

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **OSMPB**, občanské sdružení, se sídlem Stará Duchcovská 404/75, Teplice, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Brně**, se sídlem nám. Svobody 4, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2011, č. j. 5350/11-1500-703157, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2012, č. j. 29 A 27/2012 – 35,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

**II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 13. 3. 2011 požádal podle § 13 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) Finanční úřad v Boskovicích (dále jen „finanční úřad“) o poskytnutí základních osobních údajů o osobách, kterým finanční úřad v roce 2010 částečně nebo zcela prominul příslušenství daně na základě vyhlášky č. 299/1993 Sb., a výše prominutého příslušenství daně v Kč za rok 2010 v členění podle jednotlivých osob identifikovaných shora popsaným způsobem.

[2] Finanční úřad rozhodnutím ze dne 28. 3. 2011, č. j. 30019/284920708265, žádost o poskytnutí informací v části týkající se fyzických osob odmítl. Uvedl, že žadateli poskytne informace o právnických osobách. Co se týče fyzických osob, z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, vyplývá povinnost poskytnout na žádost požadované základní osobní údaje o fyzických osobách, kterým bylo prominuto příslušenství daně. Současně je však nutno vzít v úvahu, že z takové povinnosti pramení další povinnost stanovená v § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zveřejnit informace poskytnuté na žádost do 15 dnů od jejich poskytnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dle finančního úřadu tomuto postupu brání čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ochrana právem chráněných zájmů fyzických osob zakotvená v tomto článku je prioritní před právy chráněnými čl. 17 odst. 5 Listiny.

[3] Proti rozhodnutí finančního úřadu podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví popsaným rozhodnutím. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 31. 7. 2012, č. j. 29 A 27/2012 – 35, rozhodnutí žalovaného i finančního úřadu zrušil. Výrokem II. citovaného rozsudku současně finančnímu úřadu nařídil poskytnout žalobci do pěti dnů od právní moci tohoto rozsudku informace požadované žalobcem v jeho žádosti ze dne 13. 3. 2011 i ohledně fyzických osob.

[4] Krajský soud zdůraznil, že v dané věci jde o závažnou otázku zachování rovnováhy mezi základními právy stejné úrovně, a to práva na informační sebeurčení coby součásti práva na soukromí v širším smyslu a práva na informace. V prvé řadě soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, jehož předmětem byl spor ohledně obsahově identické žádosti téhož žalobce. Podle zmíněného rozsudku představuje prominutí daně či jejího příslušenství na základě § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a současně na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků podle zmíněného ustanovení nedopadá § 10 téhož zákona (ochrana důvěrnosti majetkových poměrů).

[5] Se závěry obsaženými v tomto rozsudku správní orgány částečně polemizovaly. V souvislosti s jejich argumentem, podle kterého nemohly dotčené informace poskytnout s ohledem na § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, odkázal soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, dle kterého ustanovení § 8b představuje zákonnou výluku z obecného pravidla obsaženého v § 8a cit. zákona; základní osobní údaje se tak osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů.

[6] Krajský soud neshledal důvodným ani poukaz žalovaného na povinnost mlčenlivosti podle § 24 zákona o správě daní a poplatků, přičemž odkázal na § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle nějž není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost poskytnutí informací podle tohoto zákona.

[7] Co se týče argumentace žalovaného rozsudkem Soudního dvora Evropské unie (dále též „Soudní dvůr“) ve věci *Volker und Markus Schecke a Eifert*, krajský soud poukázal na určité skutkové a právní odlišnosti souzené věci oproti věcem posuzovaným Soudním dvorem (v souzené věci se žalobce domáhal informací, které samy o sobě nebyly způsobilé k tomu, aby si mohl učinit představu o celkových majetkových poměrech příjemců veřejných prostředků, na rozdíl od příjemců zemědělských dotací se v případě promíjení příslušenství daně jedná spíše o nahodilé, nepravidelné přijetí veřejných prostředků, k získání těchto informací je nutno podat žádost). I přes závěry Soudního dvora tak krajský soud ve vztahu k rozsahu informací požadovaných žalobcem považoval právní úpravu poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím za proporcionální ve vztahu k ochraně osobních údajů těchto příjemců.

[8] Krajský soud uzavřel, že z hlediska ochrany veřejného subjektivního práva žalobce je nepodstatná otázka povinnosti zveřejnit poskytnuté informace podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím – postup povinného subjektu podle zmíněného ustanovení není obsahem právního vztahu mezi žadatelem o informace a povinným subjektem. Nad rámec však soud uvedl, že automatické zveřejňování poskytovaných informací bez jakékoli obsahové „filtrace“ a časového omezení je problematické. V každém jednotlivém případě je tak na povinném subjektu, aby v souladu se zásadou proporcionality zvážil, zda zveřejní informace poskytnuté na žádost.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu včas podanou kasační stížností.

[10] Stěžovatel předně namítá, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, neboť chyběly podmínky řízení. V projednávané věci žalobu podalo OSMPB, občanské sdružení, zastupované jednatelem Janem Matějkou. V soudním spise se však nenachází žádný doklad o oprávněnosti této osoby jednat jménem dotčeného občanského sdružení a ani rozsudek krajského soudu o tom neobsahuje žádnou zmínku. Z výše uvedeného stěžovatel dovozuje, že žaloba byla podána fyzickou osobou Janem Matějkou, tedy osobou odlišnou od adresáta žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

[11] Stěžovatel připomíná, že v žalobou napadeném rozhodnutí vysvětlil, proč na danou věc nelze aplikovat závěry obsažené v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155. Ty jsou totiž v rozporu s čl. 85 rozsudku Soudního dvora ve věci C-92/09 a C-93/09.

[12] Podle stěžovatele je nutno posoudit otázku zveřejnění osobních údajů v případech, kdy došlo k prominutí daní podle § 55a zákona o správě daní a poplatků. Tento institut je možno použít pouze za splnění úzce vymezených podmínek a v době, kdy nelze použít řádné opravné prostředky. Pokud správce daně učiní závěr, že podmínky pro prominutí v konkrétním případě byly splněny (nesrovnalost vyplývající z uplatňovaných daňových zákonů, odstranění tvrdosti v případě příslušenství), může daň zčásti nebo zcela

prominout. Zjevně se jedná o případy, kdy je daňový poplatník z uvedených důvodů „postižen“ v porovnání s ostatními. Za situace, kdy správce daně odstraní „křivdu“ spáchanou nesrovnalostí v daňových zákonech či tvrdostí zákona, se pak jeví jako zřejmě nepřiměřené, aby daňový poplatník byl současně postižen tím, že jeho osobní údaje budou zveřejněny s neodůvodněným tvrzením, že to vyžaduje zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků.

[13] Krajský soud v této souvislosti argumentuje, dle stěžovatele zcela nepřípadně, odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79. Stěžovatel má za to, že rozsudek soudu zcela pomíjí obsah napadeného rozhodnutí právě v té části, kde stěžovatel odůvodnil rozdíl mezi zveřejněním osobních údajů příjemců veřejných prostředků, kteří je obdrželi, a osobních údajů osob, jimž bylo prominuto příslušenství daně.

[14] Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pan Jan Matějka coby jeho jednatel je oprávněn za něj jednat na základě zákona č. 83/1990 Sb. Žádné zákonné ustanovení neukládá soudu povinnost vyzvat jednatele k prokázání jeho oprávnění jednat. V dané věci jednatel k prokázání oprávnění jednat za žalobce krajským soudem vyzván nebyl, nelze proto dovozovat, že nebyly splněny podmínky řízení.

[16] K rozsudku Soudního dvora konstatoval, že tento nevylučuje zveřejňování údajů o všech fyzických osobách. Zmiňuje však kritéria rozhodná pro posouzení přípustnosti zveřejnění údajů o fyzických osobách – posouzení podle těchto kritérií v rozhodnutí správních orgánů zcela chybí. Na rozdíl od projednávané věci se tento rozsudek týká aktivního zveřejňování údajů povinnými subjekty a jeho závěry není dotčeno právo žadatele podat individuální žádost o informace.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] V prvé řadě je nutno uvést, že stěžovatel spojil kasační stížnost s návrhem na přiznání odkladného účinku. Soud však ihned po provedení nutných procesních úkonů a doplnění blanketní kasační stížnosti ze strany stěžovatele (srov. usnesení NSS ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012 - 17) přistoupil přímo k meritornímu projednání věci. O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proto již samostatně nerozhodoval.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou zmatečnosti řízení před krajským soudem (důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; *III.A*) a následně námitkou nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem spojenou s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů (důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; *III.B*).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

*III.A Námitka nedostatku podmínek řízení*

[20] Dle stěžovatele nebyly v řízení před krajským soudem naplněny podmínky řízení, neboť nebylo prokázáno, že fyzická osoba, která podala žalobu (pan Jan Matějka), je oprávněna jednat za občanské sdružení OSMPB.

[21] Podmínky řízení (procesní podmínky) jsou podmínky, bez jejichž splnění nemůže soud ve věci jednat, respektive rozhodnout. K tomu, zda jsou splněny podmínky řízení, přihlíží soud kdykoli za řízení (§ 103 o. s. ř. použitý přiměřeně na základě § 64 s. ř. s.). Jednu z procesních podmínek je i procesní způsobilost a s ní související způsobilost být zástupcem a oprávnění zastupovat.

[22] Podle § 33 odst. 4 s. ř. s. *za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby. Kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat. V téže věci může za právnickou osobu současně jednat pouze jediná osoba.*

[23] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*

[24] Otázkou prokazování oprávnění jednat za právnickou osobu při posuzování naplnění podmínek řízení se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 29. 5. 2007, č. j. 1 As 38/2006 – 81. Zde mimo jiné uvedl, že *„[z]působ prokázání oprávnění jednat za účastníka je přitom třeba chápat v souvislosti s povahou pochybností, které o oprávnění osoby jednat za účastníka vznikly, a se způsobem jakým vznikly: zda v souvislosti s vlastní činností soudu (např. řešení jiných sporů vedených týmž účastníkem), zda vyplynuly z vyjádření jiných účastníků nebo z jednání či úkonů účastníka samého. Pochybnosti soud řeší výzvou k prokázání oprávnění jednat za účastníka; ve výzvě přitom konkrétně uvede, co je třeba prokázat a jakým způsobem, a zároveň účastníka poučí o následcích nesplnění výzvy. (...) Nesprávný je vždy takový postup soudu, když v případě pochybností o oprávnění jednat za účastníka soud žalobu odmítne, aniž by sám nebo v součinnosti s účastníky podnikl dostatečné kroky k odstranění vzniklých pochybností“.*

[25] Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že žaloba podaná v souzené věci u krajského soudu jménem OSMPB, občanského sdružení byla podepsána panem Janem Matějkou. Pod podpisem uvedené osoby je v žalobě dále uvedeno „jednatel OSMPB, občanské sdružení“ a podpis je opatřen též razítkem obsahujícím označení „OSMPB“, adresu sídla občanského sdružení a jeho IČO. Krajský soud nevyzýval pana Jana Matějku ve smyslu § 33 odst. 4 s. ř. s. věty třetí, aby své oprávnění jednat za dotčené občanské sdružení prokázal, a v zahájeném řízení nadále jako se žalobcem jednal přímo s občanským sdružením.

[26] Z uvedeného postupu krajského soudu je nutno dovodit, že neměl pochyb o oprávnění uvedené osoby za žalobce jednat a nepovažoval za potřebné, aby žalobce tuto skutečnost prokazoval. Krajský soud akceptoval veškerá podání žalobce, která jeho jménem pan Jan Matějka činil a nevyjevil žádným způsobem své pochybnosti. Žalobce byl

proto v dobré víře, že oprávnění pana Jana Matějky k jednání nemusí prokazovat, a nemohl si být vědom, s ohledem na postup soudu v řízení, jakýchkoli pochybností týkajících se své procesní legitimace.

[27] Odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 554/02 (publ. pod č. 142/2003 Sb. ÚS) je sice relevantní ve vztahu k otázce prokazování oprávnění jednat za osobu; je však použitelný pouze za té situace, kdy byl účastník k takovému prokázání soudem vyzván, tedy za situace, kdy soud má pochybnosti o oprávnění určité osoby k jednání za žalobce. Opačný výklad, podle kterého by měla oprávněná osoba předvídat pochybnosti soudu a své oprávnění jednat jménem žalobce dokazovat automaticky, bez jakékoli předchozí výzvy soudu, by byl v rozporu nejen s § 33 odst. 4 s. ř. s., ale i se samotným právem na přístup k soudu a zásadou předvídatelnosti soudního rozhodování. Jak ostatně uvedl Ústavní soud v jiném svém nálezu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 283/03 (publ. pod č. 62/2004 Sb. ÚS), „[p]*odle § 21 odst. 1 občanského soudního řádu za právnickou osobu jedná statutární orgán nebo jeho pracovník či člen, který prokáže, že je oprávněn za ni jednat. Pokud soud má pochybnosti, zda je člen právnické osoby, který je v postavení předsedy jejího statutárního orgánu, oprávněn za ni podat žalobu k soudu a zmocnit advokáta k zastupování v takovém řízení, je namístě, aby vůči právnické osobě učinil dotaz, ze kterého bude vyplývat, oč se soudu jedná. Je porušením účelu občanského soudního řízení, pokud nejsou jeho účastníci vyčerpávajícím způsobem soudem uvědomováni o povaze jeho dotazů, v důsledku čehož nemají tušení, jakými úvahami je soud veden, a nemohou tak předvídat jeho další postup v řízení.*“ Tomuto názoru Ústavního soudu zcela odpovídají i právní závěry vyplývající ze shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu (který se sice věnoval výkladu § 33 odst. 4 s. ř. s., ten je však analogický k § 21 o. s. ř., a proto lze vycházet i z judikatury vztahující se k tomuto ustanovení). Za předpokladu, že u soudu vyvstanou pochybnosti ohledně oprávnění osoby jednat za žalobce, je jeho povinností vyzvat tuto právnickou osobu formou konkrétního dotazu, aby takové oprávnění prokázala. Nenastanou-li na straně soudu takové pochybnosti, není třeba trvat na tom, aby žalobce bez vyzvání takové oprávnění osoby za něj jednající prokazoval.

[28] Lze tedy shrnout, že pokud na straně krajského soudu nevyvstaly pochybnosti o oprávnění pana Jana Matějky jednat z pozice jednatele za žalobce, nebylo ani na místě, aby k prokázání této skutečnosti žalobce vyzýval. Navrhuje-li stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zrušení rozsudku krajského soudu pro skutečnost, že takovou výzvu soud vůči žalobci neučinil, postupoval by Nejvyšší správní soud nejen naprosto formalisticky, ale též v rozporu se zásadou ochrany dobré víry a předvídatelnosti soudního rozhodování, pokud by takovému návrhu vyhověl.

[29] Bez významu není ani skutečnost, že stejně jako žalobu, i odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu podal jménem žalobce jeho jednatel, pan Jan Matějka. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaný měl pochybnosti o oprávnění této osoby za odvolatele jednat, není v něm založena žádná výzva v tomto smyslu a ostatně i v rozhodnutí napadeném žalobou sám stěžovatel konstatoval, že „odvolání bylo podáno včas a má všechny náležitosti“. Je tedy zjevné, že ani u stěžovatele, tedy v řízení o odvolání žalobce, nenastaly pochyby o oprávněnosti pana Jana Matějky jednat za žalobce. Je proto s podivem, že tuto skutečnost zpochybňuje nyní, v řízení o kasační stížnosti.

[30] S ohledem na shora uvedené má Nejvyšší správní soud kasační námitku nedostatku podmínek řízení u krajského soudu za nedůvodnou.

*III.B Poskytnutí informací*

[31] Stěžovatel v druhé části kasační stížnosti stručně řečeno namítá, že v dané věci nebylo možno aplikovat závěry učiněné v právně i skutkově obdobné věci rozšířeným senátem zdejšího soudu v rozsudku ze dne ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155 (dále též „rozsudek *OSMPB I*"), neboť tento rozsudek byl vydán dříve než rozhodnutí Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, *Volker und Markus Schecke* a *Hartmut Eifert* proti *Land Hessen* (dále též „rozsudek *Schecke a Eifert*"), které použití závěrů rozšířeného senátu vylučuje. Současně stěžovatel spatřuje důvod odmítnutí informací ve specifické povaze institutu prominutí daně podle § 55a zákona o správě daní a poplatků.

*III.B.1 Námitka nemožnosti aplikace rozsudku rozšířeného senátu*

[32] Z dosavadního průběhu věci je zjevné, že mezi stranami není sporu o tom, že prominutí daně či příslušenství daně podle § 55a zákona o správě daní a poplatků je nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o poskytování informací. Podle odst. 1 tohoto ustanovení povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu stanoveném odst. 3.

[33] Sporné mezi stranami je, zda se povinnost povinného subjektu (zde finančního úřadu) poskytnout základní osobní údaje o osobách, kterým prominul příslušenství daně, vztahuje jak na fyzické, tak právnické osoby (tento postoj zastává žalobce i krajský soud), či pouze na osoby právnické (postoj stěžovatele).

[34] Krajský soud i žalovaný zcela správně vnímají nyní řešený spor v jeho ústavněprávní rovině – dochází zde ke střetu dvou ústavně zaručených práv, tedy práva žalobce na informace (čl. 17 Listiny) s právem jiných osob na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny). Zatímco žalovaný má za to, že v dotčené věci nemůže převážit právo na informace nad právem na ochranu soukromí, krajský soud dospěl k závěru opačnému.

[35] V situaci, kdy dochází ke konfliktu dvou ústavně zaručených práv, je vždy třeba vážit konkurující si práva s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a případné omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit, zejména za použití testu proporcionality (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01, č. 37/2002 Sb. ÚS; či ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb.). Tento test je prováděn ve třech stupních: (1) *test vhodnosti*, v rámci něhož je hledána odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) *test potřebnosti* spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo nebo svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod; je tedy hledána odpověď na otázku, zda jde ve vztahu k dotčeným základním

právům o nejšetrnější z více prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; (3) *test poměřování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a svobod.

[36] Krajský soud při provádění testu proporcionality ve velké míře vycházel ze závěrů obsažených v rozsudku *OSMPB I*. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde dovodil, že existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné veřejné kontroly. K naplnění tohoto cíle směřuje ve svém § 8b zákon o svobodném přístupu k informacím (poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků), splňuje tudíž test vhodnosti. Stejně tak je splněn test potřebnosti, neboť není jiného institutu, který by naplnění zmíněného cíle umožňoval. Rozšířený senát prováděl i test poměřování. Konstatoval, že i v případě poskytování veřejných prostředků platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb., jehož limity jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůraznil, že zákonodárce zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků, povahu poskytovaných veřejných prostředků, postup správního orgánu při jejich poskytování a dospěl k závěru, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, rozhodující je pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání výluka obsažená v § 8b odst. 2.

