**ANALÝZA TRANSPARENTNOSTI V SLOVENSKOM ZDRAVOTNÍCTVE**

**Oliver Fecsu, Ján Ivančík,** August 2019

1. **Analýza sprístupňovania informácií Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou na základe žiadostí podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám - dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti**

**1.Základné právne východiská:**

***a) Zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou v znení neskorších predpisov***

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou

*§18 ods. 1 písm. a) vykonáva dohľad nad verejným zdravotným poistením*

***písm. b) vykonáva dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti tým, že dohliada na správne poskytovanie zdravotnej starostlivosti a za podmienok ustanovených týmto zákonom (***[***§ 50 ods. 2***](https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/581/20190301#paragraf-50.odsek-2)***,***[***3***](https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/581/20190301#paragraf-50.odsek-3)***a***[***10***](https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/581/20190301#paragraf-50.odsek-10)***)***

*§43 Výkon dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou*

*1) Úrad v rámci výkonu dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou [§ 1 písm. d)] vykonáva*

***a) dohľad na diaľku nad*** *zdravotnými poisťovňami, platiteľmi poistného,* ***poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti****, poistencami a inými osobami, ktorým osobitný predpis ukladá povinnosti,*

***b) dohľad na mieste nad*** *zdravotnými poisťovňami, platiteľmi poistného a* ***poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti (ďalej len „dohliadaný subjekt”)****.*

*(11)*

*Na výkon dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.*

***b) Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov***

*§ 3*

*1) Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.*

***Obmedzenia prístupu k informáciám***

***§ 9 Ochrana osobnosti a osobných údajov***

***(1)***

*Informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti a súkromia fyzickej osoby, písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby alebo jej prejavov osobnej povahy povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon, alebo s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutej osoby. Ak dotknutá osoba nežije, taký súhlas môže poskytnúť jej blízka osoba Ustanovenia osobitných predpisov tým nie sú dotknuté.*

*(2)*

*Informácie o osobných údajoch fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom,9) povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje zákon, alebo na základe predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby. Ak dotknutá osoba nemá spôsobilosť na právne úkony, taký súhlas môže poskytnúť jej zákonný zástupca.16) Ak dotknutá osoba nežije, taký súhlas môže poskytnúť jej blízka osoba.*

***§ 11***

***Ďalšie obmedzenia prístupu k informáciám***

*(1)*

*Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak*

*h) sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov, okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy*

**Sprístupňovanie informácií o výsledku dohľadu úradu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám**

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou je právnickou osobou, ktorá je v zmysle zákona č. 581/2004 Z.z. oprávnená za podmienok ustanovených týmto zákonom vykonávať dohľad nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti tým, že dohliada na správne poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

V súvislosti s vykonávaním dohľadu nad správnosťou poskytovania zdravotnej starostlivosti poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti úrad prijíma podania zo strany občanov. V oblasti poskytovania zdravotnej a ošetrovateľskej starostlivosti úrad v roku 2017 prijal 1749 podaní, pričom najčastejšie bola predmetom podania nespokojnosť s postupom pri liečbe.[[1]](#footnote-1) Úrad na svojom webovom sídle každoročne zverejňuje správy o svojej činnosti, ktorých súčasťou je kapitola o štatistickom prehľade oblasti dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti.[[2]](#footnote-2)

Súčasťou štatistického výstupu je okrem iného počet podaní, ich rozdelenie podľa predmetu, opodstatnenosti, jednotlivých špecializovaných odborov, ktorých sa opodstatnené podanie týkajú, či informácie o počte dohľadov a ich opodstatnenosti v prípade poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti- nemocníc, či pokuty uložené jednotlivým poskytovateľom zdravotnej starostlivosti pre porušenia zákonných ustanovení.

Správa o činnosti úradu je však súhrnnou správou, pričom neobsahuje detailnejšie informácie o vybavení jednotlivých podnetov. Informácie, ktoré úrad zverejňuje o jednotlivých podaniach však v prípade nemocníc (z opodstatnených podaní sa až 50,23% týkalo zariadení ústavnej starostlivosti) neobsahujú údaje o jednotlivom oddelení, prípadne konkrétnom zamestnancovi zodpovednom za pochybenie v súvislosti s poskytnutím zdravotnej starostlivosti.

Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „infozákon“) rozlišuje dva režimy prístupu k informáciám- zverejňovanie a sprístupňovanie. Vo všeobecnosti sa zároveň uplatňuje zásada „čo nie je tajné, je verejné**“. Povinné osoby majú v zmysle infozákona povinnosť sprístupniť tie informácie, ktoré majú k dispozícii, ak neexistuje zákonný dôvod obmedzenia sprístupnenia informácie.**

**Cieľom tejto analýzy je posúdiť, do akej miery je možné sprístupniť informácie o výsledku dohľadovej činnosti úradu v prípadoch nesprávneho poskytnutia zdravotnej starostlivosti a teda tých prípadoch, kedy boli podnety fyzických osôb podané v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti vyhodnotené ako opodstatnené. Analýza sa ma zamerať na to, či je možné sprístupniť informácie v rozsahu, ktorý lekár, prípadne ktoré oddelenie, resp. špecializované pracovisko poskytovateľa zdravotnej starostlivosti pochybilo pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti.**

Transparency International Slovensko (ďalej ako „TIS“) už v minulosti zasielalo žiadosť o poskytnutie informácií v rozsahu, ktorý zahŕňal vyššie uvedené kritériá. Nasledujúce časti analýzy sa zamerajú na tri hlavné príčiny, ktoré môžu viesť k odmietnutiu sprístupniť informácie, resp., ktoré by mohli brániť sprístupneniu informácií. Týmito príčinami sú:

***a) povinná osoba nemá informácie k dispozícii v požadovanom rozsahu (§3 ods. 1 infozákona)***

***b) požadované informácie týkajúce sa informácií o mene a priezvisku lekára možno považovať za osobný údaj (§9 ods. 2 infozákona)***

***c) ak by sa informácia týkala výkonu dohľadu orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov, okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku dohľadu (§11 ods. 1 písm. h) infozákona)***

Okrem vyššie uvedených informácií môže zakázať sprístupnenie požadovaných informácií osobitný predpis. Zákon č. 581/2004 Z.z. neobsahuje ustanovenia, ktoré by výslovne zakazovali sprístupňovanie informácií o výsledku dohľadu vykonávanom úradom v prípadoch, ktorá je predmetom analýzy.

**a)** V prípade nesprístupnenia informácií, ktoré má povinná osoba (úrad) k dispozícii v rozsahu požadovanom žiadateľom o informácie, je argumentačný priestor žiadateľ v prípade podania opravného prostriedky značne zúžený. Okrem skutočnosti, že žiadateľ by pre úspešné uplatnenie odvolania musel preukázať, že povinná osoba má dané údaje fakticky v dispozícii, musí zároveň preukázať, že spracovanie informácie do požadovanej podoby nie je vo svojej podstate vytváraním kvalitatívne novej informácie.

Infozákon neukladá povinnej osobe povinnosť na základe infožiadosti vytvárať informácie, ktoré ešte nemá k dispozícii. V praxi dochádza k rozličným situáciám, pričom je potrebné rozlišovať medzi vytvorením úplne novej informácie (v podobe vypracovania analýz, rozborov, stanovísk, výkladom právnych predpisov) a určitého kvalifikovaného spôsobu spracovania informácie, ktoré sa u povinnej osoby nachádzajú, v dôsledku čoho vzniká kvalitatívne nová informácia. Na druhej strane, o vytvorenie novej informácie sa nejedná v prípade, ak na prípravu odpovede na infožiadosť postačuje určité mechanické vyhľadanie a zhromaždenie údajov, ktoré sa u povinnej osoby nachádzajú, a ktoré musia byť vyhľadané v rozličných dokumentoch a spracované do odpovede o infožiadosti. V takom prípade majú byť požadované informácie sprístupnené. Tieto prípady je potrebné rozlišovať predovšetkým na základe miery intelektuálnej náročnosti činnosti potrebnej na prípravu odpovede na infožiadosť.[[3]](#footnote-3)

Práve na základe rozličných prípadov z praxe je odlíšenie situácií, kedy ide len o určité mechanické spracovanie informácií a teda sa nová informácia nevytvára, a naopak o kvalifikované spracovanie informácií, ktoré vyžaduje určitú intelektuálnu náročnosť spracovania, kľúčové. Povinná osoba musí tieto dve situácie riadne vyhodnocovať a rozhodovať na základe prísneho individuálneho posúdenia prípadu, pričom nemôže automaticky uplatniť dôvod nesprístupnenia informácie, ak ju nemá spracovanú v požadovanom rozsahu na jednom mieste, prípadne v jednom dokumentu. Dôvodom odmietnutia žiadosti o informácie nemôže byť ani prípad, ak ide o zber a spracovanie väčšieho množstva informácií, avšak rešpektujúc zásadu, že zjavné zneužitie práva nepožíva právnu ochranu (prípady vyžiadania si extrémneho množstva informácií v rozsahu a spôsobom, na ktoré by povinná osoba v rozumnej miere nemohla vynaložiť personálne kapacity v určitom časovom období).

TIS sa obrátilo v marci 2018 so žiadosťou na úrad, pričom požadovalo informácie o podnetoch, ktoré úrad vyhodnotil ako opodstatnené a ktorých predmetom bola nesprávne poskytnutá zdravotná starostlivosť v štátnych a fakultných nemocniciach za rok 2017. Podľa Správy o činnosti úradu za rok 2017, z celkovo 1079 podaní riešených dohľadmi nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti (a ošetrovateľskej starostlivosti) bolo 175 vyhodnotených ako opodstatnených.

Počet 175 podaní v rozsahu meno lekára, identifikátor lekára, názov pracoviska lekára, obec, špecializácia lekára, predmet podania, stručný popis porušenia povinnosti lekára, sankcia či iné opatrenie, ktoré určil úrad a spôsob nápravy predstavoval v bodoch infožiadosti TIS z marca 2018 o mene lekára, identifikátore lekára, stručnom popise porušenia a spôsobe nápravy dôvod odmietnutia sprístupnenia informácie z dôvodu, že danými informáciami v čase podania žiadosti nedisponoval. Okrem iného dôvodom odmietnutia sprístupnenia informácií z dôvodu, že nimi úrad nedisponuje bola aj skutočnosť, že v čase rozhodovania o infožiadosti sa podľa vyjadrení úradu správa o činnosti ešte iba pripravovala.

Odhliadnuc od skutočnosti, že úrad by v určitej časti žiadosti informácie sprístupnil odkazom na správu o činnosti v zmysle §7 infozákona, ak by v danom čase bola zverejnená, je dôležité pristúpiť k posúdeniu, či dôvodom odmietnutia žiadosti v rozsahu meno lekára, identifikátor, špecializácia lekára, stručný popis konania, ktorého sa lekár dopustil a spôsob nápravy a jeho realizácia je skutočnosť, že úrad takýmito informáciami v čase podania žiadosti disponuje, resp. či by ich poskytnutie v požadovanom rozsahu predstavovala vytvorenie informácie novej a teda by existoval dôvod na odmietnutie sprístupnenia informácie.

Úrad v tejto súvislosti argumentuje práve nutnosťou vytvorenia novej informácie, pričom procesy vedúce k takémuto spracovaniu predstavujú pre úrad neprimerané úsilie prekračujúce rámec jednoduchej operácie. **Úrad pripúšťa, že tieto informácie sú v dispozícii v jednotlivých pobočkách úradu, ktoré sa nachádzajú v každom samosprávnom kraji SR, no ich zber a spracovanie z jednotlivých spisov týkajúcich sa výkonu dohľadu by predstavoval pre úrad neprimerané personálne zaťaženie kapacít úradu.**

Úrad teda týmito informáciami v danom rozsahu disponuje. Pri vykonávaní dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti, či už na mieste alebo diaľkovo, pri preverovaní skutkového stavu úrad bezpochyby prešetruje aj individuálnu zodpovednosť konkrétnych lekárov, ktorí mali svojím postupom poskytnúť nesprávnu zdravotnú starostlivosť. Dohľadové spisy takisto obsahujú informácie o popise konania, ktorého sa konkrétny lekár dopustil.

Predseda úradu sa vo svojom rozhodnutí vo vzťahu k TIS ako žiadateľovi o informácie z apríla 2018 okrem iného odvoláva na rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 2 Sžo 190/2008, ktorý citoval v rozsahu, v ktorom o informáciách nemožno vyvodzovať, že ňou je aj poskytovanie informácií zo spisov, prípadne ak by informáciou malo byť štatistické spracovanie údajov zo stoviek spisov podľa pokynov, resp. požiadaviek žiadateľa.

Táto skutočnosť, ktorá je citovaná v rozhodnutí Najvyššieho súdu SR má predovšetkým ochrániť povinné osoby pred takými žiadosťami o informácie zo strany fyzických osôb, ktorých predmetom by bol neprimerane extenzívny rozsah vyžiadaných informácií, pričom personálne a časové kapacity potrebné na vybavenie danej žiadosti by mohli ochromiť činnosť povinnej osoby. Avšak z toho rozhodnutia NS SR nie je možné usudzovať, že nie je možné nesprístupniť žiadnu informáciu zo spisu, resp. viacerých spisov, kedy ide o extrahovanie informácií z daných dohľadových spisov a v žiadnom prípade nie o vytváranie novej informácie. Povinná osoba musí skúmať dané prípady prísne individuálne, pričom nemôže v každom prípade konštatovať, že nie je možné sprístupniť informácie zo spisov.

Kvantita vyhľadávaných informácií a vytváranie „nových“ informácií patria v praxi povinných osôb medzi najčastejšie dôvody odmietnutia sprístupnenia informácií. Povinné osoby často v daných prípadoch nepostupujú tak, ako to vyžaduje infozákon a zákonné vedenie správneho konania, kedy správny orgán posudzuje každý prípad prísne individuálne na základe konkrétneho skutkového stavu, ktorý musí byť riadne odôvodnený.

**Z hľadiska možnosti sprístupnenia informácií o výkone dohľadu úradom do budúcnosti, ak by prekážkou mali byť vyššie uvedené dôvody, zdôrazňujeme, že úrad by mal prísne posudzovať každú jednotlivú žiadosť, pričom by mal dbať na skutočnosť, že zvýšená záťaž na personálne kapacity či časové kapacity potrebné na vybavenie žiadosti nemôže sama o sebe vytvárať prekážku sprístupnenia informácií, najmä ak neprekračuje rámec rozumnej miery.**

**V tomto prípade z hľadiska verejného záujmu na slobodný prístup k informáciám môže byť prijateľnejším a efektívnejším riešením zahrnutie vyššie uvedených informácií do správy o činnosti, ktorú úrad každoročne vydáva. Vzhľadom na doterajší rozsah zverejnených informácií správy o činnosti z roku 2017 v posudzovanom bode je evidentné, že úrad spolupracoval pri zostavovaní štatistických údajov uvedených v správe s jednotlivými pobočkami úradu (8 útvarov na území SR). Dostupnosť informácií v rozsahu/formáte, v akom ho požadovala TIS vo svojej infožiadosti, resp. v obdobnom formáte, by zaručil široký prístup verejnosti k požadovaným údajom, pričom tomu, tak ako v prípade zverejňovania informácií o výške uložených sankcií jednotlivým poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, nebráni žiaden právny predpis.**

**Tieto informácie by boli súčasťou správy o činnosti úradu, ktorá je upravená zákonom č. 581/2004 Z.z., pričom vzhľadom na právnu úpravu ustanovení o správe činnosti úradu nie je nevyhnutné pristúpiť k legislatívnym zmenám, ktoré by úradu priamo v texte zákona prikazovali zverejňovať informácie, ktoré boli predmetom žiadosti TIS.**

**b)** požadované informácie v žiadosti TIS vo vzťahu k uvedeniu mena, priezviska a identifikačného čísla lekára môžu vo vzťahu k Nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady č. 2016/679 (ďalej ako „GDPR“), resp. zákona č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov predstavovať dôvod pre nesprístupnenie informácií.

V zmysle čl. 4 ods. 1 GDPR osobnými údajmi sú akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby (ďalej len „dotknutá osoba“); identifikovateľná fyzická osoba je osoba, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä odkazom na identifikátor, ako je meno, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, alebo odkazom na jeden či viaceré prvky, ktoré sú špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu tejto fyzickej osoby.

V tomto kontexte je nepochybné, že údaj o mene a priezvisku lekára v spojení s identifikátorom lekára, prípadne konkrétnym pracoviskom (napr. ambulancia, oddelenie v nemocnici) predstavuje osobný údaj. Slovenská lekárska komora (ďalej len „SLK“) zverejňuje na svojom webovom sídle [zoznam lekárov](https://lekom.sk/files/2/Register/Register%20SLK%2007.03.2019.xls%20%20%5bre%C5%BEim%20kompatibility%5d.pdf), ktorí sú zapísaní do SLK, pričom rozsah zverejnených informácií zahŕňa: meno, priezvisko lekára, názov poskytovateľa zdravotnej starostlivosti u ktorého/pre ktorého vykonáva lekársku činnosť, obec a odbor praxe. SLK vymedzila ako právny základ spracúvania týchto osobných údajov čl. 6 ods. 1 písm. c) GDPR, ktorým je *„spracúvanie je nevyhnutné na splnenie zákonnej povinnosti prevádzkovateľa“.* Predmetnázákonná povinnosť vyplýva zo zákona č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 64 zákona č. 578/2004 Z.z.). Takto poskytovaný rozsah údajov širokej verejnosti SLK vyhodnocuje ako právne súladný, s čím sa TIS v plnej miere stotožňuje.

Pre účely tejto analýzy je ale kľúčové, či je možné sprístupniť také informácie, ktoré sa týkajú konkrétne identifikovaného lekára na základe identifikačných znakov: meno, priezvisko, identifikačné číslo v spojení s údajom, že takýto lekár v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti postupoval nesprávne, pričom takýto záver vyslovil Úrad na základe opodstatneného podnetu fyzickej osoby. Súčasťou takto sprístupnených informácií by mali byť aj popis podania či charakteristika konania, ktorého sa mal lekár dopustiť.

Vychádzajúc zo zásady zákonnosti spracúvania osobných údajov, kedy je spracúvania zákonné iba vtedy a v takom rozsahu, ak je splnená niektorá z podmienok v zmysle čl. 6 ods. 1 GDPR. V uvedenom prípade prichádza do úvahy predovšetkým podmienka podľa písm. f) a teda,   
*„spracúvanie je nevyhnutné na účely oprávnených záujmov, ktoré sleduje prevádzkovateľ alebo tretia strana, s výnimkou prípadov, keď nad takýmito záujmami prevažujú záujmy alebo základné práva a slobody dotknutej osoby, ktoré si vyžadujú ochranu osobných údajov, najmä ak je dotknutou osobu dieťa.“*

Tento právny základ spracúvania osobných údajov (zverejňovania zo strany prevádzkovateľa- v tomto prípade úradu, resp. tretej strany) je však v praxi najproblematickejší, nakoľko si vyžaduje dôkladné posúdenie prevahy oprávneného záujmu nad právami dotknutých osôb-lekárov, pričom nemá jasnú oporu v osobitnom právnom predpise, zmluve, súhlase dotknutej osoby, či verejnom záujme. Avšak existencia oprávneného záujmu je v danom prípade zreteľná.

Právo verejnosti na slobodný prístup k informáciám ako prevažujúci verejný záujem nad právami lekárov na ochranu súkromia/ ochranu osobných údajov je v tomto prípade posilnené dvomi skutočnosťami:

1. požadované informácie sa týkajú výsledkov dohľadovej činnosti iniciovanej zo strany občanov, ktorým bola poskytnutá zdravotná starostlivosť, a to spôsobom, ktorý bol zo strany úradu vyhodnotený ako nesprávny

2. dohľadová činnosť sa týka poskytovania zdravotnej starostlivosti, v danom prípade ide teda o otázky súvisiace s hodnotami akými je život a zdravie človeka

**Poskytovanie zdravotnej starostlivosti vo všeobecnosti možno hodnotiť ako vec verejného záujmu, preto aj informácie v súvislosti s jej nesprávnym poskytovaním je možné považovať za vec verejného záujmu. Pri súčasnom obmedzení prístupu k osobným údajom osôb, ktorým bola takýmto spôsobom poskytnutá zdravotná starostlivosť je nepochybné, že je nielen v záujme tejto osoby, ale aj v záujme širokej verejnosti disponovať informáciami o pochybeniach v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Dôkazom celospoločenského záujmu o túto tému je vysoký záujem jednotlivých printových a televíznych médií, ktoré prinášajú desiatky prípadov ročne, pričom sa na nich obracajú jednotlivé fyzické osoby, ktorým bola takýmto spôsobom zdravotná starostlivosť poskytnutá.**

Je potrebné poznamenať, že pri hodnotení, či právo verejnosti na slobodný prístup k informáciám o výsledkov dohľadovej činnosti Úradu vo vzťahu k odôvodnenosti podnetov voči lekárom prevažuje nad ochranou osobných údajov lekárov, sa neopomína ani pripomenutie, že účel sprístupnenia týchto informácií nemá byť vnímaný vo vzťahu k jednotlivým lekárom difamačne. Práve z dôvodu ochrany hodnôt- život a zdravie človeka, na ktorej sa lekári svojou každodennou odbornou prácou podieľajú, je oprávnený záujem verejnosti na informácie o kvalite a správnosti poskytovania zdravotnej starostlivosti nespochybniteľný. Zvyšovanie povedomia verejnosti o správnosti poskytovania zdravotnej starostlivosti zároveň môže zvýšiť tlak na zvyšovanie kvality poskytovania tejto starostlivosti a zároveň by mohol viesť k znižovaniu negatívneho obrazu o zdravotníctve u časti verejnosti v prípadoch, kedy sú pochybenia zo strany lekárov vyhodnotené na základe podnetov ako neopodstatnené, resp. smerom k verejnosti komunikované spôsobom, ktorý znižuje dôveru v poskytovateľa zdravotnej starostlivosti.

Ak by úrad v tomto bode vyhodnotil, že sprístupňovanie takto požadovaných údajov nie je možné, najmä z hľadiska možného porušovania právnych predpisov o ochrane osobných údajov, odporúčame, aby správa o činnosti úradu obsahovala namiesto údajov o konkrétnom lekárovi, údaje o poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti (nemocnica, ambulancia a iné) a konkrétnom oddelení, na ktorom došlo ku konaniu, kedy úrad konštatoval nesprávne poskytnutie zdravotnej starostlivosti, pri súčasnom zachovaní stručnej charakteristiky popisu konania, prípadne uloženie sankcie a nápravy. Takýto rozsah sprístupňovania nie je zákonne obmedzený.

**c)** možné obmedzenie vo vzťahu k informácii, ktorá by sa týkala výkonu dohľadu v zmysle §11 ods. 1 písm. h) a teda ak sa *informácia týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy* sa v danom prípade neuplatní, nakoľko požadované informácie sa týkajú výsledku dohľadu, ktorý predstavuje výnimku z obmedzenia sprístupnenia informácie podľa daného ustanovenia.

Vo vzťahu k sprístupneniu informácie o opodstatnených podnetoch fyzických osôb na nesprávne poskytovanie zdravotnej starostlivosti je potrebné poznamenať, že informácie týkajúce sa mena lekára, stručného popisu podnetu, charakteristiky konania, ktorého sa mal dopustiť, prípadne uloženej sankcie nie sú sami o sebe informáciami o výkone dohľadu. Výsledkom dohľadu vo všeobecnosti má byť informácia, či bol zákon porušený, ktorý subjekt ho porušil, v čom spočívalo dané porušenie a aké právne následky z toho pre porušiteľa plynú. Nepochybne požadované informácie zo strany TIS spadajú do tejto kategórie informácií, pričom TIS požadovalo len tie informácie, ktoré sa týkali výsledkov dohľadu, kedy bolo konštatované, že podnet fyzickej osoby bol vyhodnotený ako opodstatnený.

V danom prípade neboli požadované ani informácie týkajúce sa jednotlivých úkonov úradu, ktoré by bolo možné charakterizovať ako informácie týkajúce sa výkonu dohľadu. Zároveň išlo o také informácie, ktoré sa vzťahujú k ukončeným dohľadom, pričom účelom obmedzenia prístupu k informáciám podľa §11 ods. 1 písm. h) je predovšetkým nerušený výkon kontroly, dohľadu, resp. dozoru, ktorý ešte prebieha.

Tento bod nepredstavuje prekážku sprístupnenia informácií, pokiaľ sa informácie budú striktne týkať výsledku dohľadovej činnosti. **V danom prípade sa javí ako vhodné a účelné, aj v súlade s argumentáciou v bode a) vyžiadať si protokol v zmysle §47 zákona č. 581/2004 Z.z., ako dokument, ktorý sa vzťahuje k výsledku kontroly a ktorého sprístupnenie výslovne tento zákon nezakazuje, po obmedzení prístupu k tých informáciám v protokole, ktoré sú chránené osobitnými predpismi (princíp selekcie).**

Sprístupnenie informácie o výsledku kontroly, dozoru alebo dohľadu (napr. protokol) alebo výsledné rozhodnutie by nemohlo byť na základe uvedeného ustanovenia infozákona odmietnuté. Nesprístupnené by mohli byť iba v prípade, ak by osobitný predpis takéto sprístupnenie výslovne zakazoval. Zákon č. 581/2004 Z.z. takéto zakazujúce ustanovenie neobsahuje.[[4]](#footnote-4)

V zmysle §43 ods. 11 zákona č. 581/2004 Z.z. sa na výkon dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Vo vzťahu k infozákonu je však relevantné, že možnosť obmedzenia sprístupnenia informácie a naopak sprístupnenie informácie o výsledku konania **sa má vzťahovať len na konania, ktoré osobitný predpis explicitne ustanovuje ako výkon kontroly, dohľadu alebo dozor a ktoré sú právoplatne ukončené spôsobom, ktoré ustanovuje osobitný predpis.[[5]](#footnote-5)** Takým predpisom je aj zákon č. 581/2004 Z.z., ktorý explicitne ustanovuje výkon dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou a jeho ukončenie podľa §47 ods. 4, kedy *„dohľad je skončený v deň prerokovania písomných námietok dohliadaného subjektu proti protokolu alebo márnym uplynutím lehoty určenej podľa*[*§ 45 ods. 2 písm. c)*](https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/581/20190301#paragraf-45.odsek-2.pismeno-c)*. Ak sa dohliadaný subjekt alebo jeho splnomocnený zástupca nedostaví na prerokovanie písomných námietok proti protokolu, dohľad je skončený dňom, ktorý bol určený na prerokovanie písomných námietok proti protokolu.“*

**Záver:**

**S ohľadom na vyššie uvedené argumenty, je sprístupnenie informácií, ktoré boli predmetom analýzy, z hľadiska infozákona pri uplatnení pravidla selekcie** (predovšetkým vo vzťahu k ochrane osobných údajov pacientov) **v súlade s právnymi predpismi**. Dôvody obmedzenia sprístupnenia informácií o opodstatnených podnetoch vo vzťahu ku konkrétnym lekárom, resp. v prípade nemocníc minimálne vo vzťahu ku konkrétnym oddeleniam vychádzali predovšetkým z predpokladu úradu, že takéto informácie nemá úrad k dispozícii v zmysle §3 ods. 1 infozákona, resp. by musel vytvárať nové informácie ich spracovaním z jednotlivých dohľadových spisov, ktoré majú k dispozícii jednotlivé pracoviská úradu. Tento predpoklad sa však pri počte uvedených opodstatnených podaní na nesprávne poskytovanie zdravotnej starostlivosti ukázal iba ako čiastočne opodstatnený.

Je pravdou, že úrad by pre spracúvanie požadovanej infožiadosti musel vynaložiť vyššie personálne a časové kapacity, no nie v extenzívnej, či neprimeranej miere. Navyše ide o spracovanie informácií, ktoré úrad má k dispozícii, a teda ide iba o určitý „výťah“ konkrétnych informácií zo spisu, pričom takáto činnosť nenapĺňa podstatu vytvárania novej informácie ako ju definuje odborná literatúra.

Osobitnou otázkou je možnosť sprístupnenia protokolu v zmysle §47 zákona č. 581/2004 Z.z. ako dokumentu, prerokovaní námietok ku ktorému sa končí výkon dohľadu, a teda obsahuje informácie o výsledku dohľadu a to zistené skutočnosti pri výkone dohľadu.

1. **Všeobecná zdravotná poisťovňa- analýza sprístupňovania informácií nad rámec zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám**

**1. Úvod**

Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. (ďalej len „VŠZP“) vznikla 1.7.2005 transformáciou Všeobecnej zdravotnej poisťovne (zakladateľská listina z 22.3.2005). V súčasnosti ide o akciovú spoločnosť so 100% majetkovou účasťou štátu, pričom štát ako jediného akcionára zastupuje Ministerstvo zdravotníctva SR. Z pohľadu zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov (ďalej len „infozákon“) má postavenie povinnej osoby v zmysle §2 ods. 3, ako osobou založenou štátnym orgánom.

V prípade povinných osôb v zmysle §2 ods. 3 infozákona sa uplatňuje tzv. obmedzená informačná povinnosť, pričom v zmysle §3 ods. 2 infozákona povinná osoba sprístupní iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.

Všeobecná zdravotná poisťovňa vo svojich rozhodnutiach v správnych konaniach vo veci slobodného prístupu k informáciám, v ktorých bola účastníkom TIS, **vymedzila svoju informačnú povinnosť v rozsahu §2 ods. 3 infozákona, ale takisto v rozsahu svojej rozhodovacej činnosti.** Konkrétne, ak rozhoduje o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v rozsahu svojej rozhodovacej činnosti, t.j. vo veci schvaľovania plánovanej ústavnej zdravotnej starostlivosti v inom členskom štáte podľa ustanovenia §9f zákona č. 580/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov a vo veci výkazu nedoplatkov podľa ustanovenia §17a tohto zákona.

**2. Základné právne východiská**

***a) Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov***

*§ 2 ods. 1*

*Osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.*

*§2 ods. 2*

*Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona.*

*§2 ods. 3*

*Povinnými osobami sú ďalej aj právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2.*

*§3 ods. 2*

*Povinná osoba podľa § 2 ods. 3 sprístupní iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.*

***b) zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov***

*§2 ods. 2*

*Vykonávanie verejného zdravotného poistenia je činnosť vo verejnom záujme, pri ktorej sa hospodári s verejnými prostriedkami. Verejné zdravotné poistenie vykonávajú zdravotné poisťovne za podmienok ustanovených v osobitnom predpise.*

***c) zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou v znení neskorších predpisov***

**3. Rozsah informačnej povinnosť Všeobecnej zdravotnej poisťovne**

Pre rozsah informačnej povinnosť sú teda smerodajné ustanovenia §2 ods. 1 a ods. 3 infozákona v spojení s §3 ods. 2 infozákona. VŠZP ako právnická osoba oprávnená rohodovať v zákonom vymedzených prípadoch o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy poskytuje aj informácie na základe vyššie uvedených prípadov nad rozsah ustanovenia §3 ods. 2.

V súvislosti s postavením VŠZP ako povinnej osoby podľa §2 ods. 3 infozákona je podstatné, podobne ako pri iných povinných osobách v zmysle tohto ustanovenia, posúdiť rozsah informačnej povinnosti nielen z hľadiska jeho legálneho vymedzenia v infozákone, ale najmä z ústavne konformného hľadiska v zmysle čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky v kontexte nálezu Ústavného súdu SR I.ÚS 236/06.

Ústavný súd v ňom okrem iného konštatoval nasledovné: *„...možno dospieť k záveru, že plná informačná povinnosť voči každému je z hľadiska čl. 26 ods. 4 ústavy namieste buď vtedy, keď ide o subjekt, ktorý hospodári s verejnými financiami, resp. nakladá s majetkom štátu alebo obcí, alebo vtedy, ak ide o subjekt, ktorý bol kreovaný zákonom alebo na základe zákona, ktorý patrí do oblasti verejného práva****. V  týchto prípadoch je daný verejný záujem na plnej informačnej povinnosti, ktorý potláča do úzadia prípadný záujem týchto subjektov na ochrane ich práv a slobôd“***

Toto rozhodnutie tak pri ústavne konformnom výklade uprednostnilo vo vymedzených prípadoch právo na slobodný prístup k informáciám verejnosti aj v prípade povinných osôb v zmysle §2 ods. 3 infozákona, a to v rozsahu plnej informačnej povinnosti, nielen vymedzenej rozhodovacou činnosťou povinnej osoby a ustanovením §3 ods. 2 infozákona.

Verejný záujem na plnej informačnej povinnosti má byť daný vtedy, ak ide o subjekt, ktorý hospodári s verejnými financiami, resp. nakladá s majetkom štátu, obcí alebo v prípade, ak bol kreovaný zákonom alebo na základe zákona. Pre účely tejto analýzy a vzniku VŠZP bude teda smerodajný prvý prípad.

Vzhľadom na pojem „verejné financie“, ktoré použil vo svojom náleze ústavný súd a pojem „verejné prostriedky“, na ktoré odkazuje §3 ods. 2 infozákona sa javí jazyková nejednotnosť. Pojem „verejné prostriedky“ je definovaný v §2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov ako „*finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; verejnými prostriedkami sú aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únii“.* Táto definícia je použitá na účely zákona č. 523/2004 Z.z.

Na túto definíciu priamo odkazuje §2 ods. 2 zákona č. 580/2004 Z.z. **V zmysle tohto ustanovenia je vykonávanie verejného zdravotného poistenia činnosť vo verejnom záujme, pri ktorej sa hospodári s verejnými prostriedkami. Verejné zdravotné poistenie vykonávajú zdravotné poisťovne za podmienok ustanovených v osobitnom predpise.**

V prípade VŠZP tak nie je možné argumentovať spôsobom, ktorý využívajú mnohé obchodné spoločnosti, ktoré sú v postavení povinných osôb v zmysle §2 ods. 3 infozákona. Tieto obchodné spoločnosti často uvádzajú, že nemôžu sprístupniť požadované informácie, pretože nehospodária s verejnými prostriedkami, ale s vlastnými prostriedkami.

Otázka prípustnosti analógie pri výklade nálezu ústavného súdu v prípade pojmu „verejné financie“ na pojem „verejné prostriedky“, tak ako ich chápe zákon č. 523/2004 Z.z. je úplne na mieste. Ústavný súd vo svojom náleze tento pojem používal s ohľadom na vtedajší právny stav, kedy do 1.1.2006 boli povinnými osobami v zmysle §2 ods. 3 infozákona *„právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2, ktoré hospodária s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom štátu alebo majetkom obcí.“*  Ustanovenie §3 ods. 2 infozákona naopak uvádzalo pojem „verejné prostriedky“. Nález ústavného súdu v časti o hospodárení s verejnými financiami je teda možné aplikovať aj na hospodárenie s verejnými prostriedkami, nakoľko samotný infozákon používal v minulosti oba tieto pojmy, pričom z jazykového výkladu zákona a z účelu zákona je možné vyvodiť, že úmyslom zákonodarcu nebolo rozlišovať medzi týmito pojmami. V súčasnosti už zákon používa iba pojem „verejné prostriedky“.

Ďalším podstatnou skutočnosťou, ktorou sa ústavný súd v danom náleze zaoberal je, či bol subjekt- povinná osoba kreovaný na realizáciu súkromných alebo verejných záujmov. Ako už bolo uvedené vyššie, VŠZP vykonáva verejné zdravotné poistenie ako činnosť vo verejnom záujme.

**4. Záver**

Izolovaným výkladom infozákona je možné dospieť k rovnakým záverom o rozsahu informačnej povinnosti, aké uvádza samotná VŠZP. Vzhľadom na ústavnoprávny výklad, ktorý poskytol vo svojom náleze ústavný súd, je však možné uvažovať o plnej informačnej povinnosti VŠZP. Poisťovňa však tento postoj nezastáva a vo viacerých prípadoch správnych, resp. súdnych konaní, kde bola TIS žiadateľom sa prikláňala k doslovnému výkladu infozákona, pričom uznáva obmedzenú informačnú povinnosť VŠZP. V danom prípade je pri každej podanej infožiadosti nevyhnutné zo strany povinnej osoby v zmysle infozákona dbať na taký výklad zákona, ktorý je aj ústavne konformný. **TIS sa prikláňa k záveru, že VŠZP má ako subjekt, ktorý hospodári s verejnými prostriedkami vo verejnom záujme, plnú informačnú povinnosť.** Navyše ide o subjekt, ktorý má v oblasti verejnej správy rozhodovaciu právomoc o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb vymedzenú zákonom č. 580/2004 Z.z.

1. **Analýza sprístupňovania informácií Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou na základe žiadostí podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám - hlásenie chýb, omylov a nežiaducich udalostí**

**1.Základné právne východiská:**

***a) Zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou v znení neskorších predpisov***

***b) Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov***

*§ 3 ods. 1*

*Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.*

*§11 ods. 1*

*Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak*

*a) jej bola odovzdaná osobou, ktorej takú povinnosť zákon neukladá a ktorá na výzvu povinnej osoby písomne oznámila, že so sprístupnením informácie nesúhlasí. Ak na výzvu povinnej osoby neodpovie osoba oprávnená udeliť súhlas na sprístupnenie informácie do siedmich dní, predpokladá sa, že so sprístupnením informácie súhlasí. Na tieto následky musí byť osoba vo výzve upozornená.*

***c) Metodické usmernenie ÚDZS č. 03/2014 o zavádzaní systémov hlásení chýb, omylov a nežiaducich udalostí v ústavnej zdravotnej starostlivosti***

*Čl. 2 ods. 8.*

*Poskytovateľ ústavnej zdravotnej starostlivosti na základe analýzy a výstupov z oboch hlásení zašle úradu raz ročne k 31. januáru kalendárneho roka za obdobie január až december predchádzajúceho roka štatistické výsledky podľa: Formulára č. F-159 - Výsledky dobrovoľného hlásenia podľa čl. 2 ods. 5) písm. a) Formulára č. F-160 - Výsledky povinného hlásenia podľa čl. 2 ods. 5) písm. b)*

*Čl. 2 ods. 9. Úrad každoročne spracováva hlásenia chýb, omylov a nežiaducich udalostí získaných na základe tohto metodického usmernenia z ústavných zdravotníckych zariadení Slovenskej republiky. Súhrnnú analýzu výsledkov hlásení chýb, omylov a nežiaducich udalostí vypracuje a zašle ústavným zdravotníckym zariadeniam raz ročne do 30. apríla kalendárneho roka, čo umožní poskytovateľovi ústavnej zdravotnej starostlivosti porovnávať si vlastné výsledky s výsledkami sumarizovanými na národnej úrovni a tiež na úrovni jednotlivých samosprávnych krajov.*

*Čl. 3 ods. 2*

*Poskytovateľ ústavnej zdravotnej starostlivosti zasiela úradu raz ročne k 31. januáru kalendárneho roka za obdobie január až december predchádzajúceho roka: a) počet všetkých sťažností a podnetov zo strany pacientov a príbuzných, ktoré boli doručené poskytovateľovi ústavnej zdravotnej starostlivosti v danom období, b) počet všetkých sťažností a podnetov zo strany pacientov a príbuzných, ktoré sa týkali výlučne poskytovanej ústavnej zdravotnej starostlivosti, c) počet opodstatnených sťažností a podnetov týkajúcich sa poskytovanej ústavnej zdravotnej starostlivosti. Opodstatnené sťažnosti a podnety budú klasifikované a vykazované podľa Formulára č. F-161.*

**2. Možnosti sprístupnenia štatistických výsledkov v zmysle čl. 2 ods. 8 a informácií podľa čl. 3 ods. 2 metodického usmernenia Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou č. 3/2014 na základe zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov**

TIS sa v marci 2018 obrátila na Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „Úrad“) so žiadosťou o sprístupnenie informácií v uvedených v bode 1 písm. c). Predseda Úradu v rozhodnutí o podanom rozklade uviedol, že v prípade sprístupnenia súhrnnej analýzy vypracovanej Úradom podľa čl. 2 ods. 9 metodického usmernenia, nie je daný zákonný dôvod na obmedzenie alebo nesprístupnenie informácie v tomto bode. Analýza preto bude posudzovať možnosti sprístupnenia informácií v zmysle ostatných dvoch bodov.

Jedným zo základných princípov, na ktorých je vybudovaný zákon o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „infozákon“) je princíp sprístupňovania informácií, ktoré majú povinné osoby k dispozícii, pokiaľ neexistuje zákonný dôvod obmedzenia sprístupnenia takých informácií. Infozákon tieto skutočnosti upravuje v ustanovení §3 ods.1 a podmienky obmedzenia prístupu k informáciám v ustanoveniach §8-§13.

V danom prípade je nepochybné, že povinná osoba- Úrad má požadované informácie v dispozícii, nakoľko mu tieto informácie v zmysle metodického usmernenia zasielajú poskytovatelia ústavnej zdravotnej starostlivosti. TIS zároveň požadovalo informácie vymedzené metodickým usmernením, pričom nejde o také informácie, ktoré by musel Úrad spracúvať v takej podobe, že by bolo možné uvažovať o vytváraní novej informácie. V prípade skutočnosti, že povinná osoba má túto informáciu v dispozícii, je v súlade s §3 ods. 1 infozákona irelevantné, či takúto informáciu získala od tretej osoby na základe zákonnej povinnosti tretej osoby alebo na základe dobrovoľnosti. Táto otázka je relevantná v prípade posúdenia prípustnosti obmedzenia sprístupnenia informácií podľa ustanovenia §11 ods. 1 písm. a) infozákona.

V prípade možností sprístupnenia vyššie uvedených informácií je teda nevyhnutné posúdiť, či tieto nespadajú do kategórie obmedzenia prístupu k informáciám na základe ustanovenia §11 ods. 1 písm. a) infozákona.

Metodické usmernenie Úradu č. 03/2014 je vydávané na základe oprávnenia Úradu v zmysle §20 ods. 2 písm. n) zákona č. 581/20004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou v znení neskorších predpisov, a teda je vydávané na základe zákona. Metodické usmernenie vo svojich ustanoveniach vo vzťahu k poskytovateľom zdravotnej starostlivosti uvádza činnosť poskytovateľov v tvare ako *„poskytovateľ...zašle“,* čo z gramatického významu nepredstavuje fakultatívnosť, ale obligatórnosť prejavu poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ktorý má dané údaje zasielať Úradu. Avšak samotné metodické usmernenie nemá záväzný charakter, a tak, ako to svojom rozhodnutí odôvodňuje predseda Úradu, má len odporúčací charakter, pričom zákon č. 581/2004 Z.z., či zákon č. 578/2004 Z.z. výslovne poskytovateľom zdravotnej starostlivosti neukladá povinnosť dané údaje zasielať.

**Ustanovenie §11 ods. 1 písm. a) ako obmedzenie prístupu k informáciám sa však neuplatní v prípade, ak ide o informáciu, ktorá je povinnej osobe známa z jej činnosti. Medzi takéto informácie napríklad patria informácie známe povinnej osobe z jej kontrolnej činnosti (viď NS SR n. 6 Sž 73/01). Takisto sa v odbornej literatúre objavujú názory, že toto ustanovenie zákona sa neuplatní v prípade, ak existuje ustanovenie zákona, ktoré by povinnú osobu oprávňovalo takéto informácie získať.[[6]](#footnote-6)**

Takéto ustanovenie zákona je v danom prípade je možné odvodiť nepriamo. V zmysle ustanovenia § 20 ods. 1 písm. m) zákona č. 581/2004 Z. z. Úrad je centrom pre klasifikačný systém. Centrum pre klasifikačný systém *inter alia* zabezpečuje zber, spracovanie a kontrolu dát poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti.[[7]](#footnote-7) Za týmto účelom dostal Úrad právomoc vydať metodické usmernenia úradu o rozsahu, štruktúre a lehotách na odovzdávanie klinických údajov a ekonomických údajov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.[[8]](#footnote-8) Na základe týchto ustanovení Zákona o zdravotných poisťovniach Úrad vydal v rozhodnutí odkazované metodické usmernenie č. 3/2014 o zavádzaní systémov hlásení chýb, omylov a nežiaducich udalostí v ústavnej zdravotnej starostlivosti.

Zákon č. 581/2004 Z.z. teda priamo neukladá poskytovateľom zdravotnej starostlivosti poskytovať dané údaje, no Úrad je ako centrum pre klasifikačný systém oprávnený vydať spomínané metodické usmernenie. V zmysle vyššie uvedených názorov v odbornej literatúre teda nepriamo existuje ustanovenie zákona, ktoré oprávňuje povinnú osobu takúto informáciu získať. Skutočnosť, že priamo neexistuje zákonná povinnosť poskytovať tieto informácie úradu, resp. úrad nemá výslovne uvedenú povinnosť v zákone tieto údaje zbierať je však zásadná a je potrebné na ňu prihliadať. Avšak vzhľadom na vyššie uvedené zastávame názor, že Úrad je oprávnený sprístupňovať dané informácie aj bez prípadného súhlasu poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Výnimka v zmysle §11 ods. 1 písm. a) infozákona sa v tomto prípade neuplatní.

**Záver:**

Vzhľadom na skutočnosť, že základom pre poskytovanie informácií je v danom prípade metodické usmernenie Úradu, ktoré nemá silu zákona a teda absentuje explicitne vyjadrená zákonná povinnosť pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti poskytovať Úradu informácie, ktoré sú predmetom tejto analýzy, je nevyhnutné uvažovať o prípadnej legislatívnej zmene. Zmena zákona č. 581/2004 Z.z., ktorým by sa Úradu výslovne ustanovila právomoc zbierať dané informácie od poskytovateľov zdravotnej starostlivosti minimálne v rozsahu spracovaného systému povinného hlásenia v zmysle čl. 2 ods. 5 metodického hlásenia. Systém povinného hlásenia zahŕňa závažné nežiaduce udalosti v súvislosti s poskytovaním ústavnej zdravotnej starostlivosti, a to napr. nečakané úmrtia.

V prípade, ak Úrad bude naďalej vyžadovať od poskytovateľov zdravotnej starostlivosti súhlas na poskytnutie informácií, zároveň musí dôsledne dodržiavať procesný postup uvedený v §11 ods. 1 písm. a) infozákona, a to vyzvať poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, aby sa písomne vyjadrili, či so sprístupnením informácií súhlasia. V prípade neposkytnutia odpovede platí zákonná fikcia, že poskytovateľ zdravotnej starostlivosti so sprístupnením súhlasí a teda dané informácie je možné žiadateľovi sprístupniť.

1. **Národné centrum zdravotníckych informácií- analýza možnosti sprístupňovania výkazov spracovaných na základe štatistického zisťovania**

**1. Základné právne východiská**

***a) zákon č. 153/2013 Z.z. o národnom zdravotníckom informačnom systéme v znení neskorších predpisov***

*§10 ods. 1*  
*Národné centrum na účely zdravotníckej štatistiky a zisťovania udalostí charakterizujúcich zdravotný stav populácie vedie zoznam*

*a) hlásení o úmrtí a príčinách smrti,*

*b) hlásení o prijatí do ústavnej zdravotnej starostlivosti,*

*c) správ o rodičke,*

*d) správ o novorodencovi,*

*e) hlásení o spontánnom potrate a umelom prerušení tehotenstva,*

*f) hlásení o poskytnutí informácií o umelom prerušení tehotenstva,*

*g) hlásení pohlavnej choroby,*

*h) hlásení choroby z povolania alebo ohrozenia chorobou z povolania,*

*i) hlásení o pacientovi v ústavnej psychiatrickej starostlivosti,*

*j) hlásení príčin a okolností úmyselného sebapoškodzovania,*

*k) hlásení o ukončenej kúpeľnej liečbe,*

*l) hlásení o užívateľovi drog liečenom zo závislosti,*

*m) hlásení o pacientovi s diagnostikovanou chorobou patologického hráčstva,*

*n) hlásení o tom, že pacient s diagnostikovanou chorobou patologického hráčstva sa považuje za vyliečeného.*

*§10 ods. 2*

*Národné centrum na účely zdravotníckej štatistiky spracúva aj údaje z národných zdravotníckych administratívnych registrov, národných zdravotných registrov, hlásení o zisťovaní udalostí charakterizujúcich zdravotný stav populácie a štatistických výkazov v zdravotníctve.*

*§10 ods. 4*

*Spracúvané osobné údaje a dôverné štatistické údaje zo zisťovaní udalostí charakterizujúcich zdravotný stav populácie sa poskytujú a sprístupňujú len v rozsahu podľa tohto zákona.....* *Tretím osobám sa údaje zo zisťovaní udalostí charakterizujúcich zdravotný stav populácie okrem osobných údajov poskytujú na základe žiadosti s predchádzajúcim písomným súhlasom spravodajskej jednotky.*

*§10 ods. 5  
Spracúvané údaje zo štatistických zisťovaní v zdravotníctve sú dôvernými štatistickými údajmi........Tretím osobám sa údaje zo štatistických zisťovaní v zdravotníctve okrem osobných údajov poskytujú na základe žiadosti s predchádzajúcim písomným súhlasom spravodajskej jednotky*.

*§12 ods. 2*

*Národné centrum vykonáva úlohy v oblasti informatizácie zdravotníctva, správy národného zdravotníckeho informačného systému, štandardizácie zdravotníckej informatiky, zdravotníckej štatistiky a poskytovania knižnično-informačných služieb v oblasti lekárskych vied a zdravotníctva.*

*§12 ods. 3 písm. j):*

*Národné centrum poskytuje informácie z národného zdravotníckeho informačného systému.*

*§14 ods. 1 písm. d)*

*Všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo zdravotníctva, ustanoví*  *zoznam štatistických výkazov v zdravotníctve, podrobnosti o postupe, metódach, okruhu spravodajských jednotiek a lehotách hlásení v rámci štatistického zisťovania v zdravotníctve a ich charakteristiky*

***b) vyhláška Ministerstva zdravotníctva SR č.10/2014 Z.z. ktorou sa ustanovuje zoznam štatistických výkazov v zdravotníctve, podrobnosti o postupe, metódach, okruhu spravodajských jednotiek a lehotách hlásení v rámci štatistického zisťovania v zdravotníctve a ich charakteristiky v znení neskorších predpisov***

***c) zákon č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov***

*§2 písm. e)*

*štatistickým údajom je údaj o skúmaných javoch a skutočnostiach získaný štatistickým zisťovaním alebo z administratívnych zdrojov na štatistické účely podľa tohto zákona,*

*§2 písm. f)*

*dôverným štatistickým údajom je štatistický údaj, ktorý umožňuje priamu alebo nepriamu identifikáciu spravodajskej jednotky, pričom*

*1. za priamu identifikáciu sa považuje jednoznačná identifikácia spravodajskej jednotky, najmä podľa názvu, obchodného mena, adresy sídla, identifikačného čísla organizácie (ďalej len „identifikačné číslo“), podľa osobných údajov fyzickej osoby podľa osobitného predpisu, podľa iného verejne dostupného identifikátora alebo podľa kombinácie týchto údajov,*

*2. za nepriamu identifikáciu sa považuje identifikácia spravodajskej jednotky s využitím iných štatistických údajov, ako sú uvedené v prvom bode,*

*§2 písm. g)*

*dôverným štatistickým údajom na vedecké účely je štatistický údaj, ktorý neumožňuje priamu identifikáciu spravodajskej jednotky a je modifikovaný v miere nevyhnutnej na minimalizáciu rizika nepriamej identifikácie spravodajskej jednotky, ktorej sa týka*

*§12 ods. 1*

*Štatistické zisťovanie sa riadi programom štátnych štatistických zisťovaní, ktorý zostavuje úrad v súčinnosti s ministerstvami a štátnymi organizáciami na trojročné obdobie. Úrad vydáva program štátnych štatistických zisťovaní vyhláškou najneskôr 60 dní pred jeho účinnosťou.*

*§30 ods. 1*

*Dôverné štatistické údaje sa nesmú bez súhlasu právnických osôb alebo fyzických osôb, ktoré ich poskytli a ktorých sa týkajú, zverejňovať ani komukoľvek oznamovať, ani použiť na iné než štatistické účely.*

*§30 ods. 2*

*Súhlas podľa odseku 1 musí mať písomnú formu a musí byť z neho zrejmé, o aký dôverný štatistický údaj ide a akým spôsobom sa má využiť.*

*§30 ods. 4*

*Úrad alebo iný orgán tvoriaci národný štatistický systém môže poskytnúť dôverný štatistický údaj na vedecké účely na základe písomnej zmluvy uzatvorenej so žiadateľom, ktorý preukáže, že vykonáva vedeckú činnosť a poskytnutý dôverný štatistický údaj využije iba v rámci výkonu tejto činnosti.*

*§30 ods. 5*

*Za dôverné štatistické údaje sa nepovažujú údaje, ktoré sa nachádzajú vo všeobecne dostupných zdrojoch vytvorených v súlade s právnymi predpismi (napríklad adresáre, zoznamy, číselníky, registre), údaje, ktoré o sebe zverejnili spravodajské jednotky alebo ktoré sa dajú jednoduchým spôsobom zistiť, a údaje, ktoré vznikli sumarizáciou dostatočného počtu, najmenej troch dôverných štatistických údajov tak, že nemožno určiť, ktorých spravodajských jednotiek sa týkajú.*

***d) Vyhláška štatistického úradu č. 250/2017 Z.z. ktorou sa vydáva Program štátnych štatistických zisťovaní na roky 2018 až 2020***

**2. Analýza možnosti sprístupňovania výkazov poskytovaných Národnému centru zdravotníckych informácií v rámci štatistického zisťovania tretím osobám**

Národné centrum zdravotníckych informácií (ďalej iba „NCZI“) ako príspevková organizácia Ministerstva zdravotníctva SR vykonáva okrem iného v zmysle §12 ods. 2 zákona č. 153/2013 Z.z. úlohy v oblasti zdravotníckej štatistiky.

Predmetom analýzy je možnosť sprístupňovania výkazov a ostatných informácií, ktoré NCZI zbiera a spracúva v rámci štatistického zisťovania. Ide predovšetkým o informácie o zdravotnom stave obyvateľstva, o sieti a činnosti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a iných organizácií, o pracovníkoch, o ekonomike zdravotníctva vrátane financovania zdravotnej starostlivosti poskytovanej na základe zdravotného poistenia, zdravotníckej technike. Tieto sú NCZI zo strany spravodajských jednotiek (fyzických a právnických osôb, pre ktoré táto povinnosť vyplýva zo zákona) poskytované najmä formou výkazov (ročných, štvrťročných či mesačných), resp. hlásení.[[9]](#footnote-9)

Rozsah spracúvaných údajov zo strany NCZI pre účely zdravotníckej štatistiky je upravený v §10 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 153/2013 Z.z. Táto analýza sa zameria predovšetkým na štatistické výkazy v zdravotníctve, spracovanie ktorých v rámci štátneho štatistického zisťovania upravuje okrem iného §11 ods. 2 zákona č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov.

**2.1. Vzťah zákona o slobodnom prístupe k informáciám, zákona č. 153/2013 Z.z. a zákona č. 540/2001 Z.z.**

Analýzy v oblasti sprístupňovania informácií v zdravotníctva sa zameriavajú na možnosti sprístupňovania informácií podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov (ďalej len „infozákon“), pričom v danom prípade existuje osobitná právna úprava . Právna teória rozlišuje prípady, kedy sa informácie poskytujú podľa infozákona a prípady, kedy sa informácie poskytujú podľa osobitných právnych predpisov. Tieto predpisy totiž môžu určiť, že informácie sú prístupné iba určitému okruhu osôb. V takom prípade majú prednosť pred infozákonom, ktorý je možné vnímať ako lex generalis a uplatní sa v prípade, ak neexistuje v danej oblasti verejnej správy osobitná úprava.[[10]](#footnote-10) Ako uviedlo vo svojom rozhodnutí č. S05399-OP-2017 zo dňa 4.7.2017 Ministerstvo zdravotníctva SR, ktorým zrušilo rozhodnutie NCZI o odmietnutí sprístupnenia informácie TIS, infozákon je lex generalis vo vzťahu k zákonu č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike (nakoľko v ňom absentuje úprava sprístupňovania dôverných štatistických údajov, resp. obmedzenie jej sprístupnenia), ktorý má postavenie lex specialis, a teda odmietnuť sprístupniť dôverné štatistické údaje je možné aj na základe zákona č. 540/2001 Z.z.

V zmysle §10 ods. 5 zákona č. 153/2013 Z.z. sú spracúvané údaje zo štatistických zisťovaní v zdravotníctve dôvernými štatistickými údajmi. **Tretím osobám sa údaje zo štatistických zisťovaní v zdravotníctve okrem osobných údajov poskytujú na základe žiadosti s predchádzajúcim písomným súhlasom spravodajskej jednotky.** Na rozdiel od ustanovenia ods. 4, kde je výslovné ustanovené, že *„spracúvané osobné údaje a dôverné štatistické údaje zo zisťovaní udalostí charakterizujúcich zdravotný stav populácie sa poskytujú a sprístupňujú len v rozsahu podľa tohto zákona“*, takéto ustanovenie v ods. 5 absentuje. Napriek tomu z logického a systematického výkladu vyplýva, že zákon č. 153/2013 Z.z. v §10 ods. 5 je v postavení lex specialis aj oproti infozákonu, nakoľko stanovuje podmienky poskytovania (sprístupňovania) informácií tretím osobám, ktoré navyše podmieňuje predchádzajúcim písomným súhlasom spravodajskej jednotky.

**2.2. Sprístupňovanie spracúvaných údajov zo štatistických zistovaní v zdravotníctve. Otázka súhlasu spravodajskej jednotky**

Možnosti sprístupňovania daných informácií bez predošlého súhlasu spravodajskej jednotky sú z hľadiska legislatívy značne limitované. Spracúvané údaje zo štatistických zisťovaní sú dôvernými štatistickým údajmi, ktoré priamo zákon č. 153/2013 Z.z. nedefinuje, ale odkazuje na §2 ods. f zákona č. 540/2001 Z.z.

Ako vyplýva z ustanovenia §30 ods. 1 predmetného zákona použitie dôverných štatistických údajov vo všeobecnosti je podmienené súhlasom fyzickej, resp. právnickej osoby, ktorá ich poskytla. Ods. 5 zároveň ustanovuje kategórie údajov, ktoré sa nepovažujú za dôverné štatistické údaje. Tieto je teda možné zverejňovať, resp. spracúvať iným spôsobom aj bez súhlasu spravodajskej jednotky. **V prípade spracúvaných údajov zo štatistických zisťovaní v zdravotníctve však zákon výslovne ustanovuje, že patria do kategórie dôverných štatistických údajov.** Vyššie uvedená výnimka sa teda neuplatní a tretie osoby tieto údaje môžu získať len so súhlasom spravodajskej jednotky.

**2.3. Vzťah výkazov upravených vyhláškou MZ SR č. 10/2014 Z.z. vydávaných na základe §14 ods. 1 písm. d) zákona č. 153/2013 Z.z. a súhlasom spravodajskej jednotky podľa §10 ods. 5 zákona č. 153/2013 Z.z.**

Výhlaška Ministerstva zdravotníctva SR č. 10/2014 Z.z. ktorou sa ustanovuje zoznam štatistických výkazov v zdravotníctve, podrobnosti o postupe, metódach, okruhu spravodajských jednotiek a lehotách hlásení v rámci štatistického zisťovania v zdravotníctve a ich charakteristiky v znení neskorších predpisov ustanovuje okrem iného zoznam štatistických výkazov v zdravotníctve získavaných v rámci štatistického zisťovania. Ide o vykonávací predpis Ministerstva zdravotníctva vo vzťahu k §14 ods. 1 písm. d) zákona č. 153/2013 Z.z.

Jednou zo základných právnych otázok pre účely tejto analýzy je posúdenie, či sa na výkazy definované vo vyhláške ministerstva zdravotníctva vzťahuje ustanovenie §10 ods. 5 zákona č. 153/2013 Z.z. vo vzťahu k poskytnutiu súhlasu spravodajskej jednotky tretej osobe na poskytnutie týchto výkazov.

Napriek skutočnosti, že vyhláška ministerstva nedefinuje možnosti poskytovania údajov zo štatistických údajov a takéto ustanovenie nie je obishanuté ani v splnomocňovacom ustanovení §14, nie je možné usúdiť, že dané údaje nemožno sprísupniť so súhlasom spravodajskej jednotky.

Ustanovenie §10 ods. 5 upravuje otázku spracovaných údajov zo štatistických zisťovaní v zdravotníctve, pričom tieto štatistické zisťovania nešpecifikuje. Jednotlivé výkazy, ktoré sú definované vo výhlaške ministerstva sú poskytované v rámci štatistického zisťovania v zdravotníctve. Logickým výkladom zákona je možné dospieť k záveru, že na poskytovanie súhlasu tretím osobám zo strany spravodajských jednotiek týkajúcich sa výkazov v zmysle vyhlášky sa teda vzťahuje ustanovenie §10 ods. 5 zákona a tieto výkazy je možné poskytnúť so súhlasom, pričom nie sú vylúčené z režimu podľa §10 ods. 5 zákona. Štatistické výkazy v zmysle §10 ods. 2 zákona č. 153/2013 Z.z. sú však získavané od spravodajskej jednotiek na základe §11 ods. 2 zákona č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike, a to mimo programu štátnych štatistických zisťovaní.

**2.3. Poskytovanie dôverných štatistických údajov v zmysle zákona č. 540/2001 Z.z. a vzťah k vyhláške Štatistického úradu SR č. 250/2017 Z.z. ktorou sa vydáva Program štátnych štatistických zisťovaní na roky 2018 až 2020**

Štatistické zisťovania sa vo všeobecnosti vykonávajú predovšetkým na základe Programu štátnych štatistických zisťovaní. Podrobnosti o tomto programe na roky 2018 až 2020 ustanovuje Vyhláška štatistického úradu č. 250/2017 Z.z. Základným právnym rámcom programu je §12 zákona č. 540/2001 Z.z.

Cieľom tejto analýzy je aj posúdiť rozdielne právne rámce poskytovaných údajov v rámci štatistického zisťovania vo vzťahu k možnostiam sprístupňovania informácií tretím osobám. Pokiaľ v predošlom bode bol základným právnym rámcom §10 ods. 5 zákona č. 153/2013 Z.z., základný právny rámec pre možnosť sprístupňovania dôverných štatistických údajov vyplýva z ustanovenia §30 zákona č. 540/2001 Z.z.

Spravodajské jednotky v zdravotníctve majú vykazovaciu povinnosť nielen v zmysle zákona č. 153/2013 Z.z., ale aj v zmysle zákona č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike. §30 zákona č. 540/2001 Z.z. definuje právny základ spracúvania dôverných štatistických údajov v podobe sprístupňovania, resp. zverejňovania údajov. Vo vzťahu k tretím osobám, akými sú napríklad fyzické osoby alebo právnické osoby (napr. občianske združenia ako TIS a INEKO) je možné takéto údaje poskytnúť dvomi spôsobmi:

1. So súhlasom spravodajskej jednotky
2. Bez súhlasu spravodajskej jednotky, ak ide o vedecké účely, na základe písomnej zmluvy uzavretej so Štatistickým úradom SR

Podmienky súhlasu sú upravené v §30 ods. 2 zákona č. 540/2001 Z.z. Súhlas musí mať písomnú formu a musí byť z neho zrejmé, o aký dôverný štatistický údaj ide a akým spôsobom sa má využiť.

**2.5. Definícia „tretej osoby“ v zákone č. 153/2013 Z.z.**

Ustanovenia §10 ods. 4 a ods. 5 zákona č. 153/2013 Z.z. obsahujú pojem „tretie osoby“, pričom tieto nie sú v zákone presne vymedzené. §10 ods. 7 odkazuje na „tretie strany“, ktoré sú určené v prílohe č. 3 zákona. Príloha 3 obsahuje hneď v úvode zmienku o tretej strane, ktorou sú prevádzkovatelia národných zdravotných registrov v zmysle tohto zákona, avšak ako tretie strany sú uvedené iba v prípade hlásení úmrtí a príčinách smrti v súvislosti so zisťovaním udalostí charakterizujúcich zdravotný stav populácie. Absencia precizovaného vymedzenia pojmu „tretie osoby“ pre účely §10 tohto zákona môže spôsobiť aplikačné problémy. Avšak v danom prípade na základe gramatického a logického výkladu vyplýva, že treťou osobou môže byť akákoľvek fyzická alebo právnická osoba.

**Záver:**

**Možnosti sprístupňovania informácií vyplývajúcich zo štatistických výkazov v zdravotníctve tretím osobám, ktorými sú bežné fyzické osoby, resp. právnické osoby (občianske združenia) sú na základe zákona č. 153/2013 Z.z. a zákona č. 540/2001 Z.z. podmienené súhlasom spravodajskej jednotky s ohľadom na dôverné štatistické údaje, ktoré sú v týchto výkazoch obsiahnuté. Táto podmienka platí v prípade rozhodovania o podanej infožiadosti, pričom musí ísť o písomný súhlas spravodajskej jednotky. Povinná osoba má zabezpečiť vyjadrenie dotknutej osoby- spravodajskej jednotky o tom, či súhlas udelí alebo neudelí.**

Vyššie uvedené právne predpisy neukladajú povinnosť spravodajským jednotkám daný súhlas poskytnúť, jeho udelenie je výlučne na rozhodnutí konkrétnej spravodajskej jednotky. Obidva predpisy však zároveň neobsahujú ustanovenia, ktoré by zakazovali poskytnutie daného súhlasu. Z daného dôvodu s ohľadom na osobu žiadateľa a rozsah jeho činnosti v oblasti zdravotníctva, ktorým je verejný záujem na slobodný prístup k informáciám širšej odbornej, ale aj laickej verejnosti formou analýz, resp. iných foriem výstupov jeho výskumnej činnosti, by spravodajské jednotky mali dané žiadosti riadne posudzovať a apriori neodmietnuť poskytnutie súhlasu.

Možnosti sprístupňovania informácií zo štatistických výkazov bez poskytnutia súhlasu spravodajskej jednotky sú možné iba v prípade vykazovacej povinnosti podľa zákona č. 540/2001 Z.z., avšak tieto sú limitované na prípady, ak by výkazy neobsahovali dôverné štatistické údaje v zmysle §30 ods. 5 zákona č. 540/2001 Z.z.

Ministerstvo zdravotníctva vo vyššie citovanom rozhodnutí zo dňa 4.7.2017 uviedlo, že v prípade, ak povinná osoba- NCZI rozhoduje o podanej infožiadosti, má jej úloha spočívať v aktívnom prístupe. Povinná osoba má zabezpečiť vyjadrenia dotknutých osôb- spravodajských jednotiek či súhlas poskytnú a až následne vo veci rozhodnúť.

1. **Analýza- výberové konania v zdravotníctve, odmeny manažérov, ozdravné plány**

**1. Výberové konania na obsadenie miest vedúcich zamestnancov, ktorí sú štatutárnymi orgánmi v príspevkovej organizácii v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva zdravotníctva SR**

**1.1. Základné právne východiská**

**a) *zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov***

*§5 ods. 6*

*Výberová komisia zhodnotí výsledok výberového konania a na základe výsledkov určí poradie uchádzačov a zverejní výsledok výberového konania tak, aby bolo prístupné každému uchádzačovi. Poradie uchádzačov je záväzné pri obsadení funkcie; zamestnávateľ uzavrie pracovný pomer s uchádzačom podľa poradia.*

***b) smernica Ministerstva zdravotníctva SR o výberovom konaní na obsadenie miesta vedúceho zamestnanca, ktorý je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu štátnej príspevkovej organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. Z29103-2017-OZZAP z 22.5.2017***

*Čl. 7 ods. 1*

*O priebehu a výsledku výberového konania sa vyhotoví zápisnica, ktorú podpíšu predseda a členovia výberovej komisie.*

*Čl. 8 ods. 1*

*Výsledok výberového konania sa zverejňuje na internetovej stránke ministerstva* [*www.health.gov.sk*](http://www.health.gov.sk)*.*

(Pozn.: zverejňuje sa v takejto podobe: <http://www.health.gov.sk/Clanok?vysledok-vk-riaditel-unb>)

***c) zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov***

*§9 ods. 2*

*Informácie o osobných údajoch fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom, povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje zákon, alebo na základe predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby. Ak dotknutá osoba nemá spôsobilosť na právne úkony, taký súhlas môže poskytnúť jej zákonný zástupca. Ak dotknutá osoba nežije, taký súhlas môže poskytnúť jej blízka osoba.*

*§9 ods. 3*

*Povinná osoba sprístupní na účely informovania verejnosti osobné údaje fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom o fyzickej osobe, ktorá je verejným funkcionárom, poslancom obecného zastupiteľstva,predstaveným v štátnej službe, odborníkom plniacim úlohy pre člena vlády Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky alebo podpredsedu Národnej rady Slovenskej republiky, vedúcim zamestnancom vykonávajúcim práce vo verejnom záujme, vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, ktorým je orgán verejnej moci, nadriadeným v služobnom pomere alebo členom hodnotiacej komisie alebo iného obdobného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na procese rozhodovania o použití verejných prostriedkov.  Podľa prvej vety sa sprístupňujú osobné údaje v rozsahu*

*a) titul,*

*b) meno,*

*c) priezvisko,*

*d) funkcia a deň ustanovenia alebo vymenovania do funkcie,*

*e) pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti,*

*f) miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva,*

*g) mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.*

**1.2. Analýza možnosti sprístupňovania profesijných štruktúrovaných životopisov a projektu stratégie rozvoja organizácie a menný zoznam členov komisie v prípade výberových konaní**

TIS v roku 2018 podala žiadosť o sprístupnenie informácií v súvislosti s výberovými konaniami uskutočnenými na pozície generálneho riaditeľa, resp. iných riaditeľov v príspevkových organizáciách MZ SR, akciových spoločnostiach so 100% účasťou MZ SR, neziskových organizáciách, kde je zakladateľom alebo spoluzakladateľom MZ SR. Táto analýza sa zameria predovšetkým na prípad príspevkových organizácií, nakoľko tieto upravuje vyššie uvedená smernica MZ SR.

Ministerstvo zdravotníctva sprístupnilo požadované informácie s výnimkou profesijných životopisov uchádzačov, menného zoznamu členov komisie a to z dôvodu ochrany osobných údajov, a projektu stratégie rozvoja organizácie. Projekt sa po uskutočnení výberového konania istý čas zverejňuje na webovom sídle MZ SR, avšak len na základe licenčnej zmluvy uzavretej s uchádzačom, kedy sa projekt zverejňuje iba počas stanovenej doby súčasne s výsledkom výberového konania.

V prípade menného zoznamu členov komisie, resp. profesijného životopisu uchádzačov o funkciu riaditeľov, je nepochybné, že informácie týkajúce sa osobných údajov týchto osôb požívajú právnu ochranu. V prípade zverejnenia, resp. sprístupnenia týchto osobných údajov tretím osobám musí mať prevádzkovateľ (prevádzkovateľ v zmysle Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 2016/679 známeho ako „GDPR“) právny základ pre takúto spracovateľskú operáciu (zverejnenie, resp. spracovanie). Jedným z takýchto právnych základov je, že spracúvanie osobných údajov je „*nevyhnutné podľa osobitného predpisu*“ (v tomto prípade zákona č. 552/2003 Z.z. a s odkazom naň Smernicu MZ SR). Avšak zákon č. 552/2003 Z.z. a ani Smernica MZ SR výslovne neupravujú možnosť zverejnenia profesijných životopisov.

**V danom prípade by najvhodnejšou formou získania prístupu k daným informáciám bola taká legislatívna úprava, ktorá by výslovne stanovila povinnosť orgánu verejnej moci zverejniť profesijný životopis a mená členov výberovej komisie v §5 zákona č. 552/2003 Z.z. (a takisto predmetnú problematiku legislatívne upraviť v smernici MZ SR).** Vzorovým príkladom sú ustanovenia zákona č. 54/2019 Z.z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti v znení neskorších predpisov. V prípade voľby predsedu úradu zákon výslovne predpokladá zverejnenie životopisov uchádzačov o túto funkciu (§15 ods. 2 zákona). Zároveň zákon predpokladá aj zverejnenie menného zoznamu členov výberovej komisie spolu s ich životopismi (§16 ods. 2 citovaného zákona).

Získavanie informácií vo veciach verejného záujmu zo strany médií, či mimovládnych organizácií je z hľadiska ochrany osobných údajov značne limitovaná. Jediný relevantný právny základ pre spracovanie takýchto údajov s výnimkou súhlasu dotknutej osoby je oprávnený záujem tretej osoby. Takýmto oprávneným záujmom je prevažujúci verejný záujem na prístup verejnosti k informáciám a verejná kontrola. Argumentačne sa možno oprieť aj o závery Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý v rozhodnutí **Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku** konštatoval, že je podstatné posúdiť, či „*zber informácií smeruje k zahájeniu diskusie o veciach verejného záujmu*“. V takýchto prípadoch je potrebné v nevyhnutnej miere obmedziť aj ochranu osobných údajov[[11]](#footnote-11). V predmetnom rozhodnutí je tiež akcentovaný dôraz na prístup k informáciám pre watchdog organizácie a novinárov, ktoré údaje zbierajú vo verejnom záujme.

Nepochybne, výberové konania na funkcie štatutárnych orgánov nemocníc sú predmetom verejného záujmu. Povinná osoba je však v prípade každej podanej infožiadosti povinná skúmať, či daný osobný údaj požíva alebo nepožíva právnu ochranu v zmysle GDPR alebo zákona č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov. Odborná literatúra napríklad uvádza, že pojem „osobný údaj“ treba vykladať tak, že nezahŕňa informácie o výkone verejnej funkcie alebo úradnej činnosti fyzickou osobou.[[12]](#footnote-12) Sumárne tak možno hodnotiť, že zatiaľ čo osobné údaje v rozsahu meno a priezvisko osoby zastávajúcej verejnú funkciu (t.j. aj vedúci zamestnanec vykonávajúci prácu vo verejnom záujme) nebudú požívať ochranu ako osobné údaje (resp. ochrana bude v tomto prípade prelomená z dôvodu nadradeného verejného záujmu, čo je obsiahnuté priamo v zákonnej úprave), v prípade členov výberovej komisie, prípadne životopisov neúspešných uchádzačov o verejnú funkciu bude potrebné podrobnejšie skúmanie konkrétneho prípadu.

V prípade údajov o členoch hodnotiacej komisie (v rozsahu meno a priezvisko), resp. v prípade životopisov neúspešných uchádzačov neexistuje judikatúra, na ktorú by sa bolo možné priamo odvolať a oprieť o ňu relevantnejšie závery. Najvhodnejším riešením by preto bola úprava zákonných, resp. podzákonných noriem. Analogicky však možno poukázať na výberové konania sudcov (hoci zákonná úprava zverejňovania údajov je v tomto prípade širšia, než v prípade štatutárov nemocníc), ktorými sa zaoberal Najvyšší súd SR v rozhodnutí 5Sžo/76/2015 z 28. marca 2017. Najvyšší súd v predmetnom rozhodnutí skúmal, či je možné sprístupniť hodnotiace hárky jednotlivých členov komisie, ktorá sa podieľa na výberovom konaní sudcov. Súd v rozhodnutí akcentoval verejnosť tohto konania[[13]](#footnote-13) a tiež fakt, že *„Právo na súkromie a na ochranu údajov o fyzickej osobe a právo na prístup k informáciám sú v tomto prípade vo vzájomnej kolízií, avšak práve miera a povaha verejného záujmu na občianskej kontrole výberu nových sudcov určuje, že uchádzačov o funkciu sudcu možno považovať za osoby, pri ktorých je určitý zásah do ich práva na súkromie odôvodnený. Odvolací súd je toho názoru, že uchádzač o funkciu sudcu musí v súvislosti s výberovým konaním, do ktorého sa navyše dobrovoľne prihlásil, preukázať vyššiu mieru tolerancie a strpieť zvýšený záujem o svoju osobu*.“

**Je teda nepochybne odôvodnené konštatovať, že čiastočná verejnosť výberového konania, verejný záujem na kontrole narábania s verejným majetkom, verejnosť funkcie predmetných štatutárov a dobrovoľnosť ich prihlásenia sa do výberového konania na verejnú funkciu odôvodňujú sprístupnenie požadovaných informácií.**

Prípadné spracúvanie osobných údajov bude navyše podliehať tzv. testu proporcionality, ktorý je pri spracovaní osobných údajov v prípade oprávneného záujmu vždy nevyhnutný. Test proporcionality si musí interne vyhotoviť osoba, ktorá bude spracúvať osobné údaje a musí v ňom zodpovedať otázku, či je verejný záujem (v tomto prípade kontrola transparentnosti výberu štatutárov) nadradená ochrane osobných údajov členov výberovej komisie

Projekt stratégie rozvoja organizácie je v súvislosti s výberovým konaním zverejňovaný súčasne s výsledkom po určitý čas. Limitáciou jeho ďalšieho sprístupňovania je v zmysle vyjadrení MZ SR licenčná zmluva, na základe ktorej dochádza k zverejneniu diela so súhlasom autora- uchádzača. V prípade podanej infožiadosti sa uplatňuje §11 ods. 1 písm. c) infozákona ako dôvod odmietnutia sprístupnenia informácie. Základnou právnou otázkou tejto časti analýzy je možnosť ďalšieho spracovania informácií o projekte stratégie rozvoja organizácie, ktorý bol zverejnený, aj s ohľadom na ustanovenia zákona č. 185/2015 Z.z. autorského zákona v znení neskorších predpisov, avšak berúc do úvahy možný prevažujúci verejný záujem.

Z obsahu stratégie rozvoja organizácie je pre posúdenie jeho ochrany ako predmetu duševného vlastníctva s odkazom na autorský zákon najprv potrebné posúdiť, či môže ísť o dielo v zmysle autorského práva. Pokiaľ predmetný plán rozvoja spĺňa podmienku „*jedinečného výsledku tvorivej duševnej činnosti autora vnímateľného zmyslami*“, bude takáto stratégia požívať ochranu podľa autorského zákona.

Judikatúra je vo veciach zverejňovania diel, požívajúcich ochranu ako predmetov duševného vlastníctva relatívne obmedzená. V otázke prevládajúceho verejného záujmu na zverejnení diela, ktoré podlieha ochrane podľa autorského zákona bude potrebné skúmať najmä vlastníctvo diela, ale aj skutočnosť, za aké prostriedky bolo toto dielo zaobstarané. Tieto náležitosti akcentoval vo svojom rozhodnutí sp. zn. 23 S 17/02 Krajský súd v Banskej Bystrici, keď posudzoval možnosť zverejnenia územného plánu.

Nakoľko stratégia rozvoja organizácie bola s najväčšou pravdepodobnosťou financovaná uchádzačmi o post štatutára a ani následne sa nestala vlastníctvom povinnej osoby v zmysle infozákona, pri vykonaní testu proporcionality[[14]](#footnote-14) zrejme neexistujú dôvody pre ktoré by malo byť takéto dielo sprístupnené.

**2. Odmeňovanie riaditeľov nemocníc (štatutárnych orgánov zdravotníckych zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti MZ SR)**

**2.1. Základné právne východiská**

***a) zákon č. 553/2003 Z.z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme***

***b) zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov***

***c) zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov***

***d) smernica o odmeňovaní riaditeľov- štatutárnych orgánov zdravotníckych zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti MZ SR č. Z39822-2016-VSÚ z 26.10.2016***

**2.2. Odmeňovanie riaditeľov nemocníc a sprístupňovanie informácií o mzde a ďalších zložkách mzdy určených smernicou na základe zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov**

Spôsob odmeňovania riaditeľov nemocníc podrobne upravuje smernica MZ SR o odmeňovaní riaditeľov zo dňa 26.10.2016. Čl. 1 ods. 3 smernice uvádza, že mzdové podmienky podľa Zákonníka práce sa dohodnú len s tými riaditeľmi zdravotníckych zariadení, ktoré sú príspevkovými organizáciami a ktorých objem výdavkov na mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania je vyšší ako príspevok z rozpočtu zriaďovateľa podľa zákona č. 553/2003 Z.z. Na odmeňovanie riaditeľov sa teda môžu uplatňovať tak ustanovenia Zákonníka práce, ako aj zákona č. 553/2003 Z.z.

Smernica v čl. 2 ods. 7 ustanovuje, že mzdu riaditeľa tvorí základná mzda a ďalšie zložky plnení poskytovaných za prácu, ktoré predstavujú osobný príplatok a prémia. V zmysle čl. 6 môže minister zdravotníctva priznať riaditeľovi odmenu za tam uvedených podmienok.

Predmetom tejto časti analýzy je možnosť sprístupnenia informácií o mzde riaditeľa (a ďalších zložkách mzdy) upravenej touto smernicou. TIS podala v roku 2017 žiadosť o sprístupnenie informácie, pričom MZ SR v bode týkajúcom osobných príplatkov a prémie tieto nesprístupnilo, resp. nevydalo ani rozhodnutie o odmietnutí o sprístupnení informácie. Na základe rozkladu podaného TIS, minister zdravotníctva zrušil fiktívne rozhodnutie v tejto časti a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie, v ktorom MZ SR požadované informácie sprístupnilo.

**Právny základ pre sprístupnenie požadovaných informácií vyplýva z §9 ods. 3 infozákona, nakoľko riaditelia nemocníc, ktorých mzdové ohodnotenie upravuje smernica, sú v zmysle predmetného ustanovenia infozákona považovaní za vedúcich zamestnancov vykonávajúcich práce vo verejnom záujme. O týchto osobách sa na účely informovania verejnosti sprístupňujú okrem iného aj nasledujúce informácie*: „mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.“* Prémiu, osobný príplatok a odmenu ustanovené smernicou je možné považovať za ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon pracovnej činnosti.**

**3. Ozdravné plány nemocníc- možnosť sprístupňovania na základe zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám**

**3.1. Základné právne východiská**

***a) zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám***

*§10 ods. 1*

*Informácie označené ako obchodné tajomstvo povinná osoba nesprístupní.*

*§10 ods. 2 písm. c)*

*Porušením alebo ohrozením obchodného tajomstva nie je najmä sprístupnenie informácie, ktorá sa získala za verejné prostriedky, alebo sa týka používania verejných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom, na základe zákona alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie*

Nakoľko nebola v predmetnom prípade podaná infožiadosť, ani neexistuje relevantné rozhodnutie, vychádzať možno iba z citovaných ustanovení, ku ktorým však treba pristupovať s istým odstupom. Ministerstvo zdravotníctva argumentuje, že ide o „interný strategický dokument, slúžiaci pre interné posúdenie“. Predmetná argumentácia nie je s ohľadom na infozákon relevantná, subsumovať ju možno zrejme jedine pod ochranu obchodného tajomstva v zmysle §10 ods. 2 písm. c) infozákona.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že pokiaľ by nemocnica nesprístupnila požadované otázky s odkazom na ochranu podľa obchodného tajomstva, bolo by nevyhnutné vysporiadať sa so všetkými pojmovými znakmi obchodného tajomstva: „*Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti obchodnej, výrobnej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle majiteľa obchodného tajomstva utajené a majiteľ obchodného tajomstva zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje*.“

Absencia ktoréhokoľvek pojmového znaku by znamenala, že nejde o obchodné tajomstvo a predmetná informáciu musí byť sprístupnená. Pokiaľ by pod obchodné tajomstvo spadala iba časť ozdravného plánu, mala by byť sprístupnená jeho zvyšná časť.

1. Správa o činnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dostupné tu: <http://www.udzs-sk.sk/web/sk/spravy> [↑](#footnote-ref-2)
3. Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. VIA IURIS, Pezinok. 2012 [↑](#footnote-ref-3)
4. Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. VIA IURIS, Pezinok. 2012 [↑](#footnote-ref-4)
5. Dôvodová správa k zákonu č. 628/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. [↑](#footnote-ref-5)
6. KORBEL, F. a kol.: Právo na informace. Komentář. Praha: Linde Praha a.s., 2004 [↑](#footnote-ref-6)
7. § 20b ods. 1 písm. a) v spojení s § 20 ods. 2 zákona č. 581/2004 Z.z. [↑](#footnote-ref-7)
8. § 20 ods. 2 písm. n) zákona č. 581/2004 Z.z.. [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.nczisk.sk/Statisticke-zistovania/Pages/default.aspx> [↑](#footnote-ref-9)
10. Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. VIA IURIS- Centrum pre práva občana: Pezinok, 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. V konkrétnom rozhodnutí sa žalobkyňa (nezisková organizácia) požadovala zoznam mien všetkých advokátov, ktorým bolo pridelené ex offo zastupovanie. [↑](#footnote-ref-11)
12. Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok: Via Iuris, 2012. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tá je rozdielna od výberového konania štatutárov nemocníc, nakoľko výberové konania sudcov sú prístupné aj verejnosti. [↑](#footnote-ref-13)
14. Prvkami takéhoto testu musia byť i.) nevyhnutnosť, resp. potrebnosť informácie (minimalizácia zásahu do práva) a ii.) váženie navzájom kolidujúcich hodnôt. [↑](#footnote-ref-14)