



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. Mgr. Luděkem Růžičkou, advokátem, se sídlem U Svitavy 2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2014, č. j. 62 A 61/2013 - 74,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 5. 2013, č. j. MZDR 19024/2013-2/PRO, zamítl odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí ze dne 4. 4. 2013, č. j. KUJI 23373/2013, kterým Krajský úřad Kraje Vysočina částečně odmítl žalobcovu žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce se žádostí doručenou krajskému úřadu ke dni 25. 3. 2013 dožadoval poskytnutí plného znění (kopií): absolventského diplomu, dokladu o získání titulu, atestačního diplomu, diplomu o specializaci, rozhodnutí o získání specializované způsobilosti, diplomu o vykonání závěrečné zkoušky certifikovaného kursu a osvědčení o

získání zvláštní odborné způsobilosti lékaře MUDr. O. H.; a dále sdělení informace, k jakému dni byly požadované dokumenty vydány. Krajský úřad k žádosti v rozhodnutí uvedl, že jmenovaný lékař má specializovanou způsobilost v oboru všeobecného lékařství, přičemž tuto skutečnost ověřil z předloženého diplomu o specializaci v rámci kontroly provedené dne 28. 11. 2012 podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Kopii diplomu o specializaci krajský úřad žalobci neposkytl s odkazem na výjimku v § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 12 odst. 2 písm. f) zákona o státní kontrole a zbylé dokumenty nepředložil, protože je neměl k dispozici. Žalovaný souhlasil ve svém rozhodnutí s tím, že krajský úřad nemohl z povahy věci poskytnout dokumenty, jež neměl. V otázce neposkytnutí kopie dostupného dokumentu se potom ztotožnil s úvahou krajského úřadu.

[2] Žalobou podanou dne 5. 8. 2013 napadl žalobce rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2013, č. j. MZDR 19024/2013-2/PRO. Žalovaný svým postupem porušil ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a žalobce tak byl zkrácen na právu ke svobodnému přístupu k informacím garantovanému v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a v § 1 a § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce se cítil i ohrožen v právu na kvalifikovaný výběr lékaře v souladu s § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na čl. 31 Listiny. Z uvedených důvodů navrhl, aby byla obě rozhodnutí správních orgánů zrušena, a dále požadoval, aby mu žalovaný poskytl do 15 dnů od právní moci rozsudku kopii absolventského diplomu a kopii diplomu o specializaci v oboru všeobecného praktického lékařství jmenovaného lékaře.

[3] Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem obě rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc přikázal žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění poukázal na skutečnost, že krajský úřad neměl absolventský diplom k dispozici, a proto jej nemohl v souladu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, č. j. 1 As 29/2009 - 59, žalobci předložit. Krajský úřad nepochybil zamítnutím žádosti o poskytnutí kopie diplomu o specializaci, protože ustanovení § 12 odst. 2 písm. f) zákona o státní kontrole ukládá kontrolním pracovníkům povinnost mlčenlivosti a na generální prolomení povinnosti zachovávat mlčenlivost v § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje výjimka v § 11 odst. 3 téhož zákona obsahující speciální zákonný důvod ve prospěch odepření informací. Žalobci na druhou stranu nebylo sděleno datum vydání uvedeného diplomu a tuto informaci považoval krajský soud za podstatnou pro volbu lékaře. Jelikož neexistuje jiný způsob, jak ji získat, měl krajský úřad povinnost sdělit žalobci, kdy jmenovaný lékař získal specializovanou způsobilost. Krajský soud dále uvedl, že krajský úřad neměl podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, povinnost mít absolventský diplom a diplom o specializaci. Námitkou ohledně neposkytnutí „kopie diplomu o naplnění základního kmene“ se dále nezabýval, jelikož byla uplatněna podle ustanovení § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Zároveň krajský soud neshledal porušení § 5 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a tvrzený zásah do žalobcova práva na výběr lékaře podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, jelikož žalobce nenamítal konkrétní důvody, jakým způsobem bylo do jeho práv zasazeno.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

pokračování

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí proti nadepsanému rozsudku kasační stížností podanou u zdejšího soudu dne 13. 10. 2014. Domnívá se, že krajský soud vyložil právo na informace příliš extenzivním způsobem, protože na informaci o tom, k jakému dni získal jmenovaný lékař specializaci, se podle jeho názoru vztahuje výjimka v § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím; závěr krajského soudu tak nemá oporu v zákonech. Pacientům dostačuje pro svobodnou a kvalifikovanou volbu lékaře informace o tom, že poskytovatel zdravotních služeb či osoby, jejichž prostřednictvím zdravotní služby poskytuje, jsou plně kvalifikované, a proto nemají nárok na poskytnutí informace o datu získání této kvalifikace. Závěrem krajského soudu byla prolomena i ochrana informací získaných v rámci kontrolní činnosti od třetích osob; v širším slova smyslu i ochrana soukromí těchto osob, které se nemohou dobrovolně rozhodnout o účasti na kontrole. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud nadepsaný rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel rovněž požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v souladu s § 107 odst. 1 s. ř. s. Pokud by totiž byl krajský úřad nucen podle právního názoru krajského soudu žalobci požadovanou informaci poskytnout, případný výrok Nejvyššího správního soudu ve prospěch stěžovatele by byl již jen akademickým konstatováním.

[6] Žalobce se ve lhůtě stanovené soudem k podané kasační stížnosti a žádosti o přiznání odkladného účinku nevyjádřil.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím „[i]nformace, které získal povinný subjekt 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, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností“.

[11] Podle § 12 odst. 2 písm. f) zákona o státní kontrole „[k]ontrolní pracovníci jsou dále povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností“.

[12] Podle § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole „[o] kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny“. Obsah protokolu potom vymezuje odst. 2 citovaného ustanovení tak, že „[v] protokole se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili“.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti brojí proti porušení ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím způsobené extenzivním výkladem práva na poskytování informací krajským soudem, který stěžovateli přikázal zveřejnit den vydání diplomu o specializaci MUDr. O. H.

[14] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkami týkajícími se práva na svobodný přístup k informacím ve vztahu k ochraně informací již v celé řadě případů. Zákon o svobodném přístupu k informacím je jedním z prostředků kontroly výkonu veřejné moci. Aby tento zákon mohl naplňovat svůj účel – umožnil veřejnosti přístup zpravidla ke všem informacím týkajícím se působnosti povinných subjektů (§ 2 citovaného zákona) - je obecně stanovená mlčenlivost zaměstnanců veřejné moci prolomena ustanovením § 19 citovaného zákona ve prospěch poskytování informací. Dovedil tak již zdejší soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86, č. 2128/2010 Sb. NSS (tento a všechny další rozhodnutí zdejšího soudu jsou k dispozici na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něhož „[s]třet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je výslovně řešen v § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. [...] Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, lze však poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 zákona)“ (dále k této problematice srov. též např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 2 As 132/2011 - 121). Důvodem pro odepření informace proto nemůže být pouhé konstatování povinnosti zachovávat mlčenlivost, ale musí jím být jiný zákonný důvod omezující poskytování informací.

[15] Jednou z těchto výjimek je i ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vztah tohoto zákonného omezení a § 19 citovaného zákona vyjasnil zdejší soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 66/2013 - 77, podle kterého „[u]stanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím je úpravou obecnou, která upravuje generální prolomení povinnosti zachovávat mlčenlivost. Střet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je tak výslovně vyřešen ve prospěch poskytování informací. Nicméně, tato obecná úprava je modifikována právě speciálním ustanovením § 11 odst. 3 uvedeného zákona, které za splnění v něm stanovených podmínek toto obecné pravidlo odsouvá stranou [...] V tomto případě se nejedná o porušení ústavního práva na informace, jak to dovedil krajský soud, ale o zákonem stanovený speciální důvod odepření poskytnutí informací“ [srovnej i

pokračování

rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 73/2013 - 36, k vymezení vztahu § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 téhož zákona a komentář Furek, A. Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. vyd. Praha: Linde 2012. s. 428.]. Výjimka v § 11 odst. 3 je tak způsobilá při naplnění vymezených podmínek vyloučit právo na poskytnutí informací.