[37] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem zato, že rozsudek Soudního dvora nebrání použití závěrů obsažených v rozsudku *OSMPB I*. Na jedné straně je nutno vnímat skutkové odlišnosti obou případů. Rozsudek *Schecke a Eifert* se zabýval platností čl. 42 bod 8b a čl. 44a nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1437/2007 ze dne 26. listopadu 2007, jakož i nařízení Komise (ES) č. 259/2008 ze dne 18. března 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Dospěl k závěru, že zmíněné články jsou neplatné v rozsahu, v němž pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, tato ustanovení vyžadují zveřejňování osobních údajů o všech příjemcích, aniž činí rozdíl podle takových relevantních kritérií, jako je doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše. Šlo tedy o situaci, kdy příslušné normy evropského práva zavazovaly členské státy k „obecnému zveřejňování“ příjemců prostředků z EZZF a EZFRV (tedy nikoli na základě žádosti), a to na jediné internetové stránce v každém členském státě s nástrojem vyhledávání. V uvedené věci bylo dále podstatné, že částky, které dotčení příjemci dostávají, představují část (často značnou) jejich příjmů – zveřejnění informací o poskytovaných částkách tak umožňuje třetím osobám činit závěry ohledně jejich celkových příjmů.

[38] Naproti tomu v nyní posuzované věci se nejedná o „obecné zveřejňování“ údajů všech osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, ale o poskytování informací na žádost konkrétního subjektu. Povinný subjekt – tedy finanční úřad – byl v rozhodném období (rok 2010) podle § 1 odst. 1 vyhlášky ministerstva finanční č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně, oprávněn pouze

k promíjení příslušenství daně a současně omezen výší možného prominutí v běžném kalendářním roce (tedy slovy Soudního dvora zde existuje filtr podle typu a výše poskytnutých veřejných prostředků). Podstatné je též, že s ohledem na povahu poskytovaných veřejných prostředků (příslušenství daně v omezené výši) nelze z výše poskytnuté částky usuzovat na celkové majetkové poměry příjemců těchto prostředků. Nadto jsou tyto prostředky poskytovány nahodile, bez známek pravidelnosti, na rozdíl od příspěvků ze shora jmenovaných evropských fondů.

[39] I přes zmíněné skutkové odlišnosti (které jsou však podstatné z hlediska závěrů z nich vyplývajících) se však oba rozsudky vzájemně doplňují, a to zejména v obecných východiscích vztahujících se k řešení kolize práva na informace a práva na ochranu soukromí. Oba judikáty totiž vycházejí z nutnosti provést test proporcionality, přičemž oba rozsudky shodně potvrdily, že je nutno vždy zvažovat zejména povahu poskytovaných veřejných prostředků, tedy z jakého titulu jsou prostředky poskytovány, charakter poskytovaných prostředků a zejména, zda lze na základě informace o výši poskytnuté částky usuzovat na majetkové poměry příjemců veřejných prostředků.

[40] Ve věci souzené Soudním dvorem bylo potvrzeno, že zveřejnění údajů o příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie (srov. čl. 58 rozsudku). Soudní dvůr dále uvedl, že je třeba zkoumat, zda je uvedený zásah odůvodněný s ohledem na čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, který připouští, že výkon takových práv, jako jsou práva zakotvená v jejích článcích 7 a 8, může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[41] Při tomto zkoumání dospěl k závěru, že se jedná o zásah „stanovený zákonem“, který ovšem sleduje cíl obecného zájmu uznávaný Unií (čl. 66 a násl.), tedy zásadu transparentnosti, která umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Soudní dvůr tedy jinými slovy konstatoval, že zkoumaná ustanovení splňují test vhodnosti a potřebnosti. Ke stejným závěrům dospěl ve vztahu k poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i rozšířený senát (srov. bod [36] výše).

[42] Ve vztahu k testu poměřování uvedl (ve stěžovatelem dovolávaném čl. 85), že orgány jsou povinny před zveřejněním informací týkajících se fyzických osob poměřit zájem Unie na zajištění transparentnosti jejích kroků a zásah do práv přiznaných články 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie. Cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů, i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tento významný závěr není v žádném rozporu se závěry rozšířeného senátu. Nevyplývá z něj totiž nic jiného, než nutnost v rámci provádění testu proporcionality zvažovat (poměřovat) význam obou kolidujících práv, přičemž tyto úvahy musejí vyústit v závěr o tom, které z dotčených práv převáží.

[43] S ohledem na všechny skutkové okolnosti Soudní dvůr v jím řešené věci dospěl k závěru, že příslušné orgány před přijetím posuzovaných předpisů neuvažovaly o způsobech zveřejňování informací o dotčených příjemcích, které by odpovídaly cíli takového zveřejňování a přitom by představovaly menší zásah do práva těchto příjemců na respektování jejich soukromého života obecně a konkrétně na ochranu jejich osobních údajů, jako je omezení zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích podle doby, po kterou podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typu a výše.

[44] V rozsudku *OSMPB I* však k poměření obou kolidujících práv došlo, přičemž rozšířený senát dospěl k závěru, že v případě poskytování veřejných prostředků formou prominutí daně (resp. jejího příslušenství) je třeba dát přednost právu na informace. Závěr Soudního dvora ohledně nerespektování zásady proporcionality se proto v posuzované věci neuplatní.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je proporcionální ve vztahu k ochraně osobních údajů těchto příjemců. Nejvyšší správní soud má na základě výše uvedeného za to, že tato úvaha je v souladu jak se závěry rozšířeného senátu vyjádřenými v rozsudku *OSMPB I*, tak se závěry Soudního dvora obsaženými v rozsudku *Schecke a Eifert*.

[46] Tato kasační námitka není důvodná.

*III.B.2 Zvláštní povaha institutu prominutí daně podle § 55a zákona o správě daní a poplatků*

[47] Stěžovatel se snaží zdůvodnit odepření informací o fyzických osobách, kterým byla prominuta daň, povahou institutu „prominutí daně“. Ten je nutno dle stěžovatele vnímat jako odstranění „křivdy“, která byla daňovému subjektu způsobena nesrovnalostí v daňových zákonech či jejich tvrdostí. Za situace, kdy je „křivda“ správcem daně odstraněna, se pak jeví jako nepřiměřené, aby byl daňový subjekt „postižen“ zveřejněním svých osobních údajů s neodůvodněným tvrzením, že to vyžaduje zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků.

[48] K této námitce je v prvé řadě třeba uvést, že tvrzení krajského soudu týkající se zájmu na transparentnosti poskytování veřejných prostředků není neodůvodněné. Naopak ve vztahu k této otázce (tedy *de facto* k posouzení prvního kroku v testu přiměřenosti, tj. v rámci testu vhodnosti) odkázal krajský soud na závěry učiněné v rozsudku *OSMPB I,* který se otázce, zda lze dosáhnout cíle – účinné veřejné kontroly nad poskytováním veřejných prostředků – poskytováním informací ohledně osob, kterým byla prominuta částečně či zcela daň, nebo její příslušenství, podrobně věnoval. Rozšířený senát zde jednoznačně dospěl k závěru, že poskytnutí informací o těchto subjektech projde testem vhodnosti. Nelze je tedy vnímat jako nějakou „sankci“ za to, že je daňovému subjektu přiznáno prominutí daně.

[49] K otázce povahy institutu prominutí daně a jeho souvislostech s poskytováním informací je možno konstatovat, že o prominutí daně je zásadně rozhodováno na žádost daňového subjektu, který požaduje určitou výhodu (tedy vrácení již stanovené daně či

jejího příslušenství). Nadto se toto rozhodování odehrává v rovině správního uvážení správce daně, nejde o řízení nárokové a pro rozhodování o žádosti zákon nestanoví žádná přesná kritéria. Právě tato skutečnost dle Nejvyššího správního soudu musí vést ke zvýšenému zájmu na veřejné kontrole transparentnosti užívání zmíněného institutu. Daňový subjekt si musí být vědom toho, že když požádá o prominutí daně (resp. jejího příslušenství), dostává se mu prostřednictvím zákona o správě daní a poplatků určité výhody (a to zejména ve vztahu k ostatním daňovým subjektům, které o prominutí daně nepožádaly).

[50] V tomto ohledu je prominutí daně odlišné např. od poskytování veřejných prostředků vyjmenovaných v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, na něž se vztahuje výjimka z informační povinnosti právě z důvodu převážení zájmu na ochraně práva na soukromí příjemců těchto veřejných prostředků (jde např. o poživatele důchodů, péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, dávek státní sociální podpory, dávek sociální péče, dávek péče pro těžce zdravotně postižené občany, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území). O poskytování těchto veřejných prostředků je totiž zpravidla rozhodováno na základě jasně stanovených zákonných kritérií (mimo rovinu správního uvážení) a v zásadě jde o řízení nároková. Podstatné také je, že takto poskytnuté prostředky mnohdy představují jediný či zásadní příjem příjemců veřejných prostředků a z jejich výše si tak lze utvořit velmi dobrou představu o celkových majetkových poměrech příjemců těchto prostředků. Zásah do práva na soukromí by tedy byl při zveřejnění tohoto typu informací značný.

[51] Naproti tomu z údaje o výši prominutého příslušenství daně nelze učinit žádný závěr ohledně celkových majetkových poměrů daňového subjektu, a to tím spíše v nyní souzené věci, kdy povinný subjekt – finanční úřad je oprávněn rozhodovat o prominutí příslušenství pouze v limitované výši.

[52] Dle Nejvyššího správního soudu tedy poskytnutí informací o tom, komu bylo prominutí příslušenství daně přiznáno, nelze vnímat jako „trest“ pro žadatele, či jejich „postižení“, ale právě s ohledem na specifické charakteristiky prominutí příslušenství daně jako odraz legitimního požadavku na veřejnou kontrolu transparentnosti poskytování veřejných prostředků, který ve svém důsledku vede k upřednostnění práva na informace před právem na ochranu soukromí daňových subjektů. Ostatně totožný závěr vyplývá zcela jednoznačně i z výše několikrát zmíněného rozsudku rozšířeného senátu ve věci *OSMPB I.*

[53] Stěžovatel též namítá, že krajský soud při posuzování otázky neposkytnutí informací z důvodu specifičnosti institutu prominutí daně nesprávně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, který se věcně týkal jiné otázky, a to poskytování mimořádných odměn zaměstnancům krajského úřadu. K této námitce lze uvést toliko, že krajský soud na zmíněný rozsudek zdejšího soudu neodkazoval při posuzování povahy institutu prominutí daně, ale při hodnocení otázky vztahu § 8a a § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

[54] Ani tato kasační námitka není důvodná.

[55] Závěrem lze podotknout, že stěžovatel brojil jak proti výroku I. rozsudku krajského soudu, kterým byla zrušena rozhodnutí obou správních orgánů, tak proti výroku II., kterým soud žalovanému nařídil poskytnutí odmítnutých informací. V kasační stížnosti však stěžovatel neuvedl žádné konkrétní důvody, kterými by brojil proti výroku II. Nejvyšší správní soud proto toliko konstatuje, že byly dány podmínky předvídané § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (neexistence důvodů pro odmítnutí žádosti žalobce ze dne 13. 3. 2011). Postupu krajského soudu, který v určené lhůtě nařídil poskytnutí dotčených informací, proto nelze ničeho vytknout.

## IV. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, současně neshledal, že by napadený rozsudek krajského soudu trpěl vadami, ke kterým by musel ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 přihlédnout z úřední povinnosti. Proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v tomto řízení žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 30. října 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu