



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobkyně: **JUDr. M. S.**, bytem P., proti žalovanému: **Městské státní zastupitelství v Praze**, se sídlem Praha 5, nám. 14. října 2188/9, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2012, č. j. SIN 1003/2012 – 5

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 16. 4. 2012, č. j. SIN 1003/2012 – 5 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze žalobkyně napadla rozhodnutí označené v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 ze dne 19. 3. 2012, č. j. 0 SIN 1/2012 – 5, kterým byla podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) odmítnuta žádost žalobkyně ze dne 12. 3. 2012 o poskytnutí těchto informací týkajících se trestního oznámení podaného žalobkyní na Ing. R. S.:

- zda, popř. jaké instrukce dostala policie od dozorujícího státního zástupce,
- zda byl dozorující státní zástupce policií vyrozuměn o tom, že trestní oznámení žalobkyně bylo odloženo,
- pokud byl dozorující státní zástupce policií vyrozuměn o odložení trestního oznámení, udělal si na věc svůj právní názor? Pokud ano, byl jeho právní názor totožný s právním názorem policie? A pokud ano, z jakých důvodů?

a to z důvodu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť požadovaná informace se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že se ztotožnil s názorem Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 (dále též jen „orgán I. stupně“), že informace, jež žalobkyně požadovala, může povinný subjekt podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím z režimu tohoto zákona vyloučit. Pokyny, které státní zástupce udílí policejnímu orgánu v rámci přípravného řízení, náleží do skupiny vnitřních pokynů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Pojem vnitřní pokyny je dle žalovaného třeba vykládat širěji, nelze ho omezit pouze na skupiny interních správních aktů. Povinnými subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou pouze správní orgány. V daném případě se požadované informace týkají trestního řízení, ve kterém Policie ČR ani státní zastupitelství nevystupují jako správní orgány, ale jako orgány činné v trestním řízení. Úkony v přípravném řízení, jakož i v tzv. předprocesním stádiu trestního řízení, nelze označit za výkon veřejné správy, jedná se o výkon působnosti v oblasti trestního řízení. Toto specifikum je nezbytné vzít v úvahu při výkladu pojmu vnitřní pokyn. Vnitřní pokyny se uplatňují jednak uvnitř a v rámci jednoho povinného subjektu, jednak i ve vnitřních vztazích mezi odlišnými povinnými subjekty. Kritérium formální nadřízenosti a podřízenosti uvnitř téže organizační soustavy nelze použít pro identifikaci vnitřních pokynů, které jsou udíleny mimo oblast výkonu veřejné správy, tedy například při prověřování trestního oznámení orgány činnými v trestním řízení. V takovém případě je třeba vztah nadřízenosti a podřízenosti a z něho plynoucí závaznost pokynů posuzovat materiálně, a to na základě úpravy platných právních předpisů. Vztah mezi státním zástupcem a policejním orgánem je upraven v § 157 odst. 1 a 2 tr. řádu. Jeho využití přichází v úvahu i v tzv. předprocesním stádiu trestního řízení, tj. před sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. Státní zástupce usměrňuje činnost policejního orgánu právě prostřednictvím závazných pokynů, které jsou pro policejní orgán závazné, a tento je nemůže odepřít. Policejní orgán je tudíž v daném případě podřízen státnímu zástupci, který je oprávněn udílet mu pokyny. Tento vztah je vztahem hierarchickým. Závěrem lze uvést, že žadatelka má možnost, a také tak učinila, pokud jako oznamovatelka trestné činnosti zároveň požádala o přezkoumání postupu policejního orgánu, zda státní zástupce může využít svých oprávnění daných ust. § 157 odst. 2 tr. řádu.

Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně podala žalobu, ve které uvedla, že se neztotožňuje s názorem žalovaného, že lze poskytnutí požadovaných informací odmítnout podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, protože se tyto informace vztahují výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu. Dle jejího názoru má na poskytnutí požadovaných informací právo, a proto napadené rozhodnutí není v souladu se zákonem. Žalobkyně navrhla, aby soud uložil žalovanému povinnost poskytnout jí požadované informace a přiznal jí právo na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě argumentoval shodně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí, může povinný subjekt omezit poskytnutí

informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Soud o věci uvažil takto:

Otázkou, zda pokyny, jež státní zástupce udílí policejnímu orgánu v přípravném řízení, lze považovat za vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, jak v napadeném rozhodnutí dovodil žalovaný, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 – 73. Jelikož pojem „vnitřní pokyn“ není zákonem o svobodném přístupu k informacím definován, musel Nejvyšší správní soud tento neurčitý právní pojem nejprve vyložit, a to s přihlédnutím k ustálenému chápání tohoto pojmu v právní doktríně a rozličnosti charakteru jednotlivých povinných subjektů a jejich činností. V rámci výkladu tohoto pojmu mj. konstatoval, že „pojem vnitřní pokyn je třeba vykládat širěji, nelze ho omezit pouze na skupinu interních správních aktů. Povinnými subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou totiž pouze správní orgány. Informace, na jejichž poskytování se tento zákon použije, se netýkají toliko výkonu veřejné správy (viz § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a příslušnou judikaturu). Úměrně tomu musí být rozšířena i varieta úkonů náležejících do skupiny vnitřních pokynů, neboť je třeba pamatovat i na vnitřní pokyny povinných subjektů, jež nejsou správními orgány, týkající se jejich činnosti, kterou však není možné označit za výkon veřejné správy..... Imanentními znaky vnitřních pokynů je jejich závaznost a výlučné směřování dovnitř soustavy státních orgánů (resp. povinných subjektů). Vnitřní pokyny se uplatní jednak uvnitř v rámci jednoho povinného subjektu, jednak ve vnitřních vztazích mezi odlišnými povinnými subjekty. Pro správní orgány je typické, že závazné pokyny se při výkonu veřejné moci udílí na základě formálního vztahu nadřízenosti a podřízenosti uvnitř organizační soustavy příslušných správních orgánů. Kritérium formální nadřízenosti a podřízenosti uvnitř téže organizační soustavy však nelze použít pro identifikaci vnitřních pokynů, které jsou udíleny mimo oblast výkonu veřejné správy, tedy například při prověřování trestního oznámení orgány činnými v trestním řízení. V takovém případě je třeba vztah nadřízenosti a podřízenosti, a z něho plynoucí závaznost pokynů, posuzovat materiálně, a to na základě konkrétní úpravy dle platných právních předpisů.

Vztah mezi státním zástupcem a policejním orgánem v přípravném řízení je upraven v § 157 odst. 1 a 2 trestního řádu. Státní zástupce a policejní orgán jsou povinni organizovat svoji činnost tak, aby účinně přispívali k včasnosti a důvodnosti trestního stíhání. Státní zástupce je oprávněn uložit policejnímu orgánu provedení takových úkonů, které je tento orgán oprávněn provést a jichž je třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele. Jedná se o obecné ustanovení, které lze aplikovat v průběhu celého přípravného řízení. Jeho využití přichází v úvahu i v tzv. předprocesním stádiu, tj. před sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení. Pokud dospěje státní zástupce k závěru, že jsou dány skutečnosti důvodně nasvědčující spáchání trestného činu, uloží policejnímu orgánu sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení (viz výkladové stanovisko Nejvyšší státní zástupkyně zn. Vykl. 4/2007 ze dne 22. 8. 2007)..... Postavení státního zástupce jako orgánu vykonávajícího dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení mu umožňuje, aby při výkonu dozoru nad postupem policejního orgánu jeho činnost usměrňoval kromě jiných prostředků i pokynem, popřípadě prostřednictvím písemného souhlasu, a to i nad rámec těch ustanovení trestního řádu, která vydáním předchozího souhlasu postup policejního orgánu podmiňují (viz výkladové stanovisko Nejvyšší státní zástupkyně zn. Vykl. 9/2005 ze dne 9. 11. 2005). Policejní orgán tedy sice požívá při provádění úkonů trestního řízení procesní samostatnosti, ale je vázán pokyny státního zástupce.

Ze shora uvedeného jasně vyplývá, že policejní orgán je během přípravného řízení trestního plně podřízen státnímu zástupci, který je oprávněn udílet policejnímu orgánu závazné pokyny, přezkoumávat a rušit jeho rozhodnutí. Tento vztah lze z hlediska materiálního označit za vztah hierarchický, byť zde samozřejmě není žádná formální organizačně-hierarchická vazba. Prostřednictvím pokynů státního zástupce úkoluje policejní orgán, usměrňuje jeho činnost v konkrétním případě. Tyto pokyny zavazují pouze policejní orgán, jemuž jsou výlučně určeny, nikoliv třetí osoby. Navenek se projevují jen prostřednictvím úkonů policejního orgánu, které činí v návaznosti na pokyny státního zástupce. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že pokyny, které státní zástupce udílí policejnímu orgánu v rámci přípravného řízení, náleží do skupiny vnitřních pokynů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.“

Vzhledem k výše uvedenému lze přisvědčit názoru žalovaného, že pokyny, které státní zástupce udílí policejnímu orgánu v rámci přípravného řízení, jsou vnitřními pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato skutečnost však sama o sobě neobstojí jako důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, jež se k takovým pokynům státního zástupce upínají. Jak totiž dovodil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 – 73, „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 odepřeno 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 rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 As 44/2008 – 116, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz; z doktríny viz Furek, A., Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Linde, Praha 2010, s. 262). Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 2 As 19/2004 – 92, publ. pod č. 430/2005 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004 – 79).“

Aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ze strany povinných subjektů tedy musí předcházet posouzení dvou podmínek. „V prvé řadě je to možnost subsumovat požadované informace pod pojem vnitřní pokyny, který je součástí hypotézy normy.....Povinné subjekty však musí dále v každém konkrétním případě uvážit, zda je nezbytné odepřít poskytnutí informací, které mají charakter vnitřních pokynů. Jinými slovy, zákon poskytuje povinným subjektům v dispozici této normy velký prostor pro správní uvážení, zda budou postupovat dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a omezí právo na informace. Svůj postup musí povinné subjekty řádně odůvodnit. V opačném případě, při faktické absenci jakékoliv úvahy o tom, proč má být v daném případě přistoupeno ke konkrétní ze dvou připadajících alternativ, by se totiž jednalo buď o rozhodování automatické, které však předmětné ustanovení nezakládá (na rozdíl od § 11 odst. 2 a 4 téhož zákona), anebo o rozhodování svévolné, které je nepřípustné (viz rozsudek NSS čj. 2 As 19/2004 – 92, cit. v bodě [10] shora).“

Stejně jako tomu bylo v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem, i v nyní projednávané věci není z rozhodnutí orgánu I. stupně, ani z napadeného rozhodnutí patrné, jaké úvahy vedly tyto povinné subjekty k odepření poskytnutí požadovaných informací. Z odůvodnění vyplývá pouze to, že podřadily požadované informace pod pojem vnitřní pokyny. Úvahy stran nezbytnosti omezit právo na informace na základě citovaného ustanovení však nenalezly odraz v odůvodnění rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí tudíž není

dostatečným podkladem pro výrok, neboť se v něm povinné subjekty vůbec nezabývaly druhou z podmínek omezení práva na informace dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a Městský soud v Praze ho proto rozsudkem bez jednání zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., aniž by byl vázán uplatněnými žalobními body. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Lze doplnit, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí brání aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010 – 65, Oživení, o. s. proti Ministerstvu dopravy).

Závěrem soud uvádí, že žalobkyní požadovaná informace, zda byl dozorující státní zástupce policií vyrozuměn o tom, že její trestní oznámení bylo odloženo, se týká výlučně procesního postupu policie, a nelze ji proto zahrnout pod vnitřní pokyny státního zástupce adresované policejnímu orgánu.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobkyni, která měla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000,- Kč.

P o u č e n í : 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.

V Praze dne 17. června 2015

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová