



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyní Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobce: **OAKS Consulting s.r.o.**, IČO: 28897803
se sídlem Jeřická 2655/40, Praha 9
zastoupený advokátem Mgr. Michalem Hrnčířem
se sídlem Karolinská 661/4, Praha 8

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**
se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7

za účasti této osoby zúčastněné na řízení: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**
se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 22.10.2018 č.j. VZP-18-03505912-Z721

takto:

- I. Rozhodnutí ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 22.10.2018 č.j. VZP-18-03505912-Z721 a rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 6.9.2018 č.j. VZP-18-03197596-Z721 se zrušují a věc se vrací Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19.456,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Michala Hrnčíře.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým ředitel Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 6. 9. 2018, č.j. VZP-18-03197596-Z721 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací uvedených ve smlouvách uzavřených mezi poskytovateli zdravotních služeb a Všeobecnou zdravotní pojišťovnou České republiky v souladu s navrhovanou vyhláškou o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019.
2. Soud předně konstatuje, že v průběhu soudního řízení došlo ke změně na straně žalovaného. Na základě článku XV bodu 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, byl s účinností od 24.4.2019 novelizován § 20 odst. 5 informačního zákona. Dle § 20 odst. 5 informačního zákona, ve znění účinném před uvedeným datem, nebylo-li podle dřívější úpravy možné určit nadřízený orgán dle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím řízení a řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (což byl v případě Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky její ředitel). Dle novelizovaného znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím v takových případech rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.
3. Dle § 69 s.r.s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Ustanovení § 69 s.r.s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví *ex lege*. Při přechodu působnosti v důsledku změny zákona soud musí v řízení jako se žalovaným jednat se správním orgánem, na který přešla působnost orgánu, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Neučiní-li tak, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2020, č.j. 5 As 293/2018-51). Novým žalovaným se tedy v tomto řízení stal ze zákona Úřad pro ochranu osobních údajů. Ve světle závěrů výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu svědčí Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (dále jen „původní žalovaný“ nebo „VZP“) v tomto řízení postavení osoby zúčastněné na řízení.
4. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce požádal VZP dne 31.8.2018 o poskytnutí informací uvedených ve smlouvách uzavřených mezi konkrétními poskytovateli zdravotních služeb a VZP v souladu s navrhovanou vyhláškou č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019 (dále jen „úhradová vyhláška pro rok 2019“). Žalobce požadoval data rozdělená podle poskytovatelů zdravotních služeb a diagnóz definovaných v návrhu úhradové vyhlášky pro rok 2019, přičemž požadoval ke každé diagnóze sdělit 1) počet unikátních pojištěnců v roce 2016, 2) celkovou úhradu daných onemocnění a 3) součet měsíců, po které byla léčba poskytována každému jednotlivému pojištěnci s daným onemocněním. Přesnou strukturu výstupu obsahující požadované informace žalobce konkretizoval v tabulce přiložené k žádosti. Žalobcova žádost byla prvostupňovým rozhodnutím odmítnuta s odkazem na § 2 odst. 4 informačního zákona. VZP jakožto povinný subjekt zdůvodnil odmítnutí žádosti tím, že datové rozhraní VZP neevidovalo údaje v podobě specifikované v žádosti. Pro získání

těchto informací by bylo nutné provést rozsáhlou selekci a transformaci dat prostřednictvím SQL skriptů. Získání dat je proto třeba považovat za obsáhlou analytickou činnost spojenou s tvorbou kvalitativně zcela nových informací. Zpracování analýzy pro potřeby žalobce by vedlo k neúměrnému zatěžování VZP jakožto povinného subjektu, což není v souladu s požadavkem přiměřenosti ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“).

5. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se ředitel VZP v plném rozsahu ztotožnil s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. Konstatoval, že pro získání informací v podobě, ve které je požaduje žalobce, by bylo potřeba vyvinout obsáhlou analytickou činnost spočívající v selekci a transformaci dat a vytvoření zcela nové informace. K vytvoření případné odpovědi by nestačilo pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů. Vzhledem k tomu, že datové rozhraní VZP v rámci informačních systémů neeviduje údaje v podobě požadované v žádosti, příp. v podobě konkrétně existujících výstupů z aplikací, jde o požadavek na sdělení informací neexistujících, kterými VZP v žalobcem požadované podobě žadatelem nedisponuje. Vyhledávání žalobcem požadovaných informací by mohlo VZP omezit v plnění svých úkolů, neboť tuto činnost nemůže s ohledem na nutnou ochranu osobních údajů přenést na externí osobu, jak navrhuje žalobce. Informační zákon vyvažuje právo jednotlivce na informace a ochranu povinných subjektů před nepřiměřenou zátěží, kterou by v daném případě poskytnutí požadovaných informací představovalo. K argumentaci ohledně dříve poskytovaných obdobných informací ředitel VZP uvedl, že VZP v minulosti tyto informace žalobci vůbec neměla poskytovat s ohledem na již zmíněnou nutnost analytické činnosti. Každou žádost je třeba posoudit individuálně a po posouzení předmětné žádosti VZP zcela správně od vytváření nových informací napříště upustila. Nad rámec odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ředitel VZP uvedl, že vzhledem ke značnému objemu v minulosti poskytnutých dat by jejich dalším poskytnutím mohl žalobce dospět ke ztotožnění a identifikaci jednotlivých pojištěnců. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 30.5.2018, č.j. MZDR 22420/2018-2/PRO, o jehož závěry se žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí opřel, shledal ředitel VZP bezpředmětným, neboť z něj toliko vyplývá, že v rozhodnutí o odmítnutí žádosti musí povinný subjekt (jímž byl v dané věci Ústav zdravotnických informací a statistiky) dostatečným způsobem odůvodnit složitost zpracování požadovaných informací a náročnost intelektuální operace vedoucí k případnému nucenému zpracování požadovaných informací. Pro VZP z tohoto rozhodnutí týkajícího se jiného povinného subjektu nevyplývá povinnost informace pro žalobce složitě vyhledat a následně poskytnout.
1. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že se původní žalovaný hrubě odchýlil od své dosavadní praxe, když mu odmítl poskytnout předmětné informace. Ze skutečnosti, že jeho obdobné žádosti byly původním žalovaným v minulosti vyřizovány kladně, žalobce dovozuje, že předmětnými informacemi VZP disponuje, tudíž nemůže jít o vytváření nových informací ve smyslu § 2 odst. 4 informačního zákona. Z obsahu předmětné žádosti je zřejmé, že žalobce nežádal o zpracování analýzy, nýbrž o export dat z informačních databází povinného subjektu a vložení těchto dat do žalobcem poskytnuté tabulky. Analýzou se obecně rozumí mj. kritické zkoumání významu jednotlivých částí daného celku a jejich vzájemných vztahů, což v daném případě žalobce po VZP nepožadoval. Kladné vyřízení žádosti mohlo nanejvýš naplnit definici mimořádně náročného vyhledání informací podle § 17 odst. 1 a 3 informačního zákona, jež může povinný subjekt podmínit zaplacením jím vyměřené úhrady. Takto ostatně VZP

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

postupovala i v minulosti, přičemž žalobce vyměřenou úhradu vždy řádně zaplatil. Náročné vyhledání informací však nemůže být důvodem pro odmítnutí žádosti.

2. Dále žalobce poukázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 16.6.2015 sp. zn. I. ÚS 3930/14, ze kterého vyplývá, že přichází-li při interpretaci informačního zákona v úvahu více výkladů, je třeba zvolit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace. Řediteli VZP žalobce vytýká nesprávnou interpretaci závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2012 č.j. 1 As 141/2011-67. Podle tohoto rozsudku neexistuje exaktní obecné kritérium pro identifikaci případů, kdy je nepřiměřené úsilí při vyhledávání požadovaných informací důvodem pro nevyhovění žádosti podle § 2 odst. 4 informačního zákona. Rozsudek však zároveň formuluje kritérium, které je potřeba při posuzování náročnosti vyhledávání vzít v úvahu. Pokud je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit v zásadě mechanickým způsobem, platí povinnost informace poskytnout, přičemž nelze vycházet z pracnosti či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi. Rovněž by mělo být přihlédnuto k míře intelektuální činnosti, která by byla pro přípravu odpovědi nutná. Žalobce je přesvědčen, že tento výkladový rámec je třeba aplikovat i na nyní posuzovaný případ, jelikož formulování jím požadovaných informací není ničím jiným než vyhledáním informací v databázi a jejich vložení do tabulky. Tato činnost zjevně nevykazuje zvláštní intelektuální náročnost; jedná se o mechanické sestavení dat ze zdrojových informací.
3. Žalobce následně v žalobě akcentoval význam podrobné kontroly nakládání s prostředky veřejného zdravotního pojištění ze strany veřejnosti, a to mj. proto, že příjmy VZP jsou tvořeny platbami plátců pojištění a v případě některých pojištěnců platbami státu. Na základě dat poskytnutých mu VZP provádí žalobce analýzy, které slouží k popisu hrazené péče a stávající praxe v České republice, čímž dochází ke kontrole účelnosti vynakládání prostředků ze systému veřejného zdravotního pojištění.
4. Žalobce poznamenal, že podoba, v níž požadoval poskytnout odpověď na svou žádost, nebyla pro VZP závazná. Tvrzená nepřiměřená zátěž spojená s vypracováním odpovědi nemohla důvodem pro odmítnutí žádosti. Neobstojí ani argument o ochraně osobních údajů pojištěnců. Žalobce je přesvědčen, že požadovaná data mohl povinný subjekt poskytnout v jím zvolené anonymizované formě. Požadovaná forma odpovědi ani možný zásah do ochrany osobních údajů pojištěnců tak nemůže být důvodem pro odmítnutí žádosti v celém rozsahu.
5. V podání ze dne 19.7.2019 označeném jako „Doplnění argumentace“ žalobce poukázal na skutečnost, že z důvodu neposkytnutí informací, jichž se domáhal obdobnými žádostmi, byl nucen vést u Městského soudu v Praze s původním žalovaným několik dalších soudních řízení. Dne 5.6.2019 vydal Městský soud v Praze rozsudek č.j. 8 A 167/2018-90, jímž zrušil rozhodnutí původního žalovaného, které bylo odůvodněno obdobně jako napadené rozhodnutí, a věc vrátil VZP k dalšímu řízení. Se závěry uvedenými ve zrušovacím rozsudku se žalobce plně ztotožňuje a míní, že je lze aplikovat i na nyní posuzovanou věc.
6. Původní žalovaný (VZP) navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že předmětnou žádost o informace pečlivě vyhodnotil v rámci příslušného odborného útvaru a došel k závěru, že požadované informace nejsou údaji, kterými by ve struktuře požadované v žádosti disponoval. Informace jsou v informačních systémech VZP evidovány dle potřeb VZP, nikoli dle potřeb žadatele. Ačkoli se žalobci může zdát, že se

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

požadovaná data vztahují k působnosti VZP, čili s nimi musí VZP disponovat, není tomu tak. Pro získání požadovaných dat by musela proběhnout rozsáhlá selekce zdrojových informací spojená s transformací výstupů prostřednictvím nových, pouze pro účely této žádosti připravených SQL skriptů. Soubor těchto činností vnímá původní žalovaný jako značnou intelektuální činnost a vytvoření kvalitativně zcela nových informací, neboť pro získání požadovaných výstupů by bylo nezbytné provést další zpracování údajů. Hledání způsobu získání požadovaných údajů (informací) z informačních zdrojů VZP by vyžadovalo komplexní úvahu pracovníka původního žalovaného, který pro tyto účely musí být nadán příslušným vzděláním a znalostí SQL programování. Neexistence informací v žalobcem požadované podobě je legitimním důvodem pro odmítnutí žádosti.

7. Původní žalovaný ve vyjádření k žalobě zpochybnil argumentaci žalobce ohledně veřejného zájmu na získání požadovaných informací za účelem kontroly účelnosti vynakládání prostředků z veřejného zdravotního pojištění. Je toho názoru, že žalobce za účelem dosažení zisku zpracovává data získaná prostřednictvím dotazů podle informačního zákona. Za těchto okolností lze jen těžko uvěřit, že žalobce svými dotazy plní úlohu tzv. „společenského hlídačského psa“ a že účelem vyžádání informace je bohužel touha přispět k veřejné diskuzi o věcech veřejného zájmu tak, jak účel práva na informace popisuje nálezy Ústavního soudu ze dne 17.10.2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Veřejný zájem na získání dat pro své potřeby žalobce pouze předstírá, ve skutečnosti získané údaje nepřispívají k veřejné debatě, ale žalobce je výhodně prodává jiným subjektům.
8. V replce k vyjádření původního žalovaného žalobce poukázal na to, že se z důvodu neznalosti přesné podoby databázových systémů VZP, které nejsou veřejnosti přístupné, se za účelem vytvoření vhodné podoby žádosti v minulosti obrátil na zaměstnance původního žalovaného. Původní žalovaný tak popírá své vlastní závěry, když tvrdí, že v požadované podobě informace k dispozici nemá, přestože sám žalobci v minulosti sdělil, že právě v této podobě je schopen mu informace poskytnout. K tvrzení původního žalovaného o předstíraném veřejném zájmu žalobce uvedl, že spolupracuje s mnoha veřejnými institucemi na projektech, které mají zásadní vliv na poskytování zdravotní péče v České republice. K nim slouží analýza údajů o poskytování zdravotní péče a vynakládání prostředků ze zdravotního pojištění získaných zákonem předvídaným a legitimním způsobem.
9. V podání ze dne 2.12.2020 žalobce informoval soud o dalších rozsudcích Městského soudu v Praze, kterými byla zrušena rozhodnutí původního žalovaného v obdobných věcech. Dodal, že v návaznosti na tyto rozsudky zaslal původnímu žalovanému dopis s návrhem mimosoudního jednání, nicméně původní žalovaný na tento dopis neodpověděl a zůstal ve věci naprosto pasivní.
10. Po změně pasivní legitimace na straně žalovaného se Úřad pro ochranu osobních údajů jakožto (nový) žalovaný vyjádřil tak, že s ohledem na skutečnost, že neměl možnost ovlivnit předchozí řízení, odkazuje na vyjádření původního žalovaného. K meritu věci toliko poznamenal, že žalobce sám uznal, že výstupy, které požaduje po původním žalovaném, jsou ve skutečnosti analýzou, kterou se původního žalovaného snaží přimět vypracovat. Obsáhleji se (nový) žalovaný vyjádřil k otázce náhrady nákladů řízení. Uvedl, že v případě žalobcova úspěchu ve věci samé považuje za nutné zvážit všechny specifické okolnosti případu, zejména to, že žalovaný vstoupil do řízení bez možnosti jakkoli jej ovlivnit. Zastává názor, že záměr zákonodárce při zakotvení přechodu působnosti nebyl, aby žalovaný dodatečně přebíral odpovědnost za případné náklady řízení. Připomněl, že

uložení náhrady nákladů se řídí zásadou zavinění, přičemž není pochyb o tom, že žalovaný vznik případných nákladů řízení nezavinil. Navrhl proto, aby soud využil moderačního práva podle § 60 odst. 7 s.ř.s. a s ohledem na důvody hodné zvláštního zřetele žalobci náhradu nákladů nepřiznal.

11. Při rozhodování ve věci samé soud vycházel zejména z této právní úpravy:
12. Podle čl. 17 odst. 5 LZPS státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.
13. Podle § 2 odst. 4 informačního zákona se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.
14. Podle § 17 odst. 1 informačního zákona jsou povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.
15. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím nemohou obstát, a to z důvodu jejich nezákonnosti a též nepřezkoumatelnosti.
16. Hlavním důvodem odmítnutí žalobcovy žádosti o poskytnutí informací byla dle prvostupňového i napadeného rozhodnutí nutnost provedení analýzy dat, která má VZP k dispozici, za účelem získání výstupu požadovaného žalobcem, jenž by tak obsahoval nové, dříve neexistující informace. Tento závěr původního žalovaného je však pro odmítnutí žalobcovy žádosti nedostačující. Původní žalovaný toliko konstatoval, že by musel provést obsáhlou selekci a následnou transformaci dat, což je proces, který opakovaně označil za „analýzu“. Pojmem „analýza“ se obecně označuje poznávací metoda, jejíž podstatou je rozbor určitého systému (celku) na jednotlivé části a následné kritické zkoumání těchto částí, jejich významu a vztahů mezi nimi. Výstupem takového procesu pak zpravidla bývá nová informace, která je výsledkem tvůrčích myšlenkových procesů. V odůvodnění napadeného rozhodnutí však nebylo uspokojivě vysvětleno, v čem by údajná analýza měla spočívat. Z napadeného rozhodnutí (a ani z rozhodnutí prvostupňového) nelze zjistit, jaká konkrétní data by měla být analýze za účelem získání požadovaných informací podrobena, jakým způsobem by byla jejich analýza prováděna a jaká nová informace by touto analytickou činností vznikla. Původní žalovaný sice v rozhodnutí argumentuje složitostí procesu výběru dat ze svých informačních systémů pomocí SQL skriptů, nicméně nevyjevil, v čem má spočívat jím zmiňovaná „selekce a transformace“ stávajících dat za účelem získání žalobcem požadovaných informací, které by mohly být vloženy do jím zpracované tabulky. Tato nedostatečnost argumentace původního žalovaného, pro kterou není možné ověřit závěr, že vyhovět žalobcově žádosti je možné jedině vytvořením nových informací cestou nespecifikované analýzy (blíže neurčených) dat, která má VZP k dispozici, má za následek nepřezkoumatelnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
17. Soud k tomu na okraj dodává, že VZP zajisté disponuje značným množstvím dat (informací) týkajících se její činnosti. Žalobce se předmětnou žádostí nedomáhá poskytnutí všech těchto dat, nýbrž jen některých. Aby mohl povinný subjekt žádosti žalobce vyhovět,

musí logicky z celku všech dat, jimiž disponuje, vybrat ta data, k nimž se žádost o informace upíná. Taková selekce (výběr) dat nicméně žádnou analýzou není.

18. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 30.5.2018, č.j. MZDR 22420/2018-2/PRO, na které žalobce poukázal již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, není pro nyní projednávanou věc bezpředmětné, jak dovodil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Klíčové závěry tohoto rozhodnutí o nutnosti náležitého odůvodnění složitosti zpracování informací a náročnosti intelektuální operace vedoucí k získání požadovaných informací lze plně vztáhnout i na žalobcův případ.
19. Neobstojí ani argument původního žalovaného o intelektuální náročnosti vytvoření SQL skriptů. K této otázce se ve svých rozhodnutích Městský soud v Praze již dříve jednoznačným způsobem vyjádřil (viz např. rozsudek ze dne 5.6.2019 č.j. 8 A 167/2018 – 90, rozsudek ze dne 27.11.2019 č.j. 14 A 99/2019 – 50 nebo rozsudek ze dne 16.4.2020 č.j. 15 A 53/2018 – 74) a neshledal důvody, pro které by se nyní měl od závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích odchýlit. Soudu nezbyvá než zopakovat, že vytvoření SQL skriptů je pouhým nástrojem, který VZP umožní sestavení požadované informace mechanickým způsobem. Jedná se o IT nástroj umožňující selekci a transformaci dat z jejího datového skladu, tj. o nástroj umožňující provést „výtah z databáze“ ve smyslu důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., a nikoliv o právní či odbornou úvahu VZP spadající do její působnosti, tj. týkající se její činnosti a veřejného zdravotního pojištění. Takovou úvahu by musel vytvořit odborný aparát VZP vykonávající její zákonné povinnosti vyplývající ze zákona o veřejném zdravotním pojištění, nikoliv její IT pracovníci, kteří spadají do aparátu administrativního.
20. Soud při formulaci výše uvedeného závěru o povaze SQL skriptů vycházel z rozsudku ze dne 9.2.2012 č.j. 1 As 141/2011 - 71, ve kterém Nejvyšší správní soud nastínil, jak je třeba vykládat § 2 odst. 4 informačního zákona. Konstatoval, že *„je dále nutno nalézt vhodné rozhranění mezi situacemi, v nichž půjde toliko o vyhledání a uspořádání již existujících informací do podoby, v níž je možné je žadateli předat, a situacemi, v nichž by sestavení požadovaných informací již představovalo „vytvoření nové informace“.... Je přitom zřejmé, že nalézt nějaké exaktní obecné kritérium nelze, vždy bude záležet na konkrétních okolnostech dané věci. Lze se však pokusit alespoň o stanovení určitých bližších vodítek pro povinné subjekty. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. uvádí na jedné straně příklady žádosti o prosté „výtahy z databáze či části dokumentů“ (jejichž poskytnutí nemůže být s poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odpíráno), na druhé straně žádosti „o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání“ (jejichž zpracování by již představovalo „vytváření nových informací“). Výše citovaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES abstraktněji rozlišuje mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují „pouze jednoduchou operaci“, a případy, kdy představují „nepřiměřené úsilí“ Jako křížené kritérium se tedy nabízí rozlišování mezi případy, kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem, a situacemi, v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů. K obdobným závěrům dospěli také autoři komentáře k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Furek, A. - Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 2010, Praha: Linde, str. 60-61), podle nichž rozlišení obou kategorií „musí být hledáno v míře „intelektuální náročnosti“ činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytváření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které*

má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost. Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli, a kdy již půjde o vytvoření nové informace, nelze vycházet toliko z pracnosti, či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledání.“

21. Soud nepochybně, že vytvoření SQL skriptů vyžaduje určitou formu tvůrčí činnosti, jedná se však toliko o vytvoření nástroje k získání požadovaných informací (dat) jejich výtahem ze stávajících databází VZP. Tvůrčí či odbornou úvahu týkající se přímo požadovaných informací by původní žalovaný samotným vytvořením SQL skriptů realizovat nemusel (k tomu viz výše), a již proto by se z jeho strany nemohlo jednat o analýzu vedoucí k vytváření nových informací.
22. Žalobcem požadované informace by zřejmě bylo možné vyhledat „ručně“ nahlédnutím do dat, které VZP vede k jednotlivým pojištěncům a poskytovatelům zdravotních služeb. Takový postup by byl nepochybně velmi náročný na pracnost a čas. Existuje-li mechanický nástroj, který VZP může k této činnosti využít, aby bylo vyhledávání rychlejší a efektivnější, a VZP je schopna jej v přiměřeném časovém horizontu vyrobit (což ani nepopírá), pak s ohledem na zásadu hospodárnosti nelze než doporučit, aby takový nástroj vytvořila.
23. VZP nevyloučila, že data potřebnými k poskytnutí požadovaných informací disponuje, byť ne v té podobě, v jaké o ně žádal žalobce. Na informační povinnosti VZP nemění nic skutečnost, že by musela provést „nový výstup“ v podobě „výtahu“ požadovaných informací z jí vedené databáze či databází za pomoci již zmíněných SQL skriptů. Možnost provedení takového „výtahu“ potvrzuje fakt, že v minulosti byly žalobci obdobné informace dle shodného tvrzení jeho i VZP poskytnuty. Pokud by VZP seznala, že se jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, nic jí nebránilo v tom, aby poskytnutí informací spojila s předchozí úhradou nákladů ze strany žalobce.
24. Závěr ředitele VZP obsažený v napadeném rozhodnutí, že „zpracování požadované analýzy spojené s případným poskytnutím údajů by pak mohlo rovněž ohrozit právem chráněné zájmy jednotlivých pojištěnců, kdy vzhledem ke značnému objemu již v minulosti zaslaných dat by dalším poskytnutím mohl žadatel dospět ke ztotožnění a identifikaci jednotlivých pojištěnců“, nemá oporu ve spise, což je vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s.r.s. Jiné žalobcovy žádosti o poskytnutí informací, ani způsob, jakým byly původním žalovaným vyřízeny, není součástí spisového materiálu, který byl na výzvu soudu předložen původním žalovaným. Obsah spisu tak neprokazuje, že by soubor informací poskytnutých žalobci v minulosti ve spojení s nově požadovanými informacemi byl způsobilý ohrozit anonymitu pojištěnců. Ředitel VZP nadto v napadeném rozhodnutí nijak nespecifikoval, jaká (žalobci v minulosti zasláná data) by ve spojení s nově požadovanými informacemi mohla vést k identifikaci jednotlivých pojištěnců; nedostatečné odůvodnění tohoto závěru činí i tento jeho závěr nepřezkoumatelným.

25. Žalobci je možné přisvědčit v tom, že jím formulovaná žádost sama o sobě nebyla (a není) způsobilá anonymitu pojištěnců jakkoli ohrozit. Pokud v dalším řízení původní žalovaný opětovně dospěje k závěru, že úplným vyhověním předmětné žádosti by s přihlédnutím ke konkrétním, již dříve žalobci poskytnutým datům mohlo dojít ke ztotožnění pojištěnců a toto tvrzení řádně odůvodní, bude moci žalobci poskytnout jen informace v takovém rozsahu, aby anonymita pojištěnců ohrožena nebyla, a ve zbývajících částech bude nutno předmětnou žádost odmítnout. Nyní však soudu nezbývá než uzavřít, že závěr o potenciálním ztotožnění pojištěnců není v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě odůvodněn, a je proto nepřezkoumatelný.
26. K argumentaci uplatněné původním žalovaným ve vyjádření k žalobě ohledně předstírání veřejného zájmu žalobcem soud shodně jako v rozsudku ze dne 27.11.2019 č.j. 14 A 100/2019 – 61 uvádí, že nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 1378/16 se týká žádosti o osobní údaje a informace o platech státních zaměstnanců a na nyní projednávanou věc nedopadá. Soud vychází z obecné dikce čl. 17 odst. 5 LZPS, tj. že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti s tím, že podmínky a provedení upravuje informační zákon. Do činnosti původního žalovaného nepochybně spadají informace požadované žalobcem, tj. informace o počtu pacientů trpících onemocněními definovanými úhradovou vyhláškou pro rok 2019 a informace o ceně za úhradu jejich léčby u poskytovatelů zdravotních služeb, se kterými má VZP uzavřenou smlouvu. Veřejný zájem je zde dovozen přímo z předmětu žádosti, jelikož i žalobce je součástí veřejnosti a v tomto případě nemusí splňovat další kritéria uvedená ve zmíněném nálezu Ústavního soudu, jako je například postavení tzv. hlídacího společenského psa nebo zájem rozpoutat veřejnou diskuzi na dané téma.
27. Na tomto místě soud připomíná, že právo na informace je garantováno každému na základě článku 17 LZPS; lze jej omezit pouze zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná mimo jiné pro ochranu práv a svobod druhých. Provádění tohoto základního práva zabezpečuje informační zákon, jenž je vystavěn na principu obecné povinnosti poskytovat veškeré informace týkající se působnosti povinných subjektů s taxativně vymezenými výlukami z této povinnosti. VZP je bezesporu povinným subjektem; její obecnou povinností je poskytovat informace, s nimiž disponuje a jejichž poskytnutí nepodléhá některé z výluk dle informačního zákona. I kdyby bylo pravdivé tvrzení VZP, že žalobce předmětná data požaduje, aby je využil v rámci svých podnikatelských aktivit, ani takový účel žádosti by sám o sobě nemohl být důvodem pro neposkytnutí informací. Nelze totiž vzít ze zřetele, že i poskytnutí dat pro tyto účely představuje kontrolu VZP minimálně v tom smyslu, zdali jsou jí poskytovány veřejné prostředky vynakládány hospodárně a v souladu se zákonem.
28. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soud jak napadené, tak prvostupňové rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) ve spojení s § 78 odst. 1 a 3 s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušil pro nezákonnost a zároveň pro vady řízení (nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí; skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise). V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací původnímu žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
29. Návrhu žalobce, aby původnímu žalovanému přikázal požadované informace žalobci poskytnout, soud nemohl vyhovět. Dle § 16 odst. 5 věty druhé informačního zákona může

soud postupovat pouze tehdy, je-li rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné, a tedy lze-li na základě obsahu správních rozhodnutí dospět k závěru, že byla věc správním orgánem posouzena nesprávně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2006 č.j. A 2/2003 – 73). V projednávané věci tomu tak nebylo. Zároveň soudu není známo, jaká bude časová náročnost sepsání případného SQL skriptu a s tím spojená výše úhrady nákladů za vyhledání požadovaných informací s jeho pomocí. V rámci dalšího řízení bude na původním žalovaném, aby se předmětnou žádostí opětovně zabýval a požadované informace žalobci poskytl, popř. aby žádost částečně odmítl, dospěje-li k závěru, že některé z požadovaných informací s ohledem na ochranu osobních údajů pojištěnců žalobci poskytnout nelze. Pracnost zpracování odpovědi původní žalovaný případně vtělí do požadavku na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace.

30. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Soud se zabýval návrhem žalovaného na nepřiznání náhrady nákladů řízení žalobci podle § 70 odst. 6 s.ř.s., tj. z důvodů zvláštního zřetele hodných, neshledal jej však opodstatněným. Lze souhlasit s tím, že situace, kdy v průběhu soudního řízení správního *ex lege* přejde pasivní legitimace na jiný správní orgán, není standardní. Rozhodování o nákladech řízení se nicméně primárně řídí zásadou úspěchu ve věci. Dle názoru soudu není na místě upustit od přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšnému žalobci toliko z toho důvodu, že v důsledku novelizace informačního zákona provedené zákonem č. 111/2019 Sb., nelze náklady, které žalobce v souvislosti se soudním řízením důvodně vynaložil, přičítat zaviněnému jednání (nového) žalovaného. Soud posuzoval, zda procesní nástupnictví zakládá důvody zvláštního zřetele hodné pro nepřiznání nákladů řízení, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Komentářová literatura k tomu uvádí, že „(j)udikatura správních soudů se doposud systematicky nezabývala výkladem pojmu ‚důvod hodný zvláštního zřetele‘. Lze proto vyjít z judikatury ÚS a navazující civilistické judikatury vztahující se k obsahově obdobnému § 150 o. s. ř.“ (KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019). Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.9.2014 sp. zn. 21 Cdo 379/2014 „(z) a výjimečný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 150 o.s.ř. nelze považovat procesní nástupnictví, neboť - jak správně poukazuje dovolatelka – procesní nástupce podle § 107 odst. 4 o.s.ř. vstupuje do práv a povinností svého předchůdce (dosavadního účastníka řízení) a přijímá stav řízení, jaký tu je v době jeho nástupu do řízení.“ Citovaný závěr civilistické judikatury je plně aplikovatelný i na nyní projednávanou věc. Soud k tomu dodává, že aplikace ustanovení § 60 odst. 7 s.ř.s. je možná jen ve výjimečných případech. Bude se zpravidla jednat o takové případy, kdy procesně úspěšný žalobce sám zavinil vznik nákladů řízení. Lze uzavřít, že žalobci při rozhodování o nákladech řízení nelze klást k tíži změnu právní úpravy, kterou nemohl ovlivnit a která měla za následek přechod působnosti správních orgánů vystupujících v řízení před soudem na straně žalovaného.
31. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za čtyři úkony právní služby (převzetí zastoupení, žaloba, replika, podání ve věci samé ze dne 14.11.2019), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Soud na tomto místě uvádí, že za důvodně vynaložené nepovažoval náklady žalobce na podání ze

dne 2.12.2020 a na podání ze dne 6.1.2021, neboť tato podání neobsahovala žádné nové argumenty ohledně věci samé (žalobce v nich toliko upozornil na jiná rozhodnutí zdejšího soudu, která jsou však soudu známa z úřední činnosti, dále na svoji neúspěšnou snahu iniciovat mimosoudní jednání s VZP a na změnu na straně žalovaného v důsledku novelizace informačního zákona, ke které byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny čtyřmi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a částkou 2.856,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 19.456,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Michala Hrnčíře (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 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. 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.

Praha 16. února 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu