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 14. 9. 2018, č. j. 8 A 109/2017 - 60,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2018, č. j. 8 A 109/2017 - 60, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 20. 4. 2017, č. j. MF-12349/2017/3901-3, a rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 6. 3. 2017, č. j. 19600/17/7500-20080-202098, **se zrušují** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Michala Božka, advokáta.

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 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. 19600/17/7500-20080-202098, byla žádost částečně odmítnuta.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí povinného subjektu odvoláním, a to v části, ve které mu nebyly (ani částečně) 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 rozsudkem ze dne 20. 2. 2018, č. j. 8 A 109/2017 - 35. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost ze dne 7. 3. 2018. Nejvyšší správní soud této kasační stížnosti vyhověl a rozsudkem ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 As 105/2018 - 40, zrušil rozsudek městského soudu a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení (důvodem zrušení rozsudku byla skutečnost, že se městský soud před vydáním rozsudku neseznámil se všemi potřebnými listinami).

[5] Městský soud následně žalobu rozsudkem identifikovaným ve výroku tohoto rozhodnutí opětovně zamítl. Uvedl, že neposkytnuté dokumenty neobsahují autoritativní výklad právních norem, nýbrž jsou didaktickým materiálem sloužícím pracovníkům finanční správy. Přisvědčil tudíž správním orgánům, že je 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. Městský soud dále konstatoval, že v případě aplikace § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je povinný subjekt povinen zkoumat, zda je odepření poskytnutí informací nezbytné. V souzené věci tomu tak bylo, neboť zveřejněním požadovaných dokumentů by byla ohrožena efektivita kontrolní a analytické činnosti správy daní, jak uvedly již správní orgány. Na tomto závěru podle soudu nic nemění fakt, že části požadovaných dokumentů jsou uveřejněny na internetových stránkách finanční správy. Požadované dokumenty totiž obsahují kromě částí, jejichž zveřejnění by bylo v rozporu se zájmem na efektivní správě daní, i didaktické části, jejichž zveřejnění nic nebrání. Odepření poskytnutí dokumentů je nicméně nutné právě z důvodu existence jejich částí obsahujících informace, jejichž zveřejnění by ohrozilo efektivní správu daní.

III.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele správní orgány nepostupovaly správně, pokud jeho žádost o informace ve vztahu k předmětným třem dokumentům jako celek odmítly. Stěžovateli měly být poskytnuty alespoň části dokumentů (informace), které nelze pod zákonnou výluku podřadit. Stěžovatel v této souvislosti poukazoval na to, že orgány finanční správy některé části požadovaných dokumentů zpřístupnily na internetových stránkách finanční správy. Ostatně v rozhodnutí povinného subjektu ze dne 17. 8. 2017, č. j. 85938/17/7500-20080-202098, povinný subjekt připustil možnost částečného poskytnutí dokumentů se znečitelněnými částmi. Nemůže proto platit tvrzení správních orgánů, že mu nemohly poskytnout ani části požadovaných informací z důvodu ohrožení efektivity kontrolní a analytické činnosti finanční správy. Požadované dokumenty nadto měly stěžovateli být poskytnuty bez dalšího. Obsahují totiž výkladová a aplikační pravidla týkající se konkrétních hmotněprávních ustanovení, a zasahují tak do práv třetích osob a upravují výkon veřejné správy navenek (neobsahují tedy pouze informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu). Městský soud pak podle názoru stěžovatele pochybil, pokud takový postup správních orgánů aproboval. Napadený rozsudek městského soudu je nadto nepřezkoumatelný. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, popř. aby Nejvyšší správní soud uložil správnímu orgánu poskytnout požadované informace.

IV.

[7] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Neposkytnuté dokumenty obsahují organizační pravidla pro postupy správců daně při kontrolní činnosti. Jedná se o pravidla komunikace mezi orgány finanční správy, nikoliv o dokumenty ovlivňující práva osob zúčastněných na správě daní. Dokumenty uveřejněné na internetových stránkách finanční správy představují určitý „výtah“, který by stěžovatel byl obdržel, pokud by z žádaných dokumentů byly odstraněny části týkající se pokynů pro podřízené správce daně. Žalovaný dále uvedl, že poskytnutí požadovaných dokumentů by vedlo k oslabení účelu správy daní a narušení kontrolní činnosti orgánů finanční správy. Rozsudek není podle názoru žalovaného nepřezkoumatelný. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[8] 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.).

[9] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní

rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky. Kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu procesní pochybení, nepřezkoumatelnost nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně pokud se ve zrušujícím rozsudku závazně nevyjádřil ke všem sporným otázkám. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V intencích výše uvedeného nelze námitky uplatněné v kasační stížnosti považovat za nepřípustné. Nejvyšší správní soud se proto zabýval jejich důvodností.

[10] Nejvyšší správní soud se primárně zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[11] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[12] Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že by se městský soud v rozsudku nezabýval tím, že orgány finanční správy část požadovaných dokumentů již zveřejnily na internetových stránkách. K uvedené skutečnosti se městský soud explicitně vyjádřil v odstavci 30 rozsudku (k věcné správnosti jeho závěru viz níže). Městský soud přezkoumatelně vypořádal i další vznesené námitky. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Ačkoliv si jistě lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek, nezakládá způsob zvolený městským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře,

podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že správní orgány nepostupovaly správně, pokud jeho žádost o informace ve vztahu k požadovaným dokumentům jako celek odmítly. K tomu poukázal mj. na to, že orgány finanční správy některé části požadovaných dokumentů zpřístupnily na internetových stránkách finanční správy. Nemůže proto platit tvrzení správních orgánů, že mu nemohly poskytnout ani části požadovaných informací z důvodu ohrožení efektivity kontrolní a analytické činnosti. Požadované dokumenty mu nadto měly být poskytnuty bez dalšího. Obsahují totiž výkladová a aplikační pravidla týkající se konkrétních hmotněprávních ustanovení, a zasahují tak do práv třetích osob a upravují výkon veřejné správy navenek.

[14] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel se podle zákona o svobodném přístupu k informacím domáhal poskytnutí 3 dokumentů (*Taktické a operativní postupy při aplikaci zvláštního zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň podle § 103 zákona č. 235/2014 Sb.*; *Metodická pomůcka č. 1/2013 Sb. k aplikaci § 106a zákona č. 235/2004 Sb.*; *Metodická pomůcka k postupu při aplikaci ručení podle zákona č. 235/2004 Sb.*).

[15] Správní orgány tyto dokumenty jako celek neposkytly s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedly, že se jedná o vnitřní pokyny, jejichž poskytnutí by ohrozilo kontrolní a analytickou činnost finanční správy, resp. ohrozilo boj s daňovými úniky.

[16] 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.*

[17] Výkladem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Mj. uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím vnitřní akty nedefinuje, jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Ten je třeba vykládat autonomně, s přihlédnutím k ustálenému chápání tohoto pojmu v právní doktríně a rozličnosti charakteru jednotlivých povinných subjektů a jejich činností. Správní právo rozeznává dvě skupiny aktů, které jsou zaměřeny dovnitř veřejné správy, a nevyvolávají účinky navenek vůči adresátům veřejnosprávního působení. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení či vnitřní předpisy, jednak o vnitřní individuální pokyny, které doktrína označuje též jako individuální služební akty. Obě tyto skupiny interních aktů mají společné, že se obrací dovnitř veřejné

správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58).

[18] Z uvedeného rozsudku, jakož i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89 (č. 1532/2008 Sb. NSS), pak vyplývá, že za vnitřní pokyn nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych. D.: Správní právo, C. H. BECK, Praha 2003, str. 113).

[19] Z další judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že i v případě podřazení určité informace pod § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím lze poskytnutí požadovaných informací odepřít jen, jestliže je pro takový postup dán dostatečně legitimní důvod (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58, ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73, ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 As 108/2014 - 54, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2014, č. j. 8 A 167/2010 - 92). K tomu viz i odbornou literaturu (např. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář.* Praha: Linde, 2010, s. 262).

[20] V souvislosti s právě uvedeným lze, a to přímo ve vztahu k souzené věci (ve které správní orgány neposkytnutí dokumentů založily na tom, že tyto obsahují informace, jejichž zveřejnění by ohrozilo efektivitu kontrolní a analytické činnosti finanční správy a ohrozilo by boj proti daňovým únikům), zmínit i rozsudek ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Pouhá skutečnost, že se metodická pomůcka věcně týká postupů Finanční správy, kterými rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejnosprávního působení, neznamená, že se nemůže jednat o vnitřní pokyn. Takový restriktivní výklad pojmu vnitřní pokyn by ad absurdum vedl k tomu, že např. metodický pokyn popisující taktiku při provádění kontrolní činnosti zaměřenou na odhalování podezřelých obchodů, operací, transakcí by musel být vždy poskytnut na základě žádosti o informace, ačkoliv by jeho zpřístupnění výrazně oslabilo efektivitu kontrolní činnosti. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je totiž v takových případech jediným ustanovením, které umožňuje povinné osobě odepřít požadovanou informaci. Aplikace ostatních výluk nepřichází zpravidla v úvahu (výjimkou mohou být případy, kdy taktický dokument by byl utajovanou informací).*“ Z citovaného rozsudku tedy plyne, že informací vztahující se výlučně k vnitřním pokynům, kterou nejsou povinné subjekty povinny poskytnout, může být i informace mající vliv na práva a povinnosti adresátů právních norem, a to pokud by poskytnutí takové informace výrazně oslabilo efektivitu kontrolní činnosti finanční správy (srov. obdobně formulovanou výjimku pro orgány činné v trestním řízení zakotvenou v § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[21] Judikatura zdejšího soudu dále dovodila, že pokud žádost o poskytnutí informací směřuje k poskytnutí listiny (nosiče informace), pak takto formulovanou žádost lze považovat za přípustnou s tím, že žadatel se *de facto* domáhá poskytnutí veškerých

informací v dokumentu zachycených (viz rozsudek ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, č. 1627/2008 Sb. NSS). V takové situaci jsou povinné subjekty vždy povinny zkoumat, zda lze poskytnout žadateli alespoň části požadovaných informací (dokumentů). K tomu viz např. rozsudky ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 13/2010 - 75, ze dne 17. 12. 2014, č. j. 9 As 180/2014 - 37, atp. Obdobně srov. i odbornou literaturu, která přímo ve vztahu k § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že v případech, kdy požadovaný dokument obsahuje informace vztahující se k vnitřním pokynům pouze z části, *„se uplatní identické pravidlo jako u jiných důvodů pro neposkytnutí informace (dokumentu) – omezení podle § 11 odst. 1 písm. a) je možné užít jen vůči té části dokumentu majícího formální charakter vnitřního předpisu, která obsahuje informace „výlučně vnitřní“. Jinak řečeno, splnění znaků „výlučně vnitřní informace“ je nutné opírat nikoli o formální název dokumentu či o jeho obecnou charakteristiku, ale vždy o jeho konkrétní obsah.*“ (viz FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář.* Praha: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1).

[22] Jak již přitom Nejvyšší správní soud uvedl v předchozím zrušujícím rozsudku (ze dne 26. 7. 2018, č. j. 7 As 105/2018 - 40), části předmětných neposkytnutých dokumentů týkající se ručení a institutu nespolehlivého plátce jsou veřejně přístupné na internetových stránkách finanční správy. To, že uvedené informace byly zveřejněny, ostatně nezpochybňuje ani žalovaný v kasační stížnosti.

[23] Stran těchto informací tak logicky nemůže platit tvrzení správních orgánů ohledně ohrožení kontrolní a analytické činnosti finanční správy. Důvod, na kterém stojí správní rozhodnutí (ohrožení efektivity kontrolní a analytické činnosti finanční správy) tedy jako obecný důvod pro odmítnutí požadovaných informací *en bloc* neobstojí. Již z tohoto důvodu měl městský soud rozhodnutí správních orgánů bez dalšího zrušit a věc jim vrátit s tím, aby náležitě odůvodnily, z jakého (relevantního) důvodu nemohly veškeré požadované informace (popř. alespoň jejich části) poskytnout (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008 - 78, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25, ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Azs 28/2016 - 31, ze dne 19. 5. 2016, č. j. 9 Azs 12/2016 - 28, či ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS).

[24] V této souvislosti se nelze nepozastavit ani nad argumentací žalovaného v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Ten totiž připouští, že části dokumentů (které stěžovateli odmítl poskytnout) by mohly být stěžovateli poskytnuty ve formě „výtahu“. Konkrétně žalovaný uvádí, že dokumenty uveřejněné na internetových stránkách finanční správy představují určitý „výtah“, který by stěžovatel byl obdržel, pokud by z žádaných dokumentů byly odstraněny části týkající se pokynů pro podřízené správce daně. Nevysvětluje již však, z jakého důvodu tento „výtah“ stěžovateli neposkytl, a namísto toho potvrdil postup správního orgánů I. stupně spočívající v neposkytnutí celých požadovaných dokumentů (resp. všech v nich obsažených informací). Přehlédnout v této souvislosti nelze ani skutečnost, že jeden z těchto „výtahů“ (konkrétně informace Generálního finančního ředitelství č. j. 3308/13/7001-21002-012287) byl již stěžovateli

povinným subjektem poskytnut (viz písemnosti povinného subjektu ze dne 6. 3. 2017, č. j. 28284/17/7500-20080-202098, založená ve správním spise).

[25] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že správní orgány neposkytnutí požadovaných informací postavily na důvodech, které nemohou obstát. Z rozhodnutí žalovaného a z předcházejícího rozhodnutí povinného subjektu vyplývá, že stěžovateli nelze poskytnout žádné z požadovaných informací, přičemž se však ukázalo, že samy orgány finanční správy části informací bez dalšího zveřejnily, resp. poskytly (viz výše). Jinak řečeno, správní orgány zcela popírají důvody, na kterých stojí jejich rozhodnutí o nemožnosti poskytnout veškeré požadované informace (celé požadované dokumenty).

[26] Městský soud i přesto neshledal důvod ke zrušení jejich rozhodnutí. Městský soud nadto v rozporu se shora uvedenou judikaturou dovodil, že nelze poskytnout ani část požadovaných dokumentů, neboť tyto obsahují mj. i části, které poskytnuty být nemají. Takový závěr nemůže obstát. Jsou-li požadované dokumenty tvořeny jak poskytnutelnými, tak neposkytnutelnými informacemi, správní orgány nemohou žádost o jejich poskytnutí odmítnout jako celek, nýbrž mají této částečně vyhovět (zda tak učiní formou poskytnutí celých dokumentů se znečitelněnými částmi, či formou poskytnutí samostatných informací, pak závisí na okolnostech případu a hospodárnosti řízení). Výklad městského soudu by vedl ke stavu, kdy by nebylo možno podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout celý dokument pouze z toho důvodu, že tento obsahuje jedinou informaci, jejíž poskytnutí je zapovězeno. Takový výklad odporuje i smyslu a účelu zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. ústavně zaručenému právu na informace.

[27] Ze všech uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů, zdejší soud zrušil i rozhodnutí žalovaného a současně i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 78 odst. 3 a 4 v návaznosti na § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 172/2018 - 44].

[28] S ohledem na uvedené zásadní vady, resp. nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí se nemohl Nejvyšší správní soud zabývat navazující argumentací stěžovatele, jakož ani využít § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (vedle výše uvedené judikatury k vadám řízení před správními orgány viz i rozsudky zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, publ. pod č. 1469/2008 Sb. NSS, ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65, či ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 As 38/2018 - 29). Aplikace uvedeného ustanovení je možná pouze v situacích, kdy zde nejsou *prima facie* žádné pochybnosti ohledně neexistence jakéhokoliv důvodu pro odepření informací (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86), a nadto toto ustanovení představuje „*výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů*“ a jako takové je „*třeba vykládat jej restriktivně*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, č. 1469/2008 Sb. NSS).

[29] Správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Budou se proto v souladu s právní úpravou a shora citovanou

judikaturou znovu důkladně zabývat otázkou, zda lze stěžovateli požadované informace, popř. alespoň jejich části poskytnout, přičemž jejich závěry naleznou pravdivý a přezkoumatelný odraz v odůvodnění jejich rozhodnutí, tak aby soud v příp. soudním přezkumu mohl řádně přezkoumat správnost jejich argumentace.

[30] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí správních orgánů, rozhodl také o náhradě nákladů řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta 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.

[31] Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[32] Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

[33] Náklady řízení o žalobě se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a dále z náhrady nákladů zastoupení za 3 úkony zástupce zastupujícího stěžovatele: 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) podání žaloby, 3) podání repliky k vyjádření žalovaného. Za tyto úkony [§ 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží stěžovateli odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu], tj. 9 300 Kč. Stěžovatel má též právo na náhradu hotových výdajů jeho zástupce za tyto úkony ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna zástupce za řízení před městským soudem činí 10 200 Kč. Zástupce stěžovatele v řízení před městským soudem je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 2 142 Kč. Celkem má tedy stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení o žalobě v částce 15 342 Kč.

[34] Náklady řízení o kasační stížnosti se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a dále z náhrady nákladů zastoupení za dva úkony zástupce stěžovatele, kterým je podání kasační stížnosti ze dne 7. 3. 2018 a kasační stížnosti ze dne 1. 10. 2018. Za tyto úkony [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši 6 200 Kč. Stěžovatel má též právo na náhradu hotových výdajů jeho zástupce za tyto dva úkony ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna a náhrada hotových výdajů zástupce za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 6 800 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 1 428 Kč. Celkem má tedy stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 13 228 Kč.

[35] Dohromady za řízení o žalobě a za řízení o kasační stížnosti má tedy stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení v částce 28 570 Kč.

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

V Brně dne 20. prosince 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu