



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka (soudce zpravodaje) a soudců Radovana Suchánka a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatelky A. Š., zastoupené Mgr. et Mgr. Tomášem Němečkem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2021 č. j. 3 As 232/2019-40, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. června 2019 č. j. 6 A 155/2017-61, rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. června 2017 č. j. MZDR 26678/2017-2/PRO a rozhodnutí Ústavu zdravotnických informací a statistiky ze dne 4. května 2017 č. j. UZIS/003773/2017, a s ní spojeným návrhem na zrušení § 73 odst. 8 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve zněních pozdějších předpisů, ve slovech „nebo právnickou“, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze, Ministerstva zdravotnictví, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 a Ústavu zdravotnických informací a statistiky, sídlem tamtéž, jako účastníků řízení, takto:**

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2021 č. j. 3 As 232/2019-40, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. června 2019 č. j. 6 A 155/2017-61, rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. června 2017 č. j. MZDR 26678/2017-2/PRO a rozhodnutím Ústavu zdravotnických informací a statistiky ze dne 4. května 2017 č. j. UZIS/003773/2017 bylo porušeno základní právo stěžovatelky zaručené článkem 17 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2021 č. j. 3 As 232/2019-40, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. června 2019 č. j. 6 A 155/2017-61, rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. června 2017 č. j. MZDR 26678/2017-2/PRO a rozhodnutí Ústavu zdravotnických informací a statistiky ze dne 4. května 2017 č. j. UZIS/003773/2017 se zrušuje.**

**III. Návrh na zrušení § 73 odst. 8 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „nebo právnickou“ se odmítá.**

**IV. Stěžovatelce se nepřiznává náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem.**

Odůvodnění:

#### I.

#### Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva zaručená ústavním zákonem, zejména čl. 17 odst. 4, čl. 31, čl. 32 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Svou ústavní stížnost spojila stěžovatelka s návrhem na zrušení § 73 odst. 8 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „nebo právnickou“.

2. Z obsahu ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí vyplývají následující skutečnosti. Rozhodnutím Ústavu zdravotnických informací a statistiky (dále jen „ÚZIS“) ze dne 4. 5. 2017 č. j. UZIS/003773/2017 byla podle § 15 odst. 1, § 2 odst. 3 a § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), ve spojení s § 17 odst. 2 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní statistické službě“), a § 73 odst. 3 a 5 zákona o zdravotních službách částečně odmítnuta žádost stěžovatelky, kterou se domáhala poskytnutí informací o českých porodnicích, konkrétně pro každou porodnici za rok 2014 a rok 2015 požadovala spolu s jménem (názvem) porodnice uvést celkový počet porodů, počet císařských řezů, počet porodů za použití kleští, počet porodů za použití vakuumextraktoru, počet epiziotomií, počet porodů, které skončily poraněním hráze a/nebo čípku, počet porodů s epiziotomií, které zároveň skončily poraněním hráze a/nebo čípku, počet porodů koncem pánevním a počet porodů koncem pánevním, které proběhly vaginálně. V odůvodnění rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace ÚZIS uvedl, že jelikož stěžovatelka nespĺňuje zákonné podmínky k získání přístupu k dalším údajům vedeným v Národním zdravotnickém informačním systému (dále jen „NZIS“) ani zákonné podmínky pro výjimečné využití údajů k jiným než statistickým účelům, a tedy i k porušení mlčenlivosti orgánů státní statistické služby, poskytl jí požadované informace jen v částečném rozsahu s tím, že anonymizoval názvy jednotlivých porodnic. Proti rozhodnutí ÚZIS podala stěžovatelka odvolání, které Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 7. 6. 2017 č. j. MZDR 26678/2017-2/PRO zamítlo a rozhodnutí ÚZIS potvrdilo.

3. Rozhodnutí ministerstva napadla stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl, neboť se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že § 73 odst. 8 ve spojení s § 17 odst. 2 zákona o státní statistické službě lze považovat za zvláštní důvod odmítnutí žádosti o informace, neboť informace, o jejichž poskytnutí stěžovatelka

žádala (konkrétní informace o počtu a okolnostech porodů v jednotlivých porodnicích), jsou svým charakterem důvěrné. Městský soud současně uvedl, že neshledal důvod, aby předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení dotčeného ustanovení zákona o zdravotních službách, neboť na základě provedeného testu proporcionality dovodil, že právo na informace není v daném případě zcela vyloučeno, protože stěžovatelka mohla toto své právo, respektive právo na ochranu zdraví a zdravotní péče, realizovat skrze § 17 odst. 2 zákona o státní statistické službě, kdy se mohla na jednotlivé porodnice obrátit se samostatnou žádostí o informace, nebo bylo možné v souladu s tímto ustanovením požádat jednotlivé statutární orgány porodnic o souhlas s poskytnutím informací (čímž by bylo zabráněno, aby jednotliví pracovníci porodnic byli zatíženi vyhledáváním statistik) a následně se s tímto souhlasem jako přílohou žádosti o informace obrátit na povinný subjekt.

4. Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl s odůvodněním, že právo na informace garantované čl. 17 odst. 5 Listiny je zákonodárce oprávněn omezit, pokud přitom ob stojí v testu ústavnosti, tedy kritériím účelnosti, potřebnosti a přiměřenosti. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že těmto požadavkům zákonodárce při přijímání § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách dostal, když právní úprava obsažená v tomto ustanovení nevyklučuje, aby žadatelé informace získali postupem podle § 17 odst. 2 zákona o státní statistické službě.

## II.

### Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že si při podání žádosti o informace byla vědoma současné právní úpravy, podle které pro statistické a vědecké účely poskytuje statistický ústav z národních zdravotních registrů údaje pouze v podobě, ze které nelze určit konkrétní fyzickou nebo právnickou osobu, je však přesvědčena, že tato zákonná úprava je v rozporu s ústavním pořádkem, neboť neúměrně extenzivní a paušální anonymizace statistických údajů o českých porodnicích, shromážděných v NZIS, je nepřiměřeným omezením práva na informace, přičemž nejde o opatření nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých ani pro ochranu veřejného zdraví. Stěžovatelka nesouhlasí s právním názorem městského soudu, který v rámci testu proporcionality kritérium vhodnosti posoudil bez bližšího odůvodnění tak, že omezení práva na informace je vhodné, neboť cílem je ochrana důvěrných informací týkajících se fyzických a právnických osob. Pochybení shledává stěžovatelka i v postupu Nejvyššího správního soudu, který poukázal na Úmluvu o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat ze dne 28. ledna 1981 [Sdělení č. 115/2001 Sb. m. s., (dále také jen „Úmluva“)] a na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), ze dne 27. 4. 2016 (dále jen „Nařízení“). Ačkoli Úmluva i Nařízení hovoří o ochraně osobních údajů fyzických osob (přičemž stěžovatelka proti ochraně osobních údajů fyzických osob ničeho nenamítá), Nejvyšší správní soud dovodil „širší účel“ spočívající v ochraně pověsti právnických osob s ohledem na automatizované zpracování osobních dat, zvláštní povahu zdravotních informací a typově větší škálu rizik jejich zneužití či dezinterpretace, jež mohou ve svém důsledku vést nejen k zásahu do základních práv fyzických osob, ale též do pověsti právnických osob – poskytovatelů zdravotních služeb. Stěžovatelka

má za to, že městský soud ani Nejvyšší správní soud neprovedly test proporcionality správně, neboť v kolizi dvou proti sobě stojících základních práv má podle jejího přesvědčení přednost právo na informace a na ochranu zdraví před právem porodnic na ochranu pověsti. Stěžovatelka se také neztotožňuje s úvahou Nejvyššího správního soudu, že by zveřejnění požadovaných informací mohlo jakkoli poškodit pověst poskytovatelů zdravotních služeb, naopak podle jejího názoru povede k zlepšení a zkvalitnění služeb. Stěžovatelka považuje za jednoznačně prospěšné základní data porodnic zveřejňovat a pracovat s nimi, dezinterpretacím je možné se bránit vysvětlením dat; naopak jejich tajení důvěru veřejnosti v poskytovatele péče nevzbuzuje. Stěžovatelka upozorňuje, že v historii České republiky již obdobná data o porodnicích zveřejňována byla, a v současné době jsou zveřejňována např. ve Slovenské republice, ve Velké Británii, ve Švédsku, Norsku či v některých státech Kanady nebo Spojených států amerických. Namítá-li Nejvyšší správní soud, že § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách již obstál v přezkumu Ústavním soudem, neboť nálezem ze dne 10. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 33/16 (6/2021 Sb.) byl zamítnut návrh skupiny senátorů na zrušení § 70 až § 78 tohoto zákona, stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že citovaný nález se zabýval otázkou ochrany osobních údajů pacientů (fyzických osob). Současně stěžovatelka připomíná obsah odlišného stanoviska k tomuto nálezu, ve kterém je kritizováno postavení ÚZIS a absence dostatečných záruk pro zajištění práv subjektů údajů.

### III.

#### Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatelky

6. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a rovněž od nich vyžádal příslušné spisy (sp. zn. 3 As 232/2019, 6 A 155/2017-61 a MZDR 26678/2017-2/PRO).

7. Nejvyšší správní soud uvedl, že jádro kasačních námitek nesměřovalo proti závěru městského soudu ohledně zákonnosti postupu ministerstva, nýbrž proti tomu, že městský soud nepředložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách. Nejvyšší správní soud s postupem městského soudu souhlasil a ztotožnil se s ním v závěru, že omezení práva na informace v daném případě v testu proporcionality obtojí. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatelka v ústavní stížnosti neuvedla námitky, které by vyvrátily dva nosné důvody napadeného rozsudku. Za prvé jde o závěr, že smyslem zkoumané zákonné úpravy je zabránit, aby povinný subjekt (ÚZIS) poskytoval žadatelům o informace důvěrné informace, a tím byla zajištěna „statistická důvěrnost“, kterou je třeba zachovat mimo jiné proto, aby poskytovatelé údajů (porodnice) předávali statistickým orgánům pravdivé a úplné informace. Nebylo-li by zajištěno, že poskytovaná data budou využívána pouze pro statistické účely, poskytovatelé údajů by nebyli motivováni k zasílání pravdivých údajů o své činnosti, tomu odpovídá také úprava obsažená v § 16 odst. 1 zákona o státní statistické službě. Názvy jednotlivých porodnic ve spojení s informacemi o zde provedených porodech, učiněných lékařských zákrocích a poraněních představují podle Nejvyššího správního soudu důvěrné informace dle § 2 písm. b) zákona o státní statistické službě, proto je není možné poskytovat k jiným než statistickým účelům bez písemného souhlasu subjektu údajů (§ 17 odst. 2 zákona o státní statistické službě). Druhou podstatnou skutečností je, že právní úprava obsažená v § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách nevylučuje, aby žadatelé o informace požadované údaje získali a případné budoucí rodičky se na základě takto poskytnutých informací rozhodly pro konkrétní porodnici. Na výše popsané způsoby získání požadovaných informací, které mimo jiné svědčí o tom, že nemohlo být

zasazeno do ústavně garantovaných práv stěžovatelky na informace ani práva na ochranu zdraví, byla stěžovatelka upozorněna již ve správním řízení a poté i v soudním řízení správním. K poukazu stěžovatelky na státy, které údajně připouští, aby byly údaje o porodnicích zveřejňovány v rozsahu, jaký požaduje stěžovatelka, Nejvyšší správní soud uvádí, že pouhá skutečnost, že v několika státech na světě je platná právní úprava, která takové poskytování informací umožňuje, sama o sobě neznamena, že česká právní úprava je protiústavní, naopak z opačného úhlu pohledu by bylo možné argumentovat, že naopak velká část členských států Evropské unie (včetně většiny států sousedících s Českou republikou) takovou úpravu nemá. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl, případně ji zamítl.

8. Městský soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého napadeného rozsudku a rozsudku Nejvyššího správního soudu s tím, že senát při projednání žaloby nedospěl k závěru, že by aplikovaná úprava byla v rozporu s ústavním pořádkem, proto věc nepředložil Ústavnímu soudu a o žalobě rozhodl.

9. Ministerstvo ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedlo, že ÚZIS jako správce NZIS poskytuje na základě žádosti podle informačního zákona, jde-li o údaje v NZIS, pouze informace o struktuře dat (§ 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách), dále pro statistické a vědecké účely smí poskytovat údaje z NZIS pouze v podobě, ze které nelze určit konkrétní fyzickou ani právnickou osobu (§ 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách). Jako pracoviště v soustavě orgánů státní statistické služby pak poskytne ÚZIS každému žadateli, který o to požádá a uhradí nutné náklady, vytvořené (existující) statistické informace a anonymní údaje nejen pro vědecké a statistické účely, ale např. pro média, studium, diplomové práce nebo informace k žádosti každého vypracuje a poskytne další statistické informace na základě smlouvy a za dohodnutou cenu [§ 18 odst. 1 písm. b) zákona o státní statistické službě]. Ministerstvo konstatuje, že ÚZIS se při své aplikační praxi řídí ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím s přihlédnutím ke shora uvedeným speciálním ustanovením zákona o zdravotních službách a ustanovením § 2 písm. a), 3 odst. 6 a § 17 odst. 2 zákona o státní statistické službě (zajištění ochrany důvěrných statistických údajů). Ministerstvo zdůrazňuje, že ÚZIS je vázán Nařízením, a to i v případě, že by došlo ke zrušení stěžovatelkou napadeného § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách. V této souvislosti poukazuje ministerstvo na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 10. 2016 ve věci C-582/14 (*Patrick Breyer proti Spolkové republice Německo*), ve kterém dospěl k závěru, že pokud má dotčená osoba právní prostředky, které jí umožňují nechat identifikovat subjekt údajů díky dalším informacím, kterými disponuje jiná osoba, musí být čl. 2 písm. a) směrnice 95/46 vykládán v tom smyslu, že tento údaj je osobním údajem. Ministerstvo se domnívá, že na základě údajů požadovaných žadateli podle zákona o svobodném přístupu k informacím by bylo v mnoha případech možné identifikovat pacienty poskytovatelů zdravotních služeb, a to i ze strany dalších osob, resp. žadatelů samotných. Ministerstvo zdůrazňuje, že převážná část centrálních datových zdrojů sdružených v NZIS se přímo nebo nepřímo dotýká osobních dat občanů České republiky, a tato data ve svých primárních úložištích NZIS ukládá. Ministerstvo má za to, že napadená zákonná výlučka z práva na informace je nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a ochranu veřejného zdraví. V případě, že by byly poskytovány informace bez kontextu, může docházet k dezinterpretaci dat a různým, i zcela protichůdným výkladům. Ministerstvo zdravotnictví proto považuje návrh stěžovatelky na prohlášení neústavnosti § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách za nedůvodný a navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost i návrh na prohlášení neústavnosti § 73 odst. 8 zákona o zdravotních

službách zamítl.

10. ÚZIS se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

11. Stěžovatelka v replice setrvává na svém názoru, že přezkoumávaná zákonná úprava je v rozporu s ústavním pořádkem, neboť neúměrně extenzivní a paušální anonymizace statistických údajů o českých porodnicích, shromážděných v ÚZIS, je nepřiměřeným omezením práva na informace, přičemž nejde o opatření nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých ani pro ochranu veřejného zdraví, naopak pro naplnění práva na ochranu zdraví je zapotřebí tyto informace poskytovat. Stěžovatelka přitom považuje za absurdní, aby žena, která bude chtít naplnit své právo na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny a bude chtít znát související statistické údaje o péči, měla hromadně rozesílat žádosti o informace do každé porodnice, a aby personál porodnic na tyto žádosti opakovaně jednotlivým ženám odpovídal v situaci, kdy těmito údaji ÚZIS disponuje. Stěžovatelka taktéž nesouhlasí s názorem ministerstva, že by ze souhrnných poskytnutých dat o porodech dokázala identifikovat jednotlivé rodičky. Jelikož stěžovatelka navrhuje toliko vypustit z § 73 odst. 8 slova „nebo právnickou“, ustanovení by nadále umožňovalo poskytovat údaje pouze „v podobě, ze které nelze určit konkrétní fyzickou osobu“, ani po změně by tedy nebylo možné zveřejnit údaje tak, že by bylo možné identifikovat jednotlivé pacienty. Ministerstvo přitom ve svém vyjádření nevysvětluje, jak by zveřejnění základních statických údajů, např. o počtu porodů za rok v konkrétní porodnici, mohlo ohrozit bezpečnost státu či ochranu veřejného zdraví. Stěžovatelka žádala