



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Iuridicum Remedium, z. s.,
se sídlem Přístavní 1236/35, 170 00 Praha 7,

zastoupená: Mgr. Janem Vobořilem, Ph.D., advokátem
se sídlem U Smaltovny 1115/32, 170 00 Praha 7

proti

žalovanému

Ministerstvo vnitra,
se sídlem Nad Štolou 963/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2019, č. j. MV-66292-4/KM-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2019, č. j. MV-66292-4/KM-2019, a rozhodnutí Policie České republiky – Útvaru zvláštních činností SKPV ze dne 30. 5. 2019, č. j. UZC-7681-5/ČJ-2019-2800KR, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce v žádosti o informace ze dne 2. 4. 2019 podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), žádal na Policii České republiky – Útvaru zvláštních činností SKPV (dále jen „Policie ČR“) poskytnutí informací na základě 8 otázek, které vymezil. Policie ČR rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, č. j. UZC-7681-1/ČJ-2019-2800KR, žádost o informace částečně odmítla z důvodů uvedených v § 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 6 informačního zákona. Konkrétně odmítla poskytnout informace podle bodu 6 žádosti. Celá žádost se týkala informací o uchovávání údajů poskytnutých Policii ČR poskytovateli služeb elektronických komunikací na základě žádosti policie o provozní a lokalizační údaje dle § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Bod 6 žádosti potom mířil na znění právního či interního předpisu, který upravuje uchovávání těchto údajů. Jako stěžejní argument Policie ČR v tomto prvním rozhodnutí se jeví poukaz na skutečnost, že požadované interní předpisy *představují soubor informací a postupů zejména při vyžadování, provádění a ukončení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a nakládání se získanými informacemi. Jde o informace, které nejsou popsány ve veřejně dostupných odborných publikacích, které si Policie ČR chrání a utajuje, neboť jejich zveřejnění by nepochybně bylo způsobilo ohrožit plnění úkolů Policie ČR. Znalost těchto postupů by mohla být zneužita pachateli trestné činnosti k tomu, aby těmito skutečnostem přizpůsobili své jednání a eliminovali účinnost budoucích opatření Policie ČR (...)* Zákodárce si je zjevně vědom, jak nutnosti utajovat informace o použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, tak zároveň nutnosti chránit společnost před zneužitím tohoto utajení k nepřiměřenému použití uvedených prostředků. Komplikovanou situaci proto řeší pomocí § 98 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, kterým zřizuje zvláštní kontrolní orgán Poslanecké sněmovny, za účelem nezávislé kontroly (...).
2. Žalovaný k odvolání žalobce následně toto rozhodnutí zrušil (rozhodnutí ze dne 20. 5. 2019, č. j. MV-66292-2/KM-2019). Policie ČR potom při novém projednání část požadovaných interních předpisů poskytla. Jednalo se o závazný pokyn policejního prezidenta ze dne 7. 10. 2011 č. 186/2011, o vyžadování odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu (dále také jen „pokyn č. 186/2011“), a o pokyn ředitele Útvaru zvláštních činností služby kriminální policie a vyšetřování ze dne 3. 3. 2014 č. 13/2014, o zpracování záznamů z vybraných úkonů (dále také jen „pokyn č. 13/2014“; společně rovněž jen „pokyny“). Některé jejich části (ustanovení těchto pokynů) ale Policie ČR vyloučila (začernila) a vydala o nich rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti (rozhodnutí ze dne 30. 5. 2019, č. j. UZC-7681-5/ČJ-2019-2800KR; dále jen „rozhodnutí Policie ČR“). Své rozhodnutí zdůvodnila v zásadě stejným způsobem jako původní rozhodnutí z 15. 4. 2019. Jako důvod odmítnutí tedy uvedla § 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 6 informačního zákona.

3. Žalobce následně proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 7. 2019, č. j. MV-66292-4/KM-2019, zamítl. Žalovaný potvrdil, že Policie ČR správně aplikovala obě výjimky z poskytování informací podle informačního zákona.
4. Žalobce následně rozhodnutí žalovaného napadl dne 2. 9. 2019 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. Žalobce zaprvé namítá, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí Policie ČR, je nepřezkoumatelné, neboť jen obecně vymezuje dva samostatné důvody pro odepření poskytnutí informace, aniž by dostatečně konkretizovalo, na které jednotlivé informace dopadá na který důvod odepření. Žalobce se přitom odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze (dále též jen jako „městský soud“) ve skutkově podobné věci týkající se téhož žalobce i žalovaného. Jedná se o rozsudek ze dne 18. 12. 2018, č. j. 10 A 153/2014-39, kterým městský soud zrušil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí o odvolání ve věci odmítnutí žádosti o informace. Odmítnutí žádost bylo v tomto případě rovněž založeno na důvodech podle § 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 6 informačního zákona, přičemž ale nebylo vymezeno a odůvodněno, jaký důvod odmítnutí se uplatnil ve vztahu k jednotlivým informacím (částem interního pokynu). Žalobce cituje body 42 a 43 rozsudku: *„I v případě kumulace důvodů pro odmítnutí informací je však třeba nade vší pochybnost zajistit dodržení výše popsaných standardů přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Poukáže-li přitom povinný subjekt ve výroku rozhodnutí o (částečném) odmítnutí poskytnutí požadovaných informací na více zákonných důvodů odepření informace, přičemž rovněž v odůvodnění takového rozhodnutí pouze v obecné rovině charakterizuje tyto aplikované důvody odepření informací, aniž by je konkrétně vztáhnul k jednotlivým informacím, jejichž poskytnutí žadateli odepřel, shora popsaným standardům podle přesvědčení soudu nedostojí.“*
6. Zadruhé, žalobce rozporuje, že by vyloučené části pokynů představovaly výlučně vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Odkazuje se přitom na judikaturu správních soudů, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007-64, podle kterého se uvedená výjimka neuplatní v případě, že se „vnitřní pokyny“ dotýkají výkonu veřejné správy navenek (např. tak, že upravují aplikační postupy ve vztahu k určitému zákonu). Dále odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 10 A 251/2011-38, ze kterého vyplývá, že za vnitřní pokyny lze považovat pouze takové dokumenty, které se projevují výhradně uvnitř úřadu a nijak nedopadají do práv osob stojících mimo úřad. V tomto konkrétním případě městský soud konstatoval, že takovým „dopadem do práv třetích osob“ může být i shromažďování a uchovávání osobních údajů, a tudíž na „vnitřní pokyny“, které tuto problematiku upravují, nedopadá výjimka podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.
7. Žalobce uvádí, že oba pokyny, jejichž poskytnutí žádal, se týkají realizace odposlechů osob mimo struktury Policie ČR a obecně právě způsobu vyžadování provedení odposlechů či poskytnutí metadat o komunikaci. Žalovaný zjevně zaměňuje okruh osob, kterým je interní pokyn určen (které zavazuje), s okruhem osob, do jejichž práv je zasahováno, resp. shromažďování, jejichž osobních údajů dané pokyny upravují. I popis technických či

organizačních opatření při nakládání s osobními údaji mnohé vypovídá o tom, jakým způsobem Policie ČR spravuje dané osobní údaje či jak je má zabezpečené. Z tohoto důvodu se nejedná o čistě interní pokyny beze vztahu k třetím osobám. Žalobce dále uvádí, že v důsledku předchozí argumentace se jako nadbytečné jeví zkoumání nezbytnosti částečného odmítnutí žádosti z důvodu, že se jedná o vnitřní pokyny. Policie ČR a žalovaný tvrdili, že by mohlo dojít k narušení bezpečnostních opatření vyplývajících z vyhlášky č. 82/2018 Sb., o kybernetické bezpečnosti. Žalobce k tomu uvádí, že tato argumentace se zjevně vztahuje až k důvodu odmítnutí podle § 11 odst. 6 informačního zákona; nadto žalobce poukazuje, že Policie ČR ani žalovaný nespecifikovali, v čem by mělo spočívat ohrožení plnění povinností podle citované vyhlášky.

8. Zatřetí, žalobce zpochybňuje uplatnění důvodu pro odmítnutí podle § 11 odst. 6 informačního zákona, tedy že se jedná o informace, jejichž poskytnutí by mohlo ohrozit schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti a vyšetřovat ji. Žalobce uvádí, že z poskytnutých pokynů byly vyloučeny např. některá ustanovení obsahující toliko legální definice či pouze pravidla administrativních procesů. Policie ČR je také velmi nekonkrétní v tom, v čem by konkrétně ohrožení její činnosti mělo spočívat. Žalobce uvádí, že tento důvod odmítnutí by se teoreticky mohl uplatnit u těch částí pokynů, které upravují způsoby pořizování odposlechů či záznamů telekomunikačního provozu (sledovaný by se na základě takových informací mohl sledování účinně vyhýbat), nikoliv ale u těch částí pokynů, které se týkají až následné činnosti po sběru dat (jejich následné zpracování a uchování). Konečně zdůrazňuje, že stran metadat o elektronické komunikaci uchovávaných operátory podle § 97 zákona o elektronických komunikacích, jsou to operátoři, kteří reálně provádějí sběr těchto dat; interní policejní pokyny přitom nemohou zavazovat tyto externí subjekty a nemohou se tedy fáze „sběru dat“ týkat.
9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, že sice v rozhodnutí Policie ČR (a v napadeném rozhodnutí) není konkrétně specifikováno, který ze dvou důvodů odmítnutí se uplatnil u kterých informací. Žalovaný uvedl, že tyto dva důvody odmítnutí jsou v daném případě spolu úzce provázané, podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona jsou chráněny vnitřní pracovní postupy policie před veřejností, čímž je zaručena její schopnost předcházet trestné činnosti, což je důvod odmítnutí podle § 11 odst. 6 zákona. Tyto důvody tedy nelze od sebe dosti dobře oddělit.
10. Ke druhé námitce pak uvádí, že vyloučené části pokynů č. 186/2011 a č. 13/2014 obsahují konkrétní popis technických opatření a některých úkonů souvisejících s realizací odposlechu či záznamu telekomunikačního provozu. Žalovaný uznává, že vlastní realizace těchto oprávnění je zásahem do práv třetích osob, ovšem některé konkrétní a detailní postupy (zejména technické a organizační) nezbytné k provedení těchto oprávnění přímo do práv třetích osob nezasahují, jsou tedy skutečně pouze vnitřními pokyny.
11. Dále rozporuje tvrzení žalobce, že popis technických a organizačních opatření při nakládání s osobními údaji vypovídá o jejich (ne)dostatečném zabezpečení, a proto je nutné informace o něm poskytnout (nemůže se tudíž jednat o čistě interní informaci). Žalovaný na věc nahlíží tak, že poskytnutí detailních informací týkajících se zabezpečení osobních údajů (technická a organizační opatření) by mohlo naopak jejich zabezpečení ohrozit, neboť by se jejich zveřejněním snížila účinnost přijatých opatření.

12. K argumentaci žalobce stran vyhlášky č. 82/2018, o kybernetické bezpečnosti, uvádí, že případné narušení bezpečnostních opatření se týká všech ve vyhlášce uvedených povinností.

III.

