



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Jana Passera, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **OSMPB, občanské sdružení**, se sídlem U Hadích lázní 24, Teplice, zastoupeného JUDr. Václavem Rubášem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Plzni**, se sídlem Hálkova 14, Plzeň, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2007, č. j. 56/07-0300-402732, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. dubna 2008, č. j. 57 Ca 3/2007 - 78,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. dubna 2008, č. j. 57 Ca 3/2007 - 78 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1.] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek krajského soudu, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2007. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu v Blovicích ze dne 30. 11. 2006, jímž byla odmítnuta žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „informační zákon“).

[2.] Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu: Žalobce podal dne 20. 11. 2006 u Finančního úřadu v Blovicích žádost o sdělení informací o daňových úlevách poskytnutých podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád“) tímto úřadem v roce 2005. Konkrétně požadoval ve smyslu § 8b odst. 1 informačního zákona 1.) poskytnutí základních osobních údajů o osobách, kterým tento úřad částečně nebo zcela prominul příslušenství daně na základě § 55a daňového řádu a dále 2.) výši prominutého příslušenství podle jednotlivých osob identifikovaných podle bodu 1 žádosti.

[3.] Finanční úřad žádost podle ustanovení § 10, § 15 a § 20 odst. 4 informačního zákona odmítl s odůvodněním, že informace požadované stěžovatelem spadají pod výluky ustanovení § 10 informačního zákona, tj. jedná se o informace o majetkových poměrech konkrétních osob, získané na základě zákona o daních. Správní orgán byl toho názoru, že nelze ničeho vytěžit z odkazu na § 8b, neboť § 10 stanoví obecné omezení pro poskytování informací v režimu tohoto zákona. Dále odkázal na zákonem stanovenou povinnost mlčenlivosti, která stíhá správce daně podle § 24 odst. 1 daňového řádu.

[4.] Stejný názor vyslovil pak i žalovaný v napadeném rozhodnutí. K tomu dodal, že by jako informace o majetkových poměrech měly být, při respektování práva na nedotknutelnost soukromí osoby, při zohlednění zásady přiměřenosti informování o činnosti správních orgánů a při zachování zásad daňového řízení, kvalifikovány i samotné údaje identifikující osoby, kterým bylo finančním úřadem částečně nebo zcela prominuto příslušenství daně, neboť je nepochybné, že i taková informace vypovídá o tom, že takto identifikovaná osoba měla povinnost příslušenství zaplatit.

[5.] Krajský soud pak při úvahách o vztahu ustanovení § 8b a § 10 informačního zákona dospěl k závěru, že v daném případě mohlo být poskytnutí informace na základě § 10 omezeno při splnění tří podmínek, tedy pokud se jedná o informace 1.) získané na základě zákonů o daních 2.) o majetkových poměrech osoby, 3.) která není povinným subjektem. Pokud žalobce požadoval sdělení základních osobních údajů osob, kterým bylo prominuto příslušenství daně, pak je nepochybné, že se jedná o údaje získané na základě zákonů o daních, a že z odpovědi na takto formulovanou žádost by se daly identifikovat majetkové poměry těchto osob. Omezení vyplývající z ustanovení § 10 informačního zákona je proto nutno aplikovat i na informace o základních osobních údajích osob, kterým povinný subjekt poskytl veřejné prostředky ve smyslu § 8b tohoto zákona. Na podporu svého názoru odkázal krajský soud i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, v němž je tato argumentace obdobně uvedena.

II. Kasační stížnost

[6.] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky.

[7.] Stěžovatel namítal, že osobní údaje o osobách, kterým bylo prominuto příslušenství daně, nelze v žádném případě považovat za informace o majetkových poměrech těchto osob ve smyslu § 10 informačního zákona, protože tyto údaje o majetkových poměrech nic nevyovídají. Z informace, že daňový dlužník včas nesplnil svoji daňovou povinnost, nelze vyvodit žádný závěr o jeho majetkových poměrech. Výklad ustanovení § 10 informačního zákona, provedený krajským soudem, je proto nepřipustně extenzivní. Podle názoru stěžovatele informace o výši prominutého příslušenství daně konkrétní osobě vypovídá o tom, že jí v konkrétní výši nejprve vznikla a následně rozhodnutím správce daně zanikla platební povinnost, nic ale nevyovídá o výši příjmů, výdajů, majetku nebo závazků této osoby. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89 přitom stěžovatel označil za nepřipadný, neboť zde byla primárně řešena otázka poskytování metodických pokynů řady – DS a jen okrajově a bez bližšího odůvodnění zde bylo konstatováno, že poskytování informací o daňových úlevách brání ustanovení § 10 informačního zákona. Stěžovatel proto navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc vrácena tomu soudu dalšímu řízení.

III.

Důvody postoupení věci

[8.] Pátý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování věci nejprve konstatoval, že otázkou poskytování informací ze strany správce daně se zabýval již dříve v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, neřešil zde však vzájemný vztah ustanovení § 8b a § 10 informačního zákona. Otázkou, která byla nastolena v nyní vedeném řízení, se zabíral zčásti v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 53/2007 - 85, kde se vyjadřoval k pojmu „majetkové poměry“. Z uvedených rozsudků, byť žádný z nich se netýkal přímo předmětné otázky, by však bylo možno v souhrnu dospět k interpretaci, že ustanovení § 10 informačního zákona brání poskytnutí údajů ohledně daňových subjektů *in omnem eventum*, tedy i v případě, kdy je žádost posuzována podle ustanovení § 8b tohoto zákona.

[9.] Pátý senát nyní dospěl k odlišnému názoru a má za to, že aplikace ustanovení § 10 informačního zákona nepřichází v úvahu v těch případech, kdy jsou poskytnuty daňovému subjektu veřejné prostředky. Rozhodne-li se přitom daňový dlužník požádat o prominutí příslušenství daně a je-li mu vyhověno, je právě toto případ, kdy se stává příjemcem veřejných prostředků. Za takových okolností je nutno přednostně aplikovat ustanovení § 8b tohoto zákona.

[10.] Vzhledem k úmyslu odchýlit se od názoru vysloveného již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu postoupil pátý senát věc rozšířenému senátu s následujícími otázkami: 1.) jaký je vzájemný vztah ustanovení § 8b a § 10 informačního zákona a 2.) zda prominutí příslušenství daně podle § 55a daňového řádu lze podřadit pod pojem poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b informačního zákona a zda je správce daně povinen sdělovat údaje o poskytnutých daňových úlevách.

IV.

Pravomoc a příslušnost rozšířeného senátu

[11.] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 As 53/2007 - 85, rozšířený senát zjistil, že otázkou vzájemného vztahu ustanovení § 8b a § 10 informačního zákona se zde pátý senát zabýval a zaujal k němu i zřetelné stanovisko. Podle názoru pátého senátu zákon o svobodném přístupu k informacím poskytnutí určitých informací o osobních údajích připouští, avšak v omezeném rozsahu a v návaznosti na existenci dalších skutečností, např. jsou-li sdělovány informace o osobách, jimž byly poskytnuty veřejné prostředky. Jestliže však zákon obsahuje výjimky z uvedeného principu publicity a označuje některé informace za utajované nebo by se jejich zveřejněním porušila ochrana osobnosti a soukromí osob, nelze takové informace poskytnout. Při střetu zájmu soukromého (tj. zájmu fyzických a právnických osob na důvěrnosti určitých informací) a zájmu veřejného (tj. zájmu ostatních spoluobčanů na tom, aby nebyly poskytovány úlevy ve formě prominutí příslušenství daně např. i těm, kdo to nepotřebují, respektive zájmu vědět, z jakého důvodu jim poskytnuty byly), nelze dospět k jinému závěru, než že na tomto místě požívá větší ochrany zájem soukromý před zájmem veřejným. Je to dáno mimo jiné i tím, že převážná část informací týkajících se fyzických osob je chráněna přímo čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“), zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, popřípadě jejich sdělení brání § 10 informačního zákona. Právě posledně uvedené ustanovení neumožňuje poskytnout informace o daňových úlevách podle § 55a daňového řádu, což bylo ostatně uvedeno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89.

[12.] Od výše uvedeného názoru se chce týž senát v projednávané věci odchýlit. Vzhledem k tomu, že obě položené otázky jsou podstatné pro rozhodnutí ve věci, dospěl rozšířený senát k závěru, že jeho pravomoc podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána. Po posouzení předložených otázek pak s ohledem na skutečnost, že jiné otázky v řízení nebylo třeba řešit, rozhodl podle ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu o věci sám rozsudkem.

V.

Posouzení věci

[13.] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou vzájemného vztahu ustanovení § 8b a § 10 informačního zákona.

[14.] Ustanovení § 10 tohoto zákona je dle svého nadpisu určeno k ochraně důvěrnosti majetkových poměrů a konkrétně stanoví, že informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. V poznámce pod čarou č. 8 jsou pak příkladmo uvedeny odkazy na ustanovení § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[15.] Poznámky pod čarou sice nemají normativní charakter, mohou však sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy. Z výše citovaných ustanovení jiných právních předpisů lze dovodit, že za informace, které podléhají obecné výluce z informační povinnosti, je nutno považovat především údaje, které se v průběhu daňového řízení dozvěděl příslušný správce daně o poměrech daňových subjektů, a to jak osobních, tak souvisejících s podnikáním. Obdobně to platí o údajích, které zjistily příslušné orgány sociálního zabezpečení o poplatnících pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotní pojišťovny o plátcích zdravotního pojištění či úřady práce o žadatelích o dávky státní sociální podpory.

[16.] Uvedeným ustanovením je od počátku účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím realizováno právo fyzických osob na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, provedeného posléze zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

[17.] Oproti tomu ustanovení § 8b bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím inkorporováno až zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 22. 3. 2006 v souvislosti s implementací Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a jeho účelem bylo napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto jsou příjemci veřejných prostředků. Zde je nutno připomenout, že důvodová zpráva k původnímu znění zákona o svobodném přístupu k informacím s uvedenou možností v komentáři k výlukovým ustanovením § 6 - § 11 zákona počítala, příslušná úprava však v zákoně až do zmiňované novely chyběla. Uvedeným ustanovením tak bylo dále konkretizováno právo na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny.

[18.] V současné době tedy ustanovení § 8b odst. 3 informačního zákona výslovně ukládá subjektům povinnost sdělit žadatelům osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků v rozsahu jejich jména, příjmení, roku narození, obce, kde mají trvalé bydliště, a dále údaje o výši, účelu a podmínkách pro jejich poskytnutí. I pro tyto případy však platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb., proto i zde má poskytování informací svoje limity, které jsou definovány v § 8b odst. 2 informačního zákona. Podle tohoto ustanovení neposkytne povinný subjekt osobní údaje o osobě, která je příjemcem veřejných prostředků v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Zákonodárce zde opětovně v poznámce pod čarou č. 4c) demonstrativně uvádí některé zákonné úpravy, konkrétně zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zákon č. 93/1996 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, atd.

[19.] Při posuzování vzájemného vztahu obou ustanovení je zřejmé, že účel a smysl každého z nich je odlišný. Zatímco ustanovení § 10 informačního zákona formuluje obecné výlukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje ustanovení § 8b tohoto zákona primárně povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.

[20.] Výlučka z informační povinnosti je v druhém případě upravena autonomně, a to v § 8b odst. 2 informačního zákona, byť toto ustanovení sleduje obdobný cíl jako obecné ustanovení § 10 tohoto zákona. Rozdílná míra ochrany zakotvená v obou ustanoveních a v tomto směru poněkud slabší postavení příjemce veřejných prostředků je dáno především zájmem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutností jeho účinné veřejné kontroly. Zákonodárce tak při střetu ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny a ústavního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků a sdělení některých jejich osobních údajů v souvislosti s tímto připustil. Ochranu zachoval pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení. Typicky tedy povinný subjekt neposkytuje informace o tom, komu a v jaké výši přiznal dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory či dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo komu a v jaké výši vyplatil podporu v nezaměstnanosti. Rovněž tak například neposkytuje ve vztahu ke konkrétním osobám údaje o úhradách za úkony lékařské péče, případně údaje o konkrétní výši státní podpory stavebního spoření.

[21.] Lze tak uzavřít, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle ustanovení § 8b informačního zákona, ustanovení § 10 tohoto zákona se vůbec neuplatní. Rozhodující pro posouzení žádosti bude pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání výlučka obsažená v odstavci 2.

[22.] V souvislosti s výše uvedeným je pak nutno posoudit druhou otázku, tedy zda prominutí příslušenství daně podle § 55a daňového řádu lze podřadit pod pojem poskytnutí veřejných prostředků a zda je správce daně povinen sdělovat údaje o poskytnutých daňových úlevách.

[23.] Na tomto místě je nutno předeslat, že zákon o svobodném přístupu k informacím nikde neuvádí, co se poskytnutím veřejných prostředků rozumí. Obecnou definici pojmu „veřejné prostředky“ v českém právním řádu obsahuje pouze § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který za ně označuje veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písm. a). Z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu ovšem plyne požadavek přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže by existovaly rozumné důvody k závěru, že stejný význam mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že jimi zákonodárce v různých dobách mínil odlišné věci). Důvody pro odlišný výklad uvedeného pojmu v projednávané věci rozšířený senát neshledal, ostatně nelze přehlédnout, že stejným způsobem vyložil uvedený pojem i Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, I. ÚS 260/06 (<http://nalus.usoud.cz>).

[24.] Příjmy z daní jsou součástí veřejných financí, splatná, ale dosud nezaplacená daň či její příslušenství jsou pak nepochybně součástí majetkových práv státu. Prominutí daně či příslušenství daně podle § 55a odst. 1 daňového řádu, ať již zaplacené či jen splatné, je proto nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b informačního zákona. Ministerstvo financí, případně finanční úřady, které mají na základě ustanovení § 55a odst. 1 a 2 tohoto zákona a vyhlášky č. 299/1993 Sb. oprávnění daň či její příslušenství prominout, je proto nutno považovat za orgány veřejné správy rozhodující o poskytnutí veřejných prostředků. Finanční úřad v Blovicích je tak v projednávaném případě povinným subjektem ve smyslu § 2 informačního zákona. Sdělování informací o poskytování veřejných prostředků pak není v oblasti daní ustanovením § 8b odst. 2 tohoto zákona nijak omezeno.

VI. Závěr

[25.] Krajský soud tedy chybně posoudil právní otázku výkladu ustanovení § 8b informačního zákona, čímž zatížil svoje rozhodnutí vadou ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozsudku rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 1. června 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu