



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Miroslavy Hrehorové a soudců Mgr.Dany Černovské a Mgr.Jiřího Tichého v právní věci žalobce: **MUDr. Pavel Vepřek**, bytem Podjavorinské 2/1596, Praha 4, zastoupeného JUDr.Bohumilou Holubovou, advokátkou se sídlem Za Poříčskou branou 21/365, 186 00 Praha 8, proti žalované **Zdravotní pojišťovně ministerstva vnitra České republiky** se sídlem Praha 10, Na Míčankách 2, o žalobě proti dopisu žalované ze dne 19.10.2004 zn. ZP-2384/03-04,

t a k t o:

Dopis žalované Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky ze dne 19.10.2004 zn. ZP-2384/03-04 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná je povinna uhradit žalobci náklady řízení ve výši 9 300,- Kč k rukám jeho právní zástupkyně JUDr.Bohumily Holubové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se domáhal žalobou podanou včas u Městského soudu v Praze přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalované a to dopisu ze dne 19.10.2004 čj: ZP-2384/03-04, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání ve věci žádosti o informace. Žalobce v žalobě uvedl, že dne 3.9.2004 požádal ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod provedeného zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 309/2001 Sb., (zákon o informacích), žalovanou o poskytnutí informací o produkci a úhradách nemocnic za rok 2003. V žádosti požadoval tři okruhy statistických informací členěných dle jednotlivých nemocnic: A) identifikační údaje nemocnic (název nemocnice, IČZ, IČO, adresa nemocnice), B) struktura úhrady nemocnice (celková úhrada poskytnutá nemocnici, celková úhrada za ambulantní péči, celková úhrada za lůžkovou péči, celkový počet unikátních pojištěnců, úhrada za unikátního pojištěnce, celkový počet hospitalizací, C) struktura produkce nemocnic IR DRG (č. DRG, č. hlavní diagnostické kategorie, počet případů, průměrná délka pobytu v nemocnici, poměrný počet bodů na případ, průměrný počet Kč vyplacených na případ, za zvlášť zúčtovatelný materiál, průměrný počet Kč vyplacených za případ za zvlášť účtované léčebné přípravky, procento rehospitalizací pro stejný zdravotní problém z důvodu recidivy do 28 dnů po propuštění, procento překladů do jiných zdravotnických zařízení, akutní lůžkové péče, procento příjmů z jiných zdravotnických zařízení, akutní lůžkové péče. Dne 29.9. žalovaná žádost zamítla. Proti tomuto zamítnutí podal žalobce dne 27.9.2004 odvolání podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Odvolání bylo žalovanou dne 19.10.2004 dopisem zamítnuto.

Žalovaná zamítnutí žádosti i následné odvolání odůvodnila tím, že není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými fondy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., nýbrž povinným subjektem pouze podle § 2 odst. 2 tohoto zákona. Z toho důvodu nemá povinnost zveřejňovat veškeré informace vztahující se k její činnosti, nýbrž má povinnost informovat jen o své rozhodovací činnosti. Do tohoto okruhu požadovaná informace nespadá. Uvedla, že není veřejnou institucí ve smyslu zákona o informacích.

Žalobce s tímto stanoviskem žalované nesouhlasil, odkázal na nálezy Ústavního soudu III. ÚS 671/02, kterým bylo rozhodnuto, že mezi veřejné instituce hospodařící s veřejnými fondy ve smyslu novelizovaného ustanovení § 2 odst. 1 zákona o informacích patří též Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky. Vzhledem k tomu, že v důsledku právního vývoje ve zdravotnictví se faktický režim fungování tzv. zaměstnaneckých pojišťoven velmi přiblížilo režimu všeobecné zdravotní pojišťovny, je třeba na všechny zdravotní pojišťovny nahlížet jednotně též při posuzování jejich informační povinnosti vůči občanům – pojištěncům a pacientům. Stanovení rozdílného režimu pro poskytování informací by vedlo k bezdůvodnému znevýhodnění některých skupin občanů. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná se k žalobě vyjádřila a uvedla, že dne 3.9.2004 obdržela žádost o informace o produkci a úhradách nemocnic za rok 2003, ve kterém žalobce požadoval poskytnutí informací označených v žalobě. Vzhledem k tomu, že žalovaná nevydala ve lhůtě rozhodnutí o nevyhovění žádosti podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., uplatnila se zákonná fikce odepření informací ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Žalobce podal proti odepření informací odvolání podle § 16 zákona o informacích. O odvolání opět nebylo odvolacím orgánem žalované ve lhůtě rozhodnuto a tedy opět nastala zákonná fikce zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí podle § 16 odst. 3 zákona o informacích. Dopisy generálního ředitele žalované ze dne 29.9.2004 a ze dne 19.10.2004 nelze dle názoru žalované považovat za rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 2 zákona o informacích, neboť neobsahují ani základní náležitosti správního rozhodnutí tam uvedené, jako jsou označení povinného

subjektu, č.jednací a datum vydání rozhodnutí, označení příjemce rozhodnutí, výrok s uvedením právních předpisů podle nichž bylo rozhodováno, odůvodnění každého omezení práva na informace, poučení o místu, době a formě podání opravného prostředku atd. Žalovaná uvedla, že fiktivní rozhodnutí o poskytnutí informací a fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání jsou nepřezkoumatelná, neboť neobsahují odůvodnění a soud při své přezkumné činnosti není oprávněn odůvodnění napadeného rozhodnutí konstruovat. Odkázal přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 6 A 78/2002 publikované ve sbírce NSS 5/2004 strana 434. Z toho důvodu považuje žalobu za nedůvodnou. Žalovaná se nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o informacích. Z toho důvodu ve věci nerozhodovala, ale pouze žalobci vysvětlila důvody odepření informací shora uvedenými dopisy generálního ředitele žalované. Uvedla, že není povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o informacích. Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky vymezuje Ústavní soud ve svém nálezu III. ÚS 686/2003, podle kterého je lze vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové je pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kryování jejich orgánů státem, státní dohled nad jejich činností. Žalovaná však výše uvedené znaky nenaplnňuje. Na rozdíl od Všeobecné zdravotní pojišťovny není žalovaná zřizovaná státem. Zatímco Všeobecná zdravotní pojišťovna byla zřízena přímo zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, u žalované, na kterou se vztahuje zákon č. 280/1992 Sb., upravuje zákon pouze podmínky, za kterých může pojišťovna vzniknout, rovněž její orgány nejsou kryovány státem. Postavení žalované proto nelze srovnávat s postavením všeobecné zdravotní pojišťovny a tudíž na ni nelze vztahovat nálezy Ústavního soudu ČR č. III. ÚS 671/02, na který žalobce odkazuje. Žalovaná z uvedených důvodů navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

Žalobce ještě v průběhu řízení dne 6.12.2005 do protokolu o jednání doplnil žalobu a rozšířil ji i proti fiktivnímu rozhodnutí žalované, kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno jeho žádosti o poskytnutí informací podle zákona o informacích.

Městský soud v Praze o žalobních návrzích rozhodl usnesením ze dne 3.dubna 2006 čj: 12 Cad 41/2004-37 tak, že odmítl žalobu jak proti dopisu žalované ze dne 19.10.2004, tak i proti fiktivnímu rozhodnutí.

Žalobce podal proti tomuto usnesení kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30.května 2007 čj: 3 As 50/2006 – 68 tak, že napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud Městskému soudu v Praze vytknul, že se opomněl vypořádat s otázkou, zda je žalovaná povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o informacích či nikoliv. Jedná se totiž nejen o předmět sporu mezi stranami soudního řízení, nýbrž i o předběžnou otázku, jíž je nutno zodpovědět proto, aby bylo lze učinit závěr o samotné existenci rozhodnutí ve smyslu zákona o informacích, tudíž i o existenci předmětu soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud odkázal na judikaturu - rozsudek 1 As 41/2004-58 ze dne 15.12.2005 publikovaný pod číslem 811/2006 Sb. Nejvyššího správního soudu, podle kterého jen v případě nečinnosti povinného subjektu nastává fikce vydání rozhodnutí o odepření informace. Pokud je tedy požadováno poskytnutí informace po subjektu, na nějž se zákon č. 106/1999 Sb. nevztahuje, nemá takový subjekt nejen povinnost požadovanou informaci

poskytnout, ale nemá též pravomoc k vydání rozhodnutí o odepření informace a nemůže tak ani nastat fikce vydání takového rozhodnutí.

Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu se proto nejprve zabýval otázkou, zda žalovaná je povinným subjektem, který má podle zákona č. 106/1999 Sb. povinnost poskytovat informace vztahující se k její působnosti. Povinnými subjekty jsou podle § 2 odst. 1 zákona o informacích státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, a dále podle § 2 odst. 2 citovaného zákona ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Žalobce v žalobě zastává stanovisko, že v důsledku právního vývoje ve zdravotnictví se fakticky režim fungování tzv. zaměstnaneckých pojišťoven velmi přiblížil režimu Všeobecné zdravotní pojišťovny, která je dle nálezu Ústavního soudu III.ÚS 671/02 veřejnou institucí hospodařící s veřejnými fondy ve smyslu zákona o informacích. V důsledku toho je třeba za takovéto veřejné instituce hospodařící s veřejnými fondy považovat i zaměstnanecké pojišťovny, tedy i žalovanou.

Městský soud v Praze při posuzování této otázky vyšel ze stanoviska vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 16.května 2007 čj: 3 Ads 33/2006-57, v němž byla posuzována povinnost Všeobecné zdravotní pojišťovny jako povinného subjektu poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Bylo vycházeno z toho, že Všeobecná zdravotní pojišťovna je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o informacích, kde Nejvyšší správní soud ohledně možnosti poskytování informací o uskutečněných platbách za úhrady zdravotní péče poskytnuté na základě veřejného zdravotního pojištění podle smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními podle § 5 písm. a) zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně vycházel z pojetí poskytování zdravotní péče jako veřejné služby, která je hrazena z prostředků veřejného (všeobecného) zdravotního pojištění. Systém veřejného zdravotního pojištění v České republice je založen na povinném pojišťovacím principu. Pojistné je hrazeno plátcí vymezenými v § 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to způsobem a formou povinných periodických plateb. Tyto platby (pojistné) se podle zákona č. 592/1992 Sb. odvádí příslušné zdravotní pojišťovně nebo na zvláštní účet spravovaný podle § 20 zákona č. 592/1992 Sb. Všeobecnou zdravotní pojišťovnou, z něhož je vybrané pojistné posléze přerozdělováno jednotlivým zdravotním pojišťovnám. Zdravotní pojišťovny vybrané pojistné použijí jako úhradu plateb za poskytnutou zdravotní péči jejich smluvním zdravotnickým zařízením za poskytnutí zdravotní péče svým pojištěncům. Nejvyšší správní soud uzavřel, že se jedná o veřejné prostředky určené na úhrady poskytnuté zdravotní péče, která je veřejnou službou. Proto je třeba při možném posuzování omezení, či neposkytnutí informace vycházet z povahy prostředků, které v systému veřejného zdravotního pojištění obíhají. Každý účastník systému veřejného zdravotního pojištění a příslušných právních vztahů by podle Nejvyššího správního soudu měl mít možnost zjistit a kontrolovat, jakým způsobem je nakládáno s finančními prostředky, které se v systému nacházejí, při současném respektování zákonných omezení. Případný odkaz na ochranu majetkových poměrů podle § 10 zákona o informacích je v tomto směru s ohledem na závěry učiněné výše nepřipadný.

Je pravda, že Nejvyšší správní soud v tomto stanovisku posuzoval otázku použití § 10 zákona o informacích, avšak z uvedeného výkladu je zřejmé, že zastává názor, že by každý účastník systému veřejného zdravotního pojištění, tedy bez ohledu na zdravotní pojišťovnu, by měl mít možnost zjistit a kontrolovat jakým způsobem je nakládáno s finančními prostředky, které se v systému nacházejí. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku

dovodil, že by Všeobecná zdravotní pojišťovna, která je zdravotní pojišťovnou sui generis, neměla být posuzována odlišně od ostatních zdravotních pojišťoven. Tak jako ostatní zdravotní pojišťovny i ona přijímá platby pojistného od pojištěnců, zaměstnavatelů a státu na všeobecné zdravotní pojištění dané zákonem č. 592/1992 Sb. a jako ostatní zdravotní pojišťovny poskytuje platby za úhrady zdravotní péče poskytované na základě veřejného zdravotního pojištění podle smluv uzavřených se zdravotnickými zařízeními. Z toho stanoviska lze dovodit, že stejný režim stanovený zákonem o informacích lze vztáhnout na všechny zdravotní pojišťovny včetně Všeobecné zdravotní pojišťovny. Je nepochybné, že zdravotní pojišťovny jsou veřejnými institucemi hospodařícími s veřejnými prostředky a jako na takové se na ně vztahuje plná informační povinnost ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o informacích. Přestože na žalovanou nelze vztáhnout znaky definované v rozhodnutí Ústavního soudu zn.III. ÚS 686/2002, kde byly definovány znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, lze na ni ale vztáhnout nálezy Ústavního soudu III.ÚS 671/02, kde bylo stanoveno, že Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky patří mezi veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a v této souvislosti lze tedy dovodit, že i ostatní zdravotní pojišťovny, které byly sice zřízeny jiným způsobem než Všeobecná zdravotní pojišťovna, mají ale pokud jde o povinnost poskytovat informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., stejné postavení jako Všeobecná zdravotní pojišťovna. Jiný výklad by byl příliš restriktivní a není důvod posuzovat Všeobecnou zdravotní pojišťovnu odlišně od ostatních zdravotních pojišťoven.

Městský soud v Praze, proto zaujal stanovisko, že žalovaná je subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, a je tedy subjektem povinným poskytnout ve smyslu tohoto zákona informace. Za této situace se proto poté, co žalobce požádal žalovanou o poskytnutí informací ve lhůtě stanovené zákonem nevyhověním žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o informacích uplatnila zákonná fikce odepření informace podle § 15 odst. 4 zákona o informacích.

Ze skutečností uvedených žalobcem i žalovanou vyplývá, že žalobce proti fiktivnímu rozhodnutí podal odvolání o němž žalovaná nerozhodla ve stanovené lhůtě, takže opět nastala fikce ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o informacích, kdy pokud nebylo o odvolání do 15 dnů rozhodnuto dochází k fikci, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí potvrzeno. Za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den následující pro uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání. V tomto případě je to den 13.10.2004. Žalovaná po uplynutí této lhůty zaslala žalobci dopis ze dne 19.10.2004 v němž uvedla, že na žalobcovu žádost o poskytnutí informací ze dne 3.9.2004 oficiálně odpověděla 30.9.2004. Odkázala na argumenty uvedené v tomto dopise a setrvala na stanovisku, že není veřejnou institucí, protože jejím zřizovatelem není stát. Z těchto důvodů setrvala na stanovisku, že není povinným subjektem k poskytnutí požadovaných informací.

Městský soud v Praze postupoval v intencích stanovených rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30.května 2007 čj: As 50/2006-68 z nichž vyplývá, že v případě, shledá-li Městský soud v Praze žalovanou povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o informacích, bude nutno považovat dopis generálního ředitele žalované ze dne 19.10.2004 za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s., neboť jak soud správně poznamenal materiální znaky takového rozhodnutí nepochybně splňuje. Nejvyšší správní soud poté nechal Městskému soudu v Praze na zvážení, zda bude vycházet z toho, že bylo vydáno již fiktivní rozhodnutí žalované a to zakládá překážku věci rozhodnuté. Kdyby bylo vycházeno z toho, že fiktivní rozhodnutí zakládá překážku rei judicatae bylo by třeba rozhodnutí (dopis) zrušit podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. pro podstatné porušení

ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zmínil, že institut fiktivního negativního rozhodnutí byl do zákona č. 106/1999 Sb. včleněn v zájmu ochrany před nečinností povinného subjektu v době, kdy tato ochrana ještě nebyla zaručena správním řádem ani soudním řádem správním. Městský soud v Praze s ohledem na tuto připomínku dospěl k závěru, že pokud tento institut byl do zákona o informacích včleněn v zájmu ochrany před nečinností povinného subjektu, nelze tuto skutečnost v tomto případě, kdy bylo povinným subjektem rozhodnuto po lhůtě stanovené pro vydání fiktivního rozhodnutí, posuzovat k tíži žalobce. Soud proto vyšel z toho, že v tomto případě žalovaný vydal rozhodnutí, v němž zaujal stanovisko k žádosti o poskytnutí informace v písemné formě a tímto rozhodnutím je dopis ze dne 19.10.2004. Soud se proto již nezabýval doplněním žaloby, která byla rozšířena i na přezkoumání fiktivního rozhodnutí a to i z toho důvodu, že toto rozšíření bylo učiněno po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby..

Městský soud v Praze posoudil zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 19.10.2004. S ohledem na skutečnosti shora uvedené, soud dospěl k závěru, že žalovaná je subjektem povinným ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, a proto napadené rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 78 odst. 1 s.ř.s. Soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení podle ustanovení § 78 odst. 4 s.ř.s.. V dalším řízení je žalovaný vázán stanoviskem soudu vysloveným v odůvodnění zrušujícího rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Městský soud v Praze, jak bylo již shora citováno, vyšel mimo jiné ze stanoviska Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku čj: 3 Ads 33/2006-57 ze dne 16.května 2007, v němž bylo zaujato i stanovisko, týkající se poskytnutí informací v podobném rozsahu jako žádal žalobce v této věci. Nejvyšší správní soud konstatoval, že se v tomto případě nejedná o poskytnutí informací o majetkových poměrech, ani o obchodní tajemství, poskytnuté informace nemohou ohrozit nebo poškodit zájmy jednotlivých zdravotnických zařízení. Soud na toto stanovisko odkázal pouze obiter dictum vědom si toho, že v souzené věci k řešení těchto otázek dosud nedošlo.

Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu byla přiznána náhrada nákladů řízení za zastoupení advokátem a za jím uhrazený soudní poplatek ze žaloby i z kasační stížnosti. Odměna advokáta byla přiznána za čtyři úkony právní služby po 1000,- Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif) ve znění do 31.8.2006 a za čtyři paušální náhrady po 75,- Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za zaplacený soudní poplatek ze žaloby a z kasační stížnosti bylo přiznáno celkem 5000,- Kč. Celkem je žalovaná povinna uhradit žalobci částku 9 300,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je možno podat kasační stížnost do 2 týdnů po doručení jeho písemného vyhotovení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Městského soudu v Praze za splnění podmínek § 102, § 103 s.ř.s..

V Praze dne 10. října 2008



Za správnost vyhotovení:

Vjeterová

JUDr. Miroslava Hrehorová, v.r.
předsedkyně senátu