

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Ing. J. L.**, zastoupeného Mgr. Šimonem Hradilkem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Příkopě 391/7, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2011, č. j. 3 A 49/2011 - 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 5760 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, na účet zástupce žalobce Mgr. Šimona Hradilka.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2011, č. j. MHMP 188688/2011, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru finanční správy (dále jen „Úřad“) ze dne 15. 2. 2011, č. j. P4/017594/11OFS/Stel, jímž byly zamítnuty žádosti žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Městský soud obě tato rozhodnutí zrušil a nařídil povinnému subjektu - Úřadu, poskytnout žalobci informace požadované v jeho žádostech ze dne 14. 2. 2011, č. j. 16848, 16850, 16852, 16854, 16855 a 16858, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Po stránce skutkové vyšel městský soud z toho, že žalobce podal dne 14. 2. 2011 celkem šest žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, adresované starostovi Úřadu městské části Praha 4. V pěti z nich žádal o sdělení, zda byly do rozpočtu Úřadu přijaty úhrady pokut a exekučních nákladů od společnosti DOGROSE a. s., IČ 271 84 056, se sídlem Praha 4, nám. Jiřího z Lobkovic 2406/9 (dále jen „společnost DOGROSE"), které jí byly uloženy na základě žalobcem v těchto žádostech konkretizovaných rozhodnutí, a kdy. Požadoval též informace o tom, jaké kroky tento úřad učinil k vymáhání jejich zaplacení. V šesté žádosti žalobce požádal o poskytnutí informace, jaké všechny pohledávky (a v jaké výši) Úřad vůči společnosti DOGROSE eviduje. Úřad vydal dne 15. 2. 2011 rozhodnutí o odmítnutí těchto žádostí, což odůvodnil tím, že při vybírání a vymáhání pokut uložených stavebním úřadem postupoval podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „daňový řád"), respektive do konce roku 2010 podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (sále jen „ZSDP"); nacházel se proto v postavení správce daně. Podle těchto zákonů jsou pracovníci správce daně vázáni povinností zachovávat mlčenlivost o tom, co se při daňovém řízení nebo v souvislosti s ním, dozvěděli, zejména o poměrech daňových subjektů. Následně, dne 17. 2. 2011, podal žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolání, které bylo shora uvedeným rozhodnutím žalovaného zamítnuto. V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce vyslovil nesouhlas s postupem Úřadu a žalovaného, navrhl zrušení rozhodnutí obou instancí a požádal o přímé nařízení poskytnutí požadovaných informací.

Z hlediska právního hodnocení věci městský soud především konstatoval, že svoboda projevu a právo na informace patří k základním politickým právům, které lze omezit pouze zákonem, a pouze za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Koncepce zákona o svobodném přístupu k informacím je taková, že se poskytují veškeré informace, s výjimkou těch, o nichž zákon výslovně stanoví opak. V této věci nebylo pochyb o tom, že se požadované informace týkaly působnosti povinného subjektu, které měl tento subjekt k dispozici. Spornou otázkou bylo, zda mohl povinný subjekt požadované informace vyloučit ze své informační povinnosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím s poukazem na ustanovení § 10 tohoto zákona, potažmo § 52 odst. 1 daňového řádu, tedy s odůvodněním, že se jedná o informace o majetkových poměrech obchodní společnosti. Městský soud naznal, že žalobcem požadované informace vypovídají primárně o skutečnosti, že společnosti DOGROSE byly stavebním úřadem uloženy pokuty dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"); sekundárně též o tom, zda exekuční správní orgán (Úřad), v souladu s právními předpisy provedl výkon rozhodnutí, tedy dostál-li své povinnosti vymoci zaplacení předmětných pokut. Tyto informace, popřípadě i se sdělením konkrétního data, nelze dle městského soudu podřadit pod informace vyloučené s odkazem na § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť na jejich základě se nelze dobrat majetkových poměrů společnosti DOGROSE, tedy o hospodaření této společnosti, o stavu jejího majetku, či její ekonomické pozici na trhu.

Městský soud poukázal též na další aspekt věci, a sice fakt, že výnos z pokut uložených Úřadem je příjmem městské části Praha 4, a patří tak k veřejným finančním prostředkům. Odmítnutí jejich poskytnutí vede proto rovněž k odmítnutí práva na

informace týkajícího se veřejných prostředků, jako jedné ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Soud vzal v úvahu i to, že společnost DOGROSE je akciovou společností podléhající režimu zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, tedy například i povinnosti zveřejňovat účetní závěrky i výroční zprávy ve sbírce listin, která je součástí obchodního rejstříku (§ 40 obchodního zákoníku). Z toho plyne, že majetkové poměry obchodních společností podléhají podstatné nižší úrovni ochrany, než například majetkové poměry fyzických osob.

Ohledně poukazu žalovaného na ustanovení daňového řádu upravující neveřejnost daňového řízení a povinnost mlčenlivosti, městský soud uvedl, že žalobce nežádal o informace přímo se vztahující k daňovému řízení. Daňový řád byl v této věci předpisem použitým toliko subsidiárně, ve věci vlastního výkonu rozhodnutí správního orgánu vydaného v řízení vedeném podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odkaz žalovaného na povinnost zachovávat mlčenlivost a princip neveřejnosti nemohl obstát též s poukazem na to, že obdobná omezení se uplatňují i v jiných řízeních a přitom z nich nejsou vyvozovány kategorické závěry o nemožnosti požadované informace poskytnout (například řízení podle správního řádu), o čemž svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu v těchto věcech. Příkladem městský soud uvedl, že i v případě soudního řízení bez účasti veřejnosti platí informační povinnost, ledaže jde o informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků [§ 11 odst. 4 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím].

Závěrem městský soud konstatoval, že i pokud by sdílel názor žalovaného o nemožnosti poskytnutí informací s ohledem na ustanovení daňového řádu upravující neveřejnost daňového řízení a povinnost zachovávat mlčenlivost (což nesdílí), žalovaný neprokázal existenci žádného z důvodů, pro který Listina připouští omezení práva na informace (čl. 17 odst. 4 Listiny).

V důsledku výše popsaného městský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí obou instancí a přímo nařídil povinnému subjektu informace poskytnout.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“); rozsudek tedy považuje za nezákonný a nepřezkoumatelný.

Nepřezkoumatelnost stěžovatel spatřuje v nedostatečném odůvodnění vztahu povinnosti mlčenlivosti v rámci daňového řízení a úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím. Soudu vytýká zejména to, že neobjasnil, zda je tato povinnost ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v postavení zákona *lex specialis*, nebo je-li tomu naopak.

Nezákonnost uvedeného rozsudku, tedy nesprávné posouzení právní otázky, stěžovatel spojuje s názorem městského soudu, dle kterého by měl být správce daně (zde Úřad) v rámci informační povinnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinen poskytnout informace, které se týkají daňového řízení vedeného podle daňového řádu (resp. ZSDP). S tím stěžovatel nesouhlasí, přičemž namítá, že akceptováním tohoto

názoru by došlo k prolomení mlčenlivosti, jako jedné ze základních zásad daňového řízení, a to se všemi s tím spojenými důsledky.

Správní delikty společnosti DOGROSE byly projednány postupem dle správního řádu, jehož výsledkem bylo i uložení pokut. V rámci jejich vymáhání se, s odkazem na ustanovení § 106 odst. 3 správního řádu, uplatnil postup pro správu daní. Proto je podle stěžovatele evidentní, že uložené pokuty jsou daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu, a požadované informace se týkají daňového řízení. Daňový řád pak v § 9 odst. 1 uvádí, že správa daní je neveřejná a osoby zúčastněné na správě daní a úřední osoby jsou povinny zachovávat mlčenlivost o všem, co se v souvislosti se správou daní dozvěděly. Povinnost zachovávat mlčenlivost plyne též z ustanovení § 52 daňového řádu. O porušení povinnosti mlčenlivosti se nejedná pouze v případech, které jsou taxativně uvedeny v § 53 daňového řádu. Stěžovatel je tedy toho názoru, že zaměstnanci Úřadu vedly se společnosti DOGROSE daňové řízení podle daňového řádu a v případě poskytnutí žalobcem požadovaných informací by z jejich strany bezpochyby došlo k porušení mlčenlivosti podle § 9 a § 52 daňového řádu, neboť žalobce není taxativně vyjmenovanou oprávněnou osobou k poskytnutí informací souvisejících s daňovým řízením (již zmíněný § 53 daňového řádu). Stěžovatel si je vědom Listinou zaručeného práva občanů na informace, nicméně uvádí, že toto právo může být omezeno zákonem. A právě daňový řád, zcela v souladu s Listinou, takové omezení umožňuje. V důsledku výše uvedeného nelze souhlasit ani s názorem soudu, že neposkytnutím požadovaných informací by došlo k odepření práva na informace o veřejných prostředcích, neboť tyto jsou chápany jako daně a vztahuje se na ně povinnost mlčenlivosti. Pokud ale soud dospěl k závěru, že veřejné prostředky – příjmy veřejných rozpočtů, tedy rovněž daně - podléhají kontrole veřejnosti, lze učinit závěr, že kdokoli má právo žádat správce daně o informaci, zda jiný subjekt uhradil daň včas a v plné výši. S tímto názorem stěžovatel zásadně nesouhlasí, neboť jeho důsledkem by byla veřejnost daňového řízení.

Stěžovatel závěrem poukazuje na ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého se tento zákon nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního předpisu. Daňový řád přitom v plném rozsahu splňuje požadavky na zvláštní zákon (*lex specialis*) vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím, neboť komplexně upravuje, na jaké případy a informace se daňový řád vztahuje, za jakých podmínek a kdo může poskytnout informace o daňovém řízení, taxativně uvádí i oprávněné osoby a určuje způsob ochrany informací a postihy za nedodržení mlčenlivosti.

Žalobce ve svém vyjádření vyslovil přesvědčení o věcné správnosti rozsudku městského soudu a o nedůvodnosti kasační stížnosti. Poukázal zejména na to, že informace, o které žádal, směřovaly zejména k zjištění, zda orgán veřejné správy řádně spravuje veřejné prostředky a zda řádně vymáhá pohledávky, které eviduje. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

V logice přezkumu rozhodnutí krajských soudů se Nejvyšší správní soud vždy zabývá předně otázkou jejich přezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71, všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné z www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, že musí být zohledněna i tehdy, pokud to stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). V tomto řízení je namítána nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť stěžovatel tvrdí, že se soud dostatečně nevypořádal s otázkou povinnosti mlčenlivosti v daňovém řízení, respektive s tím, je-li povinnost mlčenlivosti podle daňového řádu v postavení speciální úpravy ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím (nebo zda je to naopak). Z konstantní judikatury zdejšího soudu vyplývá, že tento typ nepřezkoumatelnosti je dán především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (například rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích soudního rozhodnutí. Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze žalobních námitek (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 (publ. pod. č. 689/20005 Sb. NSS). Obdobně se zdejší soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud však po přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu výše popsanou vadu neshledal. Namítá-li stěžovatel, že se soud nevypořádal s otázkou mlčenlivosti stanovenou daňovým řádem, nelze mu dát zapravdu. Městský soud ve svém rozsudku především vyloučil, že by se informace požadované žalobcem přímo vztahovaly k daňovému řízení, přičemž poukázal na to, že daňový řád byl v této věci použit pouze jako předpis subsidiární, ve věci vlastního výkonu rozhodnutí správního orgánu, vydaného v řízení vedeném podle správního řádu. Dále se městský soud k této otázce vyjádřil též v rovině obecné, když uvedl, že princip neveřejnosti a povinnost mlčenlivosti nejsou výsadou pouze daňového řízení, nýbrž že jsou imanentní i jiným řízením [správní řízení (s výjimkou § 49 správního řádu), soudní řízení po vyloučení veřejnosti apod.], přičemž z těchto omezení nejsou v těchto řízeních vyvozovány tak kategorické závěry, jak to činí stěžovatel. I o těchto řízeních je možno poskytovat informace třetím osobám, za podmínek stanovených v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Co se týká otázky speciality povinnosti mlčenlivosti stanovené v daňovém řádu vůči úpravě zákona o svobodném přístupu k informacím, lze z právního názoru městského soudu dovodit, že tento vztah neshledal, uvedl-li, že daňový řád byl v tomto případě použít pouze jako předpis subsidiární, a že informace požadované žalobcem mají být poskytnuty v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdejší soud k této námitce zdůrazňuje, že řízení o žalobě je ovládáno dispoziční zásadou, v níž se zrcadlí ústavně garantovaný princip autonomie vůle. Tato zásada, mimo jiné, znamená, že rozsah přezkumu rozhodnutí správního orgánu, tedy i obsah námitek, se kterými je soud povinen

se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat, záleží na účastnících. Poněvadž tato otázka nebyla nastolena ani v žalobě, ani ve stěžovatelově vyjádření k žalobě, městský soud neměl povinnost se k ní explicitně vyjádřit. V důsledku výše uvedeného lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud stěžovatelem tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal.

Pro objasnění vztahu institutu mlčenlivosti (upravené daňovým řádem) a úpravy poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je vhodné doplnit, že úprava mlčenlivosti v daňovém řádu (§ 52), respektive ZSDP (§ 24) není a nebyla speciální úpravou k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon totiž obsahuje ustanovení o generálním prolomení mlčenlivosti, neboť ve svém § 19 uvádí, že *umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony*. Střet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je tak výslovně vyřešen ve prospěch poskytování informací. Žádné ustanovení daňového řádu (ZSDP) neobsahuje (neobsahovalo) speciální ustanovení, které by užití § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím vylučovalo. Poskytnutí požadovaných informací proto nemůže být porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost lze, samozřejmě, v konkrétních případech odepřít, nikoli však s odkazem na tuto zákonnou povinnost, ale proto, že se jedná o některý z důvodů pro odepření informací, definovaných zákonem o svobodném přístupu k informacím (ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, a další omezení dle § 11 zákona). Ke vzájemnému vztahu povinnosti mlčenlivosti a práva na poskytování informací se ostatně zdejší soud opakovaně vyslovil. Například v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006 - 57, uvedl, že *„[p]ovinnost mlčenlivosti upravená § 24a zákona o VZP* (zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky – pozn. NSS) *a § 23 zákona č. 592/1992 Sb., k níž odkazy v poznámce pod čarou směřovaly, nemá ve svém důsledku omezit aplikaci zákona č. 106/1999 Sb. Opačný přístup by vedl k absurdním závěrům, že podle zákona č. 106/1999 Sb. by informace sice být poskytnuta měla, ale s ohledem na povinnost mlčenlivosti konkrétních zaměstnanců VZP ji současně poskytnout nelze.“* Tento závěr lze nepochybně vztáhnout i na nyní řešenou věc, neboť úprava mlčenlivosti, byť zakotvená v různých předpisech, je principiálně vždy stejná. Je třeba též zmínit, že povinnost mlčenlivosti je vztažena pouze k jednotlivým fyzickým osobám, typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu, netýká se však povinného subjektu jako celku, respektive netýká se jej v situaci, kdy je naopak povinen vykonávat svou veřejnoprávní působnost v oblasti poskytování informací, stanovenou mu informačními zákony. Normativně zakotvená povinnost mlčenlivosti se tedy v posuzované věci týká pouze *úředních osob a osob zúčastněných na správě daní* (§ 52 odst. 1 daňového řádu), respektive *pracovníků správce daně, jakož i třetích osob, které byly jakkoliv zúčastněny na daňovém řízení* (§ 24 odst. 1 ZSDP). Nejde tedy o povinnost správního orgánu, jako veřejnoprávního subjektu, který má zákonem svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, zde správy daní. Správní orgán (zde v postavení povinného subjektu) tak povinnost mlčenlivosti neváže; vázán je naopak povinností poskytnout informaci, kterou žadatel požaduje, pokud to zákon o svobodném přístupu k informacím nebo jiný právní předpis výslovně nezakazuje.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stěžovatelovou argumentací navozující otázku, zda bylo vůbec namístě při posuzování žádostí žalobce postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel je toho názoru, že nikoliv; má za to, že daňový řad splňuje požadavky na speciální zákon, jak to předpokládá ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, které definuje případy, na něž se jeho (jinak univerzální) působnost nevztahuje. S tímto názorem se zdejší soud neztotožňuje. Postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím je totiž vyloučen speciální úpravou pouze tehdy, stanoví-li zvláštní právní předpis komplexní právní úpravu podmínek a provedení práva na informace, tj. úpravu, která uceleným způsobem provádí ústavně zaručené právo na informace, tedy stanoví mj. postup poskytování informací, zejména vyřízení žádosti, včetně jejich náležitostí, a též prostředky právní obrany žadatelů o informace. Tento závěr vychází z dikce posledně zmiňovaného ustanovení, dle kterého se zákon o svobodném přístupu k informacím *nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*. Specialitu určité právní úpravy je nicméně třeba posuzovat nikoliv mechanicky, nýbrž je nutné vždy zvážit její celkový obsah, smysl a podmínky její aplikace. K takovým zvláštním úpravám lze zařadit například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, nebo též úpravu žádosti o nahlížení účastníka do správního spisu, která je komplexně upravena v § 38 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007 – 78; jeho závěry jsou plně aplikovatelné i na recentní podobu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Pokud jde o úpravu poskytování informací obsaženou v daňovém řádu, lze se stěžovatelem souhlasit pouze v tom, že daňový řád tuto problematiku určitým způsobem upravuje; postihuje však jen některé aspekty věci, které jsou vyžadovány pro vyloučení aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím. Daňový řád tak upravuje zejména informační povinnosti správce daně, tj. uvádí, jaké informace je správce povinen zveřejnit, a dále zakotvuje povinnost orgánů veřejné moci a osob bezplatně poskytovat správci daně informace na jeho vyžádání. Neřeší však již například otázky týkající se podávání žádostí o informace, způsob jejich vyřizování, důvody pro odmítnutí, ani opravné prostředky. Je tedy zřejmé, že tato úprava podmínky § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nesplňuje; nejde o komplexní právní úpravu poskytování informací, a nemůže proto aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučit. Pro úplnost je třeba dodat, že tyto závěry plně dopadají i na úpravu ZSDP, který byl ve věci exekucí využíván do konce roku 2010. Ani tento předpis neobsahoval komplexní právní úpravu poskytování informací na základě žádostí.

S ohledem na uvedené lze tedy konstatovat, že v posuzované věci byl na žádosti žalobce plně aplikovatelný režim zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud tak (i bez tohoto obsáhlého odůvodnění) dospěl ke stejnému, tedy správnému, závěru.

Stěžovatel dále tvrdí, že při vymáhání pokut uložených společnosti DOGROSE bylo nutno postupovat podle daňového řádu, jako předpisu subsidiárního vůči správnímu řádu ve věci výkonu rozhodnutí. Z toho dovozuje tři zásadní argumenty, proč je rozhodnutí městského soudu nezákonné. Za prvé má za to, že uložené pokuty jsou daněmi a sdílejí tak s nimi stejný režim; za druhé, právě s ohledem na to, že se jedná o daně, nelze

informace o nich poskytnout, aniž by došlo k porušení povinnosti mlčenlivosti, jak je stanovena daňovým řádem; za třetí namítá, že daňové řízení je neveřejné, a proto poskytnutím informací dochází rovněž k popření tohoto stěžejního principu.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že při vymáhání pokut od společnosti DOGROSE bylo, v souladu s ustanovením § 106 odst. 3 správního řádu, postupováno v procesním režimu daňového řádu (do konce roku 2010 dle ZSDP). V souladu s dikcí § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu pak byly uložené pokuty, při jejich vymáhání, považovány za *daně* v širším smyslu. Zde je však na místě objasnit podstatu právě zmíněného ustanovení. To sice na jedné straně uvádí, že se daní rozumí též *peněžité plnění v rámci dělené správy*, na straně druhé však obsahuje výslovný dodatek, omezující definici tohoto pojmu pouze *pro účely tohoto zákona.* Lze tak jistě souhlasit s tím, že s ohledem na dikci zmíněného ustanovení, lze vymáhané pokuty považovat za daň v širším smyslu, avšak pouze v rámci postupů prováděných podle daňového řádu. Pokud se ale žalobce domáhal informací o tom, zda byly uložené pokuty vymoženy, případně kdy a jak k jejich vymožení došlo, rozhodování o těchto žádostech a případné (ne)poskytnutí požadovaných informací probíhalo, jak již bylo vyloženo, zcela v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím; v rámci tohoto postupu pak nebylo možné o pokutách uvažovat jako o daních ve smyslu legislativní zkratky platné výlučně pro daňový řád a jejich poskytnutí z tohoto důvodu odmítnout. Pokud jde o postup při vymáhání placení uložených pokut do konce roku 2010, v ustanovení § 1 odst. 4 ZSDP bylo stanoveno, že byla-li rozhodnutím uložena *platební povinnost* do státního či územního rozpočtu (tj. i pokuta), postupovalo se při jejím placení, popřípadě vymáhání, podle části šesté tohoto zákona - *placení daní*; ustanovení ostatních částí (tj. i části první zahrnující mj. úpravu mlčenlivosti) měla být použita pouze v případě, bylo-li to nezbytné pro uplatnění části šesté. Tyto *platební povinnosti* však nebyly podřaditelné pod definici daní, uvedenou v § 1 odst. 1 ZSDP, pouze při jejich správě (tedy i vymáhání) bylo předpokládáno použití některých procesních postupů správy daní.

Nad rámec uvedeného je třeba upozornit, že zákon o svobodném přístupu k informacím zcela jednoznačně počítá i s poskytováním informací získaných při správě daní, či jiných (para)fiskálních povinností, neboť v § 10 upravuje podmínky, kdy nelze informace *zjištěné na základě zákonů o daních* poskytnout. Konkrétně uvádí, že *informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních (...) povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne*. Je tedy evidentní, že působnosti tohoto zákona se nevymykají ani informace z tohoto typu řízení, je zde pouze nastavena určitá restrikce. Tuto restrikci ovšem nelze rozšiřovat odkazem na ustanovení daňového řádu, jak se domnívá stěžovatel. Při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného článkem 17 Listiny, provedeného mj. zákonem o svobodném přístupu k informacím, je pak třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat *restriktivním způsobem*, což lze dovodit též z judikatury Ústavního soudu (viz například nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, in www.nalus.usoud.cz). Obdobně se vyjádřil i zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 - 38, publikovaném pod č. 74/2004 Sb. NSS.

Ve světle výše uvedeného, by bylo možné žalobcem požadované informace odmítnout pouze na základě již výše zmiňovaných zákonných důvodů (ochrana osobních

údajů, obchodního tajemství, apod.). S ohledem na povahu žalobcem požadovaných informací a posouzení jednotlivých důvodů pro odepření poskytnutí informací se jeví jedinou možností pro jejich odmítnutí pouze situace, byly-li by tyto informace *získány na základě zákonů o daních*, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení a zároveň by je bylo možné subsumovat pod pojem *majetkové poměry osoby, která není povinným subjektem* (§ 10 zákona o svobodném přístupu k informacím); tímto způsobem jejich odmítnutí ostatně odůvodnil i stěžovatel. Zde však vyvstává otázka, co lze chápat pod pojmem *majetkové poměry*. Tento pojem sice není legislativně definován, je jím však nutno rozumět veškerá majetková aktiva i pasiva fyzických a právnických osob. Zdejší soud se již v minulosti k tomuto pojmu vyjádřil, když například v rozsudku ze dne 5. 3. 2009, č. j. 5 As 31/2007 - 75 uvedl, že *„[m]ajetkové poměry fyzických a právnických osob (...) tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávním subjektům či vůči státu.“* Správci daně v daňovém řízení získávají na základě *zákonů o daních* (zejména z daňových hlášení, daňových kontrol či místních šetření) právě takové informace o majetkových poměrech (srov. například ustanovení § 78 daňového řádu); tyto informace slouží k tomu, aby mohlo být rozhodováno ve věcech daní, tedy aby byl naplněn účel správy daní, uvedený v ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu. Pouze informace tohoto typu, tedy o majetkových poměrech daňových subjektů či jiných (třetích) osob, jsou vyloučeny z jejich informační povinnosti.

Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci k závěru, že žalobce bezpochyby ve svých pěti žádostech nepožadoval sdělení informací o majetkových poměrech osoby, jež není povinným subjektem, získaných na základě zákonů o daních, ale dožadoval se informací, zda, kdy a jak došlo k vymožení konkrétních částek, představujících pravomocně uložené pokuty. Šlo tedy o informace, zda Úřad, jakožto exekuční správní orgán, dostál své povinnosti vymoci od společnosti DOGROSE pravomocnými rozhodnutími uložená peněžitá plnění. Jelikož je vymahatelná pokuta, uložená ve stavebním řízení, peněžitým plněním, jehož příjemcem je rozpočet, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil (§ 183 odst. 2 stavebního zákona), jde v daném případě o rozpočtový příjem obce a patří tak k jejím veřejným peněžním prostředkům. Hospodaření obce musí být vykonáváno účelně (§ 38 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti [srov. § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, o možnosti nahlížení do rozpočtu obce]. Proto nelze informování občanů o příjmech (a výdajích) obecního rozpočtu omezit stěžovatelem navrhovaným způsobem. Na základě výše uvedeného tedy nebylo možné aplikovat zákonné omezení podle § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím a s odkazem na něj informace, požadované v prvých pěti žádostech, neposkytnout.

Pokud jde o šestou žádost, v níž žalobce požadoval informace o všech pohledávkách, které eviduje Městská část Praha 4 vůči společnosti DOGROSE, tato žádost má jinou povahu, než pět žádostí předešlých a vzhledem k této skutečnosti je třeba možnost poskytnutí této informace posoudit samostatně. Předně je třeba zdůraznit, že městský soud nepochybil ani v této otázce. Právní úprava poskytování informací totiž informace o pohledávkách povinných subjektů obecně poskytovat nezakazuje. Na základě

žalobcovy žádosti tak bylo třeba poskytnout informace o všech evidovaných pohledávkách; bez rozdílu, zda měly soukromoprávní či veřejnoprávní základ, jestli byly výsledkem činnosti v samostatné či přenesené působnosti povinného subjektu, nebo zda byly splatné či nesplatné, apod., s výjimkou těch, které byl povinný subjekt povinen z informační povinnosti vyloučit s odkazem na již výše zmíněné zákonné důvody pro jejich odepření (§ 7 - § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím). V posuzované věci tak bylo nejpravděpodobněji možné vyloučit zejména informace získané na základě *zákonů o daních*, tedy s odkazem na stěžovatelem akcentovaný § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud má za to, že samotné poskytnutí informace, jaké všechny pohledávky (včetně pohledávek fiskálních) eviduje Městská část Praha 4 vůči společnosti DOGROSE, žádným způsobem nevypovídá o majetkových poměrech této společnosti, neboť z nich nelze zjistit žádné podstatné informace o jejím hospodaření, o stavu jejího majetku, apod.; proto nebyl dán žádný důvod k odepření jejich poskytnutí. Nelze souhlasit s argumentem stěžovatele, že by v případě akceptování závěru o povinnosti poskytnout informace požadované žalobcem, bylo na žádost určitého subjektu nutno poskytovat rovněž informace o tom, zda jiný subjekt (zaměstnanec, právník, atd.) uhradil včas a v plné výši do rozpočtu daň (daň z příjmů, daň z nemovitostí, atd.). Právě takové informace získané na základě daňových zákonů by již mohly být vyňaty z informační povinnosti povinného subjektu, protože mohou mít v konkrétních případech vypovídací hodnotu o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem; z informace o výši daně z příjmů lze dospět k představě o výši příjmů této osoby, z informace o tom, zda určitý subjekt uhradil daň z nemovitostí, a v jaké výši, lze zjistit, zda je vlastníkem nemovitosti a zjistitelná je zároveň její přibližná hodnota a parametry, atd. Právě informace takového druhu lze dle zákonné dikce vyloučit i v tomto případě a žalobci je neposkytnout.

Co se týká stěžovatelova tvrzení o porušení zásady neveřejnosti daňového řízení, jíž městský soud přiléhavě konstatoval, že daňové řízení není jediným řízením, ve kterém se tato zásada uplatňuje, a přesto se informace z jiných neveřejných řízení poskytují. Jakkoli se pro exekuci peněžitých plnění uplatňuje *postup* pro správu daní, která je neveřejná, tato neveřejnost se uplatní pouze v jejím průběhu. V případě již ukončeného postupu však zásada neveřejnosti nijak nepřekáží tomu, aby kdokoliv požadoval informace z tohoto řízení, byť, pochopitelně, s restrikcemi výše popsanými, tedy v intencích zákona o svobodném přístupu k informacím. V obdobné věci se již vyjádřil i zdejší soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 As 40/2004 - 62, ve kterém uvedl, že *„[n]eveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezují samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu. Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsoby předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“* I když se tato věc netýkala daňového řízení, ale neveřejné schůze rady obce, je princip prolomení principu neveřejnosti, ve vztahu k povinnosti poskytnout požadovanou informaci, použitelný i v nyní projednávané věci. Opačnou argumentaci nelze přijmout též proto, že i správní řízení je ve většině případů neveřejné a akceptování této argumentace by vedlo k úplnému obsahovému vyprázdnění zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť drtivá většina výkonu státní správy probíhá právě ve správních řízeních (srov.

Černín, K., *Právo na informace o výsledku státní kontroly*, 2010, dostupné z ASPI). V důsledku výše uvedeného není ani tato námitka důvodnou.

Vzhledem k uvedenému nelze městskému soudu ničeho vytknout, pokud naznal, že požadované informace v daném případě nelze vyjmout z informační povinnosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, a to ani s poukazem na § 10 tohoto zákona, ani na ustanovení daňového řádu upravující neveřejnost daňového řízení a povinnost mlčenlivosti. Správně tedy zrušil rozhodnutí Úřadu i stěžovatele a přímo nařídil povinnému subjektu tyto informace poskytnout.

Ze všech shora vyložených důvodů tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti fakticky úspěšný, neboť rozsudek, jehož vydání se domáhal, zůstal rozhodnutím zdejšího soudu nedotčen, a proto mu právo na náhradu nákladů tohoto řízení náleží. Výše těchto nákladů je představována náklady na zastoupení advokátem, a to odměnou za dva úkony právní služby, tedy převzetí a příprava zastoupení a sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, ve výši 2 x 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], spolu s náhradou hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Výše daně, vypočtená podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., činí 960 Kč. Celkem byla stanovena odměna ve výši 5760 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 20. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu