



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

MINISTERSTVO VNITRA ČR	
odbor právní	
Došlo:	27-09-2016
Č. j.:	MV-8583-10/P-2014
Počet listů:	5
Přílohy:	1

26. 9.
2016

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: zast. JUDr. Janem Zúbkem, advokátem, se sídlem Radhošťská 1942/2, Praha 3, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.10.2013, č.j. MV-125736-2/KM-2013,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25.10.2013, č.j. MV-125736-2/KM-2013, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Zúbka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí označenému v záhlaví rozsudku, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie ČR, Kriminalistického ústavu Praha (dále jen „správní orgán 1. stupně“) ze dne 13.9.2013, č.j. KUP-12562-1/ČJ-2013-2303MR, kterým byla odmítnuta žádost žalobce o informace podaná dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dál jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), ve které žádal o zaslání dokumentu SOP TZK-04 „Zjišťování a zkoumání stavu žárovek, zejména dopravních prostředků, a určení, zda žárovky svítily či nesvítily v době svého poškození“.

Podle žalobce zákonné důvody pro odmítnutí žádosti o informace nebyly dány. Právo na informace je základním právem, které zaručuje čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Podle čl. 4 odst. 4 LZPS platí, že „při používání ustanovení o

mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“. Veškeré výjimky z práva na informace je třeba vykládat restriktivně. Podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se „*vztahuje výlučně k jeho vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*“. Tato výjimka z práva se může vztahovat pouze na informace, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek, k čemuž dospěl i Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 10.1.2013, č.j. 10A 251/2011-38, ve kterém uvedl, že „*o vnitřní pokyn se ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad*“. Předmětem uvedeného rozhodnutí, jímž Městský soud v Praze rozhodl ve prospěch žadatele, bylo přitom poskytnutí pokynů a rozkazů policejního prezidenta, tedy obdobných dokumentů, o které požádal žalobce.

Žalobce dále uvedl, že jím požadovaný dokument se nemůže vztahovat výlučně k vnitřním pokynům správního orgánu 1. stupně, neboť působí i mimo tento útvar Policie ČR. Podle požadovaného dokumentu jsou zkoumány žárovky havarovaných vozidel za účelem zjištění, zda v době dopravní nehody svítily. Na jeho základě tak vznikají odborná vyjádření a znalecké posudky (nejen) v trestním řízení, které jsou mnohdy rozhodující pro rozhodnutí o vině a trestu. Bez znalosti požadovaného dokumentu jsou tato odborná vyjádření a znalecké posudky nepřezkoumatelné, neboť by nebylo patrné, jakým způsobem dospěl správní orgán 1. stupně k závěrům, které jsou v nich uvedené. Zkoumání žárovek je specifická a odborná činnost, kterou kromě správního orgánu 1. stupně prakticky nikdo jiný neprovádí. Možnosti přezkumu závěrů při zkoumání žárovek jsou silně omezené, proto je porovnání těchto závěrů a požadovaného dokumentu prakticky jedinou možností, jak ověřit správnost závěrů. Tvrzení žalovaného o tom, že pokud má obhájce v trestním řízení pochybnosti o správnosti závěrů, může položit příslušné dotazy zpracovateli znaleckého posudku, je zcela nepřiléhavá. Jestliže obhájce nebude mít informace o tom, jaké žárovky je vůbec možné zkoumat, jakým způsobem má zkoumání žárovek probíhat nebo jaké jsou alternativní metody (což jsou informace, které jsou podle názoru žalobce obsaženy v požadovaném dokumentu), nemůže obhájce klást odpovídající dotazy.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul průběh dosavadního řízení a odkázal na obsah správního spisu a odůvodnění předmětných rozhodnutí. Kromě argumentace shodné s argumentací v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že výklad rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 10.1.2013, č.j. 10A 251/2011-38, na které odkazuje žalobce, je nutné provádět ve vztahu k okolnostem daného případu, kdy předmětem sporu byly vnitřní předpisy vydané policejním prezidentem, které upravovaly nakládání s osobními údaji (včetně doby jejich uchovávání a likvidaci). V odůvodnění zmíněného rozsudku soud poukázal na to, že již samotná skutečnost, že Policie ČR zpracovává osobní údaje určité osoby, zasahuje do jejich práv a tím není naplněn důvod pro neposkytnutí informace podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., neboť dochází k projevům vnitřního předpisu vně úřadu. V případě požadovaného dokumentu je však situace jiná, protože zde k žádnému obdobnému zásahu do práv třetích osob nedochází. Argumentace tímto rozsudkem proto není na místě. Argument žalobce, že obhájce nemůže klást odpovídající otázky, pokud nemá potřebné odborné znalosti (jaké žárovky je možno zkoumat, jakým způsobem zkoumání probíhá apod.), podle žalovaného neobstojí. Úloha obhájce spočívá v tom, aby v souladu s právním řádem poskytoval potřebnou právní pomoc a dbal o to, aby byly v řízení náležitě a včas objasněny skutečnosti, které obžalovaného zbavují viny nebo jeho vinu zmírňují. Orgány činné v trestním řízení pak musí postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou

důvodné pochybnosti (§ 2 odst. 5 trestního řádu), rozhodně však není jejich úkolem zajistit, aby měl obhájce odborné znalosti v oboru, v němž je v dané věci podáván znalecký posudek (odborné vyjádření), aby tento mohl klást odpovídající dotazy. Stejně tak znalec (znalecký ústav) nemůže být zdrojem odborných informací pro obhájce, který by měl být dostatečně erudován k tomu, aby mohl klást otázky znalcům z různých oborů znaleckého zkoumání. Žalobce se staví do role subjektu, který na základě požadovaného dokumentu ověří správnost závěrů kriminalistického znalce. Něco takového však není možné, protože žalobce, pokud není znalcem příbrným orgánem činným v trestním řízení, nemůže přezkoumávat znalecký posudek (odborné vyjádření) podaný znalcem (respektive pracovníkem znaleckého ústavu). Došlo by nepochybně k porušení § 35 odst. 3 a § 105 odst. 2 trestního řádu a v případě znaleckého posudku rovněž i § 2 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Dále uvedl, že pojem „vnitřní pokyn“ se u každého povinného subjektu označuje jiným výrazem. U Policie ČR se jedná o interní akty řízení, kterými se, v souladu s legislativními pravidly, rozumí závazný pokyn policejního prezidenta, rozkaz policejního prezidenta, pokyn vedoucího pracovníka a rozkaz vedoucího pracovníka. Metodická doporučení či stanoviska nejsou závazná a mají pouze doporučující charakter, zpravidla obsahují pouze právní názor nebo analýzu určitého problému a jedná se o akty metodického usměrňování.

Z podnětu podané žaloby soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek, jimiž je vázán. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak soudu ukládá § 75 s.ř.s. O žalobě soud rozhodl dle § 51 s.ř.s. bez nařízení ústního jednání, neboť jednak na výzvu soudu žalobce ani žalovaný výslovně neuvedli, že s tímto zamýšleným postupem nesouhlasí, jednak soud napadené rozhodnutí posoudil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Ze správního spisu předloženého žalovaným soud zjistil tyto podstatné skutečnosti:

Podáním ze dne 29.8.2013, které správnímu orgánu 1. stupně došlo dne 30.8.2013, požádal žalobce s odkazem na § 4 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. o zaslání dokumentu SOP TZK-04 „Zjišťování a zkoumání stavu žárovek“.

Rozhodnutím ze dne 13.9.2013, č.j. KUP-12562-1/ČJ-2013-2303MR správní orgán 1. stupně žádost žalobce podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. odmítl. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že požadovaný dokument **SOP TZK-04 Zjišťování a zkoumání stavu žárovek, zejména dopravních prostředků a určení zda žárovky svítily či nesvítily v době svého poškození**, je interním dokumentem, který obsahuje písemný postup pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání. Standardní operační postup (SOP) je na základě rozhodnutí příslušného služebního funkcionáře vnitřním předpisem závazným pouze pro pracovníky Kriminalistického ústavu Praha Policie České republiky a zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty, než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti podléhají. Po zvážení výše uvedených okolností orgán 1. stupně požadovaný dokument nemůže žalobci poskytnout.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 26.9.2013 odvolání, ve kterém argumentoval obdobně jako v podané žalobě.

Žalovaný odvolání žalobce žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu 1. stupně potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí zrekapituloval průběh dosavadního řízení a po posouzení věci dospěl k závěru, že rozhodnutí prvostupňového orgánu je přezkoumatelné a rádně odůvodněné. Žalovaný k požadovanému dokumentu zjistil,

že zkratka SOP znamená „standardní operační postup“, zkratka TZK odkazuje na charakter znaleckého zkoumání - tedy na „technická zkoumání“ a číslo 04 představuje pořadové číslo dokumentu. SOP je interní dokument obsahující písemný postup pro provádění zkušební metody, tyto SOP vypracovávají pracovníci povinného subjektu za účelem zajištění systému managementu kvality. Všechny SOP podléhají validaci/verifikaci ve smyslu potvrzení jejich platnosti a také pravidelné revizi. Metody popsané v SOP vycházejí z doporučení renomovaných institucí a organizací, z odborné literatury a technických norem. Požadovaný dokument obsahuje určení oblasti použití dokumentu, základní pojmy a definice, popis typu zkušební položky, parametry nebo veličiny a rozmezí, ve kterých mají být stanoveny požadované referenční materiály, požadované podmínky prostředí nebo údaje o době stabilizace, související technické normy a odkazy na odbornou literaturu, pravidla BOZP, zkušební metodu. K námitce žalobce, ve které poukazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 10.1.2013, č.j. 10A 251/2011-38, odvolací orgán uvedl, že je vytržena z kontextu, neboť v daném případě se jednalo o vnitřní předpisy upravující nakládání s osobními údaji (zejména dobu jejich uchovávání a likvidaci), čímž dochází podle názoru soudu k jejich projevu navenek a dopadají do práv třetích osob. Požadovaný dokument nemá charakter vnitřního předpisu, který by působil navenek a nejedná se o obdobný případ, kterým se zabýval soud pod shora uvedeným číslem jednacím. Požadovaný dokument je závazný pouze pro pracovníky správního orgánu 1. stupně a nemůže zásadně ovlivnit nikoho jiného, než toho, kdo mu z hlediska služební podřízenosti podléhá. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008, č.j. 4As 20/2007-64, v němž je konstatováno, že „není 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)“. Požadovaný dokument tyto podmínky podle žalovaného splňuje.

K další námitce odvolání, tj. k námitce, že na základě požadovaného dokumentu vznikají odborná vyjádření a znalecké posudky v trestním řízení, které jsou mnohdy rozhodující pro rozhodnutí o vině a trestu, odvolací orgán uvádí, že toto konstatování je nepřesné. Požadovaný dokument obsahuje standardní postup při provádění znaleckého zkoumání, ale v žádném případě nenahrazuje odbornost a odpovědnost příslušného kriminalistického znalce, který odborné vyjádření nebo znalecký posudek vypracoval. Nelze tedy danou problematiku chápat tak, že při provádění znaleckého zkoumání nahlédne pracovník Policie ČR, Kriminalistického ústavu Praha do požadovaného dokumentu a podle údajů uvedených v tomto dokumentu rozhodne o tom, co se v daném případě stalo, tedy jaký má být závěr znaleckého posudku. Naopak, při zpracování znaleckého posudku dochází k aplikaci odborných znalostí kriminalistického znalce při interpretaci provedených zkoušek za účelem zodpovězení otázek položených orgánem činným v trestním řízení. Nelze souhlasit s tvrzením odvolatele, že bez znalosti požadovaného dokumentu jsou tato odborná vyjádření a znalecké posudky nepřezkoumatelné. Trestní řád upravuje instituty umožňující bližší objasnění skutečností uvedených ve znaleckém posudku. V případě, že obhajoba má pochybnosti o úplnosti a správnosti znaleckého posudku (odborného vyjádření), může uplatnit v rámci trestního řízení své právo na obhajobu způsobem uvedeným v trestním řádu, takže zde nelze v žádném případě hovořit o omezení tohoto práva.

U pojmu interní předpisy použitého v § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., je podle žalovaného nutné rozlišovat, zda takovéto pokyny na základě právních předpisů upravují postupy a činnosti povinného subjektu dotýkající se práv a právem chráněných zájmů či povinností třetích osob, tedy které určitým způsobem upravují jednání s veřejností a

nepřímo tak ovlivňují uplatňování práv a povinností fyzických a právnických osob, či tento aspekt zcela postrádají. Vnitřní pokyny nelze jednoznačně, bez dalšího, vyloučit z poskytování informací, ale je nutné zvážit jejich obsah ve shora uvedeném smyslu a ve vztahu k němu také posoudit, zda je možné poskytnutí informace o nich omezit podle citovaného ustanovení, které dává možnost povinnému subjektu uvážit, jestli poskytne požadované písemnosti či nikoli. Je nutné posoudit, zda požadované právní akty mohou ovlivnit subjekty stojící mimo hierarchii služební nadřízenosti a podřízenosti. Týkají-li se interní pokyny výkonu veřejné správy, tedy činnosti správního orgánu 1. stupně jakožto orgánu veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy v návaznosti na jednotlivá ustanovení určitého zákona, nelze je považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně dotýkají. Podle žalovaného správní orgán 1. stupně provedl správní uvážení v uvedeném smyslu a řádně je zdůvodnil, obsah požadovaného normativního aktu podrobně popsal. Z odůvodnění je tak jednoznačně zřejmé, proč k omezení práva přístupu k informacím přistoupil a že měl legitimní důvody, které vedly v konkrétních souvislostech k oprávněnému omezení práva na informace.

Žalovaný má s ohledem na shora uvedené skutečnosti vztahující se k předmětu žádosti o informace žalobce shodně se správním orgánem 1. stupně za to, že u shora uvedeného interního aktu se jedná o výlučně interní pokyn nijak nezavazující vnější subjekty ani nezasahující do práv jednotlivých fyzických osob. Předmětný požadovaný dokument vychází přímo z doporučení renomovaných institucí a organizací, z odborné literatury a technických norem a pouze upřesňuje postup zaměstnanců správního orgánu 1. stupně, jakým dané normy naplnit. Z již uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 4As 20/2007-64 vyplývá, 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 a nadřízenosti k vydavateli aktu*“. Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interní instrukce proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Není vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů vyplývajících z působnosti úřadu jako provedení předpisů úřadu vyššího; mohou v nich být zakotveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jsou jimi vázáni (akty řízení). Standardní operační postupy vydávané na Kriminalistickém ústavu Praha dle právního názoru žalovaného uvedené podmínky naplňují, zavazují pouze subjekty v rámci organizační struktury Policie ČR, Kriminalistického ústavu Praha. Tyto interní pokyny se nijak netýkají výkonu veřejné správy navenek a nemohou ovlivnit jiné subjekty, než ty, které jim z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

Soud vycházel z těchto podstatných skutečností:

Podle čl. 17 odst. 1 LZPS *svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*.

Podle čl. 17 odst. 4 LZPS *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.

Podle čl. 4 odst. 4 LZPS při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Podle § 12 zákona č. 106/1999 Sb. všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon.

Otázku, jaký akt správního orgánu je třeba podřadit pod pojem vnitřní pokyn, řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17.1.2008, č.j. 5 As 28/2007-89, v němž mimo jiné konstatoval: „Za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. 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.... Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit 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 – v případě správce daně např. postupy při vkládání dat do automatizovaného daňového systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohlídkové činnosti, apod. 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 takové akty považovat nepochybně i interní „Pokyny“ Ministerstva financí, upravující pracovní postupy při správě daní. Týkají-li se však zmiňované interní „Pokyny“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti povinného subjektu, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti, a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, 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.“

V rozsudku ze dne 24.4.2015, č.j. 8 As 108/2014-54, který se týkal částečného odmítnutí žádosti o poskytnutí metodického materiálu DPPO, Nejvyšší správní soud uvedl:

„Z pohledu posuzované věci jsou podstatné závěry vyslovené v rozsudku čj. 1 As 70/2013 – 58.....V dané věci se žalobce domáhal zpřístupnění úplného metodického materiálu k ukládání pokut podle zákona o účetnictví. Kasační soud posoudil předmětný dokument jako vnitřní pokyn ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, protože se jednalo o didaktický materiál, který neobsahoval vlastní autoritativní výklad právních norem ani sjednocující pravidla pro výkon pravomoci v dané oblasti: *„Obsahem metodické pomůcky není podání závazného výkladu skutkových podstat správních deliktů podle zákona o účetnictví ani nastolení interních pravidel pro stanovení výše pokut. Např. k výši pokut metodická pomůcka uvádí pouze jejich zákonem stanovené rozpětí a zákonná kritéria, která je třeba při stanovení konkrétní výše pokuty zohlednit. Dále metodická pomůcka zdůrazňuje, že stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení, které je třeba řádně odůvodnit. Soud považuje za podstatné poukázat na to, že v metodické pomůcce nejsou obsažena žádná pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění správní praxe v mezích stanovených zákonem (např. v podobě bližšího stanovení výše pokuty za určité typové porušení povinností dle zákona o účetnictví).“* K argumentu, že je v zájmu adresátů právních norem seznámit se s praxí orgánů veřejné správy a řádně se připravit na možné správní řízení soud podotkl, že žalobci nic nebránilo, aby se seznámil s předmětnými právními předpisy a relevantní judikaturou. Metodický pokyn neobsahoval žádné informace, které by překračovaly veřejně přístupný rámec právní úpravy v dané oblasti. Stejnou optikou je nutno nahlížet i na metodický materiál DPPO. Materiál byl zpracován jako podrobná příručka ke změnám v oblasti daní z příjmů právnických osob k datu 1. 1. 2008. Jedná se o didaktický popis platné právní úpravy doplněný o názorné příklady, který ale neobsahuje závazný výklad jdoucí nad rámec doslovného znění dotčených ustanovení. Nestanoví postup správních orgánů při aplikaci předmětných ustanovení, který by nebyl seznatelný z textu zákona. Kasační soud proto konstatoval, že stěžovatel (resp. finanční ředitelství) správně podřadil metodický materiál DPPO pod pojem vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím“.

O vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/199 Sb. se tedy podle městského soudu bude jednat v případě, že předmětný akt správního orgánu neobsahuje např. vlastní autoritativní výklad právních norem, postup při jejich aplikaci, který by nebyl seznatelný z jejich textu, sjednocující pravidla pro výkon pravomoci v dané oblasti či pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění nové správní praxe v mezích stanovených právním předpisem, tj. neobsahuje žádné informace překračující veřejně přístupný rámec právní úpravy v dané oblasti.

V předmětné věci žalobce požadoval poskytnutí dokumentu vydaného povinným subjektem, tj. Policií České republiky, Kriminalistickým ústavem Praha, s názvem *„Zjišťování a zkoumání stavu žárovek, zejména dopravních prostředků a určení, zda žárovky svítily či nesvítily v době svého poškození“*. Tento dokument, který byl soudu žalovaným předložen, stanoví postup pracovníků povinného subjektu vztahující se na zjišťování skutečnosti, zda-li předložená žárovka v okamžiku svého poškození nebo zvýšeného mechanického zatížení svítila, a to metodami, které jsou v dokumentu popsány (viz bod 2 – Oblast použití postupu). Dokument se sestává z částí 1. až 11, nazvaných: úvod, oblast použití postupu, základní pojmy a definice, popis typu zkušební položky, parametry nebo veličiny a rozmezí, ve kterých mají být stanoveny, požadované referenční materiály nebo referenční etalony, požadované podmínky prostředí nebo údaje o době stabilizace, související technické normy a odkazy na odbornou literaturu, pravidla BOZP, zkušební metoda, související právní a organizační dokumenty. Připojeny jsou přílohy-záznamové formuláře.

Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl toliko to, že požadovaný dokument obsahuje písemný postup pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání. Standardní operační postup (SOP) je vnitřním předpisem závazným pouze pro pracovníky Kriminalistického ústavu a nemůže ovlivnit subjekty jiné, než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti podléhají. Žalovaný pak k obsahu předmětného dokumentu mimo jiné uvedl, že SOP (standardní operační postup) *vypracovávají pracovníci povinného subjektu* za účelem zajištění managementu kvality. Metody popsané v SOP vycházejí z doporučení renomovaných institucí a organizací, z odborné literatury a technických norem. Předmětný požadovaný dokument vychází přímo z doporučení renomovaných institucí a organizací, z odborné literatury a technických norem a pouze *upřesňuje postup zaměstnanců povinného subjektu, jakým dané normy naplnit*.

Podle mínění soudu nelze ze samotného obsahu požadovaného dokumentu spolehlivě dovodit, zda tento dokument je pouze shrnutím – popisem právních norem, odborné literatury a postupů pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání stanovených jinými předpisy, tedy zda tento dokument slouží jako pracovní pomůcka usnadňující pracovníkům povinného subjektu orientaci v dané oblasti, či naopak zda uvedený dokument, resp. některá jeho část, obsahuje i vlastní pravidla povinného subjektu pro výkon jeho činnosti, instrukce povinného subjektu překračující veřejně přístupný rámec úpravy postupu pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání, jak podle mínění soudu lze usuzovat z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný uvedl jednak to, že standardní operační postupy (SOP) vypracovávají pracovníci povinného subjektu, a dále to, že požadovaný dokument upřesňuje postup zaměstnanců povinného subjektu, jakým mají naplnit normy, z nichž dokument vychází. Podle soudu je napadené rozhodnutí v tomto směru nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se obsahem požadovaného dokumentu z tohoto pohledu nikterak nezabýval, a to přesto, že pokud by dokument kromě dalšího stanovil i vlastní aplikační postupy či vlastní pravidla činnosti povinného subjektu pro provádění zkušební metody v rámci znaleckého zkoumání (tj. činnosti povinného subjektu, která je výkonem veřejné správy navenek), pak by příslušné části dokumentu nebylo možné pod ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. podřadit.

I pokud by dokument jako celek bylo zapotřebí posoudit jako vnitřní pokyn dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., pak rozhodnutí prvního stupně i žalobou napadené rozhodnutí zcela postrádá provedení jakékoli úvahy o nezbytnosti omezení poskytnutí požadované informace. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. stanoví, že povinný subjekt poskytnutí informací vztahujících se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům může omezit. Toto ustanovení tedy pro případ, že se požadovaná informace skutečně vztahuje výlučně k vnitřním pokynům povinnému subjektu, ukládá povinnému subjektu uvážit, zda požadovanou informaci poskytne, či zda je zde dán důvod pro její neposkytnutí. Podřadí-li povinný subjekt požadovanou informaci pod pojem vnitřní pokyn, musí tedy následně uvážit, zda je v konkrétním případě nezbytné odepřít poskytnutí této informace, a svůj postup musí řádně zdůvodnit, jinak své rozhodnutí zatíží nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

Z uvedených důvodů soud podle § 78 odst. 1, 4 s.ř.s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. napadené rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. a úspěšnému žalobci přiznal náhradu za soudní poplatek zaplacený z podané žaloby ve výši 3.000,- Kč a náklady na

zastoupení žalobce advokátem ve výši 6.800,- Kč, a to za dva úkony právní služby – převzetí věci a sepsání žaloby, po 3.100,- Kč a dva související paušální poplatky po 300,- Kč dle §§ 7, 9 odst. 4 písm. d) a 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., vše po zvýšení o 21% DPH. Náklady řízení celkem tedy činí 11.228,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. září 2016

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková

Sylvie Kosková

Digitálně podepsal Sylvie Kosková
DN: c=CZ, 2.5.4.97=NTRCZ-00215660, o=MĚSTSKÝ
Soud v Praze (IČ 00215660), ou=soudní oddělení,
ou=901, cn=Sylvie Kosková, sn=Kosková,
givenName=Sylvie, serialNumber=P144771,
title=referent soudní kanceláře
Datum: 2016.09.23 08:11:54 +02'00'