ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše, a soudců Zdeňka Kühna a Michaely Bejčkové, v právní věci žalobce: **R. T.,** zast. JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, Ph.D., advokátkou se sídlem náměstí Míru 341/15, Praha 2, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství,** se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2015, čj. 42196/15/5100-41455-711218, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2017, čj. 62 Af 25/2016-46,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2017, čj. 62 Af 25/2016-46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal žalovaného (dále „stěžovatel“) o sdělení průměrné doby trvání odvolacího řízení v letech 2013, 2014 a 2015 ode dne podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání a ode dne postoupení odvolání odvolacímu orgánu do dne vydání rozhodnutí. Na základě výzvy stěžovatele k doplnění informací doplnil svou žádost tak, že žádá tyto informace pouze ve vztahu k hmotněprávním rozhodnutím správce daně, jejichž předmětem byla jednak daň z přidané hodnoty a dále daň z příjmů právnických osob. Následně stěžovatel žalobci sdělil, že vyhledání požadovaných informací je spojeno s mimořádnou časovou náročností a stanovil proto úhradu za poskytnutí informací ve výši 159 900 Kč. Žalobce podal proti tomuto závěru stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování informace ke Generálnímu finančnímu ředitelství. To výši úhrady potvrdilo. Následně vydal stěžovatel v záhlaví uvedené rozhodnutí, sdělení o odložení žádosti o

poskytnutí informací z důvodu nezaplacení požadované úhrady stanovené částky za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace.

[2] Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Krajský soud o žalobě rozhodl rozsudkem uvedeným v záhlaví, kterým napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl o nákladech řízení. Krajský soud nejprve nepřisvědčil argumentaci žalobce, že by mu měla být informace poskytnuta bezúplatně, pokud stěžovatel opomněl do oznámení o výši úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací uvést poučení o možnosti podat stížnost. Ztotožnil se však s druhou argumentační linií žalobce, že stěžovatel by měl požadovanými informacemi disponovat v takové podobě, aby byly lehce dostupné bez nutnosti jejich mimořádně rozsáhlého vyhledávání. Vyšel z toho, že stěžovatel vykonává působnost správního orgánu nejblíže nadřízeného finančním úřadům. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), postupuje správce daně bez zbytečných průtahů, a podle § 7 odst. 2 téhož zákona postupuje správce daně tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Má-li správce daně, včetně stěžovatele, řádně dostát zásadě rychlosti řízení, která úzce souvisí se zásadou hospodárnosti, a má-li jeho činnost celkově vyvolávat jak u osob zúčastněných na správě daní a ve veřejnosti obecně, tak u jeho instančně podřízených finančních úřadů, důvěru v něj samotného, pak je zcela nezbytné, aby měl jasnou představu o průměrné délce odvolacích řízení. Bez této znalosti by ani nebyl schopen v konkrétních případech posoudit, zda vůbec postupuje v souladu se zásadami daňového řízení dle § 7 daňového řádu, případně by nebyl schopen posoudit podnět na ochranu před nečinností.

[3] Stěžovatel sice netvrdil, že by požadovanými informacemi nedisponoval, pouze tvrdil, že je neeviduje způsobem, který by umožňoval jejich rychlé dohledání. To je však ve výsledku totéž, jakoby těmito informacemi nedisponoval vůbec. Povinné subjekty musí disponovat určitým množstvím informací týkajících se jejich činnosti automaticky. To ostatně předpokládá i zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 1. 1. 2015 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), když informace uvedené v § 5 odst. 1 musí povinný subjekt zveřejnit i bez adresné žádosti o informace. Povinnost disponovat některými informacemi nemusí vyplývat pouze ze zákona, ale i z obecných principů fungování subjektů veřejného práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 7 As 314/2016-32, ve věci Hnutí DUHA Olomouc – dále jen „rozsudek DUHA Olomouc“). Jestliže daňový řád a další daňové předpisy přiznávají správci daně rozsáhlá oprávnění, sluší se, aby správce daně osobám zúčastněným na správě daní naproti tomu trvale garantoval, že procesy, v nichž tato oprávnění může používat, k tíži takových osob neprotahuje a neprodražuje. Bez znalosti konkrétních a zároveň strukturovaných informací ohledně délky řízení to garantovat nemůže.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti, spočívající konkrétně v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[5] Krajský soud do svého rozhodnutí žádným způsobem nezahrnul zdůvodnění stěžovatele, o které byl opřen závěr o nemožnosti prostého poskytnutí informací, tedy bez vyžadování úhrady nákladů. Pokud soud dospěl k tomu, že odůvodnění stěžovatele neobstojí vůči žalobním námitkám, pak se měl také relevantně vypořádat s tím, proč tomu tak je. V případě nevypořádání se s veškerými žalobními námitkami by rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti. V soudním sporu však mají účastníci řízení rovné procesní postavení, a proto by soud měl vždy přihlédnout také k důvodům, na kterých žalovaný postavil svoje rozhodnutí, dopadají-li tímto směrem žalobní námitky.

[6] Po stěžovateli byla žalobcem požadována přesně strukturovaná odpověď (vymezená roky, úseky odvolacího řízení, typem rozhodnutí a druhem daní). Nešlo tedy o žádost o prostou informaci ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tou by bylo poskytnutí určitého rozumného počtu informací v podobě data podání odvolání, data postoupení spisu odvolacímu orgánu a data vydání rozhodnutí o odvolání. Žalobci se však jednalo o specificky vypočtené informace. Pro jejich poskytnutí je třeba ke každému roku vyčlenit spisy, které byly ukončeny definovaným typem rozhodnutí a teprve poté by z každého spisu mohl být proveden samotný výpočet délky řízení (od dvojího zadání počátku) a teprve následně by ze všech těchto údajů mohla být dopočítána požadovaná průměrná hodnota.

[7] Stěžovatel nepojal požadované informace jako informace nové, s čímž by se pojilo negativní vyřízení žádosti podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Míra intelektuální činnosti potřebné pro přípravu odpovědi totiž nebyla natolik velká, aby bylo možné označit požadované informace za nové ve smyslu daného ustanovení. Ačkoli zpracování odpovědi nebylo náročné intelektuálně, bylo náročné na čas a pracnost, protože celkově se mělo jednat o vyhledávání a následný výpočet ze 7 385 spisů. Právě pro případy mimořádně rozsáhlého vyhledání informací byla začleněna možnost požadovat náhradu souvisejících nákladů. Stěžovatel zdůvodnil, proč v jeho podmínkách bude potřeba k sestavení odpovědi mimořádně rozsáhlého vyhledání informací. Stěžovatel neeviduje strukturovanou podobu odpovědi a nemá ani systém, který by dle navolených parametrů dokázal takovou strukturovanou odpověď' sám ihned vyhledat.

[8] Krajský soud zastřel rozdíl mezi neposkytnutím informace a poskytnutím informace podmíněné uhrazením souvisejících nákladů. Tím však v podstatě upřel stěžovateli právo na jejich náhradu.

[9] Stěžejní námitkou je však nesouhlas s názorem krajského soudu, podle kterého má stěžovatel povinnost disponovat požadovanou strukturovanou odpovědí na vyžádání. Adekvátnost trvání odvolacího řízení či jiných postupů vedených správcem daně je třeba skutečně posuzovat s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti. Každé řízení i postup má trvat jen po tu dobu, po kterou to vyžaduje jeho účel. Zachování těchto zásad lze vždy přezkoumávat pouze s ohledem na specifické okolnosti konkrétního případu. Tím je současně i vyloučeno, aby v určitém případě bylo posuzování zachování daných zásad odvozováno od průměrné délky odvolacího řízení v předchozích třech letech. Délka jednotlivých postupů či úkonů prováděných v rámci odvolacího řízeni a ve výsledku i délka celého odvolacího řízení může být ovlivněna mnoha faktory. Naopak v podstatě

jakoukoli délku trvání jednotlivého úkonu či postupu je možné vyhodnotit i jako zákonnou i jako nezákonnou, neboť vždy bude záležet na konkrétní podobě těchto úkonů a postupů.

[10] Účelem a smyslem zákona o svobodném přístupu k informacím nemá být posilování důvěry veřejnosti v činnost povinného subjektu. Může to být vedlejší důsledek, ale primárně má veřejnosti umožnit kontrolu povinných subjektů, zejména zda postupují v souladu se zákonem. Není zřejmé, jak by mohla ke kontrole zákonnosti přispět znalost informace o průměrné roční délce odvolacího řízení. Stěžovatel si je plně vědom významu posuzování délky (nejen) odvolacích řízení. Pro toto posouzení však není průměrná délka řízení podstatná.

[11] Prostředkem ochrany práv proti průtahům v řízení je bezesporu podnět na ochranu před nečinností dle daňového řádu. Krajský soud sice tento institut ve svém rozsudku zmínil, nicméně nesprávně konstatoval, že znalost průměrné roční délky odvolacího řízení je potřebná také pro možnost přezkumu tohoto podnětu. Již ze samotného znění § 38 odst. 1 a 2 daňového řádu je totiž zřejmé, že žádný takový závěr vyvodit nelze, neboť průměrná délka řízení rozhodujícím parametrem není.

[12] Krajský soud ve vztahu k posuzované věci nadbytečně odkázal na informace, kterými musí povinný subjekt disponovat automaticky. Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím míří ke zcela odlišnému typu informací a jeho účelem je to, aby každý i bez žádosti zjistil základní sumu informací o povinném subjektu (např. lhůtu pro podání opravného prostředku). Krajský soud sice uvedl, že povinnost disponovat některými informacemi nemusí vyplývat pouze ze zákona, ale i z obecných principů fungování veřejného práva, nicméně rozsudek DUHA Olomouc, na který se odkazuje, není na věc přiléhavý. Jednalo se o posouzení výjimky z povinnosti poskytnout informaci, pokud jde o informaci novou podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, šlo o zcela odlišný povinný subjekt se zcela odlišnými povinnostmi, které pro něho vyplývají ze zákona i z jeho obecného fungování. Nicméně pro stěžovatele nelze dovodit ani z principu dobré správy, že by měl mít povinnost disponovat strukturovanou odpovědí v žalobcem požadované podobě. Některé informace ostatně Finanční správa sama dobrovolně uveřejňuje ve výročních zprávách. Pokud jde o odvolací řízení, je uveden například počet odvolání proti rozhodnutí o vyměření ke každé jednotlivé dani a početně jsou vyjádřeny způsoby vyřízení odvolání. Jakákoliv průměrná hodnota by nicméně mohla pouze vést k dovozování nezákonnosti v určité věci, aniž by byly posouzeny její okolnosti.

[13] Ad absurdum by takovým způsobem bylo možné dovodit povinnost disponovat veškerými průměrnými ročními hodnotami (např. od doby vzniku existence povinného subjektu) ohledně všech postupů, které lze spojovat s jeho činností, nebo je bez větších potíží vyhledat. Stěžovatel nevede pouze odvolací řízení. Dokonce podání vztahující se k odvolacím řízením netvoří ani největší část činností. Mezi další významné činnosti patří například činnost související se správním soudnictvím. Požadavek na znalost průměrných hodnot veškerých řízení a postupů by tak dosahoval nereálných a zcela absurdních rozměrů

[14] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ke kasační stížnosti uvedl, že je shodně s krajským soudem toho názoru, že pro řádný výkon veřejné správy není myslitelné, že by orgán, kterému byla zákonem svěřena určitá pravomoc, vůbec nedisponoval souhrnnými informacemi o tom, jak jeho jednotlivé útvary tuto svěřenou pravomoc vykonávají. Dohled musí probíhat i bez podnětu veřejnosti či konkrétního účastníka daného řízení, proto jsou liché námitky stěžovatele argumentující konkrétními řízeními. Není myslitelné, že by třeba předseda Nejvyššího správního soudu nedisponoval průběžnými informacemi o průměrné délce řízení u soudu a s touto informací dále nepracoval (např. pomocí rozvrhu práce, soudců stážistů, administrativních pracovníků, apod.). Shodný postulát je třeba aplikovat na jakýkoliv správní orgán, kterému bylo zákonem svěřeno oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Zobecněná data o určitém souboru informací (včetně délky odvolacího řízení) mohou v porovnání s individuální informací (délka odvolacího řízení v konkrétní věci) indikovat, že v konkrétní věci může docházet k průtahům či k jiné formě nezákonnosti či zneužití práva. Občan má i proto právo tuto (obecnou) informaci obdržet. Obavy stěžovatele ze zneužívání této informace v konkrétních věcech nejsou namístě, neboť v případech, kdy budou důvody pro odchýlení se od průměrné délky řízení, stěžovatel bude nepochybně schopen tyto důvody sdělit a jejich zákonnost obhájit. Ve své žádosti o poskytnutí informací žalobce nepožadoval nic, co by se netýkalo zásadní činnosti stěžovatele a co by snad mohlo být pro něj nadměrně zatěžující či co by mohlo být chápáno jako postup zneužívající zákon o svobodném přístupu k informacím. Z vymezení věcné působnosti stěžovatele i z jeho označení („odvolací“) je zřejmé, že primárním těžištěm výkonu jeho činnosti je činnost „odvolací“. Poměr mezi odvolací agendou a stěžovatelem uváděnou agendou správního soudnictví je zřejmý i z výroční zprávy Finanční správy ČR. Několikanásobně převažuje odvolací agenda. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout.

[16] V replice stěžovatel uvedl, že je třeba zdůraznit, že stěžovatelem nebylo odmítnuto poskytnutí požadované strukturované informace, stěžovatel pouze podmínil její poskytnutí úhradou nezbytných nákladů. Stěžovatel setrvává na tom, že průměrná doba vyřízení odvolání nemá potřebnou vypovídací hodnotu. Stěžovatel nikdy netvrdil, že by vyřizování odvolání nebylo jednou z jeho zásadních činností. Nárokoval si však úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, neboť nedisponuje takovým evidenčním systémem, který by mu umožnil okamžitě získat informace ve strukturované podobě, jak byla požadována. Na běh odvolacího řízení může mít vliv celá řada skutečností, což je na první pohled zřetelné i z kapitoly II, bodu 2 a násl. Pokynu č. MF-5, o stanovení lhůt při správě daní (dále jen „pokyn o stanovení lhůt“). Působnost stěžovatele vyplývá z § 7 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě, a z daňového řádu a je mnohem širší než je vyřizování odvolání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické

vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které Nejvyšší správní soud přihlíží i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Tato kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje.

[19] Stěžovatel krajskému soudu vyčítá, že se nevypořádal s důvody jeho rozhodnutí, o které bylo opřeno, proč nelze žalobci poskytnout požadovanou informaci. S tím však nelze souhlasit. Rozsudek krajského soudu je vystavěn na myšlence, že stěžovatel je povinen disponovat žalobcem požadovanou souhrnnou informací bez dalšího, a proto není možné, aby náklady na její případné vytvoření přenášel na žalobce. Oproti tomu rozhodnutí žalovaného se touto otázkou vůbec nezabývají. Jediné rozhodnutí, které se jí částečně zabývá, je rozhodnutí Generálního finančního ředitelství o stížnosti žalobce na postup stěžovatele při vyřizování žádosti o informace. To se však vyjádřilo pouze k tomu, že požadované informace nemusí mít stěžovatel k dispozici, ačkoliv obdobnými souhrnnými informacemi disponuje Ministerstvo zemědělství, neboť různé povinné subjekty mají odlišný způsob evidence údajů. Rozhodnutí žalovaného i Generálního finančního ředitelství se jinak vypořádávala s jinými otázkami, které však již nebyly relevantní pro posouzení věci, pokud krajský soud dospěl k závěru, že souhrnnou informací má stěžovatel disponovat, aniž by jej o ni kdokoliv musel žádat. V této situaci by tak bylo zcela nadbytečné, aby se soud vyjadřoval k těm důvodům rozhodnutí, které vycházely z toho, že stěžovatel souhrnnou informací disponovat nemusí.

[20] Podle § 17 odst. 1 a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím platí: *(1) Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. … (5) Poskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.*

[21] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je podstatné nejprve posoudit otázku, zda pro možnost požadovat úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím je podstatné, zda má povinný subjekt bez dalšího disponovat takovou souhrnnou informací, vyžadující případně i rozsáhlé vyhledávání, nebo nikoliv. Stěžovatel totiž namítá, že krajský soud zaměnil tuto otázku s tím, zda se jedná nebo nejedná o novou informaci ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o

svobodném přístupu. Pokud by se o novou informaci jednalo, pak by to bylo důvodem pro odmítnutí jejího poskytnutí.

[22] Stěžovateli lze dát za pravdu, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se povinností mít souhrnnou informaci zpracovanou na základě dílčích informací zabývala doposud pouze z toho úhlu pohledu, zda se jedná nebo nejedná o informaci novou, neboť právě z tohoto důvodu odmítaly povinné subjekty informaci poskytnout. Soud v této souvislosti zejména dovodil, že odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace, lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost informacemi disponovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS, ve věci Celního ředitelství v Hradci Králové – dále jen „rozsudek ve věci Celní ředitelství HK"). V citovaném rozsudku soud mj. uvedl: *„[22] Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli a kdy již půjde o vytvoření nové informace, nelze vycházet toliko z pracnosti či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledání."* K obdobným závěrům viz též např. bod 17 rozsudku ze dne 31. 8. 2016, čj. 2 As 126/2016-32.

[23] Tyto závěry nicméně nelze chápat tak, že by bylo možné požadovat náhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací kdykoliv. K tomu, kdy lze požadovat úhradu dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím vyžadovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 21. 7. 2017, čj. 6 As 326/2016-32, ve kterém dovodil, že o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde jen tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky u povinného subjektu a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou. Mimo jiné též uvedl, že *„[p]okud ovšem vyhledání informace trvalo nepoměrně déle, než bylo k vyhledání informace objektivně nutné, a to pouze z důvodů zjevně nevhodného postupu povinného subjektu, nelze tuto skutečnost klást k tíži žadatele o informaci. … Po žadateli nelze spravedlivě požadovat úhradu za činnost povinného subjektu, která zjevně přesahuje míru objektivně potřebnou k získání a poskytnutí informace."* Z toho je třeba též dovodit, že pokud by měl povinný subjekt povinnost disponovat nejen dílčími informacemi, ale i bez žádosti informací souhrnnou, pak by nebylo možné požadovat náklady na vytvoření takové souhrnné informace po žadateli. Vyhledání informace by totiž v takovém případě nemělo být pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou, neboť by ji měl mít již k dispozici.

[24] Je proto třeba rozlišit dvě možné situace v případě žádostí o souhrnnou informaci, která musí být získána zpracováním dílčích informací, ačkoliv zároveň povinný subjekt bude disponovat podkladovými informacemi (nebo má minimálně povinnost jimi disponovat), z nichž lze žadatelem požadovanou souhrnnou informaci vytvořit pouhým mechanickým vyhledáním a shromážděním údajů, které má povinný subjekt k dispozici. Nepůjde tedy ve smyslu rozsudku ve věci Celní ředitelství HK o informaci novou a povinný subjekt bude proto povinen ji poskytnout. Pokud bude k vytvoření souhrnné

informace třeba mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, bude moci povinný subjekt po žadateli o informace požadovat zpravidla úhradu podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. To však platí pouze tehdy, pokud povinný subjekt souhrnnou informací nedisponuje nebo nemá povinnost jí i bez žádosti disponovat. Jestliže naopak souhrnnou informací disponuje nebo má povinnost jí i bez žádosti disponovat, nemůže po žadateli úhradu požadovat.

[25] Tyto obecné závěry je pak třeba aplikovat na konkrétní věc. Stěžovatel uzavřel, i s ohledem na citovanou judikaturu, že požadovaná informace není informací novou. Pro její poskytnutí však bude nezbytné mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Krajský soud tento závěr nezpochybnil, pouze vyšel z toho, že stěžovatel má povinnost disponovat požadovanou souhrnnou informací i bez žádosti. S tímto závěrem krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[26] I pro posouzení otázky, zda má stěžovatel disponovat souhrnnou informací, jsou významné závěry obsažené rozsudku ve věci Celní ředitelství HK. V něm soud vyšel z toho, že povinný subjekt měl zákonem uloženou povinnost vést evidence nezbytné pro plnění jeho úkolů. Za takové evidence pak soud považoval i evidence týkající se rozhodnutí celního úřadu zrušených pro nezákonnost a kvality výkonu služby konkrétních příslušníků celní správy. Zároveň však uvedl, že nelze dovodit povinnost celního úřadu vést evidence přesně v podobě a struktuře vyžadované žadatelem o informaci, ačkoliv určité evidenční povinnosti celní úřad bezpochyby má. Soud se měl v takovém případě podrobněji zabývat otázkou, jak konkrétně jsou tyto povinnosti naplňovány. Je totiž primárně na správních orgánech, aby nastavily své vnitřní kontrolní mechanismy. Správní orgán proto měl k výzvě soudu sdělit, které evidence celní úřad vede. Pokud by bylo možné smysl žádosti o informace naplnit poskytnutím jiných informací, měl by soud rozhodnutím podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nařídit povinnému subjektu poskytnout požadované informace v patřičném rozsahu. Systém vnitřní kontroly a související evidence je však nutnou podmínkou efektivity fungování každého orgánu veřejné správy. Pokud by se tedy ukázalo, že žádné takové evidence vedeny nebyly, musel by soud nařídit poskytnutí dle požadavku žadatele, byť by je musel povinný subjekt teprve vytvořit.

[27] Lze odkázat i na rozsudek DUHA Olomouc, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i pokud právní předpis výslovně určitému povinnému subjektu neukládá povinnost informací disponovat, ale tato povinnost vyplývá z obecných principů, kterými se má řídit jeho fungování, je na místě, aby takovou informaci vytvořil. V dané věci šlo o transparentní hospodaření s veřejným majetkem (zásada péče řádného hospodáře) a tudíž povinnost disponovat (v dané věci podkladovými) informacemi o uplatněných smluvních sankcích z uzavřených 230 smluv.

[28] Krajský soud vyšel z toho, že povinnost disponovat žalobcem požadovanými souhrnnými informacemi vyplývá zejména ze zásad rychlosti a hospodárnosti vyjádřených v obecné rovině v § 7 daňového řádu. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že stejné zásady jsou zakotveny i v § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tyto závěry by tedy měly být aplikovatelné nejen na správce daně, ale na veškeré správní orgány. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu však pouze na základě těchto zásad nelze dovodit

obecnou povinnost orgánů veřejné správy disponovat bez dalšího údaji o průměrné délce veškerých před nimi vedených řízení nebo i jiných postupů, a to navíc strukturovaných ve všech myslitelných členěních. Taková povinnost by mohla vzhledem k různorodosti činností vykonávaných veřejnou správou nabývat i absurdních rozměrů.

[29] V obecné rovině lze souhlasit s tím, že je nezbytné, aby správní orgány měly zavedeny určité metodické a kontrolní mechanismy, kterými budou naplňovat i zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Nejvyšší správní soud se však shoduje se stěžovatelem, že zásadu rychlosti i hospodárnosti lze zajistit i jinými způsoby než pouze poměřováním s průměrnou délkou řízení. Může se tedy například jednat o sledování doby mezi jednotlivými úkony nebo o stanovení určité běžné předpokládané délky řízení a zavedení kontrolních mechanismů při jejím překročení. Tyto mechanismy se budou lišit jak podle složitosti a objemu určité agendy, tak i jejího významu. Průměrná délka řízení může být nepochybně určitým vhodným ukazatelem, ale podle soudu jde právě primárně o manažerské rozhodnutí příslušných vedoucích pracovníků či nadřízených orgánů, jaká konkrétní opatření zavedou a jaké konkrétní parametry budou sledovat, aby byly v činnosti správních orgánů dodrženy zásady rychlosti a hospodárnosti a bylo možné je kontrolovat.

[30] S žalobcem lze souhlasit, že některé orgány jako určitý parametr používají právě průměrnou délku řízení, typicky jde o soudy. Jak však již bylo uvedeno, nelze konstatovat, že jde o jediný možný přístup, a navíc ani soudy nesledují délku řízení ve všech myslitelných parametrech (například rozlišováním, zda opravný prostředek směřuje proti procesnímu nebo meritornímu rozhodnutí).

[31] Relevantní není ani poukaz krajského soudu na nemožnost stěžovatele bez požadované informace posoudit podnět na ochranu před nečinností. Jak poukázal stěžovatel, daňový řád v § 38 odst. 1 a 2 stanovuje, kdy je osoba zúčastněná na správě daní oprávněna dát podnět nejblíže nadřízenému správci daně v případě, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů. Podle § 38 odst. 1 může jít o situace, že: a) marně uplynula zákonem stanovená lhůta, v níž měl správce daně provést úkon, b) neprovedl úkon ve lhůtě, která je pro provedení takového úkonu při správě daní obvyklá, nebo c) nevydal rozhodnutí bezodkladně poté, co došlo k shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí. Pokud nejsou splněny žádné tyto podmínky, lze dát podle § 38 odst. 2 podnět, jestliže správce daně nevydal rozhodnutí, ačkoli uplynuly 3 měsíce ode dne, kdy byl učiněn vůči osobě, která podala podnět, nebo touto osobou poslední úkon v řízení, kterého se předpokládaná nečinnost týká. Je tedy zřejmé, že dané zákonné ustanovení spojuje nečinnost primárně s neprováděním úkonů, nikoliv s vyřízením celé věci. Pro posouzení lhůty obvyklé k provedení úkonu dle § 38 odst. 1 písm. b) by nepochybně mohlo být vhodné, aby správce daně disponoval statistikami, jak určité úkony trvají dlouho. Přesto nelze podle soudu dovodit, že by se tak muselo dít exaktním výpočtem všech úkonů takto prováděných daňovou správou. To by totiž znamenalo, že by musely být takto sledovány všemi orgány finanční správy jakékoliv jejich úkony, a to ve struktuře dle jednotlivých úkonů. Může se tedy jednat i o kvalifikované odhady promítnuté zejména do metodických pokynů, jakým je například pokyn o stanovení lhůt.

[32] Závěr krajského soudu, že žalovaný musí disponovat bez dalšího informací o průměrné délce odvolacího řízení ve struktuře požadované žalobcem (doba od podání odvolání do jeho vyřízení a doba ode dne postoupení odvolání stěžovateli do dne vydání rozhodnutí, pokud jde o hmotněprávní rozhodnutí správce daně, jejichž předmětem byla jednak daň z přidané hodnoty a dále daň z příjmů právnických osob), proto považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný.

[33] Vzhledem k tomu, že tento závěr byl v rozsudku krajského soudu klíčový, bylo nadbytečné, aby se krajský soud zabýval tou částí žaloby, která poukazovala na to, že by se žalobce nebránil zaplatit za vyhledání informací přiměřenou náhradu, ale nikoliv náhradu zaviněnou špatným způsobem evidence. Stejně tak žalobce poukazoval i na možnost částečného poskytnutí informace, tedy pokud jde o dobu od postoupení odvolání do doby jeho vyřízení s poukazem na možnost jejího vyhledání v elektronické databázi, které by mělo být výrazně jednodušší a tudíž i méně nákladné. V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby se zabýval i těmito žalobními body a zároveň v souladu se závěry rozsudku ve věci Celní ředitelství HK buď vyžádal od stěžovatele, jaké informace eviduje, nebo případně postupoval dále naznačeným způsobem.

[34] Již v tuto fázi řízení Nejvyšší správní soud za nezbytné poznamenat, že si je schopen jen těžko představit, že by byl stěžovatel schopen vykonávat jakoukoliv metodickou či kontrolní činnost ve vyřizovaných agendách, i s ohledem na jejich značný rozsah, aniž by v elektronické podobě měl k dispozici alespoň informaci o tom, kdy mu bylo určité podání doručeno a kdy bylo vyřízeno. To i v případě, že by kontroloval pouze dodržování pokynu o stanovení lhůt, který mimo jiné stanoví maximální dobu pro vyřízení odvolání. Lze také předpokládat, že by tyto informace měl mít stěžovatel alespoň určitým způsobem strukturované. Soud také považuje za poněkud překvapující, že by nebylo možné z informačního systému stěžovatele tyto údaje získat v takové podobě, která by umožnila alespoň v určité míře s nimi pracovat v některých běžně dostupných programech, jako je například Excel. Tato forma dat by umožňovala vytvořit alespoň určitou souhrnnou informaci s nepoměrně nižšími náklady, než by bylo ruční procházení velkého množství spisů. V této situaci je v souladu se závěry rozsudku ve věci Celní úřad HK namístě, aby stěžovatel krajskému soudu vysvětlil, jak konkrétně své povinnosti plní a jaké kontrolní mechanismy k tomu používá, aby bylo možné poskytnout žalobci alespoň některé údaje, které musí mít stěžovatel k dispozici, nebo bylo přezkoumáno, zda není výše náhrady nepřiměřená vzhledem k tomu, jak by bylo možné informaci získat při práci s elektronickými databázemi stěžovatele.

[35] Žádost o informaci nemá být hrou na slepou bábu mezi žadatelem a povinným subjektem. Je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné těm, které žadatel požaduje, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat. U stěžovatele to lze dovodit i s ohledem na jemu uloženou zásadu vzájemné spolupráce s osobami zúčastněnými na správě daní podle § 6 odst. 2 daňového řádu (byť si je soud vědom, že zde nejde formálně o vztah mezi správcem daně a osobou zúčastněnou na správě daní, ale jde spíše o širší vztah k veřejnosti, která je však v nemalé míře tvořena daňovými poplatníky). Obecně lze poukázat i na jednu ze základních zásad činnosti veřejné správy dle § 4 odst. 1 správního řádu, podle nějž je veřejná správa službou veřejnosti. Jak ostatně uvedl Nejvyšší

správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14: *„Jako takové se tedy právo na informace stává nejen zárukou zákonnosti, ale zároveň i prostředkem ochrany ústavnosti, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jinými slovy, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát.“*

[36] V nyní posuzované věci má nicméně soud pochybnosti, zda stěžovatel nepostupoval právě opačně. Ačkoliv žalobce podal původně relativně obecnou žádost o informaci o průměrné délce odvolacích řízení, stěžovatel jej vyzval, aby tuto žádost upřesnil. Konkrétně chtěl po žalobci upřesnění, zda má jít o odvolání proti rozhodnutím procesním nebo hmotněprávním, a v takovém případě také upřesnit, o jaký druh daně se má jednat. Poté, co tak žalobce učinil, však začal stěžovatel namítat, že v takto upřesněné struktuře souhrnné informace nemá a bude je muset ručně vytvářet. Krajský soud by se proto měl v dalším řízení zaměřit i na to, zda stěžovatel neměl k dispozici původně požadované informace, případně by jejich vytvoření nebylo výrazně méně náročné, než když stěžovatel svým postupem navedl žalobce, aby svou žádost změnil.

[37] V těchto situacích si lze také představit, že namísto toho, aby soud sám podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nařídil povinnému subjektu poskytnout požadované informace v modifikované podobě dle rozsudku ve věci Celní úřad HK, rozhodnutí žalovaného zruší podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tato situace bude zejména na místě, pokud by až soud měl provádět rozsáhlé dokazování nebo zcela nově obsáhle posuzovat skutečnosti, které nebyly řešeny v řízení před správními orgány.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, ve kterém bude krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem podle § 110 odst. 4 s. ř. s.

[39] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[40] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. listopadu 2018

Petr Mikeš
předseda senátu