



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: občanské sdružení **Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem**, se sídlem Rozdrojovice 321, zastoupeno Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2007, čj. KM-311/OPO-2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2010, čj. 5 Ca 134/2007 – 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2010, čj. 5 Ca 134/2007 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 11. 1. 2007 na centrální podatelnu Policejního prezidia ČR žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Požadoval poskytnutí kopií veškeré korespondence státního zastupitelství s Policií ČR týkající se prověřování dvou trestních oznámení, a to od podání trestního oznámení v roce 2004 až do dne plné odpovědi na danou žádost o poskytnutí informací. Policie ČR, Městské ředitelství Brno, rozhodlo dne 17. 1. 2007, že se žádosti nevyhovuje, neboť se požadované informace vztahují výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Žalobce podal proti

tomuto rozhodnutí odvolání, které však žalovaný shora uvedeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný z § 157 trestního řádu dovodil, že s ohledem na specifika trestního řízení lze faktický vztah mezi Policií ČR a státním zastupitelstvím považovat za vztah nadřízenosti a podřízenosti. Pokyny a instrukce, které udílí státní zástupce, mají charakter vnitřních pokynů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento typ informací je ukládán v pomocném spisu, který není předkládán soudu, nemůže sloužit jako důkaz a nemá žádný vliv na rozhodování soudu. Vedle toho je dle žalovaného možno zvažovat i použití § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť požadovaná korespondence neobsahuje informace vzniklé pouze činností povinného subjektu při plnění jeho úkolů, ale především hodnocení, pokyny a zadání od jiného subjektu. Informace totiž vznikly činností státního zastupitelství při řízení a organizaci činnosti Policie ČR.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem, který je blíže označen v záhlaví. Dospěl k závěru, že na pokyny státního zástupce vůči policejnímu orgánu je třeba nahlížet analogicky jako na vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv z pohledu organizačního není soustava státních zastupitelství propojena s útvary Policie ČR, nemůže policejní orgán odepřít splnění pokynů udělených mu v přípravném řízení státním zástupcem. Policejní orgán je podřízen státnímu zástupci stejnou měrou a se stejnou intenzitou, jako by mu to přikazovala formální organizační struktura uvnitř jednoho orgánu. Soud dále zdůraznil, že informace o vnitřních poměrech se přímo nedotknou adresátů veřejnoprávního působení. V daném případě byl žalobce oznamovatelem trestných činů a mohl požádat Policii ČR, aby ho vyrozuměla o učiněných opatřeních a případně o odložení věci (§ 158 odst. 2 a § 159a odst. 5 trestního řádu). Jiná informační práva oznamovatele trestní řád nestanoví. V rámci zákona o svobodném přístupu k informacím se lze domáhat zpřístupnění usnesení o odložení věci, z něhož je možné získat dostatečnou informaci o postupu orgánů činných v trestním řízení a o tom, proč nebylo zahájeno trestní stíhání. Městský soud nespatřuje rozumný smysl v tom, aby veřejnost měla přístup i k ryze vnitřním materiálům správních orgánů, které se vedou a uchovávají jen pro vnitřní potřebu správního orgánu a které jsou pouhými pomocnými podklady pro informace, které lze získat v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[3] Městský soud pro podporu svého právního názoru poukázal na usnesení sp. zn. I. ÚS 54/05, v němž se Ústavní soud vyjádřil ke smyslu § 65 trestního řádu upravujícímu právo obviněného, poškozeného, zúčastněné osoby, obhájce a zmocněnce nahlížet do spisu. Spisy, do nichž lze nahlížet, se míní dokumenty, které budou podkladem pro vypracování obžaloby a které se stanou součástí spisu překládaného s obžalobou soudu, případně budou sloužit k jinému meritornímu rozhodnutí státního zástupce v přípravném řízení. Právo nahlížet do spisu se nevztahuje na materiály, které jsou pouze vnitřními pomůckami a pracovními materiály orgánů činných v trestním řízení. Právo na informace by totiž mělo být dle soudu úměrné šíři informačních práv, kterou poskytují procesní řády osobám, jež mají úzký vztah ke konkrétní věci.

[4] Druhý z důvodů odepření poskytnutí informace (§ 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), který ve svém rozhodnutí uvedl žalovaný, není dle městského

soudu dán, neboť není naplněna celá hypotéza této právní normy. Soud přesto žalobu zamítl, neboť pro zákonnost rozhodnutí žalovaného postačuje, že je dán alespoň jeden ze dvou důvodů pro odeprání informace, které žalovaný uvedl ve svém rozhodnutí.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. Formálně uvedl, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d). Konkrétní kasační námitky formuloval až v doplnění kasační stížnosti. Napadá výlučně posouzení právní otázky, zda požadované informace jsou vnitřními pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle stěžovatele jsou vnitřními pokyny jen takové akty, kterými jsou regulovány vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci nebo výhradně uvnitř úřadu, aniž by se výsledky takové regulace projevíly navenek (stěžovatel analogicky odkazuje na rozsudek NSS sp. zn. 5 As 28/2007). Vnitřními pokyny nemohou být takové instrukce, které jeden povinný subjekt dostal od orgánu, jenž je sám povinným subjektem. Požadované informace se dle stěžovatele přímo dotýkají práv a povinností osob. Skutečnost, že se stěžovatel mohl domáhat poskytnutí usnesení o odložení věci, není relevantní. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že informace, na něž se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, musí vykazovat určitou minimální formální kvalitu. Právo na přístup k informacím nelze omezit odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím tehdy, pokud informace v působnosti povinného subjektu nepochází z jeho výlučné činnosti. Na závěr stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve svém stručném vyjádření ze dne 15. 11. 2010 uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu, a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval jedinou námitkou stěžovatele, dle níž městský soud nesprávně posoudil právní otázku, neboť aplikoval § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, ačkoliv toto ustanovení na věc nedopadá [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., III.A]. Poté přihlédl z moci úřední k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů [§ 109 odst. 3 s. ř. s., III.B].

III.A

Správnost posouzení právní otázky městským soudem

[9] Poskytnutí informace může povinný subjekt omezit dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

[10] 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 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).

[11] 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.

[12] 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.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007 – 89 (publ. pod č. 1532/2008 Sb. NSS), 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).

[14] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění

řídít 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).

[15] Zdejší soud nicméně 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 těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek, či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

[16] Ke shodnému právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 13/2010 – 75 (*Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení proti Ministerstvu dopravy*). Přitom doplnil, že při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba pečlivě rozlišovat, zda je požadováno poskytnutí informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu, či informace vypracované na základě příkazu stanoveného vnitřním pokynem. Zatímco v prvním případě může být poskytnutí informace odepřeno na základě tohoto ustanovení zákona, v druhém případě nikoliv.

[17] Ve shodě s právním názorem zdejšího soudu omezuje komentářová literatura 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).

[18] Pojem vnitřní pokyn je třeba vykládat širěji, nelze ho omezit pouze na skupinu interních správních aktů (k nim viz body [12] až [17] *shora*). 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.

[19] V nyní posuzovaném případě se požadované informace týkají přípravného řízení trestního. Policie ČR ani státní zastupitelství nevystupují v tomto typu řízení jako správní orgány, nýbrž jako orgány činné v trestním řízení. Úkony v přípravném řízení nelze označit za výkon veřejné správy, jedná se o výkon působnosti v oblasti trestního řízení. Tato specifika je třeba vzít v úvahu při výkladu pojmu vnitřní pokyn. Shora citovanou judikaturu je možné aplikovat na nyní posuzovaný případ jen přiměřeně, neboť byla formulována ve vztahu k informacím týkajícím se výkonu veřejné správy správními orgány, což oba citované rozsudky ve svém odůvodnění výslovně uvádí a akcentují v použité argumentaci.

[20] 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.

[21] 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). „*Pokyny státního zástupce podle § 157 odst. 2 budou směřovat zejména k tomu, aby policejní orgán opatřil nezbytné podklady (písemné odpovědi na dotazy policejního orgánu, různé doklady v podobě účetních dokladů, revizních zpráv, obchodních smluv, apod., věci doličné a jiné věci, pokud nejsou zároveň stopami trestného činu), opatřil nezbytná vysvětlení a zjišťoval a zajišťoval stopy trestného činu (mechanoskopické, daktyloskopické, trasologické, biologické, pachové a mikrostopy).*“ (viz Šámal, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2008, s. 1182).

[22] Samotné přípravné řízení v užším slova smyslu pak začíná právě sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů (§ 12 odst. 10 trestního řádu). Státní zástupce vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a kromě oprávnění uvedených v § 157 odst. 2 trestního řádu je při výkonu dozoru oprávněn dávat závazné pokyny k vyšetřování trestných činů. „*Pokyny jsou pro policejní orgán závazné, a proto policejní orgán nemůže odepřít splnění*

pokynu“ (viz Šámal, P. a kol. op. cit. v bodě [21] shora, s. 1400). Státní zástupce je dále oprávněn vrátit věc policejnímu orgánu se svými pokyny k doplnění, rušit nezákonná nebo neodůvodněná rozhodnutí a opatření policejního orgánu, která může nahrazovat vlastními, nebo přikázat, aby úkony ve věci prováděla jiná osoba služebně činná v policejním orgánu (viz § 174 trestního řádu). 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).

[23] *Policejní orgán tedy sice požívá při provádění úkonů trestního řízení procesní samostatnosti, ale je vázán pokyny státního zástupce. „Dozor státního zástupce nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení lze vymezit jako soustavnou, systematickou a cílevědomou kontrolní činnost, vykonávanou průběžně v celém přípravném řízení a zaměřenou na činnost policejních orgánů při přijímání a prověřování podnětů nasvědčujících spáchání trestných činů, zjištění stavu a průběhu prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a po zahájení trestního stíhání i na stav a průběh vyšetřování se zaměřením na prověření postupu policejního orgánu z hlediska jeho zákonnosti, rychlosti a plynulosti a na neprodlené odstraňování zjištěných nedostatků.“ (viz Šámal, P. a kol. op. cit. v bodě [21] shora, s. 1398, zvýraznění doplněno).*

[24] *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 státní 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.*

[25] *Významným argumentem na podporu právě vyřčeného právního názoru jsou i závěry formulované Ústavním soudem v usnesení sp. zn. I. ÚS 54/05 ze dne 26. 7. 2005 (U 17/38 SbNU 535). Na ně poukázal ve svém rozsudku již městský soud. Dle Ústavního soudu se právo nahlížet do spisu dle § 65 odst. 1 trestního řádu nevztahuje na pokyny státního zástupce, které udílí policejnímu orgánu. Tyto pokyny, mají-li písemnou formu, se zpravidla (až na stanovené výjimky) zakládají v souladu s jednacím řádem pro státní zastupitelství do stejnopisu spisu, nikoliv jeho originálu. Na tyto pomocné materiály se nevztahuje právo nahlížet do spisu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pokud obviněný (či jiné osoby vyjmenované v § 65 odst. 1 trestního řádu) nemá právo seznámit se s pokyny státního zástupce udělenými policejnímu orgánu, tím spíše nemají právo na jejich zpřístupnění ani ostatní osoby. Jestliže se tedy pokyny státního zástupce považují*

z hlediska trestního práva procesního za vnitřní pokyny, není rozumného důvodu, proč by tomu mělo být jinak z pohledu práva na informace.

[26] Informování veřejnosti o činnosti orgánů činných v trestním řízení je dostatečně zajištěno prostřednictvím poskytování rozhodnutí vydaných v trestním řízení. Tato rozhodnutí, která jsou výsledkem splnění závazných pokynů státního zástupce, směřují vně orgány činné v trestním řízení, nemají tudíž povahu vnitřních pokynů. Poskytování těchto informací, a to i z probíhajících trestních řízení, připustil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 12. 2010, čj. 1 As 44/2010 – 103, v němž současně stanovil podmínky, za kterých je to možné. Zatímco tedy informace, které jsou vnitřními pokyny, poskytovat nelze, informace, které vznikly na základě těchto vnitřních pokynů a jsou adresovány třetím osobám, je třeba poskytnout (shodně viz rozsudek čj. 4 As 13/2010 – 75, cit. v bodě [16] shora).

[27] Stěžovatel, který byl v daných případech oznamovatelem trestného činu, mohl požádat o vyrozumění, jaká opatření orgány činné v trestním řízení učinily (§ 158 odst. 2 trestního řádu). V takovém případě by byl stěžovatel vyrozuměn i o případném odložení věci (§ 159a odst. 5 trestního řádu). Nelze přisvědčit stěžovateli, že tato úprava v trestním řádu není relevantní pro přezkum zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Jedná se totiž o významný argument při posuzování souladu rozhodnutí žalovaného a rozsudku městského soudu s ústavním pořádkem. Právo na informace zaručené v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod totiž nemusí být provedeno pouze zákonem o svobodném přístupu k informacím, ale rovněž jinými zákony (např. trestním řádem).

[28] Kasační námitka je proto nedůvodná.

III.B

Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů

[29] Nejvyšší správní soud nicméně musel dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout i bez námitky k tomu, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[30] Nejvyšší správní soud již v bodě [10] shora uvedl, že aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím 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 městského soudu a potažmo i žalovaného stran této podmínky se zdejší soud zabýval v části III.A tohoto rozsudku a neshledal žádný rozpor se zákonem. 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).

[31] Z rozhodnutí Policie ČR, Městského ředitelství Brno, ani rozhodnutí žalovaného však není 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, pokud vůbec byly učiněny, 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. Rozhodnutí Policie ČR, Městského ředitelství Brno, a potažmo i rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS čj. 2 As 19/2004 – 92, cit. v bodě [10] shora, srov. dále rozsudek ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005 – 50, publ. pod č. 865/2006 Sb. NSS).

[32] Městský soud měl tedy rozhodnutí žalovaného zrušit dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přitom nebyl vázán uplatněnými žalobními body. Pokud tak však neučinil, rozhodnutí žalovaného přezkoumal a žalobu zamítl, zatížil sám své vlastní rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (viz rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, čj. 1 Azs 107/2008 – 78, část III). K té musel Nejvyšší správní soud přihlídnout i bez námitek a z tohoto důvodu zrušil rozsudek městského soudu.

[33] Lze doplnit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí povinného subjektu 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*).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[35] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této 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 17. února 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu