



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **OAKS Consulting s.r.o.**, IČO: 28897803
se sídlem Pobřežní 620/3, Praha 8 – Karlín
zastoupená Mgr. Michalem Hrnčířem, advokátem
se sídlem Konopištská 903, Šestajovice

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 – Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2024, č. j. MZDR 31699/2023-2/PRO,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2024, č. j. MZDR 31699/2023-2/PRO, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši **13 200 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Michala Hrnčíře, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně dne 2. 8. 2023 požádala Státní úřad pro kontrolu léčiv (dále „prvostupňový správní orgán“) ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve

znění účinném do 30. 6. 2024, o poskytnutí dat o počtu předepsaných balení léčivých přípravků dle jednotlivých SÚKL kódů z ATC skupin dle konkrétní struktury, a to v ročním členění za období 2018 až 2023/06. Prvostupňový správní orgán tuto její žádost odmítl rozhodnutím ze dne 11. 9. 2023, č. j. sukl217698/2023. Následně podané odvolání žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (žalobou napadené rozhodnutí) zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

2. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že prvostupňový správní orgán nedisponuje požadovanými informacemi v požadovaném formátu, přičemž ani nemá povinnost jimi disponovat. Požadovanou informaci by bylo možné hypoteticky poskytnout, ale bylo by to za cenu neúměrně velkých zásahů do systému eRecept za účelem, ke kterému tento systém primárně neslouží. Systém eRecept rovněž představuje kritickou infrastrukturu státu, kterou nelze vystavovat rizikům bezpečnostního incidentu ze strany externích subjektů, které by musely být přizvány k extrahování požadovaných informací. Údaje v systému eRecept nejsou mimo účel, pro který byl systém vytvořen, dále agregovány či jiným způsobem strukturovány. Pro vytvoření požadovaných informací by bylo nutné připravit a naprogramovat komplexní databázové dotazy a ty následně pod přísným dohledem celé řady odborných pracovníků (vč. externích) spouštět přímo na produkční databázi systému eRecept a zároveň přitom zajistit, aby nebyla čerpáním lidských a technických zdrojů pro tento databázový dotaz ohrožena primární funkce systému eRecept. Dle správních orgánů by za takové situace vytvoření odpovědi na požadovanou žádost představovalo vytvoření nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle žalovaného systém eRecept není veřejně přístupný (§ 81a odst. 8 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech). Požadavku na seznámení veřejnosti s předepisováním léčivých přípravků hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění je dostatečně dostáno § 99 odst. 2 písm. f) a g) zákona o léčivech, které prvostupňovému správnímu orgánu ukládá zveřejňovat vybrané agregované a anonymizované údaje o preskripci a výdeji léčivých přípravků. Žalovaný rovněž uvedl, že prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí dostatečně široce, jasné a srozumitelně popsal základní fungování systému eRecept a způsob sběru a zpracování dat v něm.

II. Obsah žalob, vyjádření žalovaného a další podání

3. Žalobkyně v podané žalobě namítá, že prvostupňový správní orgán požadované informace má k dispozici. Poskytnutí informací ze systému eRecept je pouze mechanickou manipulací s informacemi. Existuje-li mechanický nástroj, který povinný subjekt může za účelem poskytnutí informací využít, a má-li již dokonce pro takovou činnost dostatečné personální i technické vybavení, resp. je schopen je v přiměřeném časovém horizontu vyrobit, pak je jeho povinností tak učinit. Je-li povinný subjekt povinen nástroj vytvořit, měl by tak učinit i za cenu určitého úsilí. V tomto směru je oprávněn žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Mimořádná rozsáhlost vyhledávání (a s tím spojená nutnost vytvořit IT nástroj) nemůže být důvodem pro neposkytnutí dat. Na podporu své argumentace žalobkyně poukázala na judikaturu správních soudů.
4. Žalobkyně souhlasí, že systém eRecept je součástí kritické infrastruktury státu. Výtah dat z tohoto systému však nenaruší bezpečnost kritické infrastruktury státu. Prvostupňový správní orgán má uzavřenou smlouvu se společností Seyfor, a.s. jakožto smluvním dodavatelem podpory systému eRecept, který je vybaven příslušnými personálními,

technickými a bezpečnostními kapacitami. Tento smluvní partner je nepochybně schopen a povinen postupovat při shromažďování požadovaných údajů tak, aby se integrita a bezpečnost systému eRecept nijak nenarušila. Dovolává-li se žalovaný mimořádné složitosti zpracování žádosti a obdobně nutnosti vytvářet nové informace, musí taková svá tvrzení prokázat, což správní orgány nesplnily.

5. Žalobkyně rovněž s odkazy na judikaturu správních soudů namítá, že jakákoli možná omezení poskytování informací je třeba vykládat restriktivním způsobem. Žalobkyně nesouhlasí s názorem, že z § 81a odst. 8 zákona o léčivech plyne, že žádná data ze systému eRecept nelze poskytovat. Žalobkyně je názoru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, jelikož se dostatečně nezabýval nutností aplikovat restriktivní výklad.
6. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že nelze obecně vždy požadovat po povinném subjektu vytvoření jakéhokoliv nástroje jenom za účelem vyhovění žádosti žalobkyně. I tento nový IT nástroj je dílem ve smyslu autorského zákona a jde bezesporu o vytváření nových věcí. Prvostupňový správní orgán má rozpočtově a smluvně alokovány finanční prostředky pro servis a rozvoj systému eRecept, které jsou účelově určeny na udržení provozu a rozvíjení systému v souladu s měnícími se legislativními požadavky na jeho funkce a provoz. Tyto zdroje nemůže vynakládat na vytvoření nového IT řešení dle žádosti žadatelů o informace. Fakt, že by případný softwarový nástroj uhradil prvostupňovému správnímu orgánu nakonec žadatel o informace na tom nic nemění, i tak by prvostupňový správní orgán byl nucen čerpat člověkodny ze smlouvy a tyto člověkodny následně budou chybět při rozvoji systému, což může vést i k tomu, že stav systému nebude odpovídat legislativním změnám. Měl-li by prvostupňový správní orgán vyhovět všem obdobným žadatelům, bylo by nutné na řešení těchto žádostí buď vytvořit nové specializované služební místo, nebo vyhlásit zadávací řízení na výběr dodavatele, který by byl schopný požadované plnění poskytovat. Ač žalovaný souhlasí s tím, že u omezení práva na informace je třeba uplatňovat restriktivní přístup, vynucování vytváření nových míst, vyhlašování zadávacích řízení a uzavírání nových smluv jenom za účelem toho, aby mohlo být vyhověno žádosti o informaci od jednoho soukromoprávního subjektu, jehož motivací je primárně navýšení zisku za pomoci dotčených informací, představuje excés z práva na informace.
7. Žalovaný je názoru, že sdělování detailních informací o systému, který je součástí kritické informační infrastruktury státu, považuje za bezpečnostní riziko a tato skutečnost převažuje nad právem na informace. Nejde primárně o bezpečnostní riziko z důvodu nutnosti přibrat externí subjekt, jelikož ten již systém spravuje, ale v samotném způsobu, jakým je vyhledávání prováděno. Systém eRecept nemá dostatečné kapacity k provádění vyhledávání informací v rozsahu požadovaném žalobkyní. Podobné databázové dotazy je možné při současném stavu systému eRecept provádět pouze na produkční databázi, která je již tak vytížená zajišťováním předepisování a výdeje léčivých přípravků. Spouštění rozsáhlých naprogramovaných databázových dotazů tak přímo ohrožuje primární funkce systému eRecept a může v důsledku způsobit výpadek systému, který může mít za následek jak materiální škody, tak ohrožení lidských životů. Ochrana těchto hodnot musí rovněž převážit nad právem jednotlivce na informace. Pro odbavování podobných dotazů i dalších případných žadatelů by tak bylo třeba provedení komplexních změn systému eRecept, které by umožnily vyřizování těchto databázových dotazů mimo produkční databázi tak, aby žádným způsobem nebyla ovlivňována její funkčnost a bezpečnost. Provádění podobných databázových dotazů na produkční databázi je přímým ohrožením provozu informačního systému, který tvoří kritickou infrastrukturu státu a jeho ochrana tak musí v testu

proporcionalitu převážet nad právem jednotlivce na informace. Obzvláště pak v situaci, kdy jsou tyto hodnoty poměřovány nikoliv proti výkonu práva na kontrolu veřejných financí, ale proti podnikatelskému zájmu jednoho subjektu, který se věnuje konzultantské činnosti v oblasti „market access“, tedy subjektu využívajícího požadované informace za účelem zisku, nikoliv za účelem veřejné kontroly.

8. K námitce nutnosti aplikace restriktivního výkladu žalovaný uvedl, že část požadovaných informací má žalobkyně k dispozici skrze anonymizovaná agregovaná data, která prvostupňový správní orgán zveřejňuje povinně dle zákona o léčivech. Není tak pravdou, že prvostupňový správní orgán neposkytl ve věci žádné informace, neboť žalobkyni odkázal právě na již zveřejňované informace. Dle žalovaného § 99 zákona o léčivech explicitně stanovuje rozsah zveřejňovaných informací ze zásadně neveřejného systému právě i za účelem veřejné kontroly, ale zároveň s ohledem na vysokou citlivost těchto osobních dat a nutnost jejich ochrany. U některých léčivých přípravků (např. pro vzácná onemocnění), které jsou předepisovány pouze jednotkám pacientů, může být v případě sdělení dalších dat ohrožena anonymita pacienta.

V replice k vyjádření žalovaného **žalobkyně** zopakovala, že vytvoření nového IT nástroje je povinností povinného subjektu, za jehož vytvoření může požadovat úhradu nákladů za toto mimořádně rozsáhlé úsilí. Vytvoření nového IT nástroje je autorským dílem, nejedná se však o vytvoření nových informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně je sice podnikatelským subjektem, ale je i součástí veřejnosti, z čehož lze odvodit veřejný zájem na vyhovění žádosti. Žalobkyně rovněž spolupracuje s celou řadou veřejných institucí na projektech, které mají zásadní vliv na poskytování zdravotní péče v celé České republice, čímž přispívá do diskuse o věcech veřejného zájmu. Chtěly-li správní orgány vystavit své rozhodnutí na poměření práva na informace s nutností zajistit kritický informační systém státu, měly tyto úvahy učinit ve svých rozhodnutích a řádně takový postup odůvodnit.

III. Posouzení žaloby

9. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba je důvodná. Žalobou napadené rozhodnutí seznal nepřezkoumatelné, proto rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušil dle 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání.
10. Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že *povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*.
11. Mezi stranami není sporu o tom, že systém eRecept představuje kritickou infrastrukturu státu. Není rovněž sporu o tom, že prvostupňový správní orgán disponuje požadovanými informacemi (přestože nikoliv v požadované podobě) a tyto je možné označit za informace dle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Mezi stranami je sporu o tom, zda nutnost zpracování informací do podoby, kterou požaduje žalobkyně (a za tím účelem vypracování nového IT řešení), je vytvářením nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a jako takové měla být žádost odmítnuta dle § 15 odst. 1 stejného zákona.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

12. K výkladu pojmu „*nová informace*“ se obsáhle vyjadřoval Nejvyšší správní soud ve stranami hojně citovaném rozsudku ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS. Kasační soud uvedl, že je třeba rozlišovat 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. 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.“ V nedávné době se k tomuto rozsudku přihlásil Nejvyšší správní soud znovu např. ve svém rozsudku ze dne 10. 6. 2024, č. j. 7 As 29/2023-32. Přestože je tak citovaný rozsudek starší, jeho závěry jsou stále platné.*
13. Za vytvoření nové informace posoudil kasační soud žádost o informace ve věci řešené v rozsudku ze dne 12. 11. 2020, č. j. 3 As 288/2020-40, kde uvedl, že „*charakter žalobcem požadovaných informací je totiž takový, že k jejich zpracování je nutné použít složité analytické postupy, intelektuálně náročné myšlenkové postupy či výkladové metody (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 47/2017 – 38). Potom však již jde – v intencích citovaného rozsudku č. j. 1 As 141/2011 – 67 – o další zpracovávání (podkladových informací) nad rámec prostého ‚vtělení‘ do odpovědi na žádost, čili o vytvoření informací kvalitativně nových, které též jsou novými informacemi ve smyslu § 2 odst. 4 informačního zákona. Konkrétně právě klíčová informace o přítomnosti reprezentanta České advokátní komory [otázka sub 4]] v pořadu může vyžadovat bližší seznámení se s obsahem pořadu (jak byli hosté představeni, zda byla uváděna jejich profese advokáta či zástupce ČAK apod.) a provedení hodnotící úvahy o tom, kdo je a kdo není takovým reprezentantem. Podobně též přítomnost advokáta v pořadu vyžaduje hodnotící úvahu u osob, které mají více funkcí současně (například vysokoškolský profesor či poslanec může být současně advokátem apod.).“*
14. Podle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že *povinné subjekty jsou 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. V rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016-32, Nejvyšší správní soud posuzoval oprávněnost požadavku povinného subjektu požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. V této věci povinný subjekt nebyl schopen na základě svého programového vybavení poskytnout požadované informace (systém neobsahoval funkcionalitu pro jejich získání). K vyřízení žádosti povinný subjekt přistoupil tak, že zadal naprogramování nové funkcionality, která umožnila informace poskytnout, a požadoval úhradu za čas programátora. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku neposuzoval, zda se jedná o novou informaci, ale právě to, zda je možné nutnost naprogramovat novou

funkcionalitu posuzovat jako mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Kasační soud přímo uvedl, že „vyhledání informací je činnost povinného subjektu, která spočívá v identifikaci a následném shromáždění požadovaných informací. Doba spojená s extrahováním dat z informačních systémů povinných subjektů je nepochybně dobou zahrnutelnou pod pojem ‚vyhledávání informací‘. [...] Mimořádný rozsah takové činnosti bude důvodem, pro který může povinný subjekt vyžadovat náhradu dle § 17 odst. 1 informačního zákona.“ V navazujícím rozsudku ze dne 26. 2. 2020, č. j. 8 A 97/2016-91 (po zrušení předchozího rozsudku právě citovaným rozsudek kasačního soudu sp. zn. 6 As 326/2016), městský uvedl následující: „Pod pojmem ‚vyhledání informací‘ pak je třeba rozumět nejen samotné získání údajů z této databáze, ale právě vzhledem ke způsobu jejich uchovávání, i vytvoření příslušného softwarového nástroje k takovému získání, pokud původní naprogramování informačního systému je neumožňuje. Soud proto konstatoval, že povinný subjekt postupoval v souladu se zákonem, jestliže nechal vytvořit programový nástroj, potřebný k získání údajů požadovaných žalobcem, a jestliže náklady na pořízení tohoto nástroje považoval za náklady za vyhledání informací.“

16. V rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 8 As 244/2018-82, č. 3958/2020 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud zabýval podobnou otázkou, a to, zda je možné požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání požadovaných informací. V dané věci žadatel požádal o počet vydaných usnesení, kterým Nejvyšší soud ustanovil zástupce z řad advokátů pro dovolací řízení. Kasační soud dospěl k závěru, že Nejvyšší soud tato usnesení nepotřeboval pro svoji činnost v rámci vnitřní databáze strukturovaně evidovat (např. podle výsledku takového usnesení) způsobem, který by umožňoval jejich vyhledání snazší cestou, a uznal tak, že Nejvyšší soud mohl za fyzické prohledání spisů požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Uzavřel, že „s ohledem na konkrétní podmínky a možnosti, žalovaný neměl v dané době žádnou snazší, resp. časově méně náročnou možnost, jak požadované informace vyhledat a poskytnout. Lze tedy shrnout, že stěžovatelkou požadované informace nebyly pro žalovaného nezbytně nutné k jeho běžné činnosti, a proto je možné akceptovat absenci možností jejich vyhledání v informačním systému na základě určitého definovaného společného znaku.“ Stejně jako ve výše uvedené věci i zde se nejednalo o posouzení otázky, zda vytvoření odpovědi na žádost je vytvořením nové informace, ale sporná byla zmiňovaná úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání.
17. Výše uvedené názory odpovídají i odborné literatuře (FUREK, Adam. § 17 [Hrazení nákladů]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1020.): „V praxi některé povinné subjekty zabezpečují požadované informace pomocí externích subjektů, např. IT firem, které z informačních systémů vedených povinnými subjekty (a spravovaných takovou společností) extrahují požadovaná data. Doba spojená s touto činností je nepochybně dobou zahrnutelnou do vyhledávání informací. Je tedy možné ji zoblednit v požadavku úhrady nákladů.“ Práci externího subjektu spočívající v extrahování dat z informačního systému je možné zahrnout pod úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání ve smyslu § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. O takto zpracované žádosti o informace tak v odborné literatuře není pojednáno jako o nově vytvořené informaci ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.
18. Z výše uvedené judikatury plyne, že rozdíl mezi „novou informací“ a „mimořádně rozsáhlým vyhledáváním“ je v míře „intelektuální náročnosti“ činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Tímto přitom není myšlena složitost vyhledání existující informace a s tím spojená časová náročnost. Složitost vyhledání informací má být řešena

právě institutem úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Jak bylo výše uvedeno (bod [15] tohoto rozsudku), i netriviální vyhledání spočívající v nutnosti vytvořit novou funkcionalitu informačního systému povinného subjektu je považováno za mimořádně rozsáhlé vyhledávání, a nikoliv za vytvoření nové informace. Intelektuální náročností ve smyslu citované judikatury je myšlen vnitřní volní proces, při kterém povinný subjekt vyhodnocuje, zda informace, které jsou po něm požadovány, má k dispozici bez dalšího. Musel-li by povinný subjekt vynaložit určité vnitřní úsilí (hodnotící úvahu), aby rozmyslel, popř. připravil informace k poskytnutí, jednalo by se o vytvoření nové informace (viz v bodě [13] tohoto rozsudku citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 288/2020, ve kterém by povinný subjekt pro přípravu odpovědi musel provést hodnotící úvahu, kdo vystupuje jako reprezentant České advokátní komory v televizním pořadu). Městský soud uzavírá, že za vytváření nových informací nelze považovat situaci, ve které povinný subjekt disponuje požadovanými informacemi, ale z důvodu nastavení informačního systému jsou pro něj hůře dostupné.

19. Prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí na straně 5 a 6 ve velmi hrubých rysech uvedl princip fungování systému eRecept. Žalobkyně v podaném odvolání v bodě 16 namítala, že nemá možnost znát přesnou softwarovou strukturu systému eRecept, a nemá tak možnost vágní argumentaci prvostupňového správního orgánu stran odborné náročnosti uvedenou v rozhodnutí účinně rozporovat. Žalovaný na tuto námitku reagoval na straně 6 žalobou napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že prvostupňový správní orgán popsal způsob fungování systému eRecept dostatečně. Dle městského soudu je však toto odůvodnění správních orgánů nepřezkoumatelné. Jak bylo výše ukázáno, rozdíl mezi novou informací a mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací je dán nutností provést hodnotící úvahu stran toho, zda požadovanými informacemi povinný subjekt disponuje bez dalšího a postačí jejich prosté shromáždění, nebo je nutné je hodnotící úvahou vytvořit na základě dostupných informací (viz opakovaně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 288/2020 v bodě [13] tohoto rozsudku). Správní orgány nedostatečně popsaly, jakým způsobem systém eRecept funguje. Městský soud tak není schopen učinit úvahu, zda je možné požadované informace získat pouze na základě jednoduchého vyfiltrování, přestože k přípravě tohoto filtrování by bylo nutné systém eRecept upravit doprogramováním patřičných funkcionalit, nebo by musel prvostupňový správní orgán učinit jinou hodnotící úvahu stran evidování informací v požadovaném formátu, i přestože by bylo možné v systému eRecept provádět potřebné filtrování.
20. Vzhledem k tomu, že městský soud není z důvodu nedostatečně vysvětleného fungování systému eRecept schopen přezkoumat, zda úvahy správních orgánů stran vytvoření nové informace jsou správné, musel rozhodnutí žalovaného zrušit.
21. Městský soud se dále vyjádří k dalším námitkám účastníků řízení, které mohou být pro další řízení ve věci podstatné, a k nimž je s ohledem na uvedenou nepřezkoumatelnost možné se vyjádřit.
22. Námitka žalobkyně, dle které výtah dat ze systému eRecept nenaruší bezpečnost této kritické infrastruktury státu, jelikož žalobkyně má uzavřenou smlouvu se smluvním dodavatelem podpory systému eRecept, se mýjí s podstatou posuzované věci, jelikož správní orgány neodmítly žalobkyni požadované informace poskytnout z důvodu, že by příprava odpovědi ohrožovala kritickou infrastrukturu státu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) zákona o svobodném přístupu k informacím (*povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud její poskytnutí významně nebo přímo ohrožuje ochranu kritické infrastruktury*). Soud

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

nicméně souhlasí s žalobkyní, že dovolávaly-li by se správní orgány mimořádné složitosti, jež by zapříčinila aplikaci § 11 odst. 1 písm. f) zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo by nutné toto tvrzení řádně odůvodnit a podložit (adekvátně srov. bod [28] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-41, č. 3223/2015 Sb. NSS), a to např. alespoň odborným vyjádřením správce systému eRecept. Správní orgány by zároveň musely poměřit ve vzájemném rozporu stojící práva [srov. nálezní pléna Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21 (40/2023 Sb.)], který v bodě [40] uvedl, že „*k omezení práva na informace může dojít pouze v případech, kdy má takový postup zákonný podklad a je v demokratické společnosti nezbytný k ochraně jiných konkurujících práv či hodnot (například veřejný zájem, veřejná bezpečnost, práva a svobody jiných apod.). Onu nezbytnost omezení však nelze a priori presumovat pouze ze znění zákona, který je formální podmínkou omezení práva na informace. Naopak, vždy je nutno nejprve identifikovat konkurující veřejný zájem či jiné ústavně zaručené právo, které by mělo být onou zákonnou výlukou chráněno, a vzájemně je poměřovat, například provedením testu proporcionality (dříve více užívaného testu veřejného zájmu). Omezení práva na informace, respektive jeho nezbytnost pak musí vyplynout z tohoto poměrování, tímto způsobem bude současně naplněna i materiální podmínka omezení práva na informace*“].

23. Shodné lze uvést k námitce žalovaného, že sdělování detailních informací o systému, který je součástí kritické informační infrastruktury státu, je možné považovat za bezpečnostní riziko a tato skutečnost převažuje nad právem na informace. Tato argumentace směřuje rovněž k výjimce k poskytování informací dle § 11 odst. 1 písm. f) zákona o svobodném přístupu k informacím. Prvostupňový správní orgán na straně 2 svého rozhodnutí akcentoval, že informační systém eRecept je prvkem kritické infrastruktury státu a v této souvislosti upozornil, že je nutné zajistit vysokou dostupnost systému, včetně zajištění důvěrnosti, bezpečnosti a integrity všech dat v něm obsažených, a poté na straně 3 nastínil možnost ohrožení primární funkce systému eRecept, který by mohl nastat při vyhledávání žalobcem požadovaných informací. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí pak v rámci vypořádání námítky 1 na straně 5 uvedl, že pro „*vytvoření požadovaných informací by bylo nutné připravit a naprogramovat komplexní databázové dotazy a ty následně pod přísným dohledem celé řady odborných pracovníků (vč. externích) spouštět přímo na produkční databázi systému eRecept a zároveň přitom zajistit, aby nebyla čerpáním lidských a technických zdrojů pro tento databázový dotaz ohrožena primární funkce systému eRecept.*“ Přestože správní orgány uvedly, že poskytnutí informací by mohlo ohrozit informační systém, odmítnutí poskytnutí informací odůvodnily jiným způsobem (nutností vytvořit novou informaci). Toto nelze změnit ani až ve vyjádření k žalobě. Jak soud uvedl v předchozím bodě [22] tohoto rozsudku, chtěly-li by správní orgány odůvodnit odmítnutí poskytnutí informací právě z důvodu § 11 odst. 1 písm. f) zákona o svobodném přístupu k informacím, svůj názor by musely řádně odůvodnit (za současného poměření ve vzájemném rozporu stojících práv) a důkazně podložit.
24. Namítá-li žalovaný, že nemůže alokované zdroje vynakládat na vytvoření nového IT řešení, jež by umožnilo poskytnout požadované informace, městský soud je názoru, že za vynaložení takových finančních prostředků by povinný subjekt mohl požadovat úhradu ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Namítá-li žalovaný, že i tak by musel čerpat člověkodny ze smlouvy a tyto člověkodny by následně chyběly při rozvoji systému, což může vést i k tomu, že stav systému nebude odpovídat legislativním změnám, není tato úvaha bez svého ratia. Tímto způsobem však správní orgány své rozhodnutí neodůvodnily, přičemž jak plyne z ustálené judikatury, nedostatky odůvodnění

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

rozhodnutí není možné zhojit až ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 245/2017-32). Obecně však lze uvést, že odmítnutí poskytnutí informací z důvodu šikanózního uplatňování práva, které může mít i povahu snahy o ochromení činnosti povinného subjektu (srov. bod [35] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 96/2021-43) judikatura připustila opakovaně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012-56, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21, nebo ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, nebo relativně recentní rozsudku ze dne 21. 2. 2024, č. j. 5 As 91/2023-48).

25. V nyní posuzované věci je městský soud, obdobně jako Nejvyšší správní soud ve shora citované věci sp. zn. 8 As 244/2018, názoru, že prvostupňový správní orgán uvedl, že pro výkon své činnosti nutně nepotřebuje takový vnitřní informační systém, jež by mu jednoduchým způsobem umožnil vyfiltrovat žalobkyní požadované informace. Správní orgány dostatečně s odkazy na konkrétní ustanovení zákona o léčivech vysvětlily, jaké informace mají být v systému eRecept evidovány. Nelze tak říci, že prvostupňový správní orgán má povinnost žalobkyní požadované informace evidovat ve formátu, který požaduje.
26. Soud posledně podotýká, že nepřistoupil k postupu dle § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy ke zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a nařízení povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65, tento postup přichází zásadně v úvahu pouze tehdy, je-li rozhodnutí o odepření informace přezkoumatelné. Tak tomu v posuzované věci není. Výjimkou z daného pravidla budou jen ty situace, kdy by správní orgán svévolně vydával nepřezkoumatelná rozhodnutí o odmítnutí žádosti s cílem vyhnout se aplikaci § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 73/2013-36, ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-33, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 42/2012-31, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73). Soud přitom neshledal, že by rozhodnutí správních orgánů byla svévolná v tom smyslu, že by záměrně byla opakovaně vydávána nepřezkoumatelná rozhodnutí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku.
28. Budou-li správní orgány v dalším řízení trvat na tom, že zpracování požadovaných informací je vytvořením nové informace, budou muset přezkoumatelným způsobem vysvětlit fungování systému eRecept a uvést, jaké provedly hodnotící úvahy stran požadovaných informací, které přesahují uzpůsobení systému eRecept k potřebě vyfiltrovat požadovaná data. Seznají-li správní orgány, že takovou hodnotící úvahu neprovedly, a ve věci jde toliko o naprogramování funkcionalit systému eRecept a následný mechanický sběr dat, posoudí žádost o informace z toho pohledu, zda poskytnutí informací nebrání jiné zákonné důvody (např. správními orgány opakovaný poukaz na ohrožení kritické infrastruktury státu). Takovou úvahu řádně odůvodní, aby se proti ní mohla žalobkyně procesními prostředky k tomu určenými bránit. Seznají-li správní orgány, že neexistuje žádný jiný důvod pro

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

odmítnutí informací a nejde tak ani o exces z práva na informace, jak namítal žalovaný ve vyjádření k žalobě, požadované informace poskytnou. Městský soud doplňuje, že tímto „návodem“ nijak nepředjímá, jak správní orgány mají věcně ve věci rozhodnout.

29. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatky ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za 3 úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024] a za návrh ve věci samé (žaloba a replika k vyjádření žalovaného) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 13 200 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.
30. Soud nepřiznal zástupci žalobkyně daň z přidané hodnoty z přiznané náhrady hotových výdajů advokáta, které zástupce žalobkyně požadoval. Zástupce žalobkyně uvedl, že je společníkem advokátní kanceláře Vilímková Dudák & Partners, advokátní kancelář, s.r.o. a doložil registraci k DPH této advokátní kanceláře. K nákladům řízení patří DPH, je-li advokát 1) sám plátcem DPH; 2) společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.); nebo je-li zaměstnancem advokáta či advokátní kanceláře, která je plátcem DPH [§ 137 odst. 3 písm. d) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu]. Zástupce žalobkyně nespadá ani do jedné z těchto kategorií. Z veřejného seznamu advokátů na stránkách České advokátní komory plyne, že zástupce žalobkyně vykonává advokacii samostatně a ze seznamu ekonomických subjektů (ares.gov.cz) neplyne, že by sám byl plátcem DPH. Ve výpisu z obchodního rejstříku k advokátní kanceláři Vilímková Dudák & Partners, advokátní kancelář, s.r.o. není zástupce žalobkyně uveden jako společník této advokátní kanceláře. Ze seznamu advokátů České advokátní komory neplyne, že zástupce žalobkyně by byl zaměstnán u jiného advokáta či advokátní kanceláře a zároveň zástupce žalobkyně není v seznamu advokátů uveden jako zaměstnaný advokát (či jako společník) advokátní kancelář Vilímková Dudák & Partners, advokátní kancelář, s.r.o. Z veřejně dostupných rejstříků tak neplyne, že by byla naplněna některá z podmínek pro přiznání DPH k náhradě hotových výdajů.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 24. 3. 2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu