

Právo na informace: veřejná instituce

Fakultní nemocnice jsou veřejnými institucemi, a tedy povinnými subjekty, ve smyslu [§ 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, čj. 10 Ca 402/2009-38)

Prejudikatura: č. 1972/2010 Sb. NSS a č. 2165/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/2003 Sb. ÚS. (sp. zn. [III. ÚS 686/02](#)) a č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. [I. ÚS 260/06](#)).

Věc: Ing. Jan B. proti Fakultní nemocnici v Motole o vydání rozhodnutí.

Žalobce požádal žalovaného písemným podáním ze dne 29. 7. 2009 podle zákona o svobodném přístupu k informacím o informace týkající se rozsahu pracovního úvazku dvou jeho zaměstnanců. Dopisem vedoucího tiskového oddělení žalovaného ze dne 5. 8. 2009 byl žalobce vyzooměn, že žalovaný nemůže informace poskytnout, neboť žádost směřuje na skutečnosti, které jsou z práva na informace vyňaty. V písemném podání ze dne 29. 9. 2009 žalobce uvedl, že se tímto obrací na nadřízený orgán, a brojí proti způsobu vyřízení své žádosti o informace. O tomto podání nebylo dosud rozhodnuto. Žalobce byl opět pouze vyzooměn dopisem vedoucího tiskového oddělení ze dne 12. 10. 2009.

Žalobce uvedl, že informace o rozsahu pracovního úvazku konkrétních zaměstnanců ve veřejných institucích financovaných z veřejných prostředků není informací týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby nebo osobním údajem ve smyslu §8a zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě osob, o jejichž rozsahu pracovního úvazku žalobce požaduje informace, se jedná o soudní znalce, kteří podle sdělení Městského soudu v Praze zpracovávají každým rokem kolem 100 znaleckých posudků. Z počtu znaleckých posudků obou znalců je zřejmé, že musí zpracovat minimálně 2 znalecké posudky za každý týden v roce. Přitom ještě vyučují na vysoké škole. Proto je ve veřejném zájmu, aby bylo zjištěno, v jakém rozsahu oba znalci byli a jsou zaměstnáváni ve veřejné instituci. Jde totiž buď o zjištění týkající se schopnosti zpracovávat znalecké posudky kvalitně a odvádět vysoce kvalifikovanou práci ve zdravotnickém zařízení, neboť obě tyto činnosti znalců mohou výrazně ovlivnit životy a zdraví mnoha osob, anebo o zjištění významného nesouladu ve vykazování časového rozsahu, který vykazují oba znalci na svoje posudky.

Žalovaný namítal, že není nadán k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu [§ 1](#) správního řádu a právním předpisem mu nebyla svěřena pravomoc k výkonu veřejné správy; žalovaný není správním orgánem ani územním samosprávným celkem ani jeho orgánem a nerozhoduje o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Žalovaný při poskytování zdravotní péče, která je hlavním předmětem jeho činnosti, nevystupuje vůči osobám v postavení nadřízenosti či podřízenosti, nerozhoduje o právech a povinnostech, není nadán vrchnostenskou pravomocí, která je určující pro oblast veřejného práva. Žalovaný tak při volbě formy písemných odpovědí žalobci vycházel ze skutečnosti, že není správním orgánem, vyřízení předmětné žádosti není správním úkonem, a po materiální stránce se tedy nejedná o rozhodnutí ve smyslu [§ 65](#) s. ř. s.

Městský soud v Praze žalobě vyhověl.

Z odůvodnění:

(...) Úvodem je třeba zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu v posuzované věci není, zda má být žalobci požadovaná informace poskytnuta, nýbrž to, zda žalovaný je povinným subjektem ve smyslu [§ 2](#) zákona o svobodném přístupu k informacím, a v kladném případě, zda svým postupem ve věci nezpůsobil nečinnost, proti které se žalobce podanou žalobou brání.

V prvé řadě tedy soud musel zvážit, zda je žalovaný povinným subjektem ve smyslu [§ 2](#) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle [§ 2 odst. 1](#) téhož zákona „[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“. Výkladem definice povinného subjektu se

judikatura

správních soudů, a dokonce i Ústavního soudu opakovaně zabývala. Nutno dodat, že původně byla povinným subjektem dle [§ 2 odst. 1](#) citovaného zákona toliko veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky, přičemž požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl z uvedeného zákona vypuštěn novelou provedenou zákonem č. [61/2006 Sb.](#), účinnou od 23. 3. 2006. Některé z níže citovaných judikátů se pak zabývají výkladem pojmu veřejná instituce na podkladě původní zákonné úpravy. To však nic nemění na dnešní použitelnosti v nich vyslovených závěrů, protože algoritmus přezkumu byl takový, že soudy nejprve hodnotily, zda posuzovaný subjekt představuje „veřejnou instituci“, a teprve poté se zabývaly otázkou, jestli jde o subjekt „hospodařící s veřejnými prostředky“.

Klíčovými rozhodnutími, v nichž podal výklad zmiňovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud, jsou nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. [III. ÚS 686/02](#), č. 30/2003 Sb. ÚS, a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. [I. ÚS 260/06](#), č. 10/2007 Sb. ÚS. V citovaném nálezu sp. zn. [I. ÚS 260/06](#) Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že je třeba „reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z ‚převahy‘ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.“ Za

relevantní

hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, Ústavní soud označil:

- způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
- hledisko osoby zřizovatele (tedy, zda je zřizovatelem instituce stát, či nikoli);
- subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli);
- existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce;
- veřejný nebo soukromý účel instituce.

V daném případě pak Ústavní soud shledal, že posuzovaný subjekt (státní podnik Letiště Praha) představuje veřejnou instituci.

Z nedávné doby lze poukázat také na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. [2 Ans 4/2009-93](#), č. 1972/2010 Sb. NSS a ze dne 15. 10. 2010, čj. [2 Ans 7/2010-175](#), č. 2165/2011 Sb. NSS, v nichž soud za povinný subjekt podle citovaného zákona označil společnost ČEZ, a. s. V naposled zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že nelze reálnou aktuální skutečností ve vnitřní struktuře posuzovaného subjektu limitovat dosah normativního příkazu a nelze namítat, že tento subjekt nemůže rozhodovat ve dvou instancích o poskytování informací jen proto, že na to není připraven. Jestliže je jeho propojení se státem (či územním samosprávným celkem) dostatečně intenzivní, pak mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány toliko státu. Tyto povinnosti totiž mohou být uloženy i dalším subjektům, na něž stáť přenesl část svých pravomocí (typicky subjektům místní a zájmové samosprávy či dalším subjektům, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) nebo s nimiž je stáť těsně majetkově spojen způsobem rozebraným v citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. [I. ÚS 260/06](#). S pravomocemi, právy a privilegii přenesenými na tyto subjekty jsou spojeny i některé povinnosti. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je mnohdy jednou z nich. Nelze ji pak omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl daný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně fakticky a organizačně připraven.

Lze tak shrnout, že z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá souhrn kritérií, které je třeba posuzovat při rozhodování o tom, zda určitý subjekt představuje veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (způsob vzniku, hledisko osoby zřizovatele, subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány posuzované instituce, existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce). U daného subjektu přitom nemusí být naplněn veřejnoprávní aspekt ve všech těchto znacích, postačí převaha znaků typických pro veřejnou instituci.

Při nedávné (výše zmiňované) novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím pak zákonodárce dokonce ještě rozšířil okruh povinných osob vymezených v jeho § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Lze sice připustit, že některým subjektům, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v citovaném zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.

Nyní tak je možné přistoupit k přezkumu samotné aplikace popsaných kritérií na žalovaného. Žalovaný je fakultní nemocnicí. Z institucionálního hlediska je jeho postavení upraveno zejména ve vyhlášce č. [394/1991 Sb.](#), o postavení, organizaci a činnosti fakultních nemocnic a dalších nemocnic, vybraných odborných léčebných ústavů a krajských hygienických stanic v řídicí působnosti ministerstva zdravotnictví České republiky (dále jen „vyhláška“)*.

Podle § 2 vyhlášky fakultní nemocnice zřizuje Ministerstvo zdravotnictví České republiky „jako rozpočtové nebo příspěvkové organizace s právní subjektivitou“.

Podle § 3 odst. 1 vyhlášky je základním úkolem fakultních nemocnic „poskytovat obyvatelstvu zdravotní péči a služby v souladu s koncepcemi příslušných medicínských oborů v oborech uvedených ve statutu, a to na dosud závazně stanoveném území, popřípadě vykonávat na svěřeném úseku státní správu“.

Podle § 3 odst. 3 vyhlášky mohou fakultní nemocnice „provádět podle zásad stanovených ministerstvem zdravotnictví a na základě dohod s tuzemskými nebo zahraničními specializovanými organizacemi, Státním ústavem pro kontrolu léčiv klinické hodnocení účinků léků a nové zdravotnické techniky“.

Podle § 3 odst. 4 vyhlášky mohou fakultní nemocnice „na základě dohod s ostatními zdravotnickými zařízeními převzít plnění jejich úkolů ve zdravotnických službách, poskytovat jim konsiliární služby a při dostatečném materiálním a personálním zajištění převzít i péči o určité skupiny nemocných“. Podle § 3 odst. 5 vyhlášky fakultní nemocnice poskytují „na základě dohod uzavřených s univerzitami, lékařskými a farmaceutickými fakultami, Institutem pro další vzdělávání lékařů a farmaceutů, Institutem pro další vzdělávání středních zdravotnických pracovníků a dalšími výchovně vzdělávacími zařízeními či organizacemi svá pracoviště k dalšímu postgraduálnímu vzdělávání lékařů a farmaceutů, ostatních zdravotnických pracovníků a k dalšímu vzdělávání středních zdravotnických pracovníků“.

Podle § 3 odst. 6 vyhlášky se fakultní nemocnice „na základě dohod s příslušnými zdravotnickými školami podílejí na odborné výuce žáků a případně i zřizují jednotlivé třídy středních zdravotnických škol“.

Podle § 3 odst. 7 vyhlášky fakultní nemocnice mohou „provádět doškolování středních nižších a pomocných zdravotnických pracovníků a rekvalifikace osob bez zdravotnického vzdělání pro funkce nižších a pomocných zdravotnických pracovníků“.

Podle § 4 odst. 1 vyhlášky ředitele fakultních nemocnic „jmenuje a odvolává ministr zdravotnictví České republiky. Jmenování se děje na základě konkursního řízení.“

Podle § 7 odst. 1 vyhlášky „[f]akultní nemocnice jsou vybraná zdravotnická a vzdělávací zařízení určená ministerstvem. Jejich odborná pracoviště jsou výukovými základnami lékařských a farmaceutických fakult a pro další vzdělávání lékařů a farmaceutů. Vybraná lůžková oddělení se označují jako kliniky.“

Podle § 7 odst. 3 vyhlášky „[f]akultní nemocnice poskytují na svých pracovištích též ambulantní služby“.

Z citovaných ustanovení plyne, že fakultní nemocnice jsou zřizovány úkonem ministerstva zdravotnictví a jsou rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi. Jejich základním úkolem je poskytovat zdravotní péči a služby a podílet se na odborné výuce a vzdělávání.

Fakultní nemocnice tedy vznikají veřejnoprávním úkonem, který činí státní orgán (ministerstvo zdravotnictví), státní orgán (ministr zdravotnictví) rovněž jmenuje a odvolává ředitele fakultní nemocnice. Účel fakultních nemocnic je veřejný: poskytování zdravotní péče a služeb a odborná výuka a vzdělávání.

V případě žalovaného tak jednoznačně dominují znaky typické pro veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pokud žalovaný argumentoval ve vyjádření k žalobě tím, že nenaplnuje definici správního orgánu obsaženou ve správním řádu, soud konstatuje, že správní řád není (až na výjimky – viz např. [§ 133 odst. 1](#) správního řádu) kompetenčním předpisem, ale předpisem procesním. Věcnou příslušnost (popřípadě nepřislušnost) správního orgánu k řešení podání učiněných dle zákona o svobodném přístupu k informacím proto nelze dovozovat z ustanovení správního řádu, ale právě ze zákona o svobodném přístupu k informacím, což soud ostatně výše učinil. Zdejší soud k této otázce tedy uzavírá, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. (...)

*) S účinností od 1. 4. 2012 zrušena zákonem č. [372/2011 Sb.](#), o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).