



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Straky, soudkyně Johany Jandusové a soudce Karla Ulíka ve věci

žalobce: **J. K.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Martinou Tesařovou
sídlem Hořelická 1230/39, 252 19 Rudná

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2024, č. j. 153368/2024/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze 4. 12. 2024, č. j. 153368/2024/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Český Brod ze dne 31. 10. 2024, č.j. MUCB 69396/2024, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 18 210 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce, JUDr. Martiny Tesařové, advokátky.

Odůvodnění:

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), domáhá zrušení rozhodnutí, kterým byla částečně odmítnuta jeho žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „informační zákon“). Spornou právní otázkou je, zda Městský úřad Český Brod (dále „povinný subjekt“) postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li informaci poskytnout s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, tedy s odůvodněním, že se jedná o informace, které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům.

Shrnutí obsahu žaloby

2. Žalobce v žalobě na prvním místě namítá, že žalovaný nesprávně kvalifikoval žalobcem požadované informace jako informace o vnitřních pokynech a personálních předpisech. Žalobce nežádal o obsah samotného vnitřního pokynu či interního předpisu, ale o sdělení, zda měla trvajících ignorace právních předpisů ohledně výkonu spisové služby dopad i na nadřízené (vedoucí) pracovníky. Z kontextu žádosti i z její interpretace povinného subjektu a žalovaným je zřejmé, že žalobce *oním „dopadem na nadřízené“ myslel jejich potrestání či přijetí jiného opatření k nápravě, jejich kontrole, či jejich výměně*. Jakkoli je žádost formulována poměrně vágně či otevřeně, jasně z ní vyplývá, že žalobce nežádal, aby byly odtajněny konkrétní interní pokyny či interní předpisy. Žalobce toliko zajímalo, zda byla věc „zametena pod koberec“, nebo zda měla nějaké dopady i na vedoucí pracovníky; již se však netázal na to, jaké konkrétně. Odpověď tak mohla být obecnější (např. že pochybení byla s vedoucím pracovníkem projednána, že vedoucí pracovníci byli přeřazeni na jinou pozici, bylo vůči nim přijato kázeňské opatření podle interního předpisu nebo jednoduše že zjištěná pochybení neměla na vedoucí pracovníky žádný dopad). S ohledem na uvedené tedy nebylo na místě žádost částečně odmítnout s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. V důsledku pak žalovaný poskytl žalobci požadovanou informaci zcela nedůvodně jen částečně, když z jeho odpovědi není zřejmé, zda byli nadřízení pracovníci postiženi jiným způsobem (než uložením opatření dle zákoníku práce), nebo nebyli postiženi vůbec.
3. V druhém žalobním bodu žalobce podpůrně namítá, že dle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona povinný subjekt *může* omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Nejedná se tedy o důvod, pro který musí být odepráno poskytnutí informace vždy. Citované ustanovení nestanoví, že se taková informace neposkytne, ale dává povinnému subjektu možnost její poskytnutí omezit. Pokud se tedy povinný subjekt rozhodne pro její omezení, musí provést řádnou správní úvahu, proč k takovému omezení přistupuje. Svůj závěr musí náležitě odůvodnit. Takových úvah je napadané rozhodnutí zcela prosté.
4. Konečně žalobce konstatuje, že přistoupil k podání žaloby proti výše označenému rozhodnutí žalovaného, ač je výrok prvostupňového rozhodnutí formulován tak, že se odmítá informace o „*vnitřních pokynech a personálních předpisech Městského úřadu Český Brod*“, které žalobce *stricto sensu* nepožadoval. Z prvostupňového i žalobou napadeného rozhodnutí je totiž zřejmé, že z materiálního hlediska povinný subjekt rozhodoval o příslušné žádosti žalobce, zda pochybení řadových zaměstnanců mělo dopad na nadřízené. Z důvodu opatrnosti nicméně žalobce podal dne 30. 10. 2024 též stížnost pro neposkytnutí informace, kterou žalovaný vyřídil písemností ze dne 4. 12. 2024, č. j. 159193/2024/KUSK, tak, že postup povinného subjektu potvrdil s odůvodněním, že povinný subjekt žádost žalobce beze zbytku vyřídil. V případě, že by soud byl předběžného názoru, že rozhodnutím povinného subjektu bylo omezeno poskytnutí jiné informace, než o kterou žalobce žádal, a

tedy že žalobce za účelem získání požadované informace musí žalovat žalobou proti nečinnosti přímo povinný subjekt, žádá žalobce, zda by soud v takovém případě zvážil vydání výzvy k úpravě žaloby.

Vyjádření žalovaného

5. Dle žalovaného naopak povinný subjekt omezil poskytnout přesně tu informaci, které se žalobce domáhal. Žalobce ve svém podání ze dne 30. 10. 2024 výslovně žádá o poskytnutí informace, „...*jaké dopady má na nadřízené pochybení podržovaných. Pokud dopadem bylo potrestání, nemusí se jednat pouze o potrestání dle zákoníku práce, ale také o 'interní' kázeňské potrestání/postih.*“. Z citované formulace je dle žalovaného zřejmé, že žalobce se domáhal poskytnutí konkrétních informací o interních kázeňských či jiných opatřeních, která byla povinným subjektem vůči vedoucím pracovníkům přijata, tj. informací, jež se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům prvostupňového orgánu, konkrétně k Pracovnímu řád a Kodexu zaměstnance. Informace o tom, jaká kázeňská či jiná opatření přijal prvostupňový orgán vůči vedoucím pracovníkům těch zaměstnanců, kteří se dopustili pochybení při výkonu své pracovní činnosti, spadá dle žalovaného do interních pracovněprávních vztahů mezi prvostupňovým orgánem jako zaměstnavatelem a vedoucími pracovníky v pozici zaměstnanců, přičemž tato případná opatření se projeví výhradně uvnitř úřadu, nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad.
6. K druhé žalobní námitce pak žalovaný konstatuje, že jakkoliv je prvostupňové rozhodnutí odůvodněno stručně, je z v něm nastíněných úvah zřejmé, proč správní orgán prvního stupně poskytnutí žalobcem požadované informace omezil. Prvostupňové rozhodnutí ve spojení s napadeným rozhodnutím je proto plně přezkoumatelné, neboť s ohledem na jejich odůvodnění lze učinit úsudek o jejich zákonnosti a správnosti.

Replika žalobce

7. V reakci na argumentaci žalovaného žalobce v replice uvádí, že svou žádost cílil na zjištění, zda pochybení řadových zaměstnanců má dopad na jejich nadřízené (jakýkoli dopad, tj. nikoliv pouze potrestání), tzn. zda povinný subjekt přistoupil k určité formě systémového řešení či opatření, jdoucího nad rámec opatření vůči samotnému „řadovému“ pracovníku. Žalobce se tedy nedomáhal sdělení informací o vnitřním předpisu. Snažil se zjistit, jak se úřad staví ke zjištěným pochybením svých zaměstnanců a zda vyvíjí nějakou systematickou snahu o jejich řešení či eliminaci do budoucna. Jeho požadavek byl tedy zcela legitimní.
8. Pokud pak žalovaný argumentoval tím, že rozhodnutí povinného subjektu je plně přezkoumatelné, poukazuje žalobce na to, že z prvostupňového ani žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, proč se správní orgán v tomto konkrétním případě rozhodl využít možnosti (nikoliv povinnosti) omezit poskytnutí informace a proč úplné omezení poskytnutí informace muselo být upřednostněno nad zájmem veřejnosti na získání informace. Taková vada je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Povinný subjekt obdržel dne 30. 9. 2024 žádost o poskytnutí informací dle informačního zákona, kterou žalobce žádal o sdělení, „*v kolika případech za rok 2024 povinný subjekt zjistil, že podatelé nebylo potvrzeno přijetí podání, a v kolika z těchto případů byla podatelé za takové pochybení úřadu zaslána omluva*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

10. K této žádosti povinný subjekt žalobci připsal ze dne 8. 10. 2024 žalobci sdělil, že za uvedené období byl zjištěn celkem tři případy podání, u kterých nebylo pochybením potvrzeno jejich přijetí; žádná omluva za pochybení tohoto charakteru odeslána nebyla.
11. Na uvedené sdělení žalobce reagoval další žádostí dle informačního zákona ze dne 14. 10. 2024, kterou se domáhal poskytnutí informace, „*jaké povinný subjekt provedl kroky/opatření, aby se taková pochybení již neopakovala*“. Žalobce též žádal o informaci, „*jestli pochybení zaměstnanců má následný dopad na jejich nadřízené*“.
12. V reakci na tuto druhou žádost povinný subjekt písemným sdělením ze dne 21. 10. 2024 poskytl žalobci informaci, že se všemi zaměstnanci podatelny úřadu byl veden pohovor osobní pohovor s poučením prostřednictvím jejich nadřízeného pracovníka. Také jsou namátkově prováděny kontroly historie odesílání doručenek prostřednictvím elektronické pošty, a to principem čtyř očí (kontrolu dělá jiný pracovník než ten, který měl aktuálně agendu na starosti). Zároveň povinný subjekt žalobci sdělil, že žádný z nadřízených zaměstnanců nebyl v souvislosti s žalobcem uvedeným pochybením potrestán. Potrestáním, jak povinný subjekt upřesnil, je v tomto případě myšleno opatření vůči zaměstnanci podle zákoníku práce.
13. Proti takovému vyřízení žádosti podal žalobce stížnost, v níž uvedl, že dle jeho názoru mu byla informace poskytnuta částečně, přičemž namítal, že pokud požadoval informace o tom, „*jestli pochybení zaměstnanců má následný dopad na jejich nadřízené*“, pak se dotazoval ve všeobecném směru. Dále konstatoval, že „*pokud dopadem bylo potrestání, nemusí se jednat pouze o potrestání dle zákoníku práce, ale také o 'interní' kázeňské potrestání /postih*“.
14. Povinný subjekt dne 31. 10. 2024 pod č.j. MUCB 69396/2024 (dále „prvostupňové rozhodnutí“) rozhodl o odmítnutí části žádosti žalobce ze dne 14. 10. 2024 (*žalobce v žalobě uvádí datum 11. 10. 2025 - pozn. soudu*). Konkrétně prvostupňovým rozhodnutím poskytnuté informace s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona omezil tak, že *poskytnutá informace se nebude týkat vnitřních pokynů a personálních předpisů Městského úřadu Český Brod*; omezení přitom výslovně vztáhl na informace o ostatních kázeňských opatřeních. V odůvodnění uvedl pouze to, že odpověď na žádost byla omezena o informace vyplývající z vnitřních předpisů Městského úřadu Český Brod, zejména z Pracovního řádu a Kodexu zaměstnance.
15. Žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí odvoláním, ve kterém předně poukázal na to, že svou žádost formuloval „*ve všeobecném směru, tj. jaké dopady má na nadřízené pochybení podřízených*“. Žalobce namítal, že žádal o informaci, na jejíž poskytnutí má jednoznačně právo, neboť veřejnost by měla mít možnost seznámit s tím, „*jak to na úřadech chodí, jestli se pokouší napravit chyby nebo zda je to vlastně všem jedno*“.
16. Povinný subjekt předložil dne 19. 11. 2024 spis spolu s odvoláním žalovanému k rozhodnutí, přičemž připojil i své stanovisko. V něm zrekapituloval průběh dosavadního řízení včetně jednotlivých výše popsaných podání žalobce. Z těch ve stanovisku dovozoval, že žalobce požádal o informace, které se týkají vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem dle zákoníku práce a zároveň o informace, které se váží k interním postupům Městského úřadu Český Brod. Tyto informace byly žalobci částečně poskytnuty. V této souvislosti povinný subjekt uvedl, že opatřením podle zákoníku práce bylo míněno opatření „formálního“ charakteru, tj. např. písemná výtky, vytýkáci dopis nebo jiný písemně podložitelný úkon. Informace vztahující se k interním postupům a předpisům naopak poskytnuty nebyly. Tyto

informace pak povinný subjekt blíže specifikoval jako interní opatření méně formálního charakteru prováděné ústní formou, přičemž je podřazuje pod termín „dopady“, který použil žalobce v předmětné žádosti. Takovými interními opatřeními pak dle povinného subjektu mohou být zejména ústní napomenutí tajemníkem úřadu, strukturovaný motivační pohovor, odeslání na povinné školení a jiné. Povinný subjekt ve stanovisku konstatuje, že povaha omezených informací a jejich relevantnost (i vzhledem k tomu, že o nich není vedena žádná agenda, soupis, záznam ani jiná relevantní evidence) je nižší než ochrana vnitřních předpisů a zvyklostí organizace, včetně ochrany organizace jako zaměstnavatele. Dle povinného subjektu pak přijetí konkrétních opatření (postihů, dopadů, kázeňských potrestání) a jejich kontrola je v kompetenci nadřízených pracovníků, nikoliv veřejnosti. Povinný subjekt proto neshledal, že by žalobce předmětnou žádostí sledoval veřejný zájem, jak vyžaduje informační zákon.

17. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 12. 2024, č. j. MV-160584-4/SO-2024 (dále „napadené rozhodnutí“), odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění nejprve konstatoval, že podstatou žádosti žalobce je poskytnutí informace o postihu nadřízených zaměstnanců v případě, kdy se jejich podřízení dopustí porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci. K tomu žalovaný předně uvedl, že je ryze na zaměstnavateli, jak ohodnotí intenzitu porušení pracovních povinností nadřízeného pracovníka a zda přistoupí k postihu dle zákoníku práce nebo zvolí méně formální opatření, kterými dojde k nápravě stavu. Takové rozhodnutí je zcela v kompetenci zaměstnavatele a vždy bude vyžadovat posouzení konkrétních okolností daného případu. Žalovaný dále poukázal na to, že podle zákoníku práce lze uplatňovat postihy vůči zaměstnancům pouze a jenom v zákonném rámci, přičemž konkrétně se může jednat o výpověď, okamžité zrušení pracovního poměru či krácení dovolené. Jakékoliv další sankce a opatření zavedené do vnitřních předpisů by byly nezákonné a vnitřní předpisy by byly v příslušném rozsahu neplatné. Informace o vnitřních pokynech a personálních předpisech přijatých v souvislosti s pochybením zaměstnanců povinného subjektu pak nelze dle informačního zákona poskytnout. Povinný subjekt přitom dle žalovaného správně vyhodnotil, že žalobcem požadované informace směřují k vnitřním pokynům povinného subjektu. K tomu žalovaný uvedl, že vnitřním pokynem je řešena určitá konkrétní situace s určitým konkrétním pracovníkem. Může jít jak o pokyn v listinné podobě, tak o pokyn ústní. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2013, č. j. 10 A 251/2011-38, se pak o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona jedná tehdy, upravuje-li postupy, které (1) se projeví výhradně uvnitř úřadu, (2) nemají žádný výstup navenek a (3) nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad. V posuzovaném případě pak žalobce požadoval informace, které se vztahovaly k opatřením povinného subjektu naplňujícím všechny zmíněné definiční znaky vnitřního pokynu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

19. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce výslovně sdělil, že s tímto procesním postupem souhlasí. Žalovaný se k výzvě soudu nevyjádřil, protože měl soud za to, že i jeho souhlas byl dán.

Posouzení věci soudem

Volba žalobního typu

20. Na prvním místě soud konstatuje, že z rekapitulace průběhu podání a vyřizování předmětné žádosti o poskytnutí informace v odstavcích 9 až 17 tohoto rozsudku je zřejmé, že povinný subjekt část požadovaných informací žalobci poskytl, a ve zbytku pak rozhodl o částečném odmítnutí žádosti. Zejména z celkového kontextu písemné komunikace mezi žalobcem a povinným subjektem včetně odůvodnění rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti a napadeného rozhodnutí soudu nevznikla pochybnost o tom, že předmět žádosti byl, resp. minimálně měl být, ze strany povinného subjektu v plném rozsahu vyřízen.
21. Této skutečnosti si je ostatně vědom i žalobce, jak sám v žalobě připouští, byť zde zároveň do jisté míry zpochybňuje, zda si povinný subjekt jeho žádost správně vyložil a v důsledku se neomezil na poskytnutí jiné informace, než na kterou žalobce předmětnou žádostí cílil. Touto argumentací se nicméně soud bude zabývat až v rámci vypořádání příslušné žalobní námitky.
22. Za daných okolností lze uzavřít, že žalobce zcela správně zvolil jako obranu proti postupu správních orgánů při vyřizování předmětné žádosti o poskytnutí informace žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Nečinnostní žalobou by žalobce naopak nemohl efektivně dosáhnout ochrany, neboť v daném případě jádro problému zjevně nespočívá v nečinnosti správního orgánu.

Právní východiska pro posouzení věci

23. V posuzované věci správní orgány částečně odmítly žádost žalobce s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, podle kterého povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.
24. Citované ustanovení informačního zákona upravuje fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Nejedná se tedy o důvod, pro nějž musí být odepřeno poskytnutí informace vždy. Takový závěr lze dovodit již z jazykového výkladu citovaného ustanovení.
25. Aplikace tohoto ustanovení spočívá ve dvou krocích: Nejprve si povinný subjekt musí vyjasnit, zda požadovaná informace vůbec spadá do kategorie jeho vnitřních pokynů či personálních předpisů. Pokud ano, následuje další krok, v němž musí vyhodnotit, zda je odmítnutí poskytnutí informace v daném případě skutečně nezbytné, tedy zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 20. 4. 2017, č. j. 1 As 120/2017 - 37, bod 22].
26. Pokud jde o první krok, tj. zhodnocení, do jaké kategorie požadovaná informace spadá, bude s tím zpravidla spojena nutnost vyložit neurčité pojmy *vnitřní pokyn* či *personální předpis*, které informační zákon výslovně nedefinuje. V této souvislosti je vhodné vyjasnit, jaké druhy aktů právní úprava rozlišuje.

27. Právní úprava 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. 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 v § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona je třeba podřadit obě uvedené skupiny interních aktů (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73).
28. Rozhodně však nelze za interní pokyn *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí (*formální znak*). Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu, tedy *znak obsahový* (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007-89, publ. pod č. 1532/2008 Sb. NSS).
29. V posledně označeném rozsudku NSS dále dovodil, že povahu *vnitřních pokynů a personálních předpisů* mají pouze takové akty, kterými jsou regulovány vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci nebo výhradně uvnitř úřadu, aniž by se týkaly výkonu veřejné správy navenek. Vždy se však musí jednat o takový vnitřní pokyn, resp. vnitřní předpis, kterým jsou dotčeny pouze subjekty, které jsou jimi vázány, a který tak žádným způsobem, tj. přímo ani nepřímo, neovlivňuje činnost povinného subjektu vůči osobám, které mu nejsou podřízeny (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007-64, či rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013-58, bod 20). Pouze tehdy má takový akt *výlučně vnitřní charakter*.
30. Předmětem vnitřního pokynu mohou být různé skutečnosti, zejména pravidla týkající se organizace a chodu „uvnitř“ povinného subjektu. Zpravidla se jedná o předpisy typu: spisový řád, skartační řád, docházkový systém, evakuační plán úřadu, pokyn o výdeji spotřebního materiálu. 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 jsou jimi vázáni a pro které z nich plynou konkrétní služební (popř. pracovní) povinnosti.
31. Jak soud již nastínil v odst. 25 tohoto rozsudku, vzhledem k fakultativní povaze důvodu pro odmítnutí žádosti dle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona dále platí, že i v případě podřazení určité informace pod *výlučně vnitřní pokyn* či *personální předpis* povinného subjektu, lze poskytnutí informace odmítnout jen tehdy, pokud je pro takový postup skutečně dán legitimní důvod.
32. Zákon tedy předpokládá, že povinný subjekt při rozhodování užije správního uvážení, tj. zhodnotí, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě legitimní. Výkon správního uvážení přitom musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu. To proto, aby soud mohl přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004-92, publ. pod č. 430/2005 Sb. NSS).
33. Omezit přístup k informacím dle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona lze přitom jen tehdy, pokud by jejich poskytnutím mohlo dojít k neproporcionálnímu narušení jiného základního práva nebo i z jiných závažných důvodů korespondujících s hledisky danými

v článku 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále „LPS“). Ve většině případů tedy i vnitřní pokyn, personální předpis nebo informace k nim se vztahující bude možné i přes jejich výlučně vnitřní povahu poskytnout, neboť „legitimní zájem“ na omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 LPS bude dán jen výjimečně.

Rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná

34. V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že se svou žádostí nedomáhal poskytnutí informací vztahujících se ke konkrétním vnitřním pokynům či personálním předpisům povinného subjektu. Povinný subjekt proto pochybil, pokud v daném případě aplikoval § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona a žádost žalobce částečně odmítl.
35. Soud na prvním místě konstatuje, že předmětná žádost byla formulována poměrně široce až vágně, což připouští i sám žalobce. To zjevně způsobilo komplikace při jejím vyřizování. Soud proto apeluje na správní orgány, aby se podobných rizik pro příště vyvarovaly tak, že žadatele postupem dle § 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona vyzvou k upřesnění žádosti.
36. Mezi účastníky nicméně není sporu o tom, že se žalobce předmětnou žádostí domáhal poskytnutí informací o veškerých opatřeních, která byla povinným subjektem přijata vůči vedoucím pracovníkům v souvislosti se zjištěnými případy pochybení při vedení spisové služby (srov. odst. 9-13 tohoto rozsudku). Dle názoru soudu lze přisvědčit žalovanému, že s ohledem na takto vymezený předmět žádosti o poskytnutí informace nelze vyloučit, že se žalobcem požadované informace mohou vztahovat i k výlučně vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.
37. Samostatnou otázkou pak je míra konkrétnosti poskytnutých údajů ohledně takových interních pokynů. K té se váže argumentace žalobce, že mu informace mohly být poskytnuty v obecné rovině. Právě to měly správní orgány zohlednit při své úvaze, do jaké míry lze poskytnutí údajů vztahujících se k výlučně vnitřním pokynům či personálním předpisům odepřít, a bude tedy hrát roli při testu proporcionality, který zákon pro případ aplikace § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona předpokládá (viz odst. 31-33 tohoto rozsudku).
38. S ohledem na uvedená východiska a uplatněné žalobní body by se měl soud zabývat primárně povahou informací, jejichž poskytnutí se žalobce předmětnou žádostí domáhal. Teprve pokud by dospěl k závěru, že správní orgány požadované informace správně podřadily pod pojmy *výlučně vnitřní pokyn* či *personální předpis*, musel by dále posoudit, zda správní orgány zkoumaly a řádně odůvodnily legitimní důvod pro odepření žalobcem požadovaných informací.
39. Soud konstatuje, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná již ve vztahu k první z uvedených otázek.
40. Prvostupňové rozhodnutí je prakticky neodůvodněné. K povaze odmítnutých informací povinný subjekt v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvádí pouze to, že odpověď na žádost byla omezena o informace vyplývající z vnitřních předpisů Městského úřadu Český Brod, zejména z Pracovního řádu a Kodexu zaměstnance. Z kontextu celého prvostupňového rozhodnutí, v němž povinný subjekt mimo jiné i rekapituluje informace, které žalobci byly poskytnuty, lze dále usuzovat na to, že povinný subjekt omezil poskytnutí informací stran *jiných kázeňských opatření* než těch, které lze zaměstnanci udělit dle zákoníku práce.

41. Povinnému subjektu lze k odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vytknout již to, že zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ani zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, termín *kázeňské opatření* nikterak neupravují. Nicméně i pokud soud od této skutečnosti odhlédne a bude vycházet z předpokladu, že povinný subjekt prvostupňovým rozhodnutím zamýšlel omezit poskytnuté informace o údaje vztahující se k přijatým sankčním opatřením v souvislosti s *porušením povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci* (s tímto termínem pracuje zákoník práce i žalovaný v napadeném rozhodnutí - pozn. soudu), a to konkrétně k takovým sankčním opatřením, které byly přijaty na podkladu uvedených vnitřních předpisů povinného subjektu, prvostupňové rozhodnutí v soudním přezkumu neobstojí.
42. Jak soud vysvětlil výše, podstatný je obsah každé požadované informace, resp. konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Za stěžejní pro posouzení věci tedy soud považuje skutečnost, že z prvostupňového rozhodnutí ani z obsahu spisu nelze nikterak vyčíst, zda a jaká konkrétní opatření vůči nadřízeným pracovníkům byla či alespoň mohla být v daném případně dle označených vnitřních předpisů povinného subjektu přijata. Bez jakýchkoliv bližších informací, ze kterých by si soud mohl učinit úsudek o obsahu konkrétních přijatých opatření, nebylo možné prvostupňové rozhodnutí přezkoumat, resp. náležitě vyhodnotit povahu aktů, ve vztahu ke kterým povinný subjekt odepřel poskytnout informaci.
43. Soud tedy nemohl řádně posoudit, zda zde nějaké takové akty vůbec jsou, a zda je lze – s ohledem na jejich obsah – vsutku podřadit pod pojem *výlučně vnitřní pokyn* či *personální předpis povinného subjektu*. V této souvislosti dále poukazuje na judikaturu NSS, podle které pod neurčitý právní pojem *vnitřní pokyny a personální předpisy* např. nespádá popis struktury úřadu, jmenovité obsazení jednotlivých funkcí či pracovní řád (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 - 148, č. 1944/2009 Sb. NSS). Nelze tedy vyloučit, že v daném případě bylo ze strany povinného subjektu přijato opatření, které svou povahou výlučně vnitřním pokynem či personálním předpisem není.
44. Pro úplnost soud ve vztahu ke zjištěné nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí podotýká, že tuto podstatnou vadu rozhodnutí povinný subjekt nemohl zhojit obsahem stanoviska ze dne 19. 11. 2024, jak je rekapitulováno v odst. 16 tohoto rozsudku. Je zcela nepřijatelné a v rozporu se zásadou legality a transparentnosti správního řízení, aby správní orgán sděloval důvody, které jej vedly k vydání správního rozhodnutí, ve stanovisku primárně adresovanému odvolacímu orgánu, namísto aby řádně odůvodnil vlastní správní rozhodnutí.
45. Nic přitom nebránilo tomu, aby si důvody uvedené ve zmiňovaném stanovisku žalovaný případně osvojil, zohlednil při posouzení odvolání, a předeštel v odůvodnění napadeného rozhodnutí, čímž by nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí sám zhojil. Podle judikatury totiž tvoří při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže nepřezkoumatelnost jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č.j. 6 As 161/2013-25). V posuzovaném případě nicméně odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se stanoviskem povinného subjektu ze dne 19. 11. 2024 nekoresponduje. Část stanoviska vztahující se k existenci legitimního důvodu odepření údajů, jež povinný subjekt vyhodnotil jako vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, pak napadené rozhodnutí nereflektuje vůbec.

46. Pokud jde o posouzení samotného napadeného rozhodnutí, konstatuje soud, že jakkoliv žalovaný důvody pro částečné odmítnutí žádosti žalobce s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona rozvinul, popsany deficit odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nezhojil.
47. Předně nelze přehlédnout, že žalovaný si v odůvodnění napadeného rozhodnutí do jisté míry protiřečí. Žalovaný na jednu stranu vychází z předpokladu, že vnitřní předpisy povinného subjektu žádná sankční opatření pro případ porušení „*povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci*“ nad rámec těch, které předvídá zákoník práce, upravovat nemohou; jakékoliv další sankce a opatření zavedené do vnitřních předpisů by dle žalovaného byly nezákonné a vnitřní předpisy by byly v příslušném rozsahu neplatné. Zároveň ale žalovaný dospívá k závěru, že povinný subjekt v postavení zaměstnavatele mohl přijmout jiné *méně formální* opatření (než je výpověď, okamžité zrušení pracovního poměru či krácení dovolené) s cílem dosáhnout nápravy stavu. Takové řešení určité situace s konkrétním pracovníkem má ovšem dle žalovaného čistě interní povahu, a proto bylo na místě v daném případě žádost žalobce v části, jež se vztahovala právě k těmto údajům, odmítnout.
48. Aniž by soud výše zmíněné dílčí úvahy žalovaného podrobně hodnotil (neboť to nepovažuje za nezbytné pro posouzení věci), musí konstatovat, že žalovaný uvedené závěry činí zcela obecně, bez znalosti vnitřních předpisů povinného subjektu a bez bližšího povědomí o tom, jaká konkrétní (pokud vůbec nějaká) opatření povinný subjekt vůči nadřízeným pracovníkům s ohledem na zjištěná porušení právních předpisů ohledně výkonu spisové služby přijal. Jak soud uvedl výše, takové bližší informace nevyplývají z prvostupňového rozhodnutí, přičemž nejsou seznatelné ani z obsahu správního spisu (např. jeho neveřejné části).
49. Žalovaný tak konstruuje obecný závěr ve vztahu pouze k hypoteticky a nadto velmi vágně vymezené kategorii možných aktů povinného subjektu, aniž by se skutečně zabýval povahou a obsahem konkrétních přijatých opatření, na která cílil žalobce předmětnou žádostí o poskytnutí informace a které povinný subjekt žalobci odepřel. S ohledem na právní východiska blíže rozvedená v odstavcích 23 až 33 tohoto rozsudku je zřejmé, že závěry žalovaného nemohou obstát.
50. Pokud jde o druhou podmínku aplikace § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, k níž se váže druhý žalobní bod, pak soud již jen stručně konstatuje, že i pokud by dospěl k závěru, že povinný subjekt žalobcem požadované informace správně podřadil pod pojem *výlučně vnitřní pokyn* či *personální předpis*, bylo by na místě rozhodnutí obou správních orgánů zrušit pro nepřezkoumatelnost z toho důvodu, že povinný subjekt ani žalovaný nezkoumaly a řádně neuvedly legitimní důvod odepření požadovaných informací, neboť jejich rozhodnutí jsou takových úvah zcela prostá.
51. Pro další postup v řízení pak soud připomíná, že § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona musí být aplikováno restriktivně. V praxi tedy povinný subjekt poskytne všechny informace (byť mají výlučně vnitřní povahu), které nezbytně nepodléhají omezení podle komentovaného ustanovení (§ 12 informačního zákona). Odepřít informaci bude možné pouze v případě, že by jejím poskytnutím mohlo dojít k neproporcionálnímu narušení jiného základního práva nebo či z jiných závažných důvodů korespondujících s hledisky danými v článku 17 odst. 4 LPS. Soud v této souvislosti konstatuje, aniž by závazně předjímal budoucí úvahu správních orgánů, že obecně lze přisvědčit žalobci, že požadavek na Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

poskytnutí informace, zda byla ze zjištěných pochybení úředních osob vyvozena opatření k nápravě, je z pohledu kontroly veřejné správy ze strany jejích adresátů legitimní.

52. Zmíněný restriktivní přístup při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona se pak může projevit například tak, že bez dalšího bude poskytnuta informace o tom, že ve vztahu k nadřízeným pracovníkům nebyla v souvislosti se zjištěnými pochybeními podřízených přijata žádná opatření. Pro odepření takové informace nelze shledat žádný legitimní důvod. Případně mohou být informace o přijatých opatřeních poskytnuty v obecné rovině, pokud se takový postup jeví s ohledem na čl. 17 odst. 4 LPS jako nezbytný. Minimálně by pak měla být poskytnuta alespoň doprovodná informace ve smyslu § 3 odst. 6 informačního zákona.
53. Konečně bude úlohou povinného subjektu také zvážit rozsah poskytnutí požadované informace i z pohledu ostatních ustanovení informačního zákona, zejména pak jeho § 8a, jenž odkazuje na ochranu informací týkajících se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. S ohledem na výše uvedené soud podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí, tak prvostupňové rozhodnutí, neboť obě tato rozhodnutí trpěla vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Dále soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude na povinném subjektu a žalovaném, aby – pokud setrvávají na částečném odmítnutí žádosti žalobce – svá rozhodnutí řádně odůvodnily, jak je v podrobnostech uvedeno v tomto rozsudku.
55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak v řízení úspěšný byl, a proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal. Ty tvoří zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem vyplývající dle § 35 odst. 2 s. ř. s. z vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2025 (dále „advokátní tarif“).
56. Zástupkyně žalobce učinila v této věci tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky), za které jí podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 4 620 Kč za úkon. Vedle odměny přísluší zástupkyni žalobce též náhrada hotových výdajů v paušální výši 450 Kč za každý z těchto tří úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Zástupkyně žalobce není plátcem DPH.
57. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 210 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupkyně žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.)

Poučení:

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

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.

Praha 23. června 2025

Josef Straka v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.