[16] V nyní posuzovaném případě není pochyb o tom, že v případě diplomu o specializaci jmenovaného lékaře byly naplněny všechny kumulativní podmínky první věty ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k ochraně informací získaných v rámci kontrolní činnosti. Krajský úřad získal (i) diplom o specializaci od třetí osoby – lékaře MUDr. O. H., (ii) diplom byl předložen v rámci kontroly prováděné podle zákona o státní kontrole a (iii) podle ustanovení § 12 odst. 2 písm. f) tohoto zákona byli kontrolní pracovníci vázáni mlčenlivostí ke zjištěným skutečnostem. Uvedená výjimka z povinnosti poskytovat informace se ale podle věty druhé citovaného ustanovení nevztahuje na informace, které povinný subjekt vytvořil vlastní činností.

[17] Krajský úřad ve svém rozhodnutí ze dne 4. 4. 2013, č. j. KUJI 23373/2013, uvedl, že specializovanou způsobilost lékaře MUDr. O. H. ověřil z předloženého diplomu v rámci kontroly poskytovatele zdravotních služeb dne 28. 11. 2012. Povinností krajského úřadu bylo podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole ze závěrů provedené kontroly vytvořit protokol. Samotné kontrolní závěry obsažené v protokolu o kontrole provedené dne 28. 11. 2012 je nutné považovat za informace vzniklé činností povinného subjektu při provádění kontroly, ačkoli nepochybně tyto závěry vycházejí z informací a podkladů získaných právě v rámci kontrolní činnosti, včetně diplomu o specializaci. Jakkoli předmětný protokol o kontrole není založen ve správním spise, lze předpokládat, že pokud byla kontrola zaměřená na ověření odborné způsobilosti tohoto lékaře, ve svém výstupu – kontrolním protokolu obsahujícím závěry z této kontroly – musela uvádět i datum získání této odborné způsobilosti. Bude však na povinném subjektu a žalovaném, aby v dalším řízení tuto okolnost ověřili a podle toho dále postupovali. To znamená, že po zrušení rozhodnutí o odmítnutí požadovaných informací budou správní orgány muset v souladu s výše uvedeným závazným právním názorem ověřit, zda i na informaci o datu získání specializace lékařem dopadá výluka dle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože není uvedena v protokolu z kontroly, který je třeba považovat za informaci vzniklou činností povinného subjektu. Podle tohoto zjištění poté buď poskytnou požadovanou informaci o datu diplomu o specializaci MUDr. H. a ve zbytku rozhodnou o částečném odmítnutí informace z důvodu § 11 odst. 3 nebo, pokud se u data diplomu nejedná o informaci získanou vlastní činností povinného subjektu v rámci kontroly (tj. o zjištění obsažené v kontrolním protokolu), opětovně rozhodnou o úplném odmítnutí požadované informace.

[18] Nejvyšší správní soud k uvedenému závěru dále uvádí, že nelze obecně považovat všechna zjištění uvedená v kontrolních protokolech, která jsou výsledky činnosti povinných subjektů a na která se nevztahuje výjimka v § 11 odst. 3 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím, za informace, které je nutno žadateli poskytnout. Každou situaci je třeba posuzovat individuálně při zohlednění skutečnosti, zdali některé informace mohou být chráněny i dalšími výjimkami z práva na poskytování informací (Furek, A. Rothanzl, L. 2012. op. cit. s. 431). V případě poskytnutí informace o datu

vydání diplomu lékaře MUDr. O. H. by mohl přicházet v úvahu důvod pro odepření informace podle ustanovení § 8a uvedeného zákona, tedy pokud by poskytnutí informace představovalo neoprávněný zásah do práva na ochranu soukromého života zaručeného zvláštními právními předpisy, včetně předpisů na ochranu osobních údajů. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě nebude. Skutkově podobný případ posuzoval zdejší soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 47/2010 - 62, ve kterém řešil situaci žadatele, jenž žádal celní úřad o poskytnutí informace, zdali byla u vybraných celníků prověřována osobnostní způsobilost ke službě u Celní správy České republiky a kdy tomu tak v případě kladné odpovědi bylo. Nejvyšší správní soud posuzoval možný zásah do soukromí vybraných celníků v důsledku poskytnutí takové informace a dospěl k závěru, že sdělení informace ohledně existence prověrky osobnostní způsobilosti celníků včetně data uskutečněného prověřování není v rozporu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a „[...] poskytnutí takové informace nelze odpírat výmluvou na povinnost ochrany osobnostních dat dotčených celníků, protože uvedené informace průkazně nesměřují do soukromí, ale ke zjištění toho, zda jsou způsobilí (zákonem stanoveným způsobem) ke službě v bezpečnostním sboru. Poskytnutí požadovaných informací je proto součástí legální a legitimní občanské kontroly bezpečnostních sborů“.

[19] Obdobně i v nyní posuzovaném případě dospěl zdejší soud k závěru, že poskytnutí informace o existenci diplomu o specializaci lékaře včetně jeho data není v rozporu s ochranou soukromí fyzických osob podle ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato informace se totiž nijak nevztahuje k soukromému ani rodinnému životu lékaře. Žalobce se svojí žádostí snažil pouze zjistit, zdali lékař MUDr. O. H. splňuje podmínky odborné způsobilosti pro výkon lékařského povolání a k jakému datu. Jak správně uvedl krajský soud, informace o specializované způsobilosti včetně data jejího získání může být důležitým faktorem pro výběr lékaře. Otevřený přístup lékařů, transparentnost procesů ve zdravotnictví a dostatek informací navíc posilují partnerský přístup lékařů k pacientům a vztah vzájemné důvěry.

[20] Ačkoli krajský soud nepřesně odůvodnil svůj závěr ohledně povinnosti poskytnout informaci včetně odkazu na příslušnou právní úpravu, jeho rozsudek jako celek ob stojí. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v V. výroku usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“. V nyní rozhodované věci v souladu s tímto rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud korigoval závazný právní názor krajského soudu uvedený v napadeném rozsudku. V dalším řízení budou správní orgány vázány závazným právním názorem krajského soudu korigovaným tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

[21] Závěrem zdejší soud poukazuje i na to, že k obdobným závěrům, jako jsou výše uvedené vývody Nejvyššího správního soudu, dospěl i veřejný ochránce práv (viz zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 5137/2010/VOP/KČ, zpráva o šetření ze dne 4. 9. 2008, sp. zn. 3186/2008/VOP/DS a závěrečné stanovisko ze dne 18. 5. 2007, sp. zn. 3589/2006/VOP/VBG, vše dostupné na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)). Jakkoli závěry

pokračování

veřejného ochránce práv nejsou právně závazné, jsou výsledkem jeho činnosti zaměřené v souladu se zákonem na kultivaci výkonu veřejné moci v souladu s principy transparentnosti a dobré správy, které jsou vlastní demokratickým právním státům, a na ochranu základních lidských práv a svobod a správní orgány by měly v rámci své aplikační praxe k jeho stanoviskům přihlížet, respektive, pokud tak z určitého důvodu nečiní, měly by svůj názor pečlivě odůvodnit, včetně vypořádání se s argumentací uvedenou v publikovaných závěrech veřejného ochránce práv.

[22] Stěžovatel žádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Jelikož kasační stížnost došla zdejšímu soudu dne 13. 10. 2014, lhůta pro rozhodnutí o odkladném účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 4 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.) počala běžet tímto dnem a uplynula by dne 13. 11. 2014 (§ 40 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud rozhodl ve lhůtě vymezené pro rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti, a proto o samotném návrhu na přiznání odkladného účinku již nemusel rozhodovat.

#### IV.

#### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[23] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného naznal, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, když rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu zrušil. Kasační stížnost proto zdejší soud jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl ve věci procesně neúspěšný, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci pak žádné náklady v řízení před zdejším soudem nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu