

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. R. L.** zastoupen Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Českých Budějovicích**, se sídlem Mánesova 3a, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2011, čj. 1155/11-0300, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 1. 2012, čj. 10 Af 35/2011 – 98,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 1. 2012, čj. 10 Af 35/2011 – 98, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

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

[2] Finanční úřad žádost odmítl rozhodnutím ze dne 14. 2. 2011, čj. 7491/11/088970302619. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že požadované informace mají povahu informací o názorech, které povinný subjekt není dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím povinen poskytnout. Odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí finančního úřadu zamítl žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím. Žalovaný potvrdil názor finančního úřadu. Polemikou ohledně výkladu § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím se žalovaný odmítl zabývat, neboť poskytnutí informací nebylo odepřeno z důvodu, že by se jednalo o vnitřní pokyny.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Krajský soud žalobu zamítl a ztotožnil se s právním názorem finančního úřadu a žalovaného. Tento rozsudek byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011 - 70 (publ. pod č. 2493/2012 Sb. NSS). V něm Nejvyšší správní soud vyslovil názor, 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. Nedopadá tak na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny na jakýkoliv nosič (typicky na list papíru, v elektronickém dokumentu). Současně zdejší soud upozornil, že tento rozsudek neznamená, že informace být stěžovateli poskytnuta musí, neboť krajský soud se zatím nezabýval dalšími pro věc podstatnými ustanoveními zákona. V dalším řízení měl proto krajský soud posoudit, zda jsou splněny podmínky pro postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a přitom se zejména vypořádat s otázkou, zda lze na požadované informace nahlížet jako na vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to v návaznosti na argumentaci stěžovatele uplatněnou v žalobě (bod 27 rozsudku čj. 1 As 107/2011 - 70).

[4] Ve svém novém rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že finanční úřad ani žalovaný se nezabývali tím, zda lze na požadované informace nahlížet jako na vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podmínky pro postup podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím splněny nejsou. V daném případě nelze postupovat podle speciálního předpisu, neboť napadená správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Proto krajský soud rozhodnutí žalovaného a finančního úřadu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

II.
Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. Upozorňuje, že podáním ze dne 13. 11. 2011 žalobu doplnil tak, že vypustil čl. III bod 3 a 4, tedy polemiku s výkladem § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu. Žalovaný se totiž touto otázkou nezabýval. Namísto toho žalovaný aplikoval na věc § 2 odst. 4 téhož zákona, to ovšem svou argumentací vyvrátil Nejvyšší správní soud ve svém prvém rozsudku. Krajský soud se proto mýlí, pokud se domnívá, že stěžovatel namítá nutnost aplikace § 11 odst. 1 písm. a). Stejně tak se krajský soud mýlí, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly s otázkou aplikace § 11 odst. 1 písm. a). Tato námitka totiž nebyla s ohledem na podání ze dne 13. 11. 2011 součástí žaloby. Nebyl proto žádný důvod rušit rozhodnutí žalovaného. Krajskému soudu je třeba vytknout, že podle §

16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nenařídil požadované informace poskytnout.

[6] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že jej zaváže zkoumat, zda jsou dodrženy podmínky pro poskytnutí informací, a pokud dodrženy jsou, aby podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nařídil požadované informace poskytnout.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil přípustnost kasační stížnosti. Práva podat kasační stížnost může vždy využít pouze ta procesní strana, které napadené soudní rozhodnutí neprospívá. Kasační stížnost proto musí směřovat proti výroku rozhodnutí, nikoliv pouze proti jeho důvodům (viz usnesení NSS ze dne 13. 11. 2003, čj. 2 Ads 57/2003 – 48, všechna zde cit. rozhodnutí jsou přístupná na www.nssoud.cz). Tato obecně platná zásada je vyjádřena v § 104 odst. 2 s. ř. s., dle něhož je kasační stížnost směřující proti důvodům rozhodnutí soudu nepřípustná. Kasační stížnost je tedy přípustná tehdy, jestliže se stěžovatel domáhá jiného výroku rozhodnutí krajského soudu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006 – 70).

[9] Ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb., vnáší do soudního řízení správního prvky principu apelačního (viz rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 – 73, publ. též pod č. 1469/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007 – 89 ve věci *OSMPB, občanské sdružení*, publ. též pod č. 1532/2008 Sb. NSS). Podle § 16 odst. 4 při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu *soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout*. Cit. ustanovení tedy nedává žádný prostor pro úvahu soudu. Je-li splněna hypotéza § 16 odst. 4 věty druhé, je soud povinen rozhodnutí odvolacího správního orgánu i správního orgánu I. stupně zrušit a nařídit správnímu orgánu I. stupně poskytnout požadované informace.

[10] Kasační stížnost, kterou stěžovatel napadá absenci výroku rozsudku krajského soudu, jímž by bylo nařízeno finančnímu úřadu poskytnout požadované informace, směřuje proti výroku rozsudku, nikoliv pouze proti jeho důvodům. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost věcně projednal (detailněji viz rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010 – 65, ve věci *Oživení, o. s. proti Ministerstvu dopravy*, body 8-13).

[11] Jakkoliv jde o kasační stížnost opakovanou, je přípustná, neboť jako důvod kasační stížnosti je namítáno, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Jedinou námitkou stěžovatele je, že krajský soud nerespektoval závazný pokyn Nejvyššího správního soudu v prvém rozsudku v této věci. Krajský soud měl dle tohoto pokynu zvážit aplikaci § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím. Tuto námitku je třeba chápat jako argumentaci vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí [důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., srov. bod 16 rozsudku ve věci *Oživení*].

[14] Nejvyšší správní soud setrval při posuzování této kasační stížnosti na právním názoru vyjádřeném v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 – 73, publ. též pod č. 1469/2008 Sb. NSS. Krajský soud nemůže přistoupit k aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pouze v situaci, kdy je správní rozhodnutí přezkoumatelné, si může soud učinit vlastní úsudek o jeho zákonnosti a v návaznosti na to posoudit splnění podmínek pro postup dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně rozsudek čj. A 2/2003 – 73). Smysl § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba spatřovat v tom, že pokud nejsou naplněny důvody pro odmítnutí žádosti, které jsou přezkoumatelným způsobem vyjádřeny ve správním rozhodnutí, je soud povinen zrušit rozhodnutí odvolacího správního orgánu i správního orgánu I. stupně a přikázat správnímu orgánu I. stupně poskytnout žadateli požadované informace. To vede ke zrychlení celého postupu.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem, že v této věci nelze vůbec hovořit o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Oba správní orgány zaujaly právní názor o neaplikovatelnosti § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť namísto toho aplikovaly již § 2 odst. 4 téhož zákona. Takovýto závěr je plně přezkoumatelný, ostatně krajský soud jej v prvém rozsudku rovněž přezkoumal. Lze proto hovořit o nesprávnosti právního názoru správního orgánu, nikoliv o jeho nepřezkoumatelnosti. Názor krajského soudu vede k tomu, že nepřezkoumatelnost původně přezkoumatelného právního závěru žalovaného nastala v důsledku prvého zrušovacího rozsudku NSS. Takováto teze je samozřejmě nesprávná.

[16] Je zákonnou povinností krajského soudu, aby sám rozhodl, zda jsou splněny podmínky podle § 16 odst. 4 věty druhé (viz bod [9] shora). V rámci toho musí aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím jako celek a přezkoumat, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti (věta prvá téhož ustanovení). Skutečnost, že stěžovatel vzal v mezidobí mezi vynesením prvého rozsudku NSS a vynesením druhého rozsudku krajského soudu zpět svou argumentaci ve vztahu k § 11 odst. 1 písm. a), je z tohoto hlediska nerozhodná. Povinnost zvážit eventuální aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) (stejně jako jakéhokoliv jiného ustanovení) vyvěrá přímo z § 16 odst. 4 věty prvé zákona o svobodném přístupu k informacím.

[17] Kasační námitka je proto důvodná. Krajský soud porušil svým postupem povinnost následovat právní názor jasně vyslovený Nejvyšším správním soudem v prvém zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

IV.
Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení proto krajský soud posoudí, zda jsou splněny podmínky pro postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. května 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu