



ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7
tel.: 234 665 111, fax: 234 665 444
posta@uouu.cz, www.uouu.cz



Čj. UOOU-04965/23-4

ROZHODNUTÍ

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) jako příslušný nadřízený orgán podle ustanovení § 16a odst. 4 a § 20 odst. 4 a 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, rozhodl o stížnosti Kverulant.org, o.p.s., IČ: 289 25 165, se sídlem Pražská 1148, 102 00 Praha 10 (dále jen „žadatel“), na postup povinného subjektu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, IČ: 411 97 518, se sídlem Orlická 4/2020, 130 00 Praha 3, při vyřizování žadatelovy žádosti o informace ze dne 17. 3. 2023, takto:

Postup Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, spočívající v o odložení žadatelovy žádosti o informace sdělením č.j. VZP-2301589220-Z721 (I/55/23) se dle ustanovení § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, **potvrzuje**.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

[1] Žadatel se dne 17. 3. 2023 obrátil na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky (dále též „povinný subjekt“ nebo „VZP“), s žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), jíž požádal o sdělení následujících informací týkajících se práce a odměn správní a dozorčí rady dceřiné společnosti VZP ČR – Pojišťovny VZP, a.s. v letech 2017 až 2022:

1) *Předložte jmenné seznamy účasti na všech zasedáních správních rad (SR) za jednotlivé roky. Uveďte počet těchto jednání v jednotlivých letech.*

2) *Sdělte údaje o vyplacených odměnách jednotlivým členům správní rady za jednotlivé roky. Uveďte hrubou částku.*

3) *V případě, že dcera vyplatila za rozhodné období další peněžní plnění členům správní rady, sdělte výši, komu a titul plnění. Uveďte hrubou částku.*

4) *Předložte jmenné seznamy účasti na všech zasedáních dozorčích rad (DR) za jednotlivé roky. Uveďte počet těchto jednání v jednotlivých letech.*

5) Sdělte údaje o vyplacených odměnách jednotlivým členům dozorčí rady za jednotlivé roky. Uvedte hrubou částku.

6) V případě, že dcera vyplatila za rozhodné období další peněžní plnění členům dozorčí rady, sdělte výši, komu a titul plnění. Uvedte hrubou částku.

(dále jen „žádost“).

[2] Povinný subjekt žadateli dne 23. 3. 2023 zaslal sdělení o odložení žádosti o informace č.j. VZP-2301589220-Z721 (I/55/23) s odkazem na § 14 odst. 5 písm. c) InfZ pro nedostatek působnosti povinného subjektu. Ve sdělení uvádí, že VZP má povinnost poskytovat informace pouze o své činnosti. Žadatelem požadované údaje nespádají do působnosti VZP, neboť se netýkají její činnosti, ale soukromoprávního subjektu Pojišťovny VZP, a.s. (dále jen „PVZP“), tedy subjektu odlišného od VZP. PVZP je dle povinného subjektu zcela samostatnou akciovou společností řádně zapsanou ve veřejném rejstříku, přičemž činnost PVZP nespadá do působnosti VZP. VZP je právnická osoba založená zákonem č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, a jejím účelem je provádění veřejného zdravotního pojištění. VZP svoji činnost vykonává ve veřejném zájmu, v mezích a způsoby stanovenými zákonem, hospodaří s veřejnými prostředky. Naproti tomu PVZP provozuje dle povinného subjektu zcela odlišnou činnost, a to konkrétně pojišťovací činnost dle zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví. PVZP tedy poskytuje komerční pojištění, je podnikatelským subjektem, který vyvíjí svou činnost za účelem dosažení zisku, nenakládá s veřejnými prostředky. Jedná se tak o subjekt svým charakterem i činností zcela odlišný od VZP. Povinný subjekt v závěru sdělení uvádí, že pro vznik povinnosti poskytovat informace dle InfZ je rovněž nezbytné požadovanými údaji disponovat. Povinný subjekt k tomu konstatuje, že objektivně nedisponuje informacemi požadovanými v žádosti, neboť takto detailními údaji může, vzhledem k jejich charakteru, nakládat pouze subjekt, kterého se přímo týkají.

[3] Žadatel napadl výše uvedené sdělení VZP o odložení žádosti žalobou podanou k Městskému soudu v Praze, o které soud rozhodl usnesením č.j. 17 A 81/2023-50 ze dne 23. 11. 2023, jímž žadatelovu žalobu odmítl. V usnesení soud uvádí, že odložení žádosti o informace je potřeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. To znamená, že proti takovému rozhodnutí lze podat stížnost ve smyslu § 16a odst. 3 písm. a) InfZ. Tento závěr vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 11. 6. 2020, č. j. 1 As 189/2020-40 či rozsudek ze dne 23. 4. 2021, č. j. 10 As 136/2021-30). Povinný subjekt však žadateli neposkytl poučení o možnosti uplatnění tohoto opravného prostředku, pročež žadatel podal správní žalobu, ačkoliv měl s ohledem na princip subsidiarity správního soudnictví (§ 5 s. ř. s.) předem vyčerpat opravné prostředky v rámci veřejné správy. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítl a postoupil ji v souladu s § 20 odst. 5 InfZ Úřadu jako správnímu orgánu příslušnému k rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí povinného subjektu.

[4] Výše uvedené usnesení Městského soudu v Praze bylo dne 29. 11. 2023 doručeno Úřadu.

[5] Úřad obdobně jako Městský soud v Praze vyhodnotil žadatelovu žalobu podle obsahu dle § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jako stížnost dle § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. Vzhledem k tomu, že Úřad měl v předmětné věci k dispozici

pouze odkazované usnesení Městského soudu v Praze, požádal dne 5. 12. 2023 povinný subjekt o stanovisko k žadatelově stížnosti a související správní spis, kteréžto obdržel dne 8. 12. 2023.

II.

Procesní otázka určení nadřízeného orgánu

[6] Úřad se nejprve zabýval otázkou své příslušnosti k vedení stížnostního řízení v předmětné věci. Ustanovení § 20 odst. 5 InfZ stanoví, že nelze-li podle ustanovení § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad.

[7] Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky je povinným subjektem dle InfZ. Dle platné a účinné právní úpravy nelze určit její nadřízený orgán podle ustanovení § 178 správního řádu. Z tohoto důvodu je nadřízený orgán pro účely uvedeného právního předpisu určen podle ustanovení § 20 odst. 5 InfZ a je jím Úřad.

III.

Věcné posouzení stížnosti

[8] InfZ obsahové náležitosti stížnosti na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace nestanoví. Z povahy věci lze dovodit, že ze stížnosti musí být zřejmé, kdo ji činí, jakému povinnému subjektu je určena a jaké věci se týká. Pokud jde o povinnost tvrzení a povinnost důkazní, jde o základní principy spojené s jakýmikoli opravnými prostředky, třebaže u stížnosti nelze hovořit o povinnosti žadatele označit důkazy na podporu svých tvrzení, jako je tomu u účastníka správního řízení dle správního řádu. Je tedy v zájmu stěžovatele, aby své námitky proti postupu povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace vymezil co nejkonkrétněji a svá tvrzení doložil, resp. navrhl důkazy, je-li to v konkrétním případě nutné pro přezkoumání postupu povinného subjektu (srov. JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 233).

[9] V případě stížnostního přezkumu platí, že nadřízený orgán přezkoumává postup povinného subjektu v rozsahu vymezeném žadatelem s tím, že nadřízený orgán není vázán pouze námitkami žadatele. Pokud nadřízený orgán zjistí jiné než stěžovatelem tvrzené pochybení povinného subjektu, musí k tomuto zjištění při vyřizování stížnosti přihlédnout. Pokud však stěžovatel nesplní svou povinnost „tvrdit a prokázat“, nemůže později vytýkat nadřízenému orgánu, že určité nikoli zjevné pochybení povinného subjektu nebylo nadřízeným orgánem v rámci stížnostního řízení „odhaleno“. V zásadě tedy lze konstatovat, že postup povinného subjektu přezkoumává nadřízený orgán jednak z hlediska žadatelem uplatněných námitek a jednak z hlediska případné existence ze spisu zjevných pochybení. **V případě, kdy stěžovatel ve stížnosti neuvede žádné námitky, může se nadřízený orgán omezit jen na přítomnost případných zjevných pochybení, přičemž stěžovatel pak nemůže následně nadřízenému orgánu účinně vytýkat, že nadřízený orgán neobjevil „skrytou vadu“ v postupu povinného subjektu** (srov. FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 924).

[10] V případě, že se požadované informace nevztahují k působnosti žádostí osloveného povinného subjektu, povinný subjekt žádost odloží a do 7 dnů ode dne doručení žádosti sdělí tuto odůvodněnou skutečnost žadateli. Zákon nezná postoupení žádosti jinému povinnému subjektu. Sedmidenní lhůta je lhůtou pořádkovou, takže povinný subjekt může žádost odložit i po jejím uplynutí. Jedná se o specifický způsob vyřízení žádosti. Učiněno je písemným sdělením, nikoli usnesením podle správního řádu, který není při odkládání žádosti s ohledem na ustanovení § 20 odst. 4 InfZ aplikovatelný. Nejedná se ani o specifické rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 InfZ. Podle InfZ musí být žadateli odložení sděleno, přičemž toto vyrozumění musí být odůvodněné. To znamená, že povinný subjekt musí podrobně popsat, proč se požadovaná informace k působnosti povinného subjektu nevztahuje.

[11] Chybné je odkládání žádostí podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ tehdy, jestliže se žádostí oslovený subjekt necítí být povinným subjektem podle InfZ, jelikož v takové situaci žádost vůbec není způsobilá iniciovat postup dle InfZ a není tak ani možné postupovat podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ. Nesprávně je tento institut užíván také tehdy, jestliže povinný subjekt požadovanou informaci nemá, avšak ta se svým vymezením k působnosti povinného subjektu vztahuje. V tomto případě je třeba vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti pro neexistenci informace. Nesprávné je i odložení v případě, že povinný subjekt sám není původcem požadované informace, z hlediska poskytování informací totiž (s některými speciálními výjimkami) není rozhodné, kdo je původcem informace, pouze to, zda se informace vztahuje k působnosti povinného subjektu a zda ten danou informací disponuje.

[12] Obranou proti odložení žádosti je podání stížnosti podle § 16a InfZ. Z hlediska žadatele se totiž i v tomto případě jedná o nečinnost povinného subjektu při vyřízení žádosti ve smyslu § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. V obou těchto případech totiž žadateli informace poskytnuta v zákonné lhůtě nebyla, avšak dle názoru žadatele povinný subjekt informaci poskytnout měl, a tudíž považuje odložení žádosti za protiprávní. Nadřízený orgán přitom bude posuzovat pouze, zda k odložení došlo oprávněně či nikoli. Věcnou stránkou požadovaných informací se bude nadřízený orgán zabývat jen při přezkumu odložení podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ, ovšem pouze tím, zda se informace vztahuje k působnosti povinného subjektu, nikoli tím, zda má či nemá být poskytnuta (srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 704-707, 911–912).

[13] Informacemi vztahujícími se k působnosti povinného subjektu je třeba rozumět informace o činnosti povinného subjektu. Jedná se tedy nejen o informace z výkonu veřejné správy, ale o jakékoliv informace vztahující se k postavení povinného subjektu jako takového a k činnosti, kterou povinné subjekty v tomto postavení vykonávají. Se zřetelem k ústavnímu rozměru práva na informace je na místě chápat pojem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ dosti široce, neboť sama informace je Listinou základních práv a svobod „chápaná široce, tj. jako taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí“ (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007).

[14] Nutnost širokého pojetí pojmu působnost jako činnost povinného subjektu zdůraznila i aktuální judikatura, dle níž je působnost povinných subjektů dle ustanovení § 2 odst. 1 InfZ nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod. V tomto smyslu pak není ve vztahu k informační povinnosti povinných subjektů rozhodné, zda byla požadovaná informace povinným subjektem vytvořena, nebo ji tento získal z jiného zdroje. Disponuje-li povinný subjekt fakticky určitou informací, lze předpokládat, že se týká jeho působnosti, tedy že existence určité informace a její dispozice povinným subjektem nasvědčuje tomu, že tato informace se vztahuje k působnosti povinného subjektu. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že orgány veřejné moci mají podle ustanovení § 2 odst. 1 InfZ povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, a nikoliv pouze informace, ohledně nichž je působnost přímo dána. Proto pojem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ je širší a zahrnuje i případy, kdy určitá věc sice přímo nenáleží do působnosti povinného subjektu, nicméně s jeho zákonem vymezenou působností přímo či alespoň nepřímo souvisí. Proto pokud povinný subjekt s požadovanou informací disponuje, tak lze předpokládat, že tato informace se k jeho působnosti určitým způsobem vztahuje.

[15] Úřad na základě stížnosti podané oprávněnou osobou přezkoumal postup povinného subjektu podle ustanovení § 16a odst. 6 InfZ, přičemž přezkoumal, zda povinný subjekt při vyřizování žádosti o informace postupoval v souladu s ustanoveními InfZ, když žadatelovu žádost odložil.

[16] Po prostudování předloženého spisového materiálu a postupu povinného subjektu Úřad dospěl k závěru, že **žadatelova stížnost není důvodná.**

[17] Z napadeného sdělení je zřejmé, že povinný subjekt se důsledně vypořádal s odůvodněním učiněného závěru, že požadované informace se netýkají jeho působnosti. Úřad se s odůvodněním obsaženým ve sdělení ztotožňuje.

[18] Z obsahu žádosti je dle Úřadu zcela zřejmé, že se vznesené požadavky netýkají VZP, resp. její činnosti, ale týkají se subjektu odlišného od VZP, který má soukromoprávní povahu. Přitom do informační povinnosti VZP spadají dle § 2 odst. 1 InfZ pouze ty informace, které souvisí s činností VZP, nikoliv informace, které souvisí a vypovídají o činnosti odlišného subjektu.

[19] PVZP je samostatnou akciovou společností zapsanou v obchodním rejstříku, přičemž její činnost spočívá v poskytování komerčního pojištění dle zákona č. 277/2009 Sb. Předmět činnosti PVZP je zcela neodvislý od veřejnoprávní povahy činnosti povinného subjektu, který podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně, provádí veřejné zdravotní pojištění a který je při této činnosti dále vázán zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

[20] VZP je ovládající osobou a jediným akcionářem PVZP, přičemž tuto formu dohledu vykonává prostřednictvím osob, jimiž jsou z její vůle obsazovány orgány společnosti. K tomu

Ize doplnit, že VZP jako jediný akcionář PVZP obsazuje představenstvo a dozorčí radu akciové společnosti výhradně vlastním rozhodnutím (k tomu srov. ustanovení §§ 12, 398, 435 a násl. zákona č. 90/2012, o obchodních korporacích) a má tak na tvorbu orgánů PVZP prakticky neomezený vliv. Tímto vymezením formy dohledu VZP nad PVZP však jakákoliv další spojitost povinného subjektu s PVZP končí, neboť skrze dohled vykonávaný konkrétními osobami nelze dle Úřadu vyvozovat povinnost VZP disponovat žadatelem požadovanými informacemi. Povinnost dispozice VZP s žadatelem požadovanými informacemi jakožto hlavního akcionáře PVZP nevyplývá ani ze zákona č. 90/2012, o obchodních korporacích, kterým se postavení hlavního akcionáře řídí. Nadto žadatel žádný právní předpis, ze kterého by povinnost VZP požadovanými informacemi, týkajícími se od ní odlišného subjektu, disponovat, výslovně vyplývala neuvedl.

[21] K výše uvedenému je nutno dodat, že Úřad setrvává na svém závěru, který je žadateli znám ze sdělení Úřadu č.j. UOOU-02450/23-4 ze dne 7. 9. 2023, tj., že PVZP není povinným subjektem dle InfZ, neboť nenaplňuje ani znaky veřejné instituce ani znaky veřejného podniku.

[22] S ohledem na obsah žádosti a zákonem vymezenou působnost VZP je zcela zřejmé, že předmětná žádost o poskytnutí informací směřuje mimo zákonem vymezenou působnost povinného subjektu, a proto byl postup spočívající v odložení žádosti dle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ zcela na místě. Povinný subjekt je povinen vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem a pokud v rámci své činnosti fyzicky disponuje některými informacemi, mělo by to být pouze v souvislosti s výkonem jeho zákonné působnosti. Požadované informace nespádají do působnosti povinného subjektu a povinný subjekt nemá povinnost je znát či mít.

IV. Závěr

[23] S ohledem na výše uvedené shledal Úřad postup povinného subjektu spočívající v odložení žadatelovy žádosti dle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ v souladu se zákonem. Proto v souladu s ustanovením § 16a odst. 6 písm. a) InfZ postup povinného subjektu potvrdil.

[24] Z výše uvedených důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 16a odst. 9 InfZ nelze odvolat.

Praha 8. února 2024

Mgr. Lenka Kopřivová
vedoucí oddělení rozhodování

Rozdělovník:

1. Kverulant.org, o.p.s., Pražská 1148, 102 00 Praha 10, ID DS: cryemer
2. Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Orlická 4/2020, 130 00 Praha 3, ID DS: i48ae3q