



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyní Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **Mgr. T. M.**
zastoupený advokátem Mgr. Michalem Křížkou
se sídlem Petrská 1136/12, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2016 č.j. MV-125736-/KM-2013

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Policie ČR, Kriminalistického ústavu Praha (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 25. 10. 2016 č.j. KUP-12562-8/ČJ-2013-2303MR (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla odmítnuta žalobcova

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

žádost ze dne 29. 8. 2013 o informace podaná podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), v níž žalobce žádal o zaslání dokumentu SOP TZK-04 „Zjišťování a zkoumání stavu žárovek“ (dále jen „předmětná žádost“).

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že povinný subjekt prvostupňovým rozhodnutím rozhodl o odmítnutí předmětné žádosti ve smyslu § 15 odst. 1 na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobcem požadovaný dokument SOP TZK-04 „Zjišťování a zkoumání stavu žárovek“ (dále též jen „požadovaný dokument“) obsahuje písemný postup pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání. Standardní operační postup je na základě rozhodnutí příslušného služebního funkcionáře vnitřním předpisem závazným pouze pro pracovníky povinného subjektu a zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti podléhají. Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k jeho vnitřním pokynům. Povinný subjekt tak dospěl k závěru, že požadovaný dokument nemohl žalobci poskytnout.
3. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce namítal, že požadovaný dokument se zcela jednoznačně nevztahuje výlučně k pokynům povinného subjektu, neboť působí i mimo tento útvar Policie České republiky. Dle požadovaného dokumentu jsou zkoumány žárovky havarovaných vozidel za účelem zjištění, zda v době dopravní nehody svítily a na jeho základě vznikají odborná vyjádření a znalecké posudky v trestním řízení, které jsou mnohdy rozhodující pro rozhodnutí o vině a trestu. Bez znalosti požadovaného dokumentu jsou tato vyjádření a znalecké posudky nepřezkoumatelné, neboť není patrné, jak povinný subjekt dospěl k závěrům v nich uvedeným. Tvzení, že požadovaný dokument nemůže ovlivnit jiné subjekty, je dle žalobce absurdní, neboť odborná vyjádření a posudky pořízené na jeho základě mají zcela zásadní vliv na osobu, proti níž se trestní řízení vede. Nemožnost seznámit se s požadovaným dokumentem by tak znamenala omezení práva na obhajobu. Jestliže dle povinného subjektu obsahuje požadovaný dokument pouze sumarizaci teoretických východisek, pak není žádný důvod pro odepření jeho poskytnutí a nemůže obstát zdůvodnění, že nelze vyloučit, že zveřejnění požadovaného dokumentu by mohlo ohrozit plnění úkolů Policie ČR v trestním řízení. Obavy o jeho zneužití ze strany potenciálních pachatelů jsou zbytečné, protože ti si mohou nastudovat odbornou literaturu. Žalobce v odvolání zdůraznil, že právo na informace je základním právem zaručeným dle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a veškeré výjimky z něj je proto nutno vykládat restriktivně. Dle zákona může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k jeho vnitřním pokynům a personálním předpisům. Tato výjimka se může vztahovat pouze na informace, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10.1.2013 č.j. 10 A 251/2011 – 38, jehož předmětem bylo poskytnutí pokynů a rozkazů policejního prezidenta.
4. Žalovaný v rámci vypořádání odvolacích námitek v napadeném rozhodnutí uvedl, že požadovaný dokument je interní dokument obsahující písemný postup pro provádění zkušební metody a vypracovávají jej pracovníci povinného subjektu za účelem zajištění systému managementu kvality. Metody v něm popsané vycházejí z doporučení renomovaných institucí a organizací a z technických norem. Následně žalovaný blíže popsal jeho obsah. K poukazu žalobce na shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze uvedl, že žalobcem zmiňovaná citace byla vytržena z kontextu, neboť v daném

případě se jednalo o vnitřní předpisy upravující nakládání s osobními údaji, čímž dle názoru soudu dochází k jejich projevu navenek a zásahu do práv třetích osob. Požadovaný dokument charakter takového vnitřního předpisu nemá, a nejedná se tak o případ obdobný tomu, který posuzoval soud. Požadovaný dokument je závazný pouze pro pracovníky povinného subjektu a nemůže zásadně ovlivnit nikoho jiného než toho, kdo mu z hlediska služební podřízenosti podléhá. V této souvislosti žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008 č.j. 4 As 20/2007 – 64 a uvedl, že požadovaný dokument splňuje podmínky stanovené Nejvyšším správním soudem pro interní předpisy.

5. K námitce žalobce, že na základě požadovaného dokumentu vznikají odborná vyjádření a znalecké posudky v trestním řízení, žalovaný uvedl, že se jedná o nepřesné konstatování. Požadovaný dokument obsahuje standardní postup při provádění znaleckého zkoumání, ale nenahrazuje odbornost a odpovědnost příslušného kriminalistického znalce. Danou problematiku nelze chápat tak, že při provádění znaleckého zkoumání nahlédne zaměstnanec povinného subjektu do požadovaného dokumentu a dle údajů v něm uvedených rozhodne o tom, co se v daném případě stalo. Při zpracování znaleckého posudku dochází k aplikaci odborných znalostí kriminalistického znalce při interpretaci provedených zkoušek za účelem zodpovězení otázek položených orgánem činným v trestním řízení. Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že bez znalosti požadovaného dokumentu jsou odborná vyjádření a znalecké posudky nepřezkoumatelné. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“) upravuje instituty umožňující bližší objasnění skutečností uvedených ve znaleckém posudku. V případě pochybností o jeho správnosti a úplnosti může obhajoba uplatnit své právo způsobem uvedeným v trestním řádu, a o omezení tohoto práva tak nelze hovořit.
6. Vnitřní pokyny se dle žalovaného u každého povinného subjektu označují jiným výrazem, u Policie ČR se jedná o interní akty, kterými se rozumí závazný pokyn policejního prezidenta, rozkaz policejního prezidenta, pokyn vedoucího pracovníka a rozkaz vedoucího pracovníka. Dále existují metodická doporučení a stanoviska, která nejsou závazná a zpravidla obsahují právní názor nebo analýzu určitého problému. U pojmu interní předpisy ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno rozlišovat, zda pokyny upravují postupy a činnosti povinného subjektu dotýkající se práv a právem chráněných zájmů či povinností třetích osob či zda tento aspekt postrádají. Povinný subjekt dle náhledu žalovaného svou úvahu řádně zdůvodnil a podrobně popsal obsah požadovaného dokumentu. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je tak zřejmé, proč povinný subjekt přistoupil k omezení práva žalobce na přístup k informacím. Žalovaný má ve shodě s povinným subjektem za to, že u požadovaného dokumentu se jedná o výlučně interní pokyn nijak nezavazující vnější subjekty ani nezasahující do práv fyzických osob. Žalovaný poté opětovně shrnul obsah požadovaného dokumentu a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008 č.j. 4 As 20/2007 – 64. Podotkl, že vydávání instrukcí je realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováním povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Není vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů vyplývajících z působnosti úřadu jako provedení předpisů úřadu vyššího, vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jsou jimi vázáni. Standardní operační postupy dle žalovaného uvedené podmínky naplňují.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

7. Žalovaný poté konstatoval, že Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 9. 2016 č.j. 5 A 220/2013 – 32 zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného v této věci ze dne 25. 10. 2013 č.j. MV-125736-2/KM-2013, kterým žalovaný potvrdil původní rozhodnutí povinného subjektu ze dne 13.9.2013 o odmítnutí předmětné žádosti. Dle názoru vysloveného soudem ve zrušovacím rozsudku nelze z obsahu požadovaného dokumentu posoudit, zda je pouze shrnutím – popisem právních norem, odborné literatury a postupů pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání, tedy zda slouží jako pracovní pomůcka, či zda obsahuje vlastní pravidla povinného subjektu pro výkon jeho činnosti, překračující veřejně přípustný rámec úpravy postupu pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání. Pokud by takováto pravidla stanovil, pak by nebylo možné příslušné části požadovaného dokumentu pod § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím podřadit. Soud dále dovodil, že podřadí-li povinný subjekt požadovaný dokument pod pojem vnitřní pokyn, musí následně uvážit, zda je v konkrétním případě nezbytné odeprít poskytnutí informace a svůj postup musí řádně zdůvodnit, jinak zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
8. Po opětovném posouzení věci povinný subjekt dospěl ke stejnému závěru jako ve svém předchozím rozhodnutí. V novém rozhodnutí odmítl poskytnutí informace podle § 15 odst. 1 ve spojení 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle žalovaného je podstatné, že na základě požadovaného dokumentu vznikají odborná vyjádření a znalecké posudky v trestním řízení, avšak tento dokument nenahrazuje odbornost a odpovědnost příslušného kriminalistického znalce. Jeho význam nelze chápat tak, že při provádění znaleckého zkoumání nahlédne pracovník správního orgánu I. stupně do požadovaného dokumentu a dle údajů zde uvedených rozhodne o tom, co se v daném případě stalo. Při zpracování znaleckého posudku dochází k aplikaci odborných znalostí kriminalistického znalce při interpretaci provedených zkoušek za účelem zodpovězení otázek položených orgánem činným v trestním řízení. K námitce žalobce, že bez znalosti požadovaného dokumentu jsou odborná vyjádření a znalecké posudky nepřezkoumatelné, povinný subjekt uvedl, že trestní řád upravuje instituty umožňující bližší objasnění skutečností uvedených ve znaleckém posudku, v případě pochybností obhajoby o znaleckém posudku může obhajoba uplatnit svá práva dle trestního řádu. Požadovaný dokument je tedy vnitřním předpisem, na který lze aplikovat důvod pro neposkytnutí informace dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.
9. Žalovaný se s těmito závěry povinného subjektu ztotožnil. Konstatoval, že v případě požadovaného dokumentu se zcela jednoznačně jedná o vnitřní pokyn dle § 11 odst. 1 písm. c) [správně písm. a) – pozn. soudu] zákona o svobodném přístupu k informacím, který působí pouze uvnitř povinného subjektu, zavazuje jen jeho pracovníky a nepůsobí navenek. Jedná se o interní předpis, který obsahuje písemný postup pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání. Požadovaný dokument je nutno považovat za pracovní pomůcku kriminalistického znalce, která má zajistit, že neopomene učinit nic z toho, co od znaleckého ústavu vyžaduje právní řád ČR a norma ČSN EN ISO/IEC 17025. Nutně však obsahuje též informace o chodu policejní laboratoře, jejichž zveřejnění je z hlediska Policie ČR nevhodné až rizikové. Podle shodného názoru povinného subjektu i žalovaného povinný subjekt nemůže fungovat jako knihovna; transparentnost veřejné správy nemůže být zcela bezbřehá, pokud jde o fungování útvarů Policie ČR, kdy velká část informací může být reálně zneužita k usnadnění páchání trestné činnosti. Smyslem zákona o svobodném přístupu k informacím je zajistit právo veřejnosti na informace, které mají k dispozici zákonem stanovené subjekty. Ty jsou zákonem

zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti. V Listině základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) je právo na informace systematicky řazeno mezi práva politická, která zaručuje stát, přičemž uvedené právo lze omezit toliko zákonem, a to za splnění dvou podmínek: děje se tak za účelem dosažení některého z účelů taxativně stanovených v čl. 17 odst. 4 LZPS a takové omezení je nezbytné (cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze). Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím je co nejširší realizace práva na informace při současné ochraně veřejného zájmu, práv jednotlivců a schopnosti povinných subjektů plnit své úkoly.

10. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce shrnul průběh předcházejícího správního řízení a konstatoval, že právo na informace je základním právem, které je zaručeno článkem 17 odst. 1 LZPS. Veškeré výjimky z uvedeného práva je nutno vykládat restriktivně. Výjimka obsažená v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím se může vztahovat pouze na takové informace, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2013 č.j. 10 A 251/2011 – 38 a namítl, že požadovaný dokument se nevztahuje výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu. Jsou podle něj zkoumány žárovy havarovaných vozidel za účelem zjištění, zda v době dopravní nehody svítily. Na jeho základě vznikají odborná vyjádření a znalecké posudky v trestním řízení, které mohou mít zásadní vliv na osobu, proti níž se vede trestní řízení. Bez znalosti požadovaného dokumentu jsou tyto znalecké posudky ze strany obžalovaného obtížně zpochybnitelné. Obhajoba v takovém případě nemůže uplatnit práva plynoucí z trestního řádu, neboť bez znalosti požadovaného dokumentu nedokáže správnost odborného vyjádření či znaleckého posudku před soudem náležitě zpochybnit, což v důsledku znamená omezení práva na obhajobu. Žalobce má za to, že žalovaný se k těmto jeho námitkám v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil. Dále citoval z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2016 č.j. 5 A 220/2013 – 32 a uvedl, že nenabyl přesvědčení, že by požadovaný dokument jednoznačně patřil do skupiny případů, na které se vztahuje výjimka z práva na poskytnutí informace. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu by se v případě, kdy existují dva možné výklady veřejnoprávních norem, mělo postupovat dle zásady *in dubio mitius*. V posuzovaném případě je nezbytné vykládat § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím tak, aby zasahoval do práva žalobce na informace co nejméně. Správní orgány dle mínění žalobce nepředložily žádné nové argumenty pro závěr, že by se na požadovaný dokument měla uvedená výjimka vztahovat.
11. Z ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím plyne, že pokud povinný subjekt shledá, že se požadovaná informace vztahuje výlučně k jeho vnitřním pokynům, může její poskytnutí omezit. Správní orgány tak měly za povinnost řádně zdůvodnit, proč bylo nezbytné poskytnutí požadovaného dokumentu omezit. Z prvostupňového rozhodnutí plyne, že se při zpracování požadovaného dokumentu vycházelo z veřejně dostupné odborné literatury. K jeho zneužití by tak mohlo dojít jen tehdy, pokud by stanovil postupy, které v literatuře uvedeny nejsou. V takovém případě by však nebylo s ohledem na závěry obsažené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2016 č.j. 5 A 220/2013 – 32 možné jeho poskytnutí odmítnout. Požadovaný dokument dokument buď obsahuje vlastní aplikační postupy a pravidla činnosti, a pak měl být žalobci poskytnut, anebo je neobsahuje a důvody odmítnutí jeho poskytnutí byly zcela účelové.

12. Žalobce dále poukázal na § 68 odst. 3 správního řádu a uvedl, že napadené rozhodnutí svým obsahem požadavkům kladeným tímto ustanovením na odůvodnění správních rozhodnutí nevyhovuje. Žalovaný se k posouzení prvostupňového rozhodnutí vyjadřuje krátce až na straně 10, přičemž na následující straně již pouze popisuje, jaký je smysl předmětné právní úpravy. Namísto toho, aby se vyjádřil k námitkám žalobce, toliko odkázal na odůvodnění svého předchozího rozhodnutí, které však soudem bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno. Napadené rozhodnutí je tak opět nepřezkoumatelné, a tudíž nezákonné.
13. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a zopakoval, že požadovaný dokument působí pouze uvnitř povinného subjektu, zavazuje pouze pracovníky úřadu a nepůsobí navenek. Jedná se o interní předpis, který obsahuje písemný postup pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání a je nutné jej považovat za pracovní pomůcku kriminalistického znalce, která má zajistit, že znalec neopomene učinit nic z toho, co od znaleckého ústavu vyžaduje právní řád ČR a norma ČSN EN ISO/IEC 17025. Takový dokument však nutně obsahuje též informace o chodu policejní laboratoře, jejichž zveřejnění není vhodné, resp. může být rizikové. Povinný subjekt nemůže fungovat jako knihovna a transparentnost veřejné správy nemůže být zcela bezbřehá, zvláště jedná-li se o fungování útvarů Policie ČR.
14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
15. Podle čl. 17 odst. 1 LZPS svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.
16. Podle čl. 17 odst. 4 LZPS svoboda projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.
17. Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.
18. Podle § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 23.4.2019 povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena.
19. Podle § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném od 14.4.2019 povinný 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 veřejné moci předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost, stíhat trestné činy nebo zajišťovat veřejný pořádek a bezpečnost České republiky.

20. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
21. Pro posouzení důvodnosti žaloby je stěžejní otázkou, zda požadovaný dokument je interním pokynem (předpisem) povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a pakliže ano, zda povinný subjekt učinil správní uvážení ohledně důvodů, které poskytnutí tohoto vnitřního pokynu žalobci brání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013 č.j. 1 As 70/2013 – 58 či ze dne 24. 4. 2015 č.j. 8 As 108/2014 – 54). Výkladem pojmu interní pokyn se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008 č.j. 5 As 28/2007 – 89, v němž dovodil, že: *„Za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze stricto sensu považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právě zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu.“* V témže rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu ‘uvnitř’ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce –v případě správce daně např. postupy při ukládání dat do automatizovaného daňového systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohlídkové činnosti, apod. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení).“* Zároveň Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Týká-li se však zmiňované interní ‘Pokyny’ výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné, než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.“*
22. O vnitřní pokyn se tak ve shodě s právě citovanými závěry Nejvyššího správního soudu bude jednat v případě, že předmětný akt správního orgánu neobsahuje např. vlastní autoritativní výklad právních norem, postup při jejich aplikaci, který by nebyl seznatelný z jejich textu, sjednocující pravidla pro výkon pravomoci v dané oblasti či pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění nové správní praxe v mezích stanovených právním předpisem, tj. neobsahuje žádné informace překračující veřejně přístupný rámec právní úpravy v dané oblasti.
23. Poté, co se soud seznámil s obsahem požadovaného dokumentu, zjistil, že se jedná se o dokument upravující výlučně postup pracovníků Kriminalistického ústavu Praha při zjišťování skutečnosti, zda zkoumaná žárovka v okamžiku svého poškození nebo zvýšeného mechanického zatížení svítila, a to metodami, které jsou v dokumentu blíže popsány. Dokument se sestává z části 1 až 11 nazvaných: úvod, oblast použití postupu,

základní pojmy a definice, popis typu zkušební položky, parametry nebo veličiny a rozmezí, ve kterých mají být stanoveny, požadované referenční materiály nebo referenční etalony, požadované podmínky prostředí nebo údaje o době stabilizace, související technické normy a odkazy na odbornou literaturu, pravidla BOZP, zkušební metoda, související právní a organizační dokumenty. Součástí dokumentu jsou i přílohy - záznamové formuláře.

24. Kriminalistický ústav Praha je znaleckým ústavem zapsaným v seznamu znaleckých ústavů vedeném Ministerstvem spravedlnosti. Požadovaný dokument obsahuje především teoretická východiska, z nichž zkoumání žárovek pracovníky Kriminalistického ústavu Praha vychází a která jsou obsažena v příslušné literatuře, a dále obsahuje souhrn požadavků, které musí být při znaleckém zkoumání žárovek dodrženy. Je v něm obsažen popis předmětu zkoumání, výčet potřebného přístrojového vybavení a rovněž obecné postupy vztahující se k činnosti laboratoře jako celku, které přímo nesouvisí s předmětnou zkušební metodou. Pro rozhodnutí soudu je podstatné, že tento dokument je závazný pouze pro pracovníky povinného subjektu, a již z tohoto důvodu nemůže přímo ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu z hlediska služebního zařazení podléhají. Nutno dodat, že žalobce v tomto směru nepřipustně směšuje požadovaný dokument se znaleckými posudky, které jsou při jeho respektování Kriminalistickým ústavem Praha vypracovány a které následně slouží jako důkaz v trestním či jiném řízení, přičemž zcela pomíjí skutečnost, že listinou, která může mít vliv na výsledek konkrétního soudního řízení, je samotný znalecký posudek jako důkaz, z něhož soud při rozhodování ve věci samé vychází, a nikoliv požadovaný dokument. Neobstojí tak tvrzení žalobce, že na základě požadovaného dokumentu je v trestním řízení rozhodováno o vině a trestu. K tomu je nutno doplnit, že požadovaný dokument je závazný toliko pro zaměstnance povinného subjektu, nikoliv obecně pro všechny znalce. Ti jsou obecně povinni podat znalecký posudek na základě znaleckého zkoumání, které provedli samostatně a na základě své odbornosti. Znalecký posudek je také pouze jedním z důkazů, na jejichž základě je v trestním řízení rozhodováno. Při rozhodování v trestním řízení je soud povinen vycházet ze všech důkazů, které byly v rámci trestního řízení provedeny. Jedná se tak o posouzení souhrnu všech důkazů, mimo jiné také znaleckých posudků předložených obhajobou, které, jsou-li opatřeny znaleckou doložkou, mají stejnou důkazní hodnotu, jako případný znalecký posudek vypracovaný povinným subjektem.
25. Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce, že důsledkem neposkytnutí požadovaného dokumentu je omezení práva na obhajobu. Každý znalec je v případě nejasností povinen soudu objasnit, na základě jakých znaleckých metod a postupů dospěl k závěru jím vyhotoveného znaleckého posudku. K vyjasnění těchto otázek má obhajoba mj. právo navrhnout provedení důkazu výslechem znalce (§ 108 tr. ř.). Trestní řád výslovně stanoví, že je-li pochybnost o správnosti posudku nebo je-li posudek nejasný nebo neúplný, je nutno požádat znalce o vysvětlení. Kdyby to nevedlo k výsledku, přibere se znalec jiný (§ 109 tr. ř.). V tomto směru tedy nelze než přisvědčit povinnému subjektu, že trestní řád upravuje instituty umožňující bližší objasnění skutečností uvedených ve znaleckém posudku, a že v případě pochybností obhajoby o znaleckém posudku může obhajoba náležitě uplatnit práva, která jí trestní řád přiznává.
26. Skutečnost, že požadovaný dokument obsahuje též úpravu „pracovního postupu“ při znaleckém zkoumání žárovek, není ve smyslu shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu na překážku tomu, aby byl tento dokument kvalifikován jako interní předpis (vnitřní pokyn). Podstatné je také to, že požadovaný dokument neobsahuje

naprosto žádné informace, které by se týkaly výkonu veřejné správy navenek (Kriminalistický ústav Praha ostatně žádnou veřejnou správu nevykonává).

27. Soud se tedy ztotožnil s posouzením povahy požadovaného dokumentu jako vnitřního pokynu a s důvody pro odmítnutí jeho poskytnutí ze strany správního orgánu. Lze shrnout, že požadovaný dokument skutečně zavazuje toliko pracovníky povinného subjektu jakožto znaleckého ústavu a jsou v něm obsažena toliko teoretická východiska a metodika zkoumání užívaná zaměstnanci povinného subjektu. Protože o charakteru požadovaného dokumentu jako vnitřního pokynu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze vzhledem k výše uvedenému důvodně pochybovat, neobstojí ani argumentace, v níž se žalobce dovolává uplatnění zásady *in dubio mitius*.
28. Žalobce se žalobou domáhal nejen zrušení napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí, ale také toho, aby soud žalovanému nařídil poskytnout žalobci požadovaný dokument. Při rozhodování soudu ve věci samé je tak nutno reflektovat také právní úpravu účinnou v době rozhodování soudu, neboť podmínkou vyhovění návrhu žalobce uplatněnému podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je soulad takového rozhodnutí s aktuální právní úpravou. V posuzované věci se konkrétně jedná o ustanovení § 11 odst. 6 zákona a svobodném přístupu k informacím, které v důsledku jeho novelizace doznalo podstatné změny. Povinný subjekt sice v prvostupňovém rozhodnutí dospěl k závěru, že na požadovaný dokument se výjimka z poskytnutí informací zakotvená v tomto ustanovení nevztahuje, nicméně soud na základě novelizovaného znění daného ustanovení dospěl k opačnému závěru.
29. Z porovnání ustanovení § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 23.4.2019 a ve znění účinném od 24.4.2019 je totiž zjevné, že důvody, pro něž není možné informace podle tohoto ustanovení žadateli poskytnout, byly významnou měrou rozšířeny. Tímto směrem se ostatně ubíral také zákonodárce, když v důvodové zprávě k zákonu č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, konstatoval ve vztahu ke zmíněnému ustanovení následující: *„Ustanovení § 11 odst. 6 je zjednodušeno a zestručněno s ohledem na úpravy provedené v § 2 odst. 3 informačního zákona (viz výše), tak, že se zbytkově chrání kvalifikované údaje související s předcházením trestné činnosti a dále i ochranou bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku tak, aby zajišťování těchto úkolů nebylo ohroženo či narušeno. Ustanovení se bude zároveň (oproti dosavadní neobratné formulaci dotčeného ustanovení) jednoznačně vztahovat na všechny orgány, podílející se na plnění uvedených úkolů, a to třeba i mimo rámec nebo časový interval probíhajícího trestního řízení. Explicitně je též oproti dosavadnímu znění zohledněna např. potřeba efektivit zajišťování ochrany veřejného pořádku či bezpečnosti osob. Bez této úpravy by (zejména) Policie ČR musela poskytnout např. informace o kriminalisticko-taktických postupech a technikách, o způsobu ochrany ústavních činitelů nebo výzbroji policistů Ochranné služby či jiných specializovaných útvarů, o plánu bezpečnostních opatření před rizikovými demonstracemi extremistického charakteru, o krizovém a havarijním plánování a kritické infrastruktuře, o přijatých opatřeních a získaných informacích týkajících se prevence a postihování terorismu, o opatřeních souvisejících se zajišťováním ochrany hranic, strategické informace o konstrukci nebo způsobu vybavení možných terčů teroristického útoku, o vybavení policie nebo o počtech, lokaci a personálním obsazení vyčleněných sil určených k plnění konkrétního úkolu, jakož i informace o vnitřní bezpečnosti, připravenosti čelit bezpečnostním hrozbám a vůbec zajištění bezpečnosti České republiky, které mohou jednotlivě i po souhrnné analýze poskytnout strategické informace umožňující tuto bezpečnost ohrozit nebo narušit.*

Právě osoby, na které činnost Policie ČR nebo dalších bezpečnostních sborů dopadá, mají eminentní zájem na zjištění citlivých informací, které se jich nebo činnosti bezpečnostních složek týkají, aby mohly vůči orgánům státu postupovat efektivněji a jeho činnost mařit. Proto je třeba zajistit, že pro ně takové informace nebudou dostupné.“

30. Požadovaný dokument obsahuje informace o činnosti konkrétního útvaru policie (Kriminalistického ústavu Praha) jakožto bezpečnostního sboru, které se ve své podstatě týkají odhalování nebo stíhání trestné činnosti a jejichž poskytnutí (zpřístupnění) by mohlo ohrozit schopnost orgánů veřejné moci odhalovat trestnou činnost a stíhat trestné činy. Novelizované znění ustanovení § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím takovou informaci z poskytnutí na základě žádosti vylučuje. Informace, které není možné poskytnout, se dle zmíněného ustanovení zákona v nyní účinném znění nemusí nutně vztahovat k trestnímu řízení, ale může se jednat o informace, které jsou k odhalování a předcházení trestné činnosti potřebné. Uvedená výjimka přitom dopadá na všechny orgány bezpečnostních sborů podílející se na předcházení a odhalování trestné činnosti, ochraně bezpečnosti osob a majetku a veřejného pořádku. Požadovaný dokument zcela nepochybně souvisí s odhalováním trestné činnosti, k níž dochází v souvislosti s dopravními nehodami a jeho zveřejnění by mohlo tuto činnosti Policie České republiky podstatným způsobem ztížit. Soud neshledává žádný rozumný důvod, proč by měl být tento dokument veřejně přístupný komukoliv, a s ohledem na výše uvedené uzavírá, že poskytnutí požadovaného dokumentu žalobci vylučuje též ustanovení § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím v nyní účinném znění.
31. Nedůvodnou soud shledal také námitku vytykající napadenému rozhodnutí rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí je odůvodněno dostatečně a zcela srozumitelně, byť je nutno konstatovat, že jeho přehlednost není vzhledem ke zbytečně dlouhým pasážím, které žalovaný věnoval obsahu původního zrušeného rozhodnutí a procesu, který předcházel jeho vydání, valná. Žalovaný se v něm nicméně náležitě vypořádal se všemi zásadními odvolacími námitkami žalobce. Nelze přehlédnout ani skutečnost, že oproti původnímu rozhodnutí žalovaného, které bylo Městským soudem v Praze zrušeno, správní orgány obou stupňů v nových rozhodnutích ve věci samé rozvedly důvody, pro něž není vhodné požadovaný dokument žalobci poskytnout (informace o fungování policejní laboratoře, předcházení trestné činnosti). Správní orgány tímto způsobem zdůvodnily, proč bylo nezbytné žalobcovo právo na informace omezit, a i toto zdůvodnění považuje soud za dostatečné.
32. Závěrem soud uvádí, že povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicitně* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13 a ze dne 21. 12. 2011, č.j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2774/09 a ze dne 11. 3. 2010 sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou

oporu výroku rozhodnutí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

33. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. o věci samé rozhodl bez nařízení jednání.
34. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 19. prosince 2019

Mgr. Martin Kříž, v. r.
předseda senátu