Obsah požadovaných informací

13. Městský soud se seznámil s obsahem vyloučených informací. Ve stručnosti – a s ohledem k tomu, aby byl zachován předmět řízení i jeho účel – shrnuje, čeho se tyto informace týkají:
14. Z poskytnutí pokynu č. 186/2011 byly vyloučeny některé části čl. 2, který obsahuje výklad pojmů (definice) dále používaných v pokynu. Dále byly vyloučeny části článků či celé články obsahující informace týkající se zásadně procesních otázek spojených s vyžádáním a realizací odposlechu a následně předáním a uchováváním záznamu. Konkrétně se jednalo o čl. 4 týkající se podoby a způsobu podání žádosti o odposlech; čl. 8 specifikující technické předpoklady provádění odposlechu na straně policejního orgánu (zejména se jedná o technické předpoklady následného zpracování a vyhodnocování informací); čl. 9 upravující procesní pravidla součinnosti jednotlivých aktérů při provádění odposlechu; čl. 14 upravující nakládání se záznamy (odposlechy), zejména otázky spojené s předáním záznamu (odposlechu) příslušnému žadateli; čl. 15 upravující nakládání s výpisy (metadata nikoliv záznam komunikace), rovněž zejména otázky spojené s předáním žadateli. Dále byly vyloučeny části přílohy č. 6, 7 a 8, jedná se o formuláře spojené s jednotlivými procesními úkony popsány v pokynu, vyloučeny byly ty části formulářů, které se vztahují k vyloučeným částem vlastního pokynu.
15. Z poskytnutí pokynu č. 13/2014 vydaného za účelem *zajištění jednotného postupu při vyžadování, pořizování a nakládání se záznamy z úkonů na specializovaných pracovištích Útvaru zvláštních činností SKPV* byly vyloučeny některé části čl. 1, který obsahuje výklad pojmů (definice) dále používaných v pokynu. Dále byly vyloučeny části článků či celé články obsahující informace týkající se zejména procesních otázek spojených s vyžádáním a realizací odposlechu a následně předáním a uchováváním záznamu. V části II. pokynu (Záznamy pořízené odposlechem a záznamem telekomunikačního provozu) se konkrétně jednalo o čl. 2 týkající se realizace požadavku odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 tr. řádu, ve kterém je konkrétně vymezeno, jaké konkrétní kroky oprávněné osoby činí při realizaci příslušného požadavku; čl. 3 upravující generování a následně zacházení se speciálním klíčem přidělovaným policistům; čl. 4 týkající se způsobu pořízení záznamu; čl. 5 týkající se předání záznamu; čl. 6 týkající se vyžadování protokolu k vybraným záznamům; čl. 7 týkající se zpracování protokolu o záznamu telekomunikačního provozu i s příslušnými přílohami. V části III. pokynu (Záznamy pořízené při sledování osob a věcí) se konkrétně jednalo o čl. 8 týkající se vyžádání sledování, ve kterém je konkrétně vymezeno, jaké konkrétní kroky oprávněné osoby činí při realizaci příslušného požadavku; čl. 9 týkající se pořízení záznamů; čl. 10 týkající se ukládání záznamů, jeho rozsahu a označení; čl. 11 týkající se předání záznamu; čl. 12 týkající se protokolace záznamů; a dále čl. 13, 14 týkající se zpracování, předání protokolu k záznamu podle § 158d tr. řádu; čl. 15 týkající se předání identifikátoru akce a jeho generování. V části IV. pokynu (Údaje zjištěné o telekomunikačním provozu – výpisy) a v části V. pokynu (Zjišťování údajů o telekomunikačním provozu – internetový provoz) byly vyloučeny typově stejné informace jako v případě předchozích částí (části či celé

články č. 16 až 29). Dále byly vyloučeny části přílohy č. 1, 2, 3, 4 a 14, jedná se o formuláře spojené s jednotlivými procesními úkony popsány v pokynu, vyloučeny byly ty části formulářů, které se vztahují k vyloučeným částem vlastního pokynu.

IV.

Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze (dále také jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených žalobních námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.
17. Žaloba je důvodná.
18. Městský soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí Policie ČR a zprostředkovaně i napadeného rozhodnutí (viz bod 5 shora). Tuto námitku posoudil ve vztahu k jednotlivým důvodům částečného odmítnutí žádosti o informace. Vycházel při tom z následujících předpokladů:
19. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS).
20. Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu se může stát, že toto rozhodnutí bude ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám nepřezkoumatelné, ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, avšak ve vztahu k jiným, na prvních z nich relativně nezávislým, požadavkům přezkoumatelnosti vyhoví. Může tomu být nejen tehdy, vztahuje-li se nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí toliko k některému z vícero jeho výroků, ale například i tehdy, je-li odůvodnění jednoho výroku nepřezkoumatelné toliko ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám, výsledek jejichž posouzení sám o sobě neovlivňuje posouzení dalších skutkových či právních otázek, které byly rovněž pro rozhodnutí správního orgánu o věci podstatné (v podrobnostech srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS).
21. Policie ČR ve svém rozhodnutí uvedla dva důvody pro částečné odmítnutí žádosti o informace, důvod podle § 11 odst. 1 písm. a) a důvod podle § 11 odst. 6 informačního zákona. Uplatnění těchto důvodů v obou případech odůvodňuje, byť tak činí obecně, nevyjmenovává jednotlivá vyloučená ustanovení pokynů a nečiní ke každému z nich samostatné odůvodnění. Z rozhodnutí je ale zřejmé, proč uplatnila právě tyto důvody odmítnutí, přičemž oba tyto důvody evidentně vztahuje ke všem vyloučeným částem. Např. druhý uvedený důvod odepření informací Policie ČR výslovně vztahuje k

„vyčleněným částem“. Žalovaný postup Police ČR potvrdil, ve vyjádření k žalobě potom uvedl, že oba důvody (v případě činnosti Policie ČR) spolu úzce souvisejí a nelze je proto striktně oddělovat (viz bod 9 shora). Rozhodnutí Policie ČR a žalovaného tudíž není nepřezkoumatelné v tom ohledu, že by dostatečně konkrétně nevymezilo, z kterých důvodů byla ta která část pokynů z poskytnutí žalobci vyloučena. Jestli je uplatnění uvedených důvodů případné (ve vztahu k jednotlivým vyloučeným částem) je již věcí meritorního přezkumu.

22. Městský soud tudíž přistoupil k přezkumu jednotlivých důvodů částečného odmítnutí žádosti. Nejprve se zabýval důvodem podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Ten má – podle žalovaného – spočívat v tom, že vyloučená část pokynů představuje výlučně vnitřní informace, které se nijak nedotýkají práv třetích osob, neboť toliko detailně upravují interní postupy (viz bod 10 shora), resp. že jejich poskytnutím by naopak tato práva mohla být ohrožena (viz bod 11 shora); již dříve přitom Policie ČR a žalovaný uvedli, že by poskytnutí takovýchto detailních informací mohlo narušit opatření vyplývající mj. z vyhlášky č. 82/2018 Sb., o kybernetické bezpečnosti.
23. Podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, *[p]ovinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.*
24. Podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), *[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.*
25. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny, *[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*
26. Podle čl. 13 Listiny, *[n]ikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon. Stejně se zaručuje tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením.*
27. Městský soud se – jak případně upozorňuje žalobce – v minulosti v obdobném případě, který se týkal poskytnutí závazných pokynů a rozkazů policejního prezidenta souvisejících se sběrem (odebíráním) biologického materiálu fyzických osob a uchovávání informací o něm (včetně provozování Národní databáze DNA), zabýval otázkou, co lze považovat za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. V rozsudku ze dne 10. 1. 2013, č. j. 10 A 251/2011-38, konstatoval následující (zvýraznění doplnil městský soud): *„[O] vnitřní pokyn se ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad. Až potud se žalobce se žalovaným v zásadě shodují. Správní orgány však přehlížejí, že tímto „dopadem do práv třetích osob“ je právě i shromažďování osobních údajů. Upravují-li pokyny uvedené ve výroku II tohoto rozsudku mimo jiné i otázku, kdy má být zpracování osobních údajů ukončeno a kdy mají být z policejních databází odstraněny, je to právě takovým projevem těchto pokynů navenek, což vyřazuje tyto pokyny z okruhu vnitřních předpisů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.*
28. Tento vcelku kategorický závěr ale ve světle dalšího rozhodování správních soudů nelze pojmát absolutně. Naopak je třeba se při posouzení, zda je možné aplikovat § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, zabývat i dalšími okolnostmi. Nejvyšší správní soud

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v rozsudku ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013-58, kupř. konstatoval (bod 24): „*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 těchto závěrů následně vycházel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 7 As 369/2018-32, když v návaznosti na předešlé uvedl (zvýraznění doplnil městský soud): „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.“

29. Městský soud v této souvislosti rovněž připomíná dřívější závěry judikatury správních soudů, podle nichž podřazením určité informace pod § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona 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). Tuto linii judikatury potom případně shrnuje městský soud v rozsudku ze dne 14. 5. 2019, č. j. 11 A 263/2018-35, ve kterém uvádí (bod 30): „[P]odřazení určité informace pod pojem vnitřní akt, musí však být – má-li být informace odepřena – naplněna rovněž podmínka druhá vyplývající z dikce ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., podle níž povinný subjekt 'může omezit poskytnutí informace'. To znamená, že povinné subjekty musí dále posoudit, zda je odepření požadované informace nezbytné. Tedy, zda takový postup sleduje dostatečně legitimní důvod. Svůj závěr je povinný subjekt povinen náležitě odůvodnit. Jinými slovy, ještě samotná skutečnost, že požadovaná informace je vnitřním pokynem či personálním předpisem k odepření poskytnutí takové informace nepostačuje, jelikož důvod odepření uvedený v citovaném ustanovení je formulován jako důvod fakultativní.“ I tato judikatura tudíž potvrzuje, že při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona vstupuje do úvahy vícero proměnných, které je třeba vyvážit.
30. V nyní projednávané věci městský soud posuzuje, zda pokyny (resp. jejich části) upravující zejména procesní otázky spojené s vyžádáním odposlechu či informací o telekomunikačním provozu, realizací odposlechu a následně předáním a uchováváním příslušného záznamu mohou být informací vztahující se výlučně k vnitřním pokynům. V tomto ohledu je třeba říci, že odposlechy, stejně jako shromažďování informací o telekomunikačním provozu čili metadat o komunikaci (dále bude z úsporných důvodů hovořeno jen o odposleších) představují citelný zásah do právní sféry jednotlivce, konkrétně do jeho práva na soukromí chráněného na ústavní úrovni čl. 10 odst. 2 Listiny; stejně tak jako zásah do ochrany důvěrnosti přepravovaných zpráv ve smyslu čl. 13 Listiny. Informace shromážděné pomocí odposlechů potom představují osobní údaje sledovaných

osob; rovněž s ohledem na způsob a účel jejich získání musí být dbáno toho, aby takové údaje byly dostatečně zabezpečené proti únikům a nehrozilo, že budou zpřístupněny nepovolaným osobám. Právo na ochranu osobních údajů vůči neoprávněným zásahům je dle čl. 10 odst. 3 Listiny rovněž základním právem. Ústavností sběru metadat o telekomunikačním provozu se v nedávné době zabýval i Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 45/17.

31. Je tedy zřejmé, že pokyny č. 186/2011 a č. 13/2014 se týkají postupů, které mají velmi výrazný odraz i vně Policie ČR, dotýkají se práv třetích osob. Obsah těchto pokynů vypovídá zejména o interních procesních postupech vedoucích k pořízení, předání a uchování odposlechu, tedy o postupech, které vedou k bezprostřednímu zásahu do práva třetích osob na soukromí (provedení odposlechu) či které se týkají nakládání s osobními údaji těchto osob (fáze po provedení odposlechu). Ačkoliv tedy tyto pokyny upravují vnitřní procesy uvnitř Policie ČR, tak je z uvedených důvodů zřejmé, že se nejedná o čistě vnitřní pokyny, které by neměly žádný výstup navenek. Žadatel o informace a jeho prostřednictvím veřejnost mají legitimní zájem tyto pokyny znát, neboť vypovídají o tom, zda Policie ČR při své činnosti dostatečně dbá a dostatečně chrání práva třetích osob.
32. Uvedený závěr se vztahuje v zásadě k celému obsahu obou dvou pokynů. Ve vztahu k vyloučeným částem ale žalovaný tvrdí, že jsou to informace již natolik konkrétní či specifické, že vypovídají jen velmi omezeně či nevypovídají vůbec o tom, zda Policie ČR při své činnosti dostatečně dbá a dostatečně chrání práva třetích osob. Městský soud se tedy podrobně seznámil s obsahem dotyčných pokynů a přezkoumal tuto úvahu žalovaného a Policie ČR.
33. Pokyn č. 186/2011 je obecnější, sestává zejména z informací, které obecně popisují procesní postupy týkající se vyžádání a realizace odposlechů, jejich následného předání oprávněné osobě a jejich uchovávání (zejména oprávnění a povinnosti jednotlivých osob v rámci Policie ČR apod.). Takové informace zajisté vypovídají o tom, jakým způsobem Policie ČR přistupuje k takto citelnému zásahu do práv třetích osob, jestli jsou její vnitřní mechanismy nastaveny způsobem, který ochranu těchto práv dostatečně garantuje. V případě vyloučených částí tohoto pokynu se ale v některých případech skutečně jedná již o informace natolik konkrétní či technické, že soud souhlasí s žalovaným, že v zásadě nijak nevypovídají o ochraně práv třetích osob nebo o ní vypovídají jen velmi omezeně. Jedná se o následující části vyloučené Policií ČR: čl. 2 písm. i), l), které vypovídají o tom, v jaké technické podobě mají být data uchovávána či přenášena; čl. 8, který upravuje technické předpoklady provádění odposlechu; čl. 14 upravující nakládání se záznamy (zejména formální náležitosti jejich předání), čl. 15 upravující nakládání s výpisy (opět zejména formální postupy). Ostatní vyloučené části podle názoru soudu o ochraně práv vypovídají.
34. Pokyn č. 13/2014 má obdobný obsah jako předchozí pokyn s tím, že je značně konkrétnější. I v případě tohoto pokynu se v případě některých vyloučených částí městský soud shoduje s žalovaným, že v zásadě nevypovídají o ochraně práv třetích osob (a mají tudíž čistě interní povahu). Jedná se o následující vyloučené části: čl. 1 písm. a), který upravuje způsob vytvoření evidenčního čísla datových nosičů; čl. 1 písm. e), f), g), h), j), k), r), s), které se týkají zejména konkrétních softwarových systémů užívaných Policií ČR (a hardwarových opatření); čl. 3 týkající se speciálního hardwarového klíče policistů; čl. 5 týkající se způsobu předávání záznamů; čl. 6 týkající se způsobu vyžadování protokolu k vybraným záznamům; čl. 7 týkající se způsobu zpracování protokolu; čl. 12 a 13 týkající se způsobu protokolace záznamů; čl. 15 týkající se práce se softwarovým programem; a

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

dále (ustanovení s obdobným obsahem) čl. 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25 (počínaje textem od písm. a)), 26, 27, 28. Ostatní vyloučené části podle názoru soudu o ochraně práv vypovídají.

35. Specifický případ potom představují přílohy obou pokynů, které sestávají z formulářů k jednotlivým procesním úkonům. Městský soud k tomu uvádí, že podoba (obsah) těchto formulářů je již naprostým detailem a nijak samostatně nevypovídá o tom, jak Policie ČR dbá práv třetích osob.
36. Uvedené části požadovaných pokynů jsou tedy *informacemi vztahujícími se výlučně k vnitřním pokynům*. Tato skutečnost ale bez dalšího nepostačuje k aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Potřeba je dále posoudit, zda je odepření těchto informací nezbytné, resp. je zde legitimní důvod je neposkytnout (viz bod 29 shora).
37. Policie ČR uvádí v zásadě jen jeden takový důvod, a sice možnost ohrožení opatření vyplývající mj. z vyhlášky č. 82/2018 Sb., o kybernetické bezpečnosti. Policie ČR ale nijak konkrétně nevymezuje, o jaká opatření by se mělo jednat, případně podle jakých ustanovení vyhlášky měla být přijata. Zcela neakceptovatelné je potom tvrzení žalovaného, že případné narušení bezpečnostních opatření se týká všech ve vyhlášce uvedených povinností. Takovéto povšechné tvrzení bez bližší specifikace nemůže soud přezkoumat.
38. Dále potom žalovaný, ovšem až ve vyjádření k žalobě, uvádí, že poskytnutím detailních informací o technicko-organizačních opatřeních přijatých Policií ČR k ochraně shromážděných osobních údajů (z odposlechnů) by snížilo účinnost těchto patření. I toto tvrzení je ovšem značně obecné a nekonkrétní. Žalovaný konkrétně nevymezuje, v čem by ohrožení ochrany shromážděných osobních údajů mělo spočívat, čeho by se ve vztahu opatření popsaných ve vyloučených částech pokynů obával. Ani toto tvrzení není tedy vymezeno natolik konkrétně, aby je soud mohl přezkoumat.
39. Z uvedených důvodů soud tedy nemohl komplexně posoudit naplnění důvodu odepření informací podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, a byl tudíž nucen důvody aplikace tohoto ustanovení považovat za nepřezkoumatelné.
40. V případě ostatních částí, které ale o ochraně práv třetích osob vypovídají (viz bod 33 a 34 shora) považuje městský soud za důležité zdůraznit, že je v zásadě nelze považovat za *informace, které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům*. Současně ale z citované judikatury plyne, že v případě, že by zde u určitého vnitřního dokumentu (či jeho části) existoval skutečně silný legitimní důvod pro jeho neposkytnutí, přičemž by tento jednoznačně převážil nad zájmem na jeho zveřejnění, byla by aplikace § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona myslitelná. Nejvyšší správní soud v minulosti za takový legitimní důvod označil zachování efektivit kontrolní činnosti finanční správy, která by mohla být ohrožena poskytnutím jejích metodicko-taktických dokumentů (viz v bodě 28 citovaný rozsudek č. j. 7 As 369/2018-32).
41. Dále se městský soud zabýval naplněním důvodu odepření informací podle § 11 odst. 6 informačního zákona s argumentací, že prozrazením konkrétních informací týkajících se realizace odposlechu by mohla být ztížena práce Police ČR (viz bod 1 shora).
42. Podle § 11 odst. 6 informačního zákona, *[p]ovinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení nebo bezpečnostních sborů, která se týká předcházení, vyhledávání, odhalování nebo stíhání trestné činnosti nebo ochrany bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, pokud by její poskytnutí ohrozilo práva třetích osob anebo schopnost orgánů*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

veřejné moci předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost, stíhat trestné činy nebo zajišťovat veřejný pořádek a bezpečnost České republiky.

43. Městský soud se již v minulosti zabýval obdobnou otázkou aplikace § 11 odst. 6 informačního zákona. V rozsudku ze dne 10. 1. 2013, č. j. 10 A 251/2011-38, k tomu uvedl, že daný důvod odepření informací se nemůže týkat těch informací, které jsou obecně známé či dostupné, např. z odborných kriminalistických publikací. A dále uvedl: *„Jsou-li však v předmětném pokynu upraveny takové postupy či metody, které obecně známé nejsou a jejich popis nelze běžně nalézt ani ve veřejně dostupných odborných kriminalistických publikacích, bude utajení existence takových metod jistě žádoucí, neboť jejich prozrazení může ztížit práci policie při odhalování trestných činů.“* Z těchto závěrů vycházel městský soud i v nynější věci.
44. Městský soud již výše uvedl, že naprostá většina informací obsažených v pokynech č. 186/2011 a č. 13/2014 se týká procesních postupů uvnitř Policie ČR souvisejících s odposlechy. Obsahem pokynů v zásadě nejsou informace, které by popisovaly, jakým způsobem či jakými zařízeními má být konkrétně odposlech proveden (v naprosté většině se jedná o informace související s postupy před a po realizaci odposlechu). Výjimku tvoří pouze některé části pokynu č. 13/2014, konkrétně čl. 2, který se týká realizace požadavku odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 tr. řádu, jenž obsahuje konkrétní kroky, které mají oprávněné osoby učinit v bezprostřední souvislosti s realizací odposlechu; dále čl. 8, který se týká praktických kroků v souvislosti s realizací sledování; čl. 16, který se týká praktických kroků vedoucích ke zjištění údajů o telekomunikačním provozu; a čl. 22, který se týká téhož ve vztahu k internetovému provozu. V případě těchto částí se skutečně jedná o velmi specifické informace, které již vypovídají o konkrétních krocích přímo souvisejících s realizací odposlechu (resp. se shromážděním informací o telekomunikačním provozu čili metadat o komunikaci). Tyto informace tedy byly správně vyloučeny na základě § 11 odst. 6 informačního zákona. V případě ostatních vyloučených částí tomu tak ale není.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Vzhledem k tomu, že městský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodl v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit napadené rozhodnutí. S ohledem na to, že se obdobnými pochybeními bylo zatíženo již rozhodnutí Policie ČR vydané v prvním stupni, přistoupil městský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. rovněž ke zrušení tohoto rozhodnutí.
46. Městský soud dále v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným městským soudem ve zrušujícím rozsudku.
47. V případě důvodu odepření informací podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona mohl soud meritorně přezkoumat toliko tvrzení, že se v případě vyloučených částí pokynů jedná o *informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům*; dospěl přitom k závěru, že tomu tak v případě některých vyloučených částí skutečně je (konkrétně viz bod 33 a 34 shora). Policie ČR ani žalovaný ale neuvedli přezkoumatelné tvrzení, které by svědčilo o nezbytnosti vyloučení těchto informací. V dalším řízení se proto Policie ČR bude muset zabývat právě tím, zda zde existuje legitimní důvod pro vyloučení těchto informací podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona. V případě, že dospěje k závěru, že ano, bude muset tento svůj

závěr řádně odůvodnit a to ve vztahu ke konkrétním vyloučeným částem pokynů. V souladu se závěry soudu učiněnými v bodě 40 tak může učinit i u ostatních původně vyloučených částí, v jejich případě by ale musela shledat skutečně silný legitimní důvod, který by poskytnutí těchto informací bránil.

48. Nového a důkladnějšího posouzení tudíž bude třeba u všech vyloučených částí s výjimkou čl. 2, 8, 16 a 22 pokynu č. 13/2014, které byly správně vyloučeny podle § 11 odst. 6 informačního zákona.
49. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení, za podání žaloby a za účast na jednání (3 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 2 142 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 10 200 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 12 342 Kč a dále 3 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 6. dubna 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.