



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 23, Brno – Kníničky, zast. Mgr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 331/2007 – 47,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 331/2007 – 47, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) dne 7. 12. 2007 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2007, č. j. 64/2007-510-RK/2. Tímto rozhodnutím žalovaný rozhodl o rozkladu žalobce proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 7. 8. 2007, č. j. 360/2007 – 020 – Z106, tak, že rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že povinný subjekt podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon o informacích“), může omezit poskytnutí informace, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Povinný subjekt poskytnutí informace omezit může, ale nemusí. Je tedy zcela na jeho posouzení, kdy tyto informace poskytne a kdy rozhodne o odmítnutí poskytnutí informací. Je však třeba se vyrovnat s otázkou, zda se požadovaná cestovní zpráva výlučně vztahuje k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Povinnost vypracovat cestovní zprávu nevyžaduje ani zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Tato povinnost vyplývá zaměstnancům ministerstva dopravy pouze z vnitřního předpisu č. 3/2004 „Směrnice pro mezinárodní jednání zaměstnanců Ministerstva dopravy“. Cestovní zpráva je zpráva o pracovní cestě vypracovaná tím, kdo pracovní cestu podnikl, a jejím účelem je poskytnout zaměstnavateli informace spojené s výkonem práce mimo zaměstnání a s platovými otázkami. Tyto skutečnosti svědčí o tom, že se jedná výlučně o interní záležitost mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci a ministerstvo dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích nemá povinnost tyto informace sdělovat, tedy k takovému odmítnutí zde bylo ministerstvo podle žalovaného oprávněno.

Žalobce v podané žalobě namítal, že postup žalovaného byl nesprávný, neboť ve svém důsledku porušil právo žalobce na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a ustanovení § 4 a § 14 odst. 3 písm. c) zákona o informacích. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí žalovaného vykazuje vážné vady v odůvodnění a z toho plynoucí nezákonnost výroku samého. Poukázal na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, podle kterého může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Skutečnost, že se v daném případě jedná o informaci ve smyslu citovaného ustanovení zákona o informacích odůvodnil žalovaný tím, že cestovní zpráva byla vyhotovena na základě vnitřního předpisu jako záznam o pracovní cestě vypracovaný tím, kdo pracovní cestu podnikl a jejímž účelem je poskytnout zaměstnavateli informace spojené s výkonem práce mimo místo zaměstnání a s platovými otázkami. Podle názoru žalobce však z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není možné zjistit, zda se odeřené informace skutečně výlučně vážou toliko k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, neboť nelze seznat, co je obsahem cestovní zprávy. Jestliže žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že obsahem cestovní zprávy jsou i informace spojené s platovými otázkami, pak není zřejmé, z čeho dovozuje, že se jedná o informaci vztahující se k vnitřním pokynům a ne o informaci, týkající se hospodaření s veřejnými prostředky, kterou nelze žalobci odeprít.

Podle názoru žalobce cestovní zpráva nemůže být sama o sobě informací, která se výlučně vztahuje k vnitřním pokynům a personálním předpisům, ale souborem informací v ní obsažených. Je tudíž nezbytné, aby povinný subjekt zkoumal informace obsažené v cestovní zprávě jednotlivě a zdůvodnil, jak se konkrétní informace obsažená v cestovní zprávě vztahuje k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Jelikož z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného nelze seznat, jakým způsobem se požadované informace obsažené v cestovní zprávě k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu výlučně vztahují, je podle názoru žalobce napadené rozhodnutí žalovaného absolutně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce požádal o osvobození od soudních poplatků, neboť nemá žádné prostředky a podaná žaloba nesměruje k bezúčelnému uplatňování práva. Navrhl aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5712 Kč.

Městský soud usnesením ze dne 22. 12. 2008, č. j. 11 Ca 331/2007 – 31, žalobci nepřiznal osvobození od soudních poplatků.

Rozsudkem ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 331/2007 – 47, městský soud žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nepřisvědčil námitce žalobce, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Shledal totiž, že z rozhodnutí žalovaného je zcela zřejmé, jaké důvody vedly žalovaného k závěru, že jedna z požadovaných informací nebude poskytnuta. Žádost o poskytnutí kopie cestovní zprávy nebyla vyžadována izolovaně, ale spolu s ostatními žádostmi o informace, které se bezprostředně týkaly téhož, a sice cesty náměstka ministra do Bruselu. Podle městského soudu je nepochybné, že právě odpovědi na tyto ostatní dotazy označené písmeny a) až k), s výjimkou písmene h), kterému nebylo napadeným rozhodnutím vyhověno, pokrývají z hlediska obsahu to, co žadatel požaduje pod písmenem h). Pokud žalobce požadoval informace o jím konkrétně specifikovaných skutkových okolnostech pracovní cesty a tyto informace mu byly poskytnuty, nemohlo jeho právo na informace utrpět tím, pokud mu nebylo vyhověno v části, ve které požadoval rovněž poskytnutí formy, ve které se mohly již poskytnuté informace objevit, sloužící výhradně pro vnitřní potřebu žalovaného a vyhotovené na základě jeho vnitřního předpisu. Žalobci bylo vyhověno, pokud byly požadovány konkrétní informace o konkrétních skutečnostech (korespondence předcházející cestě, itinerář cesty, náplň cesty, zdůvodnění schválení cesty, kopie předložených dokumentů, osoby, se kterými bylo jednáno, následná korespondence, sdělení o dosaženém cíli či vyúčtování cesty). Žalobci byly požadované informace buď poskytnuty nebo mu bylo v každém konkrétním případě sděleno, že povinný subjekt (žalovaný) požadovanými dokumenty nedisponuje. Ze způsobu vyřízení žádosti proto rozhodně nevyplývá záměr žalovaného jakékoli okolnosti předmětné pracovní cesty žalobci zatajovat, resp. informace o ní neposkytnout. Při posouzení, zda došlo v konkrétní věci k omezení práva žalobce na svobodný přístup k informacím, je třeba přihlížet nejen izolovaně ke způsobu vyřízení žádosti v části, ve které informace nebyly poskytnuty, ale též k tomu, jak byly vyřízeny ostatní části žádosti a čeho se tyto části týkaly.

K žalobcem namítanému nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí části požadované informace, městský soud uvedl, že žalobce v části, ve které byla jeho žádost o poskytnutí informací odmítnuta pouze uvedl, že žádá kopii cestovní zprávy. Pokud namítá, že sama zpráva není informací, ale tyto informace obsahuje, pak lze shodně argumentovat i opačně a sice, že žadatel musí vědět jaké informace požaduje, neboť nemůže požadovat formu, ve které jsou informace obsaženy, ale právě ony informace, které jsou v ní obsaženy. Byť obecně po žadateli nelze požadovat, aby předjímal, co případně požadovaná listina obsahuje, v souzené věci je zřejmé, že z hlediska obsahu, jak již bylo uvedeno, žadatel věděl, které informace požaduje, své požadavky v žádosti podrobně rozvedl a povinný (žalovaný) tyto požadavky splnil. Pokud za této situace vedle devíti položek vztahujících se ke konkrétním okolnostem pracovní cesty je uplatněn jeden požadavek zcela obecný, pak postačuje rovněž relativně obecné zdůvodnění, že požadavku nelze vyhovět s odkazem na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací, neboť se požadovaná informace vztahuje výlučně k vnitřním pokynům. Tento vnitřní pokyn byl specifikován a žalobce tak byl informován o tom, který vnitřní předpis problematiku pracovních cest u žalovaného upravuje.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítal,

že městský soud v napadeném rozsudku vychází z domněnky, že v cestovní zprávě, jejíž kopie se žalobce domáhal, byly obsaženy pouze informace, které byly žalobci poskytnuty na základě ostatních bodů jeho žádosti o informace. Vzhledem k tomu, že ani sám stěžovatel neví, jaké informace jsou v této cestovní zprávě obsaženy, musel svou žádost o poskytnutí informací v tomto konkrétním případě formulovat obecně, a to tak, že žádá poskytnutí kopie celé cestovní zprávy. Podle stěžovatele tedy nelze v žádném případě předjímat fakt, že odmítnutím poskytnutí kopie cestovní zprávy nedošlo (vzhledem k poskytnutí zbylých informací), k porušení práva stěžovatele na poskytnutí informací. Zároveň nelze předjímat ani fakt, že ze způsobu vyřízení žádosti stěžovatele o informace nevyplývá záměr žalovaného zatajovat stěžovateli okolnosti pracovní cesty. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že městský soud vychází z domněnek, které nebyly v řízení prokázány, resp. podloženy.

Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas s argumentací městského soudu, že pokud je v žádosti o informace vedle konkrétních požadavků uplatněn jeden obecný požadavek týkající se cestovní zprávy, pak rovněž postačuje relativně obecné zdůvodnění nevyhovění žádosti. Namítal v této souvislosti, že po něm nelze požadovat, aby předjímal, jaké skutečnosti cestovní zpráva obsahuje a proto svůj požadavek na poskytnutí informací musel formulovat tak, že žádá poskytnutí kopie celé zprávy. Podle stěžovatele nelze s ohledem na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu (které správnímu orgánu ukládá povinnost v odůvodnění rozhodnutí uvést 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 námítkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí) akceptovat obecné zdůvodnění spočívající v pouhém odkazu na zákonné ustanovení. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku městského soudu. Argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti označil za irelevantní, spekulativní a nenaplňující žádný z důvodů vymezených pro podání kasační stížnosti v ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněných důvodů kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom,

že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel dne 23. 7. 2007 - e-mailem - požádal žalovaného o informace týkající se cesty náměstka ministra dopravy p. Jiřího Hodače do Bruselu, uskutečněné dne 16. 7. 2007. Požadoval předat: a) kopii veškeré korespondence, která předcházela vlastní cestě náměstka Hodače a dalších cestujících osob, b) itinerář cesty, c) sdělení, co vše bylo náplní cesty, d) kopie dokumentů, kterými byla cesta zdůvodněna a schválena, e) kopii veškerých dokumentů, které účastníci v Bruselu předložili, f) seznam osob, se kterými bylo jednáno, g) kopii veškeré korespondence, která následovala po vlastní cestě a přímo na ni navázala, h) kopii cestovní zprávy, j) sdělení, co vlastně bylo cestou dosaženo a jaké kroky v jakém časovém sledu se po návratu z cesty mají realizovat, h) kopii vyúčtování cesty včetně účtu od hotelu.

Na toto podání reagoval žalovaný e-mailem ze dne 3. 8. 2007, ve kterém žalobci sdělil, že na základě § 14 odst. 7 písm. c) zákona o poskytování informací bude termín vyřízení žádosti žalobce prodloužen o 10 dní.

Poté žalovaný e-mailem ze dne 7. 8. 2007 žalobci sdělil k jednotlivým bodům jeho žádosti o informace následující:

„ad a) – V příloze Vám zasíláme poziční dokument k OP Doprava, který byl zaslán z Evropské komise dne 11. 7. 2007 prostřednictvím databáze SFC2007, jiná korespondence cestě nepředcházela, proto není nic dalšího, co by bylo možné k předmětu této části žádosti předat.

ad b) – Itinerář cesty nebyl zpracováván, předmětem cesty bylo výhradně jednání na Evropské komisi – DG Regio a to od 10:00 dne 16. 7. 2007. S ohledem na uvedené není nic, co by bylo možné postoupit.

ad c) – Náplní cesty bylo projednání připomínek Evropské komise k OP Doprava, které jsou uvedeny v pozičním dokumentu (viz příloha).

ad d) – Kopii vysílacího spisu, kterým byla cesta schválena, Vám zasíláme na sdělenou korespondenční adresu poštou.

ad e) – V Bruselu nebyly předloženy žádné dokumenty, stanoviska české strany byla sdělena pouze v rámci jednání a nebyla předána v písemné podobě. Tudiž k tomuto bodu není nic, co by bylo možné předat.

ad f) – Seznam osob, se kterými bylo jednáno, je uveden v dokumentu “T.I.C. – Stručný záznam z jednání s EK k OP Doprava pro období 2007 - 2013”, který naleznete v příloze této zprávy.

ad g) – V návaznosti na jednání dne 16. července 2007 zatím s Evropskou komisí neproběhla žádná komunikace. Ministerstvo dopravy v současné době připravuje aktualizaci programového dokumentu OP doprava, který již bude reflektovat připomínky vznesené ze strany Evropské komise. Dokument bude v okamžiku odeslání do Evropské komise zveřejněn i na webových stránkách Ministerstva dopravy. Vzhledem k uvedenému není v současnosti k uvedenému bodu nic, co by bylo možné předat.

ad h) – Rozhodnutí ve věci odmítnutí této části žádosti obdržíte na sdělenou korespondenční adresu pod č. j. 360/2007-002-Z106/5.

ad j) – Požadované informace jsou uvedeny v dokumentu “T.I.C. – Stručný záznam z jednání s EK k OP Doprava pro období 2007 - 2013”, který zasíláme přílohou.

ad h) – Kopii vyúčtování pracovní cesty do zahraničí Vám zasíláme na sdělenou korespondenční adresu poštou.”

Dne 7. 8. 2007 bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j.: 360/2007-002-Z106/5, kterým byla žádost stěžovatele o poskytnutí informace v bodě h) - předání kopie „cestovní zprávy“, odmítnuta na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací, s odůvodněním, že povinnost zpracovat zprávu ze zahraniční pracovní cesty vyplývá zaměstnancům Ministerstva dopravy ze směrnice č. 3/2006 – 1 “Směrnice pro mezinárodní jednání zaměstnanců Ministerstva dopravy”, která je interním předpisem Ministerstva dopravy a vzhledem k této skutečnosti bylo na základě cit. ustanovení zákona o poskytování informací rozhodnuto neposkytnout žadateli (stěžovateli) požadovanou zprávu ze zahraniční pracovní cesty náměstka ministra dopravy pro sekci investic, dopravní infrastruktury a fondů EU, p. J. H..

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, ve kterém namítal, že povinný subjekt měl plně vyhovět jeho žádosti o informace dle zákona o poskytování informací, jeho postup spočívá na nesprávném právním posouzení věci a při rozhodování postupoval v rozporu se zákonem. Konstatoval, že rozhodnutí povinného subjektu bylo odesláno po zákonné lhůtě. Použití ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací označil stěžovatel za nesprávné, neboť cestovní zpráva není dokumentem který se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a také se nevztahuje k personálním předpisům. To, že povinnost zpracovat cestovní zprávu vyplývá ze směrnice, která je interním předpisem Ministerstva dopravy nijak nedokládá, že samotná cestovní zpráva je dokumentem, který má vztah výlučně k vnitřním pokynům. Tento přístup není všeobecně uznáván a např. Ministerstvo pro místní rozvoj publikuje cestovní zprávy svých zaměstnanců na internetu. Argumentaci, že nějaký dokument je zpracováván podle vnitřní směrnice povinného subjektu je podle názoru stěžovatele možno doložit jako nerelevantní i proto, že je to nejen cestovní zpráva, ale mnoho dalších dokumentů, jejichž zpracování v rámci povinného subjektu podléhá postupům, které jsou regulovány vnitřními směrnicemi a přesto nelze tvrdit, že tyto dokumenty nejsou vydatelné. Stěžovatel navrhl, aby bylo bez prodlení rozhodnuto, že všechny požadované informace budou vydány.

Následně bylo vydáno rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2007, č. j. 64/2007-510-RK/2.

Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky, zda žalovaný postupoval správně, pokud s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací neposkytl stěžovateli kopii cestovní zprávy z cesty.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací, *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.*

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné poukázat na samotný smysl a účel zákona o informacích a smysl a účel tímto zákonem upraveného procesu poskytování informací. Právo na informace či na svobodný přístup k informacím patří v demokratických státech k ústavně zaručeným politickým právům. Samotný základ právní úpravy "poskytování informací" či "práce s informacemi" v našich podmínkách však představuje Listina základních práv a svobod, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb. (dále jen "Listina"), v tomto směru navazující na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jimiž je Česká republika vázána. Listina právo na informace, a to společně se svobodou projevu, meritorně vymezuje ve svém čl. 17.

Ve smyslu tohoto ustanovení má „každý právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu“. Cenzura je přitom nepřipustná. Ústavně právnímu zakotvení práva na informace, jež svědčí každému, a jemuž je ve smyslu tohoto vymezení třeba rozumět jako právu na informace ve vztahu "každý - veřejná moc", musí zákonitě odpovídat i povinnost orgánů veřejné moci poskytovat, či alespoň zpřístupnit, informace o své činnosti. Tento požadavek je potom v našich podmínkách vyjádřen v ust. čl. 17 odst. 5 předmětného článku Listiny, podle něhož jsou „Státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ Uvedený základní ústavně právní rozměr "práce" s informacemi je však třeba vnímat ještě ve spojení s některými "omezujícími" ustanoveními Listiny. To se týká zejména čl. 17 odst. 4, podle něhož „Svobodu 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.“, jakož i čl. 10 odst. 3, podle něhož má „Každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“ Citovaná ustanovení Listiny se tak vzájemně doplňují, neboť upravují jak právo na "práci" s informacemi, tak právo na ochranu před neoprávněnou "prací" s informacemi. Z demonstrovaných ustanovení Listiny, vyplývá, že předpoklady, a stejně tak i podmínky a limity realizace práva na informace přísluší zákonné úpravě.

Obecnou úpravou v tomto směru je pak právě zákon o informacích. Tento zákon, který upravuje jak základní podmínky, za nichž mají být informace poskytovány, tak také podmínky přístupu k těmto informacím, podústavním způsobem zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, jakož i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob. Tyto tzv. povinné subjekty jsou zákonem zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak,

aby byly všeobecně přístupné. Mají k tomu využívat jak tradičních prostředků zveřejňování informací, tak moderních prostředků šíření informací v elektronických sítích. Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto pravidla jsou informace, jejichž poskytnutí zákon výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.

Bližší pohled na obsah zákona o informacích, a jeho důvodovou zprávu, především ukazuje, že tento zákon na prvním místě zdůrazňuje povinnost poskytovat informace, a v souladu s tím potom subjekty, kterým je tato povinnost adresována, označuje jako povinné subjekty. Těmito povinnými subjekty jsou, ve shodě se shora cit. ust. čl. 17 odst. 5 Listiny, především státní orgány a orgány územní samosprávy.

S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že účelem zákona o informacích je upravit postup při poskytování informací povinnými subjekty a stanovit podmínky, za nichž lze právo na informace omezit, čemuž ostatně koresponduje také ust. § 1 zákona o informacích podle kterého tento zákon upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím a stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány. Koncepce zákona je přitom taková, že se poskytují veškeré informace, s výjimkou těch informací, o nichž zákon výslovně stanoví, že se neposkytují (např. ust § 7 - ochrana utajovaných informací, § 9 - ochrana obchodního tajemství). Podstatné je vždy určit a posoudit to, o jaké informace je žádáno, zda, a v jakém rozsahu byly požadované informace poskytnuty či nikoliv, zda je možné požadované informace poskytnout, či zda je nutné v souladu se zákonem o informacích poskytnutí požadované informace odepřít.

K povaze vnitřních pokynů a personálních předpisů Nejvyšší správní soud konstatuje, že 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, C. H. BECK, Praha 2003, str. 113).

Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) správním orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost svých zaměstnanců a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy zaměstnavatele (nadřízených pracovníků). Interními instrukcemi se konkretizují úkoly a povinnosti příslušných pracovníků nebo podřízených složek.

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; 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). Při naplnění uvedených skutečností lze za takový akt považovat nepochybně i „Směrnici pro mezinárodní jednání zaměstnanců Ministerstva dopravy“.

V posuzované věci stěžovatel požadoval poskytnout kopii cestovní zprávy. Žalovaný však dospěl k závěru, že v případě cestovní zprávy se jedná výlučně o interní záležitost mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci a ministerstvo dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích nemá povinnost tyto informace sdělovat.

Pracovní cesta náměstka ministra dopravy pro sekci investic, dopravní infrastruktury a fondů EU, p. Jiřího Hodače na jednání do Bruselu byla podle názoru Nejvyššího správního soudu bezesporu výkonem veřejné správy v oblasti působnosti ministerstva dopravy, byť výsledkem této činnosti náměstka nebylo vydání správního rozhodnutí, jakožto individuálního právního aktu. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Cestovní zpráva pak představuje jeden z výstupů uvedené pracovní cesty a jedná se nepochybně o informaci ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o poskytování informací, podle kterého se informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Není přitom rozhodné, na základě čeho (jakého pokynu, instrukce) byla tato cestovní zpráva vypracována. Rozhodující je, zda předmětná cestovní zpráva obsahuje také informace týkající se výkonu veřejné správy navenek či se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu a její obsah je tak výlučně organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné, než ty, které mu z hlediska pracovněprávního vztahu či služební podřízenosti podléhají.

Je tedy třeba od sebe rozlišit povahu předmětné směrnice, která představuje vnitřní pokyn žalovaného a která dle sdělení žalovaného ukládá jeho zaměstnancům povinnost vypracovat cestovní zprávu, od samotné cestovní zprávy, která popisuje činnost a výsledky služební cesty zaměstnance žalovaného. Z jazykového významu pojmu „cestovní zpráva“ plyne, že cestovní zpráva primárně popisuje průběh pracovní cesty a shrnuje její výsledky. Obsahem cestovní zprávy tedy obecně nejsou informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, jak o tom hovoří § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací, byť samozřejmě nelze vyloučit, že cestovní zpráva může i tyto informace obsahovat. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však cestovní zpráva jen stěží bude týkat **v ý l u č n ě** vnitřních pokynů a personálních předpisů (za tyto informace je třeba považovat např. organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu). Tento závěr platí také v právě posuzované věci, kdy cestovní zpráva byla pořizována o pracovní cestě náměstka ministra dopravy do Bruselu a tam uskutečněných jednáních s jinými subjekty, netýká se tedy přímo organizace a chodu správního orgánu (žalovaného) a nelze tudíž předpokládat, že by se její obsah týkal výlučně vnitřních pokynů a personálních předpisů žalovaného. V posuzované věci z vnitřního předpisu žalovaného (shora zmíněná směrnice) pouze vyplývá povinnost jeho zaměstnanců cestovní zprávu vypracovat. Jinými slovy řečeno, při aplikaci ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací 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 informaci vypracovanou na základě příkazu stanoveného vnitřním pokynem či personálním předpisem. Přisvědčení argumentaci žalovaného by ve svém důsledku ad absurdum znamenalo, 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 cit. ustanovení v žádném případě nevyplývá.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že stěžovatel nepožadoval poskytnutí informace spočívající v předání “Směrnice pro mezinárodní jednání zaměstnanců Ministerstva dopravy”, tj. vnitřního předpisu žalovaného, ze kterého vyplývá povinnost zaměstnanců žalovaného vypracovávat cestovní zprávy o služebních cestách, stěžovatel požadoval předat kopii cestovní zprávy. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že předmětná cestovní zpráva nepředstavovala informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací a žalovaný pochybil, pokud informaci (uvedenou cestovní zprávu) s poukazem na cit. ustanovení stěžovateli neposkytnul. Pochybení se dopustil rovněž městský soud, který žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného zamítl. Námitce stěžovatele na nesprávné posouzení věci městským soudem je tedy třeba přisvědčit.

Přisvědčit je třeba rovněž námitce stěžovatele, v níž vyjádřil nesouhlas s argumentací městského soudu, že odmítnutím poskytnutí kopie cestovní zprávy nedošlo (vzhledem k poskytnutí zbylých informací) k porušení práva stěžovatele na poskytnutí informací.

Městský soud argumentoval tím, že v cestovní zprávě, jejíž kopie se žalobce domáhal, byly obsaženy pouze informace, které byly žalobci poskytnuty na základě ostatních bodů jeho žádosti o informace, nebo mu bylo sděleno, že povinný subjekt (žalovaný) požadovanými dokumenty nedisponuje. Uvedl dále, že právo stěžovatele na informace nemohlo utrpět tím, pokud mu nebylo vyhověno v části, v níž požadoval rovněž poskytnutí formy, ve které se mohly již poskytnuté informace objevit, sloužící výhradně pro vnitřní potřebu žalovaného a vyhotovené na základě vnitřního předpisu žalovaného. Dodal, že ze způsobu vyřízení žádosti nevyplývá záměr žalovaného jakékoli okolnosti předmětné pracovní cesty stěžovateli zatajovat, resp. informace o ní neposkytnout.

Rovněž v případě této námítky Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že žalovaný stěžovateli neposkytl informaci (cestovní zprávu) s poukazem na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací. Již výše však bylo vysvětleno, že v posuzovaném případě nebylo možné odmítnout poskytnutí cestovní zprávy s poukazem na citované ustanovení zákona, neboť se nejedná o informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Městský soud označil cestovní zprávu za formu, ve které se mohly již poskytnuté informace objevit. K tomu lze dodat, že při poskytování informací je potřeba zohledňovat charakter samotné informace (zda lze předmětnou informaci poskytnout), přičemž forma v níž se tato informace nachází (např. písemná, elektronická podoba) nemůže při rozhodování, zda informaci poskytnout či nikoli, hrát roli.

Městský soud ve svém rozhodnutí pouze poukázal na skutečnost, že ostatním bodům stěžovatelovy žádosti o informace žalovaný vyhověl a požadované informace mu poskytl, z čehož dovodil, že poskytnuté informace pokrývají z hlediska obsahu také obsah cestovní zprávy. Tento závěr městského soudu, že v cestovní zprávě, jejíž kopie se žalobce domáhal, byly obsaženy pouze informace, které již byly žalobci poskytnuty na základě ostatních bodů jeho žádosti o informace shledává Nejvyšší správní soud nepodložený. Jediný způsob, jak by mohl městský soud odůvodnit svůj výše uvedený závěr je porovnat obsah cestovní zprávy s obsahem informací, jež byly stěžovateli žalovaným poskytnuty. Z napadeného rozsudku však je zřejmé, že městský soud takto nepostupoval a požadovanou zprávu k dispozici neměl. Nelze tedy vyloučit, že v cestovní zprávě mohou být obsaženy informace, které stěžovateli dosud poskytnuty nebyly. Na celou záležitost, lze ostatně nahlížet i z toho úhlu pohledu, že pokud by se v cestovní zprávě skutečně nacházely pouze informace, které již stěžovateli byly poskytnuty na základě jiných bodů jeho žádosti o poskytnutí informací, pak by žalovaný neměl žádný důvod stěžovateli cestovní zprávu neposkytnout (nemělo by to totiž žádný význam, neboť informace v cestovní zprávě, by již stěžovateli poskytnuty byly) s odůvodněním, že se vztahuje výlučně k jeho vnitřním pokynům a cestovní zprávu by mu poskytl spolu s ostatními informacemi.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že důvod k odmítnutí poskytnutí informace (cestovní zprávy) podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích nebyl v posuzované věci dán.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tedy zejména bude vycházet z toho, že cestovní zpráva v posuzovaném případě nepředstavuje informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací, byť byla na podkladě takových vnitřních předpisů zpracována.

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu