ustanovení viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65).

[35] Nejvyšší správní soud si je přitom vědom toho, že správní soudy nejsou z povahy věci vybaveny odbornými znalostmi a prostředky k tomu, aby správním orgánům předepisovaly, jak přesně mají vybudovat své vnitřní kontrolní mechanismy. To je spíše úkolem nadřízených správních orgánů, v daném případě celních ředitelství a Generálního ředitelství cel. Pokud by se však krajský soud rozhodl přistoupit k doplnění skutkových zjištění ve věci, pak by mohl např. vyžádat od žalovaného vyjádření (či provést dokazování výslechem svědků z řad služebních funkcionářů povinného subjektu) ohledně toho, jakým

způsobem jsou dané povinnosti naplňovány. Následně by mohl, na základě takto zjištěných poznatků, posoudit, zda nelze naplnit smysl stěžovatelovy žádosti poskytnutím evidencí, které správní orgány k dispozici mají, a rozhodnutím podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nařídit povinnému subjektu poskytnout požadované informace v patřičném rozsahu. Nejvyšší správní soud považuje za stěží představitelné, že by celní úřad nedisponoval vůbec žádným systémem vnitřní kontroly a souvisejícími evidencemi, protože se jedná o nutnou podmínku efektivity fungování každého orgánu veřejné správy (která v daném případě nalézá odraz ve výše citovaných ustanoveních zákona o služebním poměru a zákona o celní správě). Pokud by správní orgán přece jen deklaroval, že žádné takové evidence nemá k dispozici, pak by krajskému soudu nezbylo, než nařídit jejich poskytnutí. Správní orgán by sice byl nucen je nově vytvořit, výluka z povinnosti poskytovat informace dle § 2 odst. 4 cit. zákona by se však neuplatnila, neboť by pouze napravoval svou dřívější nečinnost.

[36] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu představuje právo na informace jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě (viz např. rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89). Doktrína obdobně konstatuje, že jedním z hlavních významů subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů liberálně-demokratického státu. Přičemž nejen reálné poskytování informací, *„ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě (...) Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotě podílet se na veřejném životě (...) Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům potíže (...) vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění.*“ (Korbel, F. *Právo na informace. Komentář*. 2005, Praha: Linde, str. 48). Nejvyšší správní soud konstatuje, že v poslední době lze v České republice ve zvýšené míře pozorovat, jak dochází k uskutečňování nastíněné vize poklesu ztotožnění se občanů s politickým systémem a k dalším souvisejícím negativním jevům. Lze se přitom domnívat, že svůj podíl na tom nese i přesvědčení nemalé části veřejnosti, že ve veřejné správě příliš nefungují vnitřní kontrolní mechanismy, že není zřejmé, které konkrétní osoby nesou odpovědnost za jednotlivá pochybení, k nimž při výkonu veřejné správy dochází apod.

[37] Při povědomí o realitě fungování české veřejné správy považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné, aby správní soudy svou rozhodovací činností přispívaly k maximálnímu naplnění principu otevřenosti (publicity) veřejné správy, který stojí v základu úpravy práva na informace. Jedině tak může právo na informace efektivně plnit svou výše popsanou kontrolní funkci, a tím i přispívat ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.

V.
Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[38] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. února 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu