

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Petr Weissové v právní věci žalobce: **Ing. R. L.**, zastoupeného Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Generální finanční ředitelství**, se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2015, čj. 64038/15/7500-20080-050378, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 4. 2017, čj. 62 A 151/2015-31,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 4. 2017, čj. 62 A 151/2015-31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Úvod:

Finanční ředitelství v Brně částečně odmítlo žalobcovu žádost o poskytnutí informace; žalobcovo odvolání žalovaný zamítl. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, které krajský soud vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného i povinného subjektu, jemuž zároveň přikázal poskytnout požadovanou informaci v plném rozsahu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti žalovaného zrušil rozhodnutí krajského soudu i žalovaného. Žalovaný tedy znovu rozhodoval o odvolání, které opět zamítl. Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou však krajský soud zamítl. Žalobce napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat důvody pro neposkytnutí informace, která je vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 4. 2010, čj. 5672/10-1500-703157, Finanční ředitelství v Brně (dále jen „finanční ředitelství“) částečně odmítlo žádost žalobce o poskytnutí informace, celého metodického materiálu „Změny zákona o daních z příjmu pro poplatníky DPPO účinné od 1. 1. 2008 - materiál ke školením, č. j. 16643-08-1200-702170,“ včetně jeho příloh (dále jen „metodický materiál“).

[2] Žalobce napadl rozhodnutí odvoláním, které Ministerstvo financí zamítlo rozhodnutím ze dne 31. 5. 2010, čj. 43/57879/2010-431.

II.

[3] Žalobce proti rozhodnutí ministerstva podal žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 31. 3. 2014, čj. 9 A 163/2010-58, zrušil rozhodnutí ministerstva i rozhodnutí finančního ředitelství (výrok I.) a nařídil Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, aby ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobci požadovanou informaci (výrok II.).

[4] Ministerstvo brojilo proti rozsudku městského soudu v rozsahu výroku II. kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 4. 2015, čj. 8 As 108/2015-53, zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí ministerstva a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že ministerstvo (resp. finanční ředitelství) správně podřadilo metodický materiál pod pojem vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Podřadí-li povinný subjekt požadovanou informaci pod pojem vnitřní pokyn, musí následně uvážit, zda je v konkrétním případě nezbytné odepřít poskytnutí informace a svůj postup řádně zdůvodnit. V opačném případě zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Ministerstvo i finanční ředitelství ale rezignovaly na provedení úvahy o nezbytnosti omezení poskytnutí požadované informace; rozhodnutí obou správních orgánů proto trpí nepřezkoumatelností. Městský soud postupoval dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, zrušil rozhodnutí obou správních orgánů a nařídil povinnému subjektu poskytnout požadované informace. Nejvyšší správní soud uzavřel, že městský soud nemohl postupovat dle citovaného ustanovení v případě, že bylo napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Správně byl městský soud povinen zrušit nepřezkoumatelné správní rozhodnutí; neučinil-li tak, je i jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[6] Finanční ředitelství v Brně, které ve věci původně rozhodovalo, bylo ke dni 31. 12. 2012 zrušeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství. O odvolání žalobce proto rozhodovalo Generální finanční ředitelství (žalovaný), jako nejblíže nadřízený orgán. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2015, čj. 64038/15/7500-20080-050378, odvolání zamítl.

[7] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 5. 4. 2017, čj. 62 A 151/2015-31, žalobu zamítl. Souhlasil se žalovaným, že důraz na správnou interpretaci zákona a vyloučení mylné interpretace

materiálu určeného pro školení zaměstnanců finančních úřadů stojí nad zájmem žalobce na poskytnutí informace. Uvedený materiál totiž může vyznít jinak, je-li jeho obsah prezentován při školení za současného poskytnutí doplňkových informací, a jinak, je-li poskytnut bez výkladu. Soud se ztotožnil s žalovaným, že je v obecném zájmu, aby nebyl zveřejněn materiál, který by mohl v řadách veřejnosti způsobit nejasnosti či dokonce zmatení.

III.

[8] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel namítl, že neexistuje legitimní důvod pro odepření požadované informace. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 108/2015-53 je obsahem požadovaného materiálu popis platné právní úpravy doplněné o příklady, který neobsahuje závazný výklad. Zveřejněním dokumentu dle stěžovatele nedojde k vyzrazení žádných informací, které by nebylo možné dovodit přímo ze zákona. Uvedené informace jsou nadto veřejně přístupné ve Sbírce zákonů a lze je dohledat v odborných publikacích. Protože metodický materiál popisuje jen skutkové podstaty daně z příjmu právnických osob za rok 2008 a nesouvisí s otázkou správného stanovení daňové povinnosti, nebude oslaben boj proti daňovým únikům.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že byl metodický materiál koncipován jako učební pomůcka, neobsahoval závazná pravidla postupu pracovníků finanční správy, ale pouze názory osob připravujících školení. Jeho účelem bylo informovat zaměstnance finančních úřadů o změně právní úpravy v oblasti daní z příjmů právnických osob, nikoliv závazně interpretovat právní normy. Svou povahou se jednalo o dílčí mezitímní informaci vnitřního charakteru, jejíž zveřejnění není ve veřejném zájmu.

[10] Zpřístupněním metodického materiálu by mohlo způsobit mylnou interpretaci zákona. Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že poskytnutím informace by nezískal jiné informace než ty, které jsou mu známy z právních předpisů a judikatury. S ohledem na to, že požadovaná informace není závazná a jde pouze o názor několika zaměstnanců Finanční správy České republiky, může mít zavádějící charakter a její nezveřejnění je ve veřejném zájmu.

V.

[11] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Právo na informace je základním politickým právem zakotveným na ústavní úrovni. Jakákoliv omezení přístupu k informacím vztahujícím se k působnosti subjektů specifikovaných v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím musí být

stanovena zákonem a musí jít, ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, „*o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“

[14] Žalovaný i krajský soud dospěli k závěru, že metodický materiál je vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě dle judikatury Nejvyššího správního soudu musí povinný subjekt uvážit, zda je v konkrétním případě omezení práva na informace nezbytné. Nejedná se totiž o důvod, pro nějž musí být odepřeno poskytnutí informace vždy. Zákon naopak umožnil (a současně tím i přikázal) povinnému subjektu, aby při svém rozhodnutí užil správního uvážení, tj. aby zhodnotil, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě legitimní (srov. rozsudek čj. 1 As 105/2010-73).

[15] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 78/2014-41 platí, že „[p]*řed použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků*“.

[16] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda skutečně existovaly legitimní důvody pro omezení přístupu k požadované informaci, jak je ve svých rozhodnutích dovodili žalovaný a krajský soud. Žalovaný uvedl, že metodický materiál obsahuje informace, které by mohly být mylně interpretovány veřejností, jako výklad novelizací dotčené právní normy. Metodický materiál vyjadřuje názory několika úředních osob, které se na jeho tvorbě podílely. V případě jeho zveřejnění by se veřejnost mohla nesprávně domnívat, že se jedná o stanovisko povinného subjektu, které je závazné pro úřední osoby, ačkoli měl dokument sloužit výhradně studijním účelům. Dle žalovaného by následné zveřejnění požadované informace mohlo vytvořit prostor pro vznik právní nejistoty, který by mohl vyústit v další spory s daňovými subjekty, jež budou očekávat, že povinný subjekt bude postupovat způsobem popsaným v metodickém materiálu.

[17] Krajský soud souhlasil s žalovaným, že důraz na správnou interpretaci zákona v tomto případě stojí nad zájmem stěžovatele. Materiál vytvořený pro účely školení pracovníků finančních úřadů může vyznít jinak, je-li jeho obsah prezentován při školení spolu s doplňujícími informacemi, a jinak, je-li poskytnut bez dalšího.

[18] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 108/2015-53 byl materiál „*zpracován jako podrobná příručka ke změnám v oblasti daní z příjmů právnických osob k datu 1. 1. 2008. Jedná se o didaktický popis platné právní úpravy doplněný o názorné příklady, který ale neobsahuje závazný výklad jdoucí nad rámec doslovného znění dotčených ustanovení. Nestanoví postup správních orgánů při aplikaci předmětných ustanovení, který by nebyl seznatelný z textu zákona.*“

[19] Nejvyšší správní soud se obdobnou situací zabýval v rozsudku čj. 1 As 70/2013-58, který se rovněž týkal stěžovatele. V dané věci se domáhal zpřístupnění úplného metodického materiálu k ukládání pokut podle zákona o účetnictví. Kasační soud posoudil předmětný dokument jako vnitřní pokyn ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, protože se jednalo o didaktický materiál, který neobsahoval vlastní

autoritativní výklad právních norem ani sjednocující pravidla pro výkon pravomoci v dané oblasti. K důvodům pro odepření poskytnutí informace první senát uvedl, že „[s]*kutečnosti, jimiž žalovaný legitimizuje odepření informace, neobstojí v konfrontaci s obsahem požadovaného dokumentu. Jak soud uvedl již shora, metodická pomůcka neobsahuje žádné informace, které nevyplývají již přímo z aplikovatelných právních předpisů a k nim se vztahující veřejně přístupné judikatury. Svojí povahou jde o popis právní úpravy kombinovaný s návodem k vedení správního řízení. Zveřejněním tohoto dokumentu nedojde k vyzrazení žádných informací, které by nebylo lze odvodit přímo ze zákona. Argumentuje-li žalovaný tím, že by si daňové subjekty mohly nastavit podmínky pro ukládání pokut a spekulovat s tím, není zcela zřejmé, co tím myslí. Podmínky pro ukládání pokut (horní hranice pokuty, kritéria pro stanovení výše pokuty apod.) jsou upraveny v zákoně o účetnictví, s nímž se může kdokoliv seznámit ve Sbírce zákonů. Zveřejněním metodické pomůcky tak dojde pouze ke zpřístupnění informací, které jsou beztak veřejně přístupné [resp. musí být veřejně přístupné, viz § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv] a které by byl schopen sestavit každý profesionál v oblasti práva zabývající se problematikou správního trestání, resp. které lze dohledat v odborných publikacích z tohoto oboru.*

[20] S ohledem na uvedenou judikaturu lze souhlasit se stěžovatelem, že obsahem požadovaného materiálu je popis tehdy platné právní úpravy doplněné o příklady, který neobsahuje závazný výklad; zveřejněním dokumentu proto nedojde k vyzrazení žádných informací, které by nebylo možné dovodit přímo ze zákona. Uvedené informace jsou již veřejně přístupné ve Sbírce zákonů, popřípadě v odborné literatuře.

[21] Samotný materiál je nadto nadepsán jako „*Metodický materiál ke školení pracovníků FÚ v působnosti FŘ v Brně*“. Nemůže být proto pochyb o povaze a závaznosti požadovaného dokumentu, který byl již dle názvu určen pouze ke školení pracovníků finančního úřadu; nejednalo se o dokument, kterým by se závazně určoval postup úředníků finančního úřadu či výklad daného právního předpisu. Není tudíž důvodná obava žalovaného a krajského soudu, že by zveřejnění požadované informace mohlo způsobit v řadách veřejnosti nejasnosti či dokonce zmatení.

[22] Správní úvaha žalovaného, která vyústila v závěr o částečném neposkytnutí informace, vychází z mylného předpokladu existence legitimních důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace. Krajský soud se namísto toho, aby rozhodnutí žalovaného zrušil, nesprávně ztotožnil s jeho názorem. Námitka stěžovatele je tedy důvodná.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí: „*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.*“ Krajský soud proto v dalším

řízení bude muset zjistit, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí požadované informace. Pokud zjistí, že tu jiný důvod pro odmítnutí žádosti stěžovatele o informace není, bude muset zrušit rozhodnutí žalovaného o odvolání a rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti a současně nařídit povinnému subjektu požadované informace poskytnout v plném rozsahu.

[25] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 7. září 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu