



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. [redacted] a soudkyň Mgr. [redacted] a Mgr. [redacted] v právní věci žalobce: Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem, IČ 26676192, občanského sdružení se sídlem Rozdrojovice 321, PSČ 664 34, zastoupeného JUDr. [redacted] advokátem se sídlem [redacted], proti žalovanému Ministerstvu vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7 – Letná, poštovní schránka 21/P, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2007, č. j. KM-311/OPO 2007,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2007 nevyhověla Policie České republiky, Městské ředitelství Brno, podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), žalobcově žádosti o poskytnutí informace – konkrétně veškeré přijaté i odeslané korespondence mezi Policií ČR a státním zastupitelstvím v blíže označené věci od podání oznámení v roce 2004 do dne odpovědi na žádost. Požadované informace se podle správního orgánu vztahují výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu, a ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. je tedy nelze poskytnout. Z povahy korespondence mezi orgány činnými v trestním řízení vyplývá, že jde o udělování vnitřních pokynů, které netvoří součást trestního spisu, ale tzv. pomocný materiál. Obsah těchto pokynů je totožný jako u pokynu přímých nadřízených v rámci téhož povinného subjektu; proto není možné podřizovat aplikaci zákona tomu, zda se jedná o pokyny v rámci jednotlivých povinných subjektů, nebo mezi nimi navzájem, protože v takovém případě by o přístupu

k obsahově totožné informaci rozhodvalo organizační členění orgánů státní správy, a nikoliv samotný obsah informace, což jistě nebylo záměrem zákonodárce. Rozhodující je tedy faktický vztah mezi příjemcem a odesílatelem informace, který je mezi Policií ČR a státním zastupitelstvím v trestním řízení charakterizován podřízeností.

Žalobcovu odvolání žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 1. 3. 2007 a napadené rozhodnutí potvrdil. Přisvědčil správnímu orgánu v tom, že mezi státním zastupitelstvím a Policií ČR existuje svého druhu vztah nadřízenosti a podřízenosti (viz § 157 trestního řádu); pokyny a instrukce, které státní zastupitelství udílí v konkrétním případě policii, tak mají charakter vnitřních pokynů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Na věc podle žalovaného dopadá i § 11 odst. 3 zákona, neboť požadovaná korespondence neobsahuje pouze informace vzniklé činností povinného subjektu, ale především hodnocení, pokyny a zadání od jiného subjektu než subjektu povinného, přičemž je nelze oddělit. Požadované informace mají interní charakter, nejsou předkládány soudu a nemají na rozhodování soudu žádný vliv.

Žalobce v žalobě proti rozhodnutí žalovaného namítl, že dozorcí pravomoc státních zástupců vůči policejním orgánům nelze ztotožňovat se vztahem nadřízenosti a podřízenosti. „*Vnitřními pokyny a personálními předpisy*“ jsou pouze takové akty, kterým jsou regulovány vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci nebo výhradně uvnitř úřadu, aniž by se výsledky takové regulace projevyly navenek. Vnitřními pokyny nemohou být takové instrukce, které jeden povinný subjekt dostal od orgánu, jenž je sám povinným subjektem. Takto extenzivní výklad by vedl k častému obcházení zákona č. 106/1999 Sb., neboť značná část informací, jimiž povinné subjekty disponují, pochází od nadřízených správních orgánů. I kdyby žalobce tento extenzivní výklad přijal, nelze mít za to, že s ohledem na faktický vztah podřízenosti policie státnímu zástupci se v podstatě jedná o jeden správní orgán.

Žalovaný se dále domnívá, že požadované informace nevznikly pouze činností povinného subjektu, a i proto je nelze poskytnout; to lze ale stěží tvrdit, pokud žalovaný zároveň vychází z toho, že požadované informace mají povahu vnitřních pokynů povinného subjektu. Krom toho povinný subjekt jistě nezískal tyto informace při výkonu kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti, jak to žádá § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.

Žalobce proto navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém. Odkázal na usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 54/05, jehož závěry lze analogicky vztáhnout i na nahlížení do spisu po skončení řízení. Pokyny státního zástupce mají podle Ústavního soudu interní charakter a nemohou být použity jako důkaz; nejsou-li tedy poskytnuty k nahlédnutí, není tím žádný z účastníků trestního řízení zkrácen na svých právech.

Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobce v replice zdůraznil, že nadřízenost státního zastupitelství vůči Policii ČR, kterou stanoví trestní řád, není projevem organizační hierarchie žádného správního orgánu, nýbrž vychází z principů ústavněprávní dělby moci.



Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal u orgánu I. stupně dne 12. 1. 2007 žádost o poskytnutí informací – korespondence povinného subjektu se státním zastupitelstvím ve věci evidované postupně pod č. j. MRBM-2109-1/ZAB-2004 a č. j. MRBM-13315/TČ-11-2005. V této věci žalobce podal trestní oznámení, věc však byla odložena.

Žaloba není důvodná.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se informace vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Podle § 11 odst. 3 tohoto zákona se neposkytují informace, které povinný subjekt získal od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.

Prvým důvodem, pro který nebyly žalobci poskytnuty požadované informace, byl závěr správních orgánů, podle nichž mají tyto informace charakter vnitřních pokynů a personálních předpisů povinného subjektu. Pod toto vymezení budou typicky spadat „vnitřní akty řízení“ – tedy určitým způsobem formalizované akty (ať již normativní nebo individuální), jimiž se zaměstnavatel obrací na své zaměstnance (případně služební funkcionář na příslušníky) či nadřízená složka orgánu veřejné moci na složku podřízenou. Povinnost zaměstnanců či služebních příslušníků respektovat tyto pokyny a předpisy pak plyne z jejich závislého postavení v pracovněprávním vztahu nebo z jejich služební podřízenosti; povinnost nižší organizační složky určitého subjektu je založena hierarchickým uspořádáním státní správy.

Je pravda, že u takový vztah mezi policejním orgánem a státním zástupcem v přípravném řízení nejde; z hlediska jejich povahy a obsahu je však třeba na pokyny státního zástupce vůči policejnímu orgánu nahlížet analogicky jako na ony vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Státní zástupce vykonává dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení. V rámci tohoto dozoru může uložit policejnímu orgánu provedení úkonů, jichž je třeba k objasnění věci nebo ke zjištění pachatele (§ 157 odst. 2 trestního řádu); policejní orgán přitom nemůže odepřít splnění těchto úkonů, a fakticky je tedy státnímu zástupci podřízen. Soud si je vědom toho, že státní zastupitelství i Policie ČR jsou dva odlišné orgány, které neváže žádný formální hierarchizovaný vztah (takový vztah vždy vzniká mezi státním zástupcem a policejním orgánem v konkrétní věci); přesto se však § 11 odst. 1 písm. a) ve vztahu k pokynům státního zástupce uplatní, protože policejní orgán je státnímu zástupci v přípravném řízení podřízen stejnou měrou a se stejnou intenzitou, jako by mu to přikazovala formální organizační struktura uvnitř jednoho orgánu.

Poskytování informací je ustanovením § 11 odst. 1 písm. a) omezeno proto, že informace tohoto typu spíše než o výkonu veřejné správy, o řádném průběhu činnosti příslušných orgánů a o dopadu těchto činností na adresáty vypovídají o vnitřních poměrech v rámci veřejné správy a o jejich dílčích krocích; konkrétní uspořádání těchto poměrů či konkrétní náplň těchto kroků se adresátů veřejnosprávního působení přímo nedotknou. To platí tím spíše, pokud má konkrétní činnost výstup v podobě individuálního aktu. Ve věci, v nichž se žalobce domáhal poskytnutí informací, bylo přípravné řízení ukončeno vydáním usnesení o odložení věci; z tohoto usnesení tedy bylo možno získat dostatečnou informaci o postupu orgánů činných v trestním řízení v této věci a o tom, proč nebylo zahájeno trestní stíhání.



K závěru, že pokyny státního zástupce vůči policejnímu orgánu podle § 157 odst. 2 trestního řádu jsou vnitřními pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) trestního řádu, vede soud i systematický výklad a samotný smysl omezení práva na informace. Jakákoli omezení práva na informace mají být vykládána restriktivně; podle soudu však je smyslem práva na informace umožnit veřejnosti přístup k takovým poznatkům o fungování veřejné správy a o předmětech její činnosti, které jsou určitým způsobem uspořádány a formalizovány – stručně řečeno k poznatkům určité minimální formální kvality – a které zároveň mají potřebnou vypovídací schopnost z obsahového hlediska. 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 již v režimu zákona č. 106/1999 Sb. získat lze. Tak je tomu právě u pomocných (tzv. dozorových) spisů, v nichž se zaznamenává jen vzájemná vnitřní komunikace mezi státním zástupcem a policejním orgánem. Činí-li policie na základě pokynů státního zástupce nějaké procesní úkony, stane se to patrným z vlastního procesního spisu, který již pochopitelně není vnitřním materiálem, a nedopadne na něj tedy výluka podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

Důvody, pro něž byla věc odložena, jsou patrné z usnesení o odložení věci, které žalobce podle všeho obdržel či obdržet mohl; nebyl tak připraven o právo seznámit se s úvahami, které vedly správní orgán k závěru, že není na místě zahajovat trestní stíhání. Správní orgán ale důvodně upřel žalobci informace o interních pokynech státního zástupce, na jejichž základě konal. Soud si je vědom toho, že přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. je třeba odlišovat od přístupu k informacím, který v té či oné podobě umožňují procesní řády; pro tyto dva instituty platí jiná pravidla, a také jiná omezení. Přesto by však šíře informačních práv zajišťovaných zákonem č. 106/1999 Sb. měla být úměrná smyslu, kterému má právo na informace sloužit, a to právě i ve srovnání s šíří informačních práv, kterou procesní řády poskytují osobám majícím úzký (až osobní) vztah ke konkrétní věci (což naopak nemusí být případ žadatelů o informace). Žalobce byl ve shora označené věci oznamovatelem trestného činu; jako takový měl právo – požádal-li o to – aby jej policie do jednoho měsíce od oznámení vyrozuměla o učiněných opatřeních a aby byl případně vyrozuměn o odložení věci (§ 158 odst. 2 a § 159a odst. 5 trestního řádu). Jiná informační práva oznamovatele trestní řád nestanoví.

Dále se nabízí i srovnání s právy osob zúčastněných na trestním řízení, která jim umožňují nahlížet do spisu. Žalovaný k tomu poukázal na usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 54/05, v němž Ústavní soud vyložil smysl § 65 trestního řádu upravujícího právo obviněného, poškozeného, zúčastněné osoby, jejich obhájců a zmocněnců, jakož i jiných osob, nahlížet do trestních spisů. Podle Ústavního soudu je smyslem tohoto ustanovení zajistit, aby obviněnému a jeho obhájci byly poskytnuty informace potřebné v daném stádiu trestního řízení k přípravě jeho obhajoby. „Spisy“, do nichž lze nahlížet, se tedy míní takové dokumenty, které budou podkladem pro vypracování obžaloby a které se stanou součástí spisu předkládaného s obžalobou soudu (případně budou sloužit k jinému meritornímu rozhodnutí státního zástupce v přípravném řízení). Právo nahlížet se tak nevztahuje na materiály, které jsou pouhými vnitřními pomůckami a pracovními materiály orgánů činných v trestním řízení.

Ačkoli nahlížení do spisu se zpravidla děje v běžícím trestním řízení [na něž ve vztahu k poskytování informací dopadá speciální výluka podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.] a žadatel o ně se jej – jak už bylo řečeno – domáhá z jiných důvodů než žadatelé podle zákona č. 106/1999 Sb. (typicky obviněnému slouží toto právo k přípravě obhajoby), nepovažuje soud za správný výklad zastávaný žalobcem, podle něž by se žadatel

o informace po skončení trestního řízení mohl domoci i informací, k nimž neměl v řízení přístup ani samotný obviněný.

Přílehlavý naproti tomu není důvod, pro který žalovaný odmítl poskytnout informace podle § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Povinný subjekt neplnil úkoly v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, nýbrž v návaznosti na trestní oznámení prováděl úkony v přípravném řízení. Žalovaný zdůraznil pouze poslední větu tohoto ustanovení s tím, že požadované informace nevznikly činností povinného subjektu. I poslední věta ale navazuje na předchozí obsah ustanovení a týká se jen plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu („*při plnění těchto úkolů*“). To, že tento argument, který do řízení vnesl až žalovaný v II. stupni, nemůže obstát, však není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí: jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný se totiž shodli na důvodu podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., který pro odmítnutí poskytnout informaci postačuje a v němž správním orgánům přisvědčil i zdejší soud.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek stanovených v § 102 a násl. s. ř. s. u Městského soudu v Praze, a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Podle § 105 odst. 2 s. ř. s. 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.

V Praze dne 21. dubna 2010

JUDr. [REDAKCE], v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:

[REDAKCE]