



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce:

sídlem _____

zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Hromkem, LL.M.
sídlem K Brusce 124/6, Praha 6

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**
sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7

za účasti: **Všeobecná zdravotní pojišťovna**
sídlem Orlická 2020/4, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 15. 5. 2019, č.j. VZP-19-01970166-D1A5

takto:

I. Rozhodnutí ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny ze dne 15. 5. 2019, č.j. VZP-19-01970166-D1A5, a rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny ze dne 12. 4. 2019, č.j. VZP-19-01428188-D1A5, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13.200 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Tomáše Hromka, LL.M., advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. T., DiS.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

- 1 Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým ředitel Všeobecné zdravotní pojišťovny (dále jen „VZP“, v řízení v postavení osoby zúčastněné na řízení) podle ust. § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí VZP ze dne 12. 4. 2019, č.j. VZP-19-01428188-D1A5 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) o nevyhovění žádosti o informace, která se týkala počtu vykázaných výkonů a jejich kombinací v letech 2016 a 2017.
- 2 Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
- 3 Žalobce podal dne 29. 3. 2019 žádost o poskytnutí následujících informací (ve znění pozdější opravy chyby v psaní).
 1. Kolik bylo v roce 2016 a 2017 vykázáno výkonů s kódem 39115 nebo 39113 (spermiogram)?
 2. Kolik bylo v roce 2016 a 2017 vykázáno výkonů 39115 nebo 39113 (spermiogram) a zároveň některý výkonů 9135, 9137 nebo 9139 (ultrazvuk)?
 3. Kolik bylo v roce 2016 a 2017 vykázáno výkonů 39115 nebo 39113 (spermiogram) a zároveň některý výkonů 9135, 9137 nebo 9139 (ultrazvuk) a zároveň všechny výkony 93129, 93133, 93177, 93191, 93149, 93137 (hormonální vyšetření)?
 4. Kolik bylo v roce 2016 a 2017 vykázáno výkonů 76461 (operace varikokely)?
- 4 VZP žalobcově žádosti částečně vyhověla a poskytla informace žádané pod body 1. a 4. Prvostupňovým rozhodnutím odmítla poskytnout informace v rozsahu bodů 2. a 3. podle ust. § 15 odst. 1 ve spojení s ust. § 2 odst. 4 informačního zákona, a to z důvodu, že k jejímu vyhovění by bylo nutné vytvářet nové informace. Uvedla, že informace požadované v bodech 2. a 3. žádosti, tedy v kombinacích pro jednotlivé vykázané výkony, nesleduje a neanalyzuje, a žádost o informace zde v sobě zahrnuje požadavek na vytvoření a následné sdělení nových, doposud neexistujících informací. VZP pak nemá ani podle žádných právních předpisů povinnost uvedené údaje v podobě specifikované v bodech 2. a 3. evidovat a vyhodnocovat, přičemž informační zákon jí neukládá povinnost poskytovat informace neexistující, resp. vytvářet informace nové.
- 5 Žalobou napadeným rozhodnutím ředitel VZP zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Ředitel VZP konstatoval, že informace požadované žalobcem v rámci bodů 2. a 3. jeho žádosti o informace nemá VZP k dispozici v podobě jednoznačných výstupů požadovaných žalobcem. Žalobce se domáhá získání informací prostřednictvím rozsáhlé analytické činnosti, přičemž poskytnutá data mají být výstupem z této analýzy. Shrnuje, že data ve výstupní podobě požadované

žalobcem, tedy v přesně specifikované struktuře, nemá VZP objektivně k dispozici, přičemž žádost směřuje k vytvoření nových, aktuálně neexistujících informací. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008 č.j. 2 As 71/2007-56, dle něž poskytnutí informací lze odmítnout nejen z důvodů právních, ale i z důvodů faktických, které pak nejsou v informačním zákoně vyjmenovány.

- 6 Dle jeho závěru postup, kterým by odborný útvar VZP požadovaná data extrahoval, je technicky i analyticky natolik náročný, že splňuje všechna kritéria pro vytváření nové informace. VZP by prostřednictvím zpracování složité analýzy byla nucena zjišťovat zcela nové výstupy, které pro svoji činnost a oblast působnosti běžně nezpracovává, a to v tomto případě pouze pro potřeby vyřízení této konkrétní žádosti o informace. Dodal, že vzhledem k tomu, že datové rozhraní VZP v rámci informačních systémů neeviduje údaje v podobě požadované v žádosti (souběh jednotlivých výkonů), případně v podobě konkrétně existujících výstupů z aplikací, jde o požadavek na sdělení informací neexistujících, kterými VZP v podobě žalobcem vymezené nedisponuje.
- 7 Uzavřel, že vzhledem k tomu, že žádost o informace v předmětné části směřovala k tvorbě naprosto nových informací, získání těchto informací by pro VZP představovalo nepřiměřenou zátěž, k níž ji nelze žádným způsobem nutit. Cílem a účelem informačního zákona je vyvážit právo jednotlivců na poskytování informací spojené se zásadou transparentnosti veřejné správy na straně jedné, s veřejným zájmem na ochraně povinných subjektů před nepřiměřenou zátěží, kterou by pro ně znamenalo vytváření zcela nových informací, k jejichž tvorbě či evidenci nejsou jinak povinny, na straně druhé.

II. Obsah žaloby

- 8 Žalobce má za to, že data vyžádaná prostřednictvím žádosti nejsou novými informacemi ve smyslu informačního zákona.
- 9 Žalobce nejprve obecně namítal, že řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, trpělo podstatnými vadami, a to jak v oblasti zjišťování skutkového stavu (zejména neprovedení znaleckého posudku a vyvození nesprávných skutkových závěrů), tak v oblasti právní (přímé porušení konkrétních zákonných ustanovení a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Žalobce považuje napadané rozhodnutí za nezákonné proto, že VZP především nesprávně a neúplně zjistila skutkový stav, neopatřila si dostatečné podklady pro rozhodnutí, a na základě nesprávných skutkových závěrů věc nesprávně posoudila po stránce právní a nesprávně a nezákonně rozhodla ve věci samé.
- 10 Žalobce namítl, že předmětné požadované informace jsou informacemi, které přímo v této podobě má VZP k dispozici, a to z následujících důvodů. Body 2. a 3. žádosti se týkají informace, kolik klientů (pojištěnců) VZP podstoupilo kompletní vyšetření za účelem zjištění příčin neplodnosti. Prostá informace o počtu výkonů s kódem 9135, 9137 nebo 9139 nemá v souvislosti s léčbou neplodnosti žádnou výpovědní hodnotu (a to ani pro VZP), neboť tyto výkony mohou být prováděny z jiných důvodů než je vyšetření pro podezření z neplodnosti. To samé platí o výkonech 93129, 93133, 93177, 93191, 93149 nebo 93137 (hormonální vyšetření). Informaci o počtu kompletních vyšetření při

podezření z neplodnosti lze formulovat pouze jako odpověď na výše uvedené body 2. a 3. žádosti žalobce. VZP u každého pojištěnce eviduje údaje související s poskytováním zdravotní péče pojištěnci a plněním veřejného zdravotního pojištění v rozsahu dokumentace vedené VZP dle platných právních předpisů. To vyplývá jednak z obecně závazných právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění a statut VZP, rovněž pak přímo z webových stránek VZP. Skutečnost, zda klient VZP podstoupil kompletní vyšetření za účelem zjištění příčin neplodnosti, či nikoliv, je nepochybně údajem, který souvisí s poskytováním zdravotní péče.

- 11 I kdyby VZP neměla informace požadované pod body 2. a 3. žádosti k dispozici přímo a bezprostředně přesně v té podobě, kterou žalobce požaduje, není pravda, že by žádost směřovala k vytvoření nových informací. VZP u každého pojištěnce eviduje údaje související s poskytováním zdravotní péče pojištěnci a plněním veřejného zdravotního pojištění. Pokud by tomu tak nebylo, nebyla by schopna zodpovědět body 1. a 4. žádosti žalobce. VZP neobjasnila, proč by poskytování informací požadovaných body 2. a 3. mělo být „*technicky i analyticky natolik náročné, že splňuje všechna kritéria pro vytváření nových informací*“, zvláště pokud zodpovězení bodů 1. a 4. žádosti žalobce technicky a analyticky náročné nebylo. Nezdůvodněním napadené rozhodnutí odporuje např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č.j. 2 As 126/2016-32. Dle žalobce naopak odpověď na body 2. a 3. (tj. informace o souběžích poskytnutých výkonů) představuje pouze mechanické a jednoduché sestavení požadovaných informací ze zdrojových informací, kterými VZP disponuje. Vzhledem k současné technice vyžaduje odpověď na body 2. a 3. zcela minimální náklad co do pracnosti a doby zpracovávání dotazu.
- 12 Žalobce dále namítl, že odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze opakuje teze odůvodnění rozhodnutí prvostupňového, v rozporu s ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) neobsahuje informace o tom, jak se VZP vypořádala s důvody, které žalobce formuloval ve svém odvolání. Odůvodnění VZP, že poskytnutí informací podle bodů 2. a 3. žádosti je natolik technicky a analyticky náročné, že jde o poskytnutí nových informací, tedy žalobce považuje za nepřezkoumatelné. V této souvislosti žalobce poznamenal, že skutečnost, že předmětem žádosti o informace podle informačního zákona je mimořádně rozsáhlé vyhledávání, není důvodem pro neposkytnutí informací, ale okolností, která může ovlivnit výši nákladů podle ust. § 17 informačního zákona.
- 13 Dále žalobce namítl, že tvrzení o tom, že VZP má k dispozici informace o poskytnutých výkonech v jednotlivých letech, a to včetně informací o různých variantách jejich souběhů, lze doložit dřívějšími případy, kdy VZP poskytovala žalobci informace podle informačního zákona. K důkazům pak označil odpověď VZP na žádost žalobce ze dne 3. 8. 2018, v níž VZP poskytla žalobci informace o počtu pracovišť s odborností 603 (gynekologie) s nasmlouvaným výkonem 09523, počtu pracovišť s nasmlouvaným výkonem 09525 a počtu pracovišť, které mají nasmlouvané oba tyto výkony zároveň. U každého z těchto údajů VZP kromě absolutního počtu pracovišť sdělila, kolik procent údaj představuje z celkového počtu gynekologů. Dále poskytla informaci o počtu výše uvedených výkonů v roce 2017. V souvislosti s poskytnutím těchto informací nepožadovala po žalobci úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Nadto podle judikatury správních soudů technická náročnost zodpovězení žádosti o poskytnutí

informací podle informačního zákona může být důvodem pro odmítnutí žádosti pouze ve zcela výjimečných případech, které navíc musí povinný subjekt zcela konkrétně a přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

- 14 Žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu, z kterých dle jeho přesvědčení vyplývá povinnost VZP požadované informace poskytnout, jmenovitě na rozsudek ze dne 22. 6. 2017, č.j. 10 As 251/2016-75, ze dne 31.1. 2018, č.j. 5 As 47/2017-38, ze dne 9. 2. 2012, č.j. 1 As 141/2012-67, ze dne 31.8.2016, č.j. 2 As 126/2016-32.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

- 15 Žalovaný k podané žalobě uvedl, nemá možnost tvrzení uvedená v přezkoumávaných správních rozhodnutích a obranu osoby zúčastněné na řízení ověřit, nemá možnost ani navrhnout k otázce existence či neexistence informací důkazy k prokázání tvrzení osoby zúčastněné na řízení, která byla původně žalovanou stranou. Proto se vyjádřil zejména k otázce nákladů soudního řízení. Vzhledem ke zcela specifickým okolnostem případu, kdy změna právní úpravy vedla ke změně osoby žalovaného, má žalovaný za to, že je nezbytné při rozhodování o nákladech řízení zohlednit skutečné procesní zavinění a v případě úspěchu žalobce ve věci nezatížit povinností náhrady nákladů řízení žalovaného. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2018 č.j. 9 As 335/2018–83, který se sice zabýval otázkou nečinnosti povinného subjektu v řízení dle informačního zákona, nicméně pokud jde o rozhodnutí o náhradě nákladů soudního řízení, dospěl k závěru, že nekonání nadřízeného orgánu nelze přičítat k tíži povinného subjektu, který nečinný nebyl, a proto nelze uplatnit postup podle ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. Uvedený závěr dle názoru žalovaného dopadá i na nyní projednávaný případ, kdy žalovaný v dané věci žádné řízení nevedl, nemá ani oprávnění uspokojit žalobce, takové oprávnění má VZP. Podpůrně žalovaný navrhl postup spočívající v separaci nákladů soudního řízení.
- 16 VZP s podanou žalobou nesouhlasila a navrhla její zamítnutí. K věci uvedla, informacemi požadovanými ze strany žalobce reálně nedisponuje a nemá ani možnost takové informace v požadovaném rozsahu a podobě získat a poskytnout. Je si vědoma svého postavení povinného subjektu dle ust. § 2 informačního zákona, respektuje právo veřejnosti na přístup k informacím stran údajů o veřejném zdravotním pojištění a snaží se v maximální míře tyto informace veřejnosti zpřístupnit. Nicméně i přesto nelze vyloučit situace, kdy údaje požadované v žádosti o informace není možné poskytnout buď z důvodů právních, daných omezeními v rámci právních předpisů, nebo i důvodů faktických, daných například reálnou neexistencí údajů. V této souvislosti připomněla definici pojmu „informace“ dle ust. § 3 odst. 3 informačního zákona a dikci ust. § 2 odst. 4 informačního zákona, dle něž *„povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací“*. Uvedla, že ačkoliv se může žalobci jevit, že se požadované informace vztahují k působnosti VZP a ta jimi tedy automaticky musí disponovat, nezakládá se toto tvrzení na reálných výstupech a jde o požadavek nad rámec informačního zákona, který přitom neukládá VZP vytvářet na pokyn žadatele informace v době podání žádosti neexistující. Žalobce vychází z předpokladu, že VZP má zákonnou povinnost evidovat údaje související s poskytováním zdravotní péče svým pojištěncům a

jelikož požadované informace souvisí s poskytováním zdravotní péče, VZP musí tyto údaje evidovat. Takovýto závěr je však účelově zjednodušující. VZP rozhodně nemá povinnost evidovat všechny údaje jakkoli související se zdravotní péčí ve všech myslitelných kombinacích a formách. VZP v rámci svých informačních systémů a datových skladů samozřejmě eviduje značné množství údajů, ale tyto eviduje dle svých potřeb za účelem naplnění úkolů jí svěřených v oblasti provádění veřejného zdravotního pojištění dle zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Informační systémy VZP jsou nastaveny primárně na úhradu zdravotních služeb poskytnutých poskytovateli zdravotních služeb. Nejsou proto nastaveny na jednotící kritérium podle pojištěnců, nýbrž podle poskytovatelů. Proto ostatně VZP mohla vyhovět žalobcově dřívější žádosti o poskytnutí informací týkajících se pracovišť s odborností 603.

- 17 Systém VZP není staveň na činnost vycházející z potřeby navázat péči na konkrétní skupinu pojištěnců, možnost mechanické extrakce dat je tak z tohoto důvodu limitovaná. Jednotlivé zdravotní výkony jsou přiřazovány příslušným poskytovatelům a v případě tvorby výpisu z osobního účtu rovněž konkrétnímu pojištěnci. Prostřednictvím takto přiřazených výkonů však nelze generovat výstupy vázané na obecnou skupinu pojištěnců, nebo obecnou skupinu více druhů výkonů. Výkony požadované žalobcem jsou poskytovateli vykazovány na jednotlivých dokladech s kódem 01, 02 a 06 dle Metodiky zpracování dokladů VZP ČR. Žalobcem požadované výkony pak pro svůj charakter často nejsou vykazovány stejným poskytovatelem, ale poskytovateli různými, a to v různě dlouhém časovém období. Informace o vazbě výkonů, které požaduje žalobce, VZP ke své činnosti spočívající v zajištění kvalitní a dostupné zdravotní péče nepotřebuje, tudíž je její informační systém neobsahuje.
- 18 Dle VZP by tedy bylo třeba vytvořit informace, a to nikoli prostřednictvím mechanického výběru dat specialistou informačních a komunikačních technologií, ale za účelem pokusu o sestavení informace by byla nutná komplexní činnost napříč zaměstnaneckým aparátem VZP, kdy nejprve by bylo nutné vytvořit metodiku určující, které výkony k sobě patří a které naopak spolu nesouvisí (toto by obnášelo minimálně spolupráci pracovníka metodiky úhrad a revizního lékaře) a následně by na základě vytvořené metodiky bylo nutné posoudit každý jednotlivý případ a zvážit, zda jej lze do výběru dat zařadit či nikoli. Za účelem takového vymezení by navíc musela mít VZP přístup do zdravotnické dokumentace pojištěnců, který však nemá, neboť její přístup je omezen jak z hlediska účelu, tak z hlediska osob, které k tomuto přístupu jsou oprávněny.
- 19 Za problematický z hlediska metodického pak VZP označila zmiňovaný časový rozestup mezi jednotlivými výkony, který může být značně vysoký. Není totiž zřejmé, které výkony lze k sobě z časového hlediska párovat, aby výstup byl relevantní, a které nikoli. Žalobce v tomto směru předpokládá, že VZP analyticko-metodickou činností svého odborného aparátu po prostudování odborných studií určí relevantní období – rozmezí, ve kterém došlo k poskytnutí výkonů, jakož i další parametry svědčící pro souvislost výkonů, aby výstupní data měla vypovídající hodnotu, kterou žalobce očekává. Žalobce si je metodického přesahu svojí žádosti sám vědom, když v žalobě uvádí, že prostá informace o počtu výkonů nemá v souvislosti s léčbou neplodnosti žádnou výpovědní hodnotu, neboť tyto výkony mohou být prováděny z jiných důvodů, než je vyšetření pro podezření z neplodnosti. Takovýto požadavek však není možné prostřednictvím žádosti o informace

dle informačního zákona na VZP klást, když takové zadání je spíše objednávkou studie zdravotní péče, nežli žádostí o informace. Další překážkou v možnosti vytvoření požadovaných výstupů je dle VZP fluktuace pojištěnců mezi jednotlivými zdravotními pojišťovnami. VZP má možnost zjistit vykázané výkony na pojištěnce pouze, dokud je u ní daný pojištěnec pojištěn. Pokud dojde k ukončení či přerušení pojistného vztahu mezi pojištěncem a VZP, tak VZP již není schopna zjistit, jaké výkony byly danému pojištěnci v takovém období poskytnuty a její údaje jsou proto v tomto ohledu značně nekompletní.

- 20 VZP shrnula, že požadované informace jsou informacemi, kterými vůbec nedisponuje, a pokud by se je měla pokusit vytvořit, pak by tak musela učinit prostřednictvím svého odborného aparátu na základě metodické a analytické činnosti, která by se musela zakládat na úvahách specializovaných zaměstnanců VZP. Pokud by se tímto způsobem VZP podařilo vytvořit požadované informace, pak by stejně takový výsledek postrádal objektivní relevanci a potřebnou vypovídající hodnotu. Tuto přitom žalobce požaduje a očekává, když záměrem jeho žádosti bylo zjištění, kolik pojištěnců VZP podstoupilo kompletní vyšetření za účelem zjištění příčin neplodnosti. Z těchto důvodů je požadavek žalobce možné označit jako požadavek na vytvoření nových informací, které lze však v souladu s ust. § 2 odst. 4 informačního zákona označit za neexistující výstupy.
- 21 VZP se dále jednotlivě vyjádřila k žalobcem odkazovaným rozsudkům Nejvyššího správního soudu, uváděla, že dle jejího názoru odkazovaná judikatura vyznívá ve prospěch VZP, neboť rozlišuje mezi informací, kterou je možné vytvořit mechanickým postupem, a informací, k jejímuž vytvoření je třeba odborná úvaha nikoli pouze administrativního, ale specializovaného aparátu povinného subjektu, kterým povinný subjekt disponuje za účelem plnění svých zákonných povinností plynoucích z účelu jeho existence.

IV. Replika žalobce

- 22 V replice na vyjádření VZP žalobce polemizoval s obsahem vyjádření, zejména rozporoval tvrzení VZP, o tom, že žalobce požaduje informaci „kolik pojištěnců podstoupilo kompletní vyšetření za účelem zjištění příčin neplodnosti“. Zdůraznil, že v žádném případě nepožadoval, aby VZP analyzovala, zda předmětná data představují kompletní vyšetření příčin neplodnosti, či nikoliv. VZP není oprávněna posuzovat vypovídací hodnotu požadovaných informací a nemůže odmítnout poskytnout informace s odůvodněním, že žadatel nebude moci poskytnuté informace využít.

VI. Argumentace účastníků při jednání

- 23 Při jednání konaném před Městským soudem v Praze dne 20. 10. 2021 účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích. Osoba zúčastněná na řízení se k jednání nedostavila, soud proto vycházel z jejího písemného vyjádření k věci.

VII. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

- 24 Soud dle ust. § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
- 25 Soud v první řadě podotýká, že jako s žalovaným jednal s Úřadem pro ochranu osobních údajů, neboť na něj podle ust. § 20 odst. 5 informačního zákona s účinností od 2. 1. 2020 přešla *ex lege* působnost rozhodovat v odvolacím řízení v případech, kdy nelze podle ust. § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, určit nadřízený orgán povinného subjektu. Novelizovaný § 20 odst. 5 informačního zákona se přitom použije i na probíhající řízení (článek XV bod 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů). Přestože bylo napadené rozhodnutí vydáno v roce 2019, tj. za dřívější právní úpravy, působnost rozhodovat o odvolání žalobce přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů, a proto s ním musel soud jednat jako s žalovaným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č.j. 10 As 244/2020-40).
- 26 Původní žalovaná VZP je tedy v řízení osobou zúčastněnou na řízení. VZP naplňuje znaky „veřejné instituce“ dle ust. § 2 odst. 1 informačního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č.j. 3 Ads 33/2006-57), současně je právnickou osobou. V dané věci přitom může mít subjektivní práva (především právo na informační sebeurčení) ve smyslu ust. § 34 odst. 1 s. ř. s., a proto může být přímo dotčena na právech rozhodnutím zdejšího soudu. V situaci, kdy VZP ztratila postavení žalované, bylo nutno s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č.j. 10 As 244/2020-40, uvažovat o jejím postavení osoby zúčastněné na řízení. VZP přitom soudu sdělila, že v řízení svá práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat bude. Nad rámec svého dřívějšího vyjádření již neuvedla žádné nové skutečnosti.
- 27 Následně soud přistoupil k posouzení žalobních námitek týkajících se zákonnosti napadeného rozhodnutí.
- 28 Soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť dle žalobce v tomto rozhodnutí nebyla důsledně vypořádána odvolací argumentace; byly pouze zopakovány teze odůvodnění rozhodnutí prvostupňového.
- 29 Z rozsáhlé judikatury vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl či jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č.j. 6 A 48/92-23). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je přitom vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č.j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č.j. 2 As 337/2016-64,

či nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. ÚS 989/08, sp. zn. III. ÚS 961/09, a sp. zn. IV. ÚS 919/14).

- 30 Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí optikou výše uvedeného a dospěl k závěru, že toto není nepřezkoumatelné. Městský soud souhlasí s žalobcem, že úkolem odvolacího orgánu je zejména reagovat na odvolací námitky (ust. § 89 odst. 2 věta druhá zákona správního řádu). Z hlediska ekonomie řízení však není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80). Pokud se odvolací orgán plně ztotožní s úvahami prvostupňového orgánu, jehož odůvodnění poskytuje odpověď na argumentaci uplatněnou v odvolání, může odvolací správní orgán pouze souhlasně odkázat na závěry prvostupňového rozhodnutí, aniž by se musel vypořádávat s odvolacími námitkami (srov. rozsudek ze dne 14. 9. 2016, č.j. 1 As 287/2015-51, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č.j. 62 Ca 20/2006-65, č. 1296/2007 Sb. NSS).
- 31 Právě takto postupoval v napadeném rozhodnutí ředitel VZP, který navíc předmětný důvod vedoucí k nemožnosti poskytnout dané informace v napadeném rozhodnutí rozvedl. Lze tak usoudit, že se ředitel VZP ztotožnil s důvody prvoinstančního rozhodnutí a tyto pouze nezopakoval. Proto soud nepřistoupil ke zrušení správního rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost. Zde vzal navíc v potaz, že tímto postupem by se oddálil okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy uchopen a vyřešen. Tento fakt přitom není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č.j. 6 Ads 17/2013-25). I toto hledisko městský soud zohlednil při vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
- 32 K věcným důvodům napadeného rozhodnutí, především k tvrzené neevidenci údajů VZP, která by pro jejich sestavení musela vyvinout metodickou a analytickou činnost prostřednictvím svého odborného aparátu, soud uvádí následující.
- 33 Podle ust. § 2 odst. 4 informačního zákona se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.
- 34 Soud při svém rozhodování vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č.j. 1 As 141/2011-71, ve kterém kasační soud poskytl výkladový rámec ust. § 2 odst. 4 informačního zákona: „Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se nemůže zbavit své povinnosti

předmětné informace poskytovat; vytvořením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení.

- 35 *V případě splnění uvedených základních předpokladů je dále nutno nalézt vhodné rozhraničení 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“. Toto rozhraničení je klíčové i pro posouzení nynějšího případu, neboť celní úřad připouští, že minimálně k části požadovaných informací disponuje „podkladovými“ informacemi, na jejichž základě by bylo možno evidence v podobě požadované stěžovatelem sestavit.*
- 36 *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 žádostí o prosté „výtahy z databází 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“.*
- 37 *Jako kýžené 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 vytvoření 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.*
- 38 *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.“*
- 39 *Městský soud v Praze se proto při posuzování, zda se jedná o novou informaci, zabýval shora uvedenými kritérii a dospěl k jednoznačnému závěru, že se o vytvoření nové informace nejedná.*

- 40 Z obsahu správního spisu a z vyjádření VZP k žalobě Městský soud v Praze dovozuje, že VZP eviduje informace, kolik bylo v rozhodném období vykázáno výkonů 9135, 9137, 9139 (ultrazvuk). Stejně tak VZP eviduje informace, kolik bylo v rozhodném období vykázáno výkonů 93129, 93133, 93177, 93191, 93149, 93137 (hormonální vyšetření). VZP ve správním řízení žalobci ostatně poskytla typově obdobné informace žádané pod body 1. a 4. žádosti ze dne 29. 3. 2019 (dotaz na výkony s kódem 39115, 39113, 76461), aniž by se bránila tím, že tyto neeviduje. Městský soud v Praze však dále z obsahu správního spisu a z vyjádření VZP k žalobě dovozuje, že VZP již neeviduje bez dalšího kombinaci (spárování) těchto jednotlivých informací s informacemi o dalších výkonech 39115, 39113 (spermioqram). VZP uvádí, že pro sestavení těchto informací by bylo nutné vytvořit metodiku určující, které výkony k sobě patří a které naopak spolu nesouvisí, a následně by bylo nutné posoudit dle vytvořené metodiky každý jednotlivý případ.
- 41 Městský soud v Praze zdůrazňuje, že žalobce v žádosti o informace nepožadoval, aby VZP předmětné výkony spojila tak, aby po spojení bylo možné určit jejich vzájemnou souvislost v rámci vyšetření pojištěnce a dovodit tak počet provedených vyšetření pro podezření z neplodnosti. Žalobce v žádosti ze dne 29. 3. 2019 formuloval toliko strohou formulaci předmětných dvou bodů, uvedl, že údaje požaduje „zároveň“, aniž by tento pojem blíže specifikoval. Žádost je prosta jakéhokoli odůvodnění, z něž by VZP mohla oprávněně dovodit žalobcova očekávání o vypovídající hodnotě údajů. V podané žalobě žalobce sice tvrdil, že předmětné body se týkají informace, kolik pojištěnců VZP podstoupilo kompletní vyšetření za účelem zjištění příčin neplodnosti, což je tvrzení zavádějící, neboť jej lze vyložit i tak, že k podání takové informace bude třeba odborné úvahy, které výkony k sobě medicínsky patří a které naopak spolu nesouvisí. V replice k vyjádření žalovaného ovšem žalobce postavil najisto, že ve shodě s žádostí ze dne 29. 3. 2019 bez dalšího požaduje prosté poskytnutí surových dat o tom, kolik bylo v určitém časovém období vykázáno výkonů s určitými kódy ve vazbě na jednotlivé pojištěnce.
- 42 Za této situace nelze usoudit jinak, než že sestavení požadovaných informací je možné pouhým mechanickým zpracováním, neboť není důvodu opatřovat je přidanou hodnotou odborné úvahy o relevanci těchto informací a jejich vypovídací hodnotě. Postačí tedy, aby VZP provedla prostý součet výkonů náležejících do žalobcem označené množiny výkonů, které vykázala u svých pojištěnců, aniž by si všímala jejich jiné časové souvislosti než dané rozmezím let 2017 a 2018, shody v osobě poskytovatele, odborné spojitosti těchto výkonů či případných dalších indicií ukazujících na souvislost výkonů s léčbou neplodnosti. Nejedná se tedy odbornou úvahu VZP spadající do její působnosti tj. týkající se její činnosti a veřejného zdravotního pojištění, kterou by musel vytvořit odborný aparát VZP vykonávající její zákonné povinnosti vyplývající ze zákona o veřejném zdravotním pojištění.
- 43 Městský soud v Praze poznamenává, že takto poskytnuté informace o kombinaci počtu výkonů nemusejí mít pro žalobce ve výsledku očekávanou výpovědní hodnotu, neboť je možné, že v odpovědi na žádost budou ze strany VZP zahrnuty i výkony s předmětnými kódy, které byly v rozhodném období provedeny z jiných důvodů než pro vyšetření možné neplodnosti. Je však věcí žalobce, jak svoji žádost o informace formuloval. Obsah žádosti předurčuje obsah a rozsah odpovědi povinného subjektu, povinný subjekt nemá

prostor pro to, aby z mantinelů vymezených žádostí vybočoval a poskytoval i jiné informace nad rámec žádosti.

- 44 Pokud jde o zpracování požadovaných informací, jistě je možné žalobcem požadované informace vyhledat nahlédnutím do dat, které vede VZP k jednotlivým výkonům, které jsou sice dle vyjádření VZP primárně evidovány dle kritéria poskytovatelů, nicméně (a tuto skutečnost VZP nepopírá) v jednotlivosti obsahují též údaje o pojištěncích. Takový postup by byl zcela jistě náročný na pracnost a čas, nicméně není neproveditelný. Existuje-li mechanický nástroj, který VZP může k této činnosti využít, aby bylo vyhledávání rychlejší a efektivnější, a VZP takovými nástroji disponuje, resp. je schopna je v přiměřeném časovém horizontu vyrobit, pak je její zákonnou povinností tak učinit, což vyplývá ze shora citované judikatury.
- 45 Pokud by VZP seznala, že se jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, nic nevylučuje, aby poskytnutí informací spojila s předchozí úhradou nákladů ze strany žalobce dle ust. § 17 odst. 1 informačního zákona.

VIII. Závěr

- 46 Žalobce se svými námitkami tedy uspěl; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové pro nezákonnost (ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).
- 47 V dalším řízení je třeba se žádostí žalobce opětovně zabývat a požadované informace vydat. Pokud pro to budou splněny zákonné předpoklady, bude samozřejmě možné případnou pracnost sestavení požadovaných informací eventuálně vtělit do požadavku na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací; takový požadavek nelze v tomto stádiu věci vyloučit.
- 48 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z odměny advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast při jednání) po 3.100 Kč podle ust. § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (3 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy žalobci náleží (3.000 + 9.300 + 900 =) 13.200 Kč. Soud nepřiznal náhradu nákladů řízení za repliku žalobce k vyjádření žalovaného, protože v tomto podání neuvedl ničeho, co by nemohl uvést již v podané žalobě, a nejednalo se tak o vynaložení prostředků k důvodnému uplatňování žalobcova práva.
- 49 V důsledku přechodu pasivní legitimace *ex lege* přejal nově žalovaný Úřad pro ochranu osobních údajů stav řízení, jaký tu byl v době jeho nástupu do řízení (srov. § 107 zákona č.

99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Toto pravidlo se vztahuje i na náklady řízení, které vznikly do doby vstupu nově žalovaného do řízení. Soud k tomuto poznamenává, že přechod pasivní legitimace *ex lege* postavil Nejvyšší správní soud na roveň procesního nástupnictví dle ust. § 107 o. s. ř. v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č.j. 10 As 244/2020-40. Tento závěr je zároveň v souladu s konstantní judikaturou (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2015, č.j. 6 Af 10/2010-102, příp. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2020, č.j. 3 A 184/2018-90). Žalovaným zmíněná judikatura správních soudů na danou věc nedopadá, neboť se týká zastavení řízení o nečinnostních žalobách, tedy zcela odlišné procesní situace.

- 50 Soud na závěr podotýká, že nemohl aplikovat ust. § 60 odst. 6 s. ř. s. a uložit VZP separovaně hradit náklady řízení, neboť odkazované ustanovení vychází ze zásady zavinění nákladů řízení a jeho smyslem je nahrazení těch nákladů, které by při řádném průběhu soudního řízení nevznikly. VZP vznik žádných takových nákladů v soudním řízení nezavinila. Stejně tak nebylo možné postupovat dle ust. § 60 odst. 7 s. ř. s., neboť nepřiznat náhradu nákladů žalobci, který měl ve věci úspěch a který situaci vzniklou v důsledku změny informačního zákona nijak nezavinil, by bylo nespravedlivé.
- 51 O náhradě nákladů řízení VZP jakožto osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů nepřiznal, neboť jí v tomto řízení v postavení osoby zúčastněné na řízení ani neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí náklady případně vznikly. K tomu soud na okraj dodává, že osobě zúčastněné na řízení lze z důvodů hodných zvláštního zřetele náhradu nákladů toliko přiznat, nikoli však uložit.

P o u č e n í :

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 nejbližší 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.

Praha dne 20. října 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek
předseda senátu