



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **L.T.B.C., spol. s r.o.**, se sídlem v Praze 10, Limuzská 2110/8, IČ 26766337, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem v Praze 4, Budějovická 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2011, č. j. 3063/2011-900000-302,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí Generálního ředitelství cel ze dne 31. 1. 2011, č. j. 3063/2011-900000-302 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 2.000,- Kč, a to 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 dne 8. 4. 2011 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým Generální ředitelství cel (dále též „GŘC“) změnil rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 23. 11. 2010, č. j. 14462-3/2010-060100-21, kterým došlo k odmítnutí poskytnutí informací. Žalovaný podle ust. § 16 a ust. § 20 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o informacích“) ve spojení s ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) změnil rozhodnutí tak, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se text „§ 8a, § 11 odst. 1 písm. a) a podle § 15 zákona o informacích odmítá“ nahrazuje textem „§ 3 odst. 3 a podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích odmítá s výjimkou informací poskytnutých žadateli písemností Celního ředitelství Hradec Králové č. j. 13724-3/2010-060100-21 ze dne 2. 11. 2010 (předmětné podání žadatele bylo doručeno Celnímu ředitelství prostřednictvím

Okresního státního zastupitelství ve Svitavách přípisem zn. 84/2006-4 ze dne 25. 10. 2006, Celní ředitelství podání obdrželo dne 30. 10. 2006 a bylo zaevidováno pod č. j. 16683/06-0601, podání bylo přiděleno k vyřízení Oddělení inspekce a vnitřní kontroly celního ředitelství, byl vydán rozkaz k zahájení inspekčního řízení v uvedené věci, provedeným šetřením nebylo prokázáno porušení služebních povinností v podání uvedenou osobou, byla prověřována i skutečnost, zda předmětné podání nelze považovat za námitku podjatosti úřední osoby ve smyslu § 14 správního řádu, přičemž šetřením bylo zjištěno, že podmínky pro naplnění podjatosti nebyly splněny, inspekční dokumentace byla dne 22. 12. 2006 se souhlasem služebního funkcionáře uzavřena odložením)“. Žalovaný tedy setrval na odmítavém stanovisku, avšak změnil důvody tohoto rozhodnutí, což se odrazilo i ve změně citovaných právních ustanovení ve výroku rozhodnutí.

Z žaloby vyplývá, že žalobce se obrátil na správní orgán prvního stupně s žádostí o informace podle zákona o informacích a to podáním ze dne 5. 11. 2010, kdy žádal, aby mu „byly poskytnuty veškeré podklady, které osvědčují posouzení, projednání a vyřízení podnětu, jež byl okresním státním zastupitelstvím ve Svitavách postoupen Celnímu ředitelství Hradec Králové na základě písemného podání L.T.B.C. Nejvyššímu státnímu zastupitelství ze dne 1.9.2006, týkajícího se činnosti Mgr. J. P.“ (citováno doslovně).

Městský soud v Praze na tomto místě pro snazší orientaci uvádí, že k podnětu žalobce ze dne 1. 9. 2006 se vztahuje spis Celního ředitelství Hradec Králové o inspekčním šetření č. j. 16683/06-0601-10 (dále též souhrnně označený jako „inspekční dokumentace“ či „inspekční spis“).

Žalobce uvedl, že žalovaný jeho žádosti o poskytnutí informací dle zákona o informacích nevyhověl ze dvou důvodů:

- 1) na předložení dokladů, resp. na nahlížení do dokladů (inspekčních podkladů), osvědčujících vyřízení podnětu státního zastupitelství ve věci jednání Mgr. P. vůči žalobci je nutno nahlížet jako na provedení úkonu, které je vyloučeno z režimu zákona o informacích, neboť se nejedná vůbec o informace ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o informacích.
- 2) požadované informace jsou vyloučeny z poskytování ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, jako výlučně vnitřní předpisy povinného subjektu.

Žalobce nesouhlasí s výše uvedenými důvody a konkrétně k prvému předestřenému důvodu uvedl, že je podle něj nezpochybnitelné, že jím požadované má charakter informací, jež jsou obsaženy v listinách v dispozici žalovaného ve smyslu zákona o informacích.

Ve vztahu k druhému uvedenému důvodu vznesl žalobce námitku, že s posouzením otázky, zda se inspekční dokumentace vztahuje výlučně k vnitřním předpisům žalovaného, nelze souhlasit. Prostřednictvím zákona o informacích má být realizována kontrola veřejné moci, v daném případě prověření jednání celníka v personální působnosti Celního ředitelství Hradec Králové (Mgr. J. P.), přičemž jeho jednání bezprostředně souvisí s žalobcem, resp. se správním řízením vedeným s žalobcem.

Žalobce má za to, že nebylo možno odmítnout poskytnutí informace z důvodu výluky ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích. Smyslem a účelem informačního zákona je podle žalobce zajistit veřejnosti v intencích ústavních kautel práva jednotlivců na kontrolu veřejné moci prostřednictvím čl. 2 a čl. 17 Listiny základních práv

a svobod. V daném případě žalobce žádá poskytnutí informací, které by mu měly umožnit ověřit, zda jeho námitky proti postupu celního orgánu, konkrétně Mgr. J. P., byly prověřeny a vyřízeny řádně. Je-li žalobci možnost seznámit se s požadovanými informacemi odepírána, znamená to, že je znemožňována legální občanská kontrola činnosti povinného subjektu.

Žalobce dále brojí proti odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť dle žalobce došlo k dezinterpretaci a využití zjevné chyby v psaní, které se dopustilo Okresní státní zastupitelství ve Svitavách, jež omylem zaměnilo Celní ředitelství Praha za Generální ředitelství cel. Žalobce tvrdí, že vědomé dezinterpretace podnětu Okresního státního zastupitelství ve Svitavách se dopouští žalovaný tvrzením na straně 5 napadeného rozhodnutí a to: *„Přímo v podnětu Okresního státního zastupitelství ve Svitavách se pak výslovně uvádí, že podnět je podáván celnímu ředitelství za účelem posouzení, zda jednání Mgr. P. není v rozporu s interními předpisy Celního ředitelství Praha, tj. útvaru, který ani není nadřízeným celního ředitelství. Nejednalo se tedy o podnět na možné porušení zákona či jiných obecně závazných právních předpisů, tedy předpisů týkajících se žadatele, ale interních předpisů, tj. předpisů, které se žadatele nijak nedotýkají, a současně interních předpisů, které ani nemohou být pro celní ředitelství závazné, neboť Celní ředitelství Praha není nadřízeným celního ředitelství, oba celní orgány (Celní ředitelství Hradec Králové a Celní ředitelství Praha) stojí v organizační struktuře celní správy vedle sebe...“*.

Žalobce má za to, že žalovaný je si vědom skutečnosti, že neexistuje důvod pro to, aby okresní státní zástupce ze Svitav dával podnět k prověření jednání Mgr. J. P. z Celního úřadu Svitavy s ohledem na možné porušení interních předpisů Celního ředitelství Praha celníkem z Celního úřadu Svitavy; jde zde o územní působnost. V daném případě došlo k tomu, že okresní státní zástupce ze Svitav při psaní dotčeného výroku pochybil, když uvedl interní předpisy Celního ředitelství Praha na místo, aby uvedl interní předpisy Generálního ředitelství cel, resp. interní předpisy závazné pro všechny celní orgány.

Závěrem žalobce poukázal na skutečnost, že trestní oznámení žalobce na Mgr. J. P. ze dne 1. 9. 2006 navazovalo na činnost celních orgánů, realizovanou ve vztahu k žalobci v průběhu let 2005 a 2006, v nichž došlo k zásahu do základních práv žalobce i jeho jednatele. Na podporu uvedeného poukázal žalobce na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2009 sp.zn. 6 Ca 275/2006 – 142 či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2009 sp.zn. 30 Ca 46/2008 – 68 a rovněž nález Ústavního soudu ČR zn. Pl ÚS 24/10 ze dne 31. 3. 2011, v němž Ústavní soud mj. uvedl, že *„Esenciální předpoklady spravedlivého procesu totiž vyžadují, aby byl jednotlivec vybaven dostatečnými garancemi a zárukami proti možnému zneužití pravomoci ze strany veřejné moci.“* (srov. čl. 36 nálezu).

Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a nařídil správnímu orgánu prvního stupně požadované informace poskytnout.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 27. 6. 2011 navrhl zamítnutí žaloby, a k jednotlivým žalobním námitkám uvedl:

- k námitce, že žalobce se domáhal provedení úkonu – nahlédnutí do spisu, jenž je z režimu zákona o informacích vyloučen, že žalobce přímo v žalobě potvrzuje, že nepožadoval poskytnutí informací, nýbrž nahlédnutí do inspekční dokumentace. Podle zákona o informacích nelze požadovat provedení úkonu, např. nahlížení do příslušných spisů

vedených podle jiných předpisů, ale je možno požadovat poskytnutí informace (údaj zaznamenaný na nosiči, listinu). Není však možné nutit správní orgán umožnit provést určitý úkon, kterým je nahlížení do spisu. Provedení úkonů není informací ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o informacích. Žalovaný poskytl žalobci všechny informace, které mu poskytnout mohl, tedy jak bylo naloženo s podnětem Okresního státního zastupitelství ve Svitavách (jak bylo zahájeno inspekční řízení), jak inspekční šetření probíhalo (viz sdělení celního ředitelství ze dne 20. 10. 2010, č.j. 13724/2010-060100-21) a s jakým výsledkem skončilo;

- *k námitce týkající se aplikace omezení dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích*, že souhlasí s žalobcem, že má právo na sdělení „základních“ informací o podání, které obdrželo celní ředitelství. Za základní informace považuje žalovaný skutečnosti uvedené ve sdělení ze dne 20. 10. 2010 celním ředitelstvím. Žalovaný však nesouhlasí, že žalobce má právo na sdělení všech informací z průběhu jednotlivých úkonů v rámci inspekčního šetření. Žalobce se nemůže postavit do role inspektora, který provádí vlastní šetření. Pokud by platil výklad žalobce, pak by zákonná výluka uvedená v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích ztrácela smysl. Vnitřním předpisem je upravena interní kontrola zaměstnanců stejně tak, jako postup předávání správních spisů mezi celními orgány (pozn. soudu: podnět žalobce z 25. 10. 2006 směřoval k obsahu vyjádření k odvolání vypracovanému Mgr. P.). Pokud je v souladu se zákonnou výlukou umožněno nahlížet do inspekční dokumentace pouze vybraným zaměstnancům, a to z důvodu utajení používaných postupů a z důvodu ochrany soukromí „prošetřovaných“ osob, není možné umožnit nahlédnutí do inspekční dokumentace kterémukoliv občanovi, v daném případě žalobci. Interní kontrola zaměstnanců je čistě vnitřní záležitostí orgánu veřejné moci a občan nemůže mít právo nahlížet do všech dokladů, které se této kontroly týkají. Pokud se vnitřní záležitosti částečně dotýkají občanů jako v tomto případě, má občan právo pouze na základní informace, tj. informace, které se ho týkají, ale nemůže vstoupit do postavení inspektora a prohlížet si spisovou dokumentaci (číst si výsledky zaměstnanců apod.).

- *k námitce týkající se tvrzené dezinterpretace chyby v psaní vyskytnuvší se ve sdělení Okresního státního zastupitelství ve Svitavách*, že z textu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že neposkytnutí informace nebylo založeno na možnosti porušení předpisů Celního ředitelství Praha namísto Celního ředitelství Hradec Králové, případně Generálního ředitelství cel, ale na tom, že případné porušení vnitřních předpisů se žalobce nemůže nikterak dotýkat. V daném případě nebylo v rámci inspekčního šetření prověřováno porušení předpisů Celního ředitelství Praha, které se na činnost Celního úřadu Svitavy nevztahují, ale bylo prošetřováno porušení všech předpisů, které se vztahují na činnost Celního úřadu Svitavy, resp. na činnost ředitele tohoto úřadu.

Závěrem žalovaný uvedl, že s ohledem na výše uvedené důvody poskytl žalobci v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích pouze „základní informace“ (viz sdělení celního ředitelství ze dne 20. 10. 2010 č. j. 13724/2010-060100-21) a ostatní požadované informace, tj. žádost o nahlédnutí do spisu inspekčního šetření odmítl, neboť na základě zákona o informacích není možné požadovat nahlédnutí do spisu a požadované informace (inspekční spis) se týkají pouze vnitřních pokynů celního ředitelství (rozkaz k provedení inspekčního šetření pro porušení povinností interního charakteru, služební předpis č. 8/2009 upravující interní kontrolu zaměstnanců).

Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, ač na jeho nařízení žalovaný trval. Postupoval totiž podle § 76 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), neboť napadené rozhodnutí shledal nesrozumitelným a částečně nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, k čemuž musel z úřední povinnosti přihlídnout (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), jak bude podrobně odůvodněno dále.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.), přihlédl též k vadám, jež musí zkoumat z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s.ř.s.). Při rozhodování vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Městský soud v Praze ze správního spisu zjistil, že žalobce žádost o informace téměř shodného obsahu podal též ústně do protokolu u správního orgánu prvního stupně již dne 20.10.2010. Celní ředitelství Hradec Králové na toto podání odpovědělo dopisem ze dne 2.11.2010, č. j. 13724-3/2010-060100-21, který byl žalobci doručen dne 3.11.2010. Obsahem dopisu bylo následující sdělení: *„Předmětné podání žadatele bylo doručeno Celnímu ředitelství prostřednictvím Okresního státního zastupitelství ve Svitavách přípisem zn. 84/2006-4 ze dne 25. 10. 2006, Celní ředitelství podání obdrželo dne 30. 10. 2006 a bylo zaevidováno pod č. j. 16683/06-0601, podání bylo přiděleno k vyřízení Oddělení inspekce a vnitřní kontroly Celního ředitelství Hradec Králové. Po vyhodnocení informací vyplývajících z postoupeného podání vydal oprávněný služební funkcionář rozkaz k zahájení inspekčního šetření v uvedené věci. Provedeným šetřením nebylo prokázáno porušení služebních povinností podáním dotčené osoby, přičemž, byla prověřována i skutečnost, zda předmětné podání považovat za námitku podjatosti úřední osoby ve smyslu § 14 správního řádu. Podle provedeného šetření nebyly naplněny podmínky podjatosti ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Inspekční dokumentace byla dne 22. 12. 2006 se souhlasem služebního funkcionáře uzavřena odložením. S jednotlivými doklady, které dokumentují vyřízení Vašeho podání, nemůžete být seznámeni, neboť jsou součástí inspekční dokumentace, do které mohou nahlížet pouze osoby vyjmenované v interním předpise Celní správy.“* Žalobce poté podal shora citovanou žádost o informace ze dne 5.11.2010 (doručenou dne 9.11.2010).

Městský soud v Praze předně uvádí, že shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud ve své dosavadní rozhodovací činnosti vymezil jistá kritéria, pro něž lze rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost; v obecné podobě lze tato kritéria nalézt v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zde soud uvedl, že *„[z]a nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, [...], jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“*.

Žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že z něj (v návaznosti na odůvodnění) není zřejmo, zda žádost o informaci odmítl podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 3 zák. o informacích či ji (částečně) odmítl podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 1

písm. a) cit. zák. Žalovaný totiž rozhodl v podstatě „in eventum“ (pro případ že by první výklad nebyl shledán přípustným, je zde výklad druhý). Takový postup nelze považovat za přípustný, neboť je v rozporu se základy logiky. Odmítá-li žalovaný vyhovět žádosti, neboť požaduje sdělení toho, co ve smyslu cit. zákona není informací (§ 3 odst. 3), nemůže následně přistoupit k věcnému posouzení žádosti a aplikovat výluky z práva na poskytnutí *informací*, a to ještě tak, že částečně žádosti vyhoví. Soudu tedy nezbylo než rozhodnutí zrušit z úřední povinnosti podle § 76 písm. a) s.ř.s. pro nesrozumitelnost. Soud však považoval za užitečné vyjádřit se věcně i k podstatě jednotlivých žalobních námitek, neboť svým rozhodnutím vrací věc žalovanému k dalšímu řízení.

Soud se nejprve zabýval *první žalobní námitkou*, a sice, že předmětem žádosti nebyla žádost o nahlédnutí do inspekčního spisu, jak ji vyhodnotil žalovaný a jež není informací ve smyslu § 3 odst. 3 zák. o informacích. Lze konstatovat, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný nejprve vyjádřil pochybnosti nad tím, zda žalobce v podané žádosti žádal o nahlédnutí do spisu (provedení úkonu) či o poskytnutí kopií inspekčního spisu. Ujasnění si předmětu řízení (obsahu žádosti) je prvotním úkolem správního orgánu v každém řízení; jediné pak lze věc celkově posoudit. V případě pochybností o základní otázce – předmětu žádosti o informace (předmětu celého řízení) – poskytuje § 14 odst. 5 písm. b) zákona o informacích správním orgánům nástroj k odstranění pochybností. Správní orgány tedy pochybily, pokud jej neužily v případě, že si nebyly jisté, čeho se žalobce domáhá.

Oproti uvedeným pochybnostem žalovaného Městský soud v Praze v této otázce však sdílí názor žalobce, že z jeho žádosti je zřejmé, že se v režimu zákona o informacích domáhá poskytnutí informací, jež jsou obsažené v inspekčním spise. Právě žalobcův výslovný odkaz na citovaný zákon měl správní orgány navést k „správné“ (tj. žalobcem zamýšlené) interpretaci jeho žádosti. Je skutečností, že žádost není po formálně právní stránce formulována zcela jednoznačně, avšak po žalobci – právním laikovi - nelze takovou míru právních znalostí požadovat. Správní orgány měly tedy žádost – pokud nepostupovaly podle § 14 odst. 5 písm. b) citovaného zákona – vyložit způsobem co nejširším, aby ji bylo možno posoudit věcně, nikoliv ji z formálních důvodů odmítnout. Tento postup ostatně odpovídá obsahu ústavně zaručeného práva na informace (čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod) a celkové konstrukci zákona o informacích.

Žalovaný však těžiště svého rozhodnutí směřoval k posouzení otázky aplikace § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích. Sem též míří *druhá žalobní námitka*. Žalovaný rozhodnutí vystavěl na tom, že žádost žalobce bylo nutno odmítnout proto, že celý obsah inspekčního spisu se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům žalovaného a nemá žádný dopad navenek, do práv žalobce. Správní orgán tak dospěl k závěru, že se uplatní výlučka podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, a žalobci je možno poskytnout jen „základní informace“, které byly obsaženy již ve sdělení ze dne 2. 11. 2010.

Obecně lze uvést, že poskytnutí informace může povinný subjekt omezit dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, jestliže se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. 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. 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 rozsudky NSS z 2. 7. 2008, č. j. 1 As 44/2008 – 116 nebo z 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 – 73).

Zákon o informacích 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 soudní praxi a rozličnosti charakteru jednotlivých povinných subjektů a jejich činností. Judikatura Nejvyššího správního soudu se jeho upřesněním již vícekrát zabývala (k tomu srov. zejm. rozsudky z 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 – 89 či op. cit. 1 As 105/2010 – 73) a v rozsudku z 31. 5. 2010, č. j. 4 As 13/2010 – 75 dospěl tento soud k závěrům, které jsou aplikovatelné i na nyní projednávaný případ. Nejvyšší správní soud uzavřel, že *„při aplikaci ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích je třeba pečlivě rozlišovat to, zda se jedná o informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, či zda se jedná o informaci vypracovanou na základě příkazu stanoveného vnitřním pokynem či personálním předpisem.“* (zvýraznění doplněno Městským soudem v Praze).

V projednávaném případě je tedy nutno od sebe odlišovat jednak příkaz služebního funkcionáře k provedení inspekčního řízení a jednak ostatní obsah inspekčního spisu, který vznikl na základě uvedeného příkazu. Zdejší soud souhlasí s žalovaným, že vnitřní pokyny mohou být i individuální příkazy a že jím je právě rozkaz k provedení inspekčního šetření. Poskytnutí kopie/informace o obsahu tohoto pokynu by bylo možno omezit s poukazem na § 11 odst. 1 písm. a) zák. o informacích. Nelze však již souhlasit, že i na všechny další úkony a jejich zachycení v inspekčním spise se automaticky vztahuje stejná možnost omezení práva na informace. Taková argumentace by ve svém důsledku ad absurdum znamenala, že poskytnutí jakékoli informace vypracované na základě vnitřního pokynu či personálního předpisu by bylo možné odmítnout s poukazem na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací, což z citovaného ustanovení v žádném případě nevyplývá.

Další úkony zachycené v inspekčním spise totiž vznikly právě až na základě vnitřního pokynu (příkazu k provedení inspekčního řízení) a je tedy i zde třeba posoudit, zda se vztahují výlučně k vnitřním otázkám žalovaného. Vzhledem k tomu, že předmětem inspekčního řízení bylo jednání pracovníka celní správy ve správním řízení, mají závěry šetření dopad nejen dovnitř úřadu (např. v pracovněprávních otázkách), ale též navenek; lze si např. představit, že zjištěné informace mohou sloužit jako podklad pro námitku podjatosti v jiných správních řízeních. Touto optikou je tedy třeba přistupovat k jednotlivým informacím obsaženým v inspekčním spise a rozhodnout, zda se na ně možnost omezení práva na informace vztahuje či nikoliv. Pro úplnost Městský soud v Praze připomíná, že *„žadatel o informaci má nepochybně právo žádat o informace v libovolném rozsahu – tj. například vyžádat si i kopii celého správního spisu. Je však povinností povinného subjektu prověřit, zda požadovaný materiál neobsahuje informace, na které se vztahují zákonná omezení. To má pak nutně za následek prověření jednotlivých součástí*

poskytovaného spisu z hlediska jejich kompatibility se zákonnými limity práva na informace.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008-148).

Městský soud tedy učinil dílčí závěr, že žalovaný pochybil, když odmítl poskytnout celý inspekční spis žalobci s odůvodněním, že se na něj vztahuje § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích. Jeho postup byl v tomto směru v rozporu se zákonem. Soud pak ještě poznamenává, že polemika účastníků o (dez)interpretaci přípisu Okresního státního zastupitelství ve Svitavách, není pro posouzení věci podstatná.

Jak již bylo uvedeno shora, aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích ze strany povinných subjektů musí předcházet posouzení dvou podmínek. V první řadě je to možnost subsumovat požadované informace pod pojem vnitřní pokyny, který je součástí hypotézy normy. Správností úvah žalovaného stran této podmínky se zdejší soud zabýval v předchozí části rozsudku a shledal ji zákonnou pouze ve vztahu k části požadovaných informací. Právě ve vztahu k těmto informacím (příkaz služebního funkcionáře k zahájení inspekčního řízení) však musí správní orgány dále uvážít, 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 informacích, a omezí právo na informace. Svůj postup musí povinné subjekty řádně odůvodnit. Taková úvaha však v napadeném rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně chybí, resp. byla-li učiněna, nenalezla svůj 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 informacích; napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V úvodu právních úvah Městského soudu v Praze bylo zmíněno, že právě k této vadě je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti i bez návrhu (op. cit. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 34/2006 – 73 nebo rozsudek NSS z 11. 2. 2009, č. j. 1 As 107/2008 – 78). Z tohoto důvodu soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a rozhodnutí zrušil bez nařízení ústního jednání.

Závěrem je nutno doplnit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného brání aplikaci § 16 odst. 4 zákona o informacích, jak navrhoval žalobce (viz rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 – 65).

Městský soud v Praze uzavírá, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm bude na žalovaném, aby jednak posoudil obě podmínky aplikace § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, jak byly uvedeny shora a jednak, aby při posuzování, zda se požadované informace vztahují výlučně k vnitřním předpisům žalovaného ve smyslu citovaných ustanovení, hodnotil jednotlivé části inspekčního spisu.

Pro úplnost pak Městský soud v Praze dodává, že pokud jsou v inspekčním spise obsaženy též osobní údaje, pak je třeba při poskytování informace postupovat v souladu s § 8a zákona o informacích. Při posuzování této otázky pak bude na místě vzít v potaz též názory Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozsudku č. j. 1 As 98/2008-148, který se zabýval obsahem služebního hodnocení policisty právě s ohledem na to, zda obsahuje

osobní údaje a vztahuje se na něj tedy výluka z poskytnutí informací podle § 8a zák. o informacích.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má žalobce, který byl ve sporu úspěšný, právo na náhradu účelně vynaložených nákladů proti neúspěšnému žalovanému. Výše nákladů řízení představuje toliko zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč. K zaplacení nákladů řízení určil soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í: 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.

V Praze dne 26. listopadu 2013

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Jana Jeklová

