

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **JUDr. J. V.,** zastoupen JUDr. Michalem Božkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: Ministerstvo financí, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2018, č. j. 8 A 109/2017-35,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2018, č. j. 8 A 109/2017 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce žádostí ze dne 20. 2. 2017 požádal podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o svobodném přístupu k informacím“) Generální finanční ředitelství o následující informace (dokumenty):

a) *Metodická pomůcka č. 17/2012, Schéma řetězového podvodu*;
b) *Taktické a operativní postupy při aplikaci zvláštního zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň podle § 103 zákona č. 235/2014 Sb.*;
c) *Metodická pomůcka k postupu k odstranění pochybností č. j. 65447/14/7100-40124-011654*;
d) *Metodická pomůcka k šetření řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty tzv. systémem jedné hlavy (TMUK)*;
e) *Taktické postupy k eliminaci zapojení se obchodních korporací do řetězových podvodů na dani z přidané hodnoty č. j. 29399/15/7100-50132-202757*;
f) *Metodická pomůcka č. 1/2013 Sb. k aplikaci § 106a zákona č. 235/2004 Sb.*;

g) *Metodická pomůcka k postupu při aplikaci ručení podle zákona č. 235/2004 Sb.*;
h) *Informace Generálního finančního ředitelství ze dne 5. 3. 2013, č. j. 3308/13/7001-21002-012287*.

[2] Rozhodnutím Generálního finančního ředitelství (dále též „povinný subjekt“, či „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 3. 2017, č. j. 19600/17/97500-20080-202098, byla žádost částečně odmítnuta.
[3] Žalobce napadl rozhodnutí povinného subjektu odvoláním, a to v části, ve které mu nebyly poskytnuty dokumenty b), f) a g). Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 4. 2017, č. j. MF-12349/2017-3901-3, bylo odvolání zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Městský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Přisvědčil správním orgánům, že neposkytnuté dokumenty lze podřadit pod § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle citovaného ustanovení může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Správní orgán náležitě odůvodnil, z jakého důvodu mají požadované dokumenty povahu vnitřního pokynu a spadají do rozsahu zákonného omezení, přičemž se zabýval i legitimním zájmem na jejich neposkytnutí (rozsudky Nejvyššího správního osudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 - 64, ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73, ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58). To správní orgány odůvodnily možným ohrožením kontroly daní a analytické činnosti finanční správy. Zpřístupnění požadovaných dokumentů by mohlo vést k oslabení účelu správy daní a efektivity kontrolní činnosti, s čímž se soud ztotožnil.

III.

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele jsou závěry městského soudu a správních orgánů stran nutnosti aplikace § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nepřezkoumatelné a nesprávné. Městský soud se řádně nezabýval obsahem jednotlivých dokumentů, jejichž poskytnutí stěžovatel požadoval. Soud se nezabýval tím, zda lze neposkytnuté dokumenty podřadit pod uvedenou výjimku. Neodůvodnil možnost aplikace uvedené výjimky z obecné povinnosti veřejné správy poskytovat informace ve vztahu k předmětným dokumentům. Městský soud se dostatečně nevypořádal ani s existencí legitimního důvodu pro neposkytnutí informací. Soud pouze převzal tvrzení o existenci takového důvodu z rozhodnutí žalovaného (který jej spatřoval v možném ohrožení sledovaného cíle správy daní). Stěžovatel je přesvědčen, že zveřejnění požadovaných dokumentů nemůže ohrozit činnost finanční správy. Městský soud se nevypořádal ani s poukazem na stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2012, sp. zn. 4045/2012/VOP/KČ, dle něhož za interní pokyn nelze považovat metodiku lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení, event. pak

navrhl zrušení rozsudku a správních rozhodnutí s tím, aby soud uložil správnímu orgánu poskytnout požadované informace.

IV.

[6] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Městský soud se přezkoumatelně vyjádřil k uplatněným žalobním námitkám. Tvrzení stěžovatele o nezákonnosti rozhodnutí soudu je nutno rovněž odmítnout. Jeho závěry mají oporu v právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu. Žalovaný dále shrnul důvody uvedené již v prvostupňovém rozhodnutí, jakož i v odvolacím rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

[10] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (viz zejména rozsudky ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 - 64, ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73, a ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58) vyplývá povinnost správního orgánu (povinného subjektu) řádně odůvodnit nemožnost poskytnutí požadovaných informací. Správní uvážení [zda povinný subjekt omezí poskytnutí informace podle některého z důvodů uvedených v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím] musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí. To proto, aby soud mohl přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 - 92, ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79). Stejně tak lze poukázat na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/08, podle něhož správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují ve správním řízení. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů. Úkolem soudu ve správním soudnictví je pak „*přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného správního rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46).

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítal, že městský soud se s předmětnými neposkytnutými dokumenty ani řádně neseznámil, a přesto shledal, že se jedná o vnitřní pokyny dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[12] Tato námitka je důvodná.

[13] Stěžovatel v žádosti o informace, resp. následně v odvolání požadoval poskytnutí následujících dokumentů:

1) *Taktické a operativní postupy při aplikaci zvláštního zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň podle § 103 zákona č. 235/2014 Sb.*;

2) *Metodická pomůcka č. 1/2013 Sb. k aplikaci § 106a zákona č. 235/2004 Sb.*;

3) *Metodická pomůcka k postupu při aplikaci ručení podle zákona č. 235/2004 Sb.*

[14] Nejvyšší správní soud vyžádal od žalovaného správní spis (kterým se podle ustálené judikatury nedokazuje – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, atp.).

[15] Žalovaný zaslal Nejvyššímu správnímu soudu dne 17. 5. 2018 správní spis, ve kterém se však nacházely pouze listiny ad) 2) a 3). Nejvyšší správní soud proto vyzval žalovaného (přípisem ze dne 25. 6. 2018, č. j. 7 As 105/2018 - 35), aby mu sdělil, zda listina ad 1) existuje, a pokud ano, aby byla soudu zaslána. Dále se žalovaného dotázal, zda správní spis poskytnutý žalovaným městskému soudu obsahoval uvedenou listinu.

[16] Žalovaný v odpovědi ze dne 29. 6. 2018 sdělil, že městskému soudu byl poskytnut správní spis v rozsahu, v jakém byl dne 17. 5. 2018 postoupen Nejvyššímu správnímu soudu. Dále sdělil, že uvedená listina ad 1) existuje, náleží do neveřejné části spisu a jako takovou ji Nejvyššímu správnímu soudu předkládá. Omlouvá se za vzniklé administrativní nedopatření.

[17] Z uvedené odpovědi žalovaného tedy vyplývá, že žalovaný listinu ad 1) městskému soudu neposkytl. Městský soud tedy nemohl posoudit její obsah, jak mu to ukládá shora citovaná judikatura, avšak i přesto shledal, že listinu (resp. v ní uvedené informace) nelze stěžovateli poskytnout, neboť se jedná o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím a jeho zpřístupnění by mohlo ohrozit efektivní výběr daně z přidané hodnoty.

[18] Uvedené pochybení městského soudu vede bez dalšího k nutnosti zrušení jeho rozsudku. Uvedenou vadu nemůže zhojit Nejvyšší správní soud, neboť tento je soudem kasačním rozhodujícím o mimořádných opravných prostředcích proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví. V opačném případě by Nejvyšší správní soud rozhodoval v jediné instanci o základu sporu, což mu nepřísluší. Jak totiž zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007 - 77, *„správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřípustně zasáhl i do*

ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“ Obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 1 As 288/2016 - 65, ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 As 316/2014 - 36, ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Ads 172/2016 - 61 atp.

[19] Ostatně z rozsudku městského soudu nelze dovodit ani to, že by se městský soud důkladně zabýval zbývajícími dvěma dokumenty, jejichž poskytnutí stěžovatel požadoval, a které městskému soudu postoupeny byly. Soud se ve vztahu k nim omezil na obecná tvrzení, resp. převzetí názorů správních orgánů se závěrem, že správní orgány nepochybily, pokud neposkytly stěžovateli požadované dokumenty. Důkladnější odůvodnění bylo na místě s ohledem na zcela konkrétní námitky stěžovatele v žalobě. Městský soud nadto ani nezdůvodnil, z jakého důvodu se nezabýval poukazem stěžovatele na stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 13. 7. 2012, sp. zn. 4045/2012/VOP/KČ, dle něhož nelze dovodit povahu interního pokynu u interní metodiky lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení.

[20] Nad rámec výše uvedeného a pouze v obecné rovině soud dodává, že z úřední činnosti zjistil, že části předmětných neposkytnutých dokumentů týkajících se ručení a institutu nespolehlivého plátce jsou veřejně přístupné na internetových stránkách finanční správy v podobě informací Generálního finančního ředitelství (č. j. 3308/13/7001-21002-012287 a č. j. 101/13-121002-506729). Lze tak pochybovat o obavě městského soudu (a správních orgánů) z důsledků poskytnutí požadovaných informací, resp. alespoň jejich částí.

[21] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že nikterak nepředjímá, zda měly být předmětné dokumenty, v rozsahu, v jakém je požadoval, stěžovateli poskytnuty. Tuto úvahu musí při zohlednění právní úpravy obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím, judikatury správních soudů a po důkladném seznámení se se všemi požadovanými dokumenty (k čemuž nedošlo) učinit primárně městský soud.

[22] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyššímu správního soudu nezbylo než rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] V dalším řízení bude na městském soudu, aby se věcí v souladu se zákonem, judikaturou správních soudů a vysloveného závazného názoru Nejvyššího správního soudu znovu a důkladně zabýval. Městský soud bude věnovat náležitou pozornost obsahu všech tří stěžovatelem požadovaných dokumentů, přičemž důkladně vypořádá uplatněné žalobní námitky. Úvahy městského soudu naleznou přezkoumatelný odraz v odůvodnění jeho rozhodnutí.

[24] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 dne 26. července 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu