



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: J. S.

proti

žalovanému: Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor sekretariátu hejtmana
sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2016, č. j. KUJI 85131/2016

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru sekretariátu hejtmana ze dne 23. 11. 2016, č. j. KUJI 85131/2016, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal přezkumu v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti předchozímu

prvostupňovému rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (dále též „povinný subjekt“) ze dne 25. 10. 2016, č. j. MMJ/KT/3461/2016, jímž byla odmítnuta žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) o poskytnutí seznamu všech osob a jejich e-mailových adres, kterým aktuálně město Jihlava poskytlo souhlas i s ryze soukromým používáním služebního e-mailového účtu v doméně @jihlava-city.cz.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce uvedl, že pomocí e-mailu žalobce požádal dne 28. 8. 2016 prvostupňový správní orgán o poskytnutí informace, kdo z jeho zaměstnanců může se souhlasem zaměstnavatele používat služební e-mail v doméně @jihlava-city.cz i k ryze soukromým účelům. Tuto žádost podal i osobně dne 31. 8. 2016. Tato žádost byla nejprve odmítnuta rozhodnutím ze dne 14. 9. 2016, které bylo zrušeno, neboť v daném rozhodnutí měl absentovat důvod odmítnutí poskytnutí informace. Prvostupňový správní orgán vydal další zamítavé rozhodnutí dne 25. 10. 2016, č. j. MMJ/KT/3461/2016, přičemž shledal, že se jednalo o důvod odmítnutí informace podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. požadovaná informace se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, která nijak neovlivňuje činnost povinného subjektu navenek. Prvostupňový správní orgán také uvedl, že vnitřní předpisy s požadovanou informací stanoví výhradně práva a povinnosti zaměstnanců povinného subjektu vztahující se k výkonu práce v rámci pracovněprávního vztahu. Případné porušení těchto povinností by tak bylo řešeno v rámci soukromoprávního (pracovněprávního) režimu. S touto argumentací se ztotožnil také žalovaný v napadeném rozhodnutí.
3. Sporné mezi účastníky řízení je, zda žádost o informaci byla odmítnuta v souladu se zákonem. Žalobce je přesvědčen, že po povinném subjektu požadoval informaci dle § 8 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy usuzoval, že používání pracovního e-mailu k ryze soukromým záležitostem představuje benefit zaměstnance či dodatečnou odměnu, které jsou hrazeny z veřejných prostředků (antivirová ochrana, úložiště apod.), a to i ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu z roku 2014, sp. zn. 8 As 55/2012. Dle žalobce měla být informace poskytnuta a nebylo možno ji odepřít.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

4. V písemném vyjádření žalovaného k žalobě bylo plně odkázáno na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl.

VI. Posouzení věci krajským soudem

5. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, 68 a 70 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce ve stanovené lhůtě nevyjádřil nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jednání a žalovaný výslovně vyjádřil souhlas s takovým projednáním věci, rozhodl krajský soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
6. Podle ust. § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního

orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

7. Z obsahu správního spisu vyplývají skutečnosti uvedené v odst. [2] odůvodnění tohoto rozsudku. Především se jedná o skutečnost, že žalobce podal u povinného subjektu – Magistrátu města Jihlavy žádost o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž v ní konkrétně žádal o poskytnutí seznamu všech osob a jejich e-mailových adres, kterým aktuálně město Jihlava poskytlo souhlas i s ryze soukromým používáním služebního e-mailového účtu v doméně @jihlava-city.cz.
8. Spornou právní otázkou je, zda povinný subjekt postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li informaci poskytnout s odkazem na ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.
9. Předpokladem aplikace tohoto omezení práva na informace (které je třeba jakožto všechna omezení ústavně zaručených práv vykládat restriktivně) je, že požadovanou informaci lze podřadit pod pojem vnitřní pokyn či personální předpis. Povinný subjekt je dále povinen uvážit, zda je v konkrétním případě omezení práva na informace nezbytné. Nejedná se totiž o důvod, pro nějž musí být odepráno poskytnutí informace vždy. Zákon naopak umožnil (a současně tím i přikázal) povinnému subjektu, aby při svém rozhodnutí užil správního uvážení, tj. aby zhodnotil, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě legitimní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 As 44/2008 - 116). Výkon správního uvážení pak musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze.
10. Zákon o svobodném přístupu k informacím vnitřní akty nedefinuje, jedná se o tzv. neurčitý právní pojem. Ten je třeba vykládat autonomně, s přihlédnutím k ustálenému chápání tohoto pojmu v právní doktríně a rozličnosti charakteru jednotlivých povinných subjektů a jejich činností.
11. Věda správního práva rozeznává z hlediska forem činnosti veřejné správy dvě skupiny aktů, které jsou zaměřeny dovnitř veřejné správy a nepůsobí navenek vůči adresátům veřejnosprávního působení. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení či vnitřní předpisy, jednak o vnitřní individuální pokyny, které doktrína označuje též jako individuální služební akty (viz Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 265-266, 274 a 279). Obě tyto skupiny interních aktů mají společné, že se obrací dovnitř veřejné správy, a liší se v tom, zda se jedná o akty obecné či individuální. Pod pojem vnitřní pokyn, užitý § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba podřadit obě uvedené skupiny interních aktů (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73).
12. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007 - 89 (publ. pod č. 1532/2008 Sb.), uvedl, že za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze stricto sensu považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah

podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. C. H. Beck, Praha 2003, s. 113).

13. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. 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. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). V tomto smyslu by tedy bylo možné považovat za vnitřní předpis také stanovení způsobu využití e-mailových schránek zaměstnanci, resp. upravení otázky, zda a která skupina zaměstnanců má možnost využívat e-mailovou schránku pro soukromé účely, tj. fakticky to, co požadoval žalobce sdělit ve své žádosti. Tento závěr se krajskému soudu zdá přijatelnější než tvrzení žalobce, že se jednalo o poskytnutí veřejných prostředků konkrétním osobám (ač tato úvaha také není zcela nelogická, vedla by navíc ke stejnému závěru, ke kterému směřuje zdejší soud, tj. k povinnosti požadovanou informaci poskytnout).
14. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud se interní předpisy týkají výkonu veřejné správy navenek, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí. 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.
15. Komentářová literatura omezuje aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím pouze na informace, které směřují výhradně dovnitř povinného subjektu a neovlivňují žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu či nikoliv (viz Furek, A., Rothanzl, L. op. cit. v bodě [10] shora, s. 265).
16. Vzhledem k fakultativnosti důvodu pro odmítnutí žádosti dle ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba připomenout, že i v případě podřazení určité informace pod „výlučně vnitřní informace“ povinného subjektu, tedy v případě splnění výše uvedených znaků, platí, že k jeho neposkytnutí lze přistoupit jen tehdy, jestliže je skutečně dán dostatečně legitimní důvod. Ten může být dán u pravidel ostrahy majetku povinného subjektu nebo plánu dovolených (ochrana majetku povinného subjektu či jeho pracovníků), na druhou stranu např. ve vztahu k pravidlům parkování zaměstnanců již sotva takový legitimní důvod bude splněn. Ve většině případů tedy i vnitřní pokyn, personální předpis nebo informace k nim se vztahující bude i přes svou výlučně vnitřní povahu vydatelná, neboť existence „legitimního zájmu“ na omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod bude splněna jen výjimečně. Příkladem může být požadavek na vydání tzv. *protikorupčních* nebo

organizačních auditů, které se některé povinné subjekty nechávají zpracovávat a které kromě popisu stávající struktury povinného subjektu uvádějí i návrhy „protikorupčních“ organizačních opatření. Takové audity zpravidla bude možné vyhodnotit jako dokumenty zahrnující informace vztahující se výlučně k vnitřním poměrům povinného subjektu, přičemž případný legitimní důvod pro omezení přístupu k nim by bylo možné shledávat v potřebě ochrany navrhovaných protikorupčních opatření tak, aby nebyly potenciálně seznatelné. Legitimní důvod pro ochranu by se však zřejmě nemusel nalézt ve vztahu k popisu skutkového (posuzovaného) stavu, jenž byl v auditu zaznamenán (viz Furek A., Rothanzl L., Jirovec T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 489 a násl.).

17. S ohledem na výše uvedené krajský soud hodnotil, zda povinný subjekt, resp. žalovaný, zkoumali a řádně uvedli a odůvodnili legitimní důvod odepření poskytnutí informace. Povinný subjekt na str. 2 svého rozhodnutí uvedl: *„V daném případě se jedná o ochranu práv zaměstnanců a zaměstnavatele v rámci jejich pracovně právního vztahu, jakož i jejich ochranu před možným zneužitím informace. Důvodem odmítnutí požadované informace je současně zamezení možného narušení rozhodování povinného subjektu jako zaměstnavatele při řešení případného porušení povinností zaměstnance vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci. Opodstatněnost důvodů pro odmítnutí požadované informace je dána tím, že požadovaná informace se nijak netýká výkonu veřejné správy uskutečňovaného povinným subjektem, nýbrž náleží do sféry pracovně právní, tedy do oblasti soukromého práva.“* Krajský soud výše citované úvahy jednoznačně nepovažuje za legitimní důvod pro odmítnutí poskytnutí informace. Jak již v tomto rozsudku uvedl, možnost legitimně odmítnout poskytnutí informace v obdobných případech musí být využívána spíše zdrženlivě, tj. musí existovat skutečný a oprávněný důvod. Povinný subjekt (s potvrzením žalovaného) však pouze uvedl několik hodnotově prázdných vět k dané věci – tj. že důvodem je zamezení možného rozhodování povinného subjektu při řešení případného porušení pracovně právních povinností (k tomu lze uvést, že poskytnutí pouhé informace ohledně podmínek použití pracovní e-mailové schránky samo o sobě není způsobilé takové následky vyvolat) a že se informace netýká výkonu veřejné správy (tato část však pouze doplňuje charakter požadované informace jako vnitřního aktu povinného subjektu). Nad to se bez jakékoliv vypovídající hodnoty jeví argument stran ochrany práva zaměstnanců a zaměstnavatele v rámci jejich právního vztahu. Soud se nedomnívá, že by poskytnutí informace ohledně možnosti používání e-mailových schránek mohlo do této sféry jakkoliv zasáhnout. Krajský soud proto dospěl k závěru, že v dané věci nebyl dán legitimní důvod pro odepření poskytnutí informace, neboť pouhá informace o možném používání (a jaké skupiny zaměstnanců, apod., ve smyslu vnitřního pokynu) e-mailových schránek není nadána jakkoliv zasáhnout do ochrany majetku a práv povinného subjektu či jeho pracovníků.
18. Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že Magistrát města Jihlavy jako povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nebyl oprávněn odmítnout žádost z důvodů, které dovodily správní orgány.
19. Soud proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného postupem podle ust. § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
20. V pokračujícím řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku. Na jejich zvážení bude rozsah poskytnutí požadované informace, tak, aby informace byla žalobci poskytnuta v souladu s ostatními ustanoveními zákona o

svobodném přístupu k informacím (např. s právními předpisy, upravujícími ochranu informací, týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů - viz ust. § 8a tohoto zákona). Tato úvaha náleží povinnému subjektu (příp. žalovanému). Za této situace proto krajský soud prozatím nepřistoupil k uložení povinnosti povinnému subjektu ve smyslu ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

VII. Náklady řízení

21. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 21. 2. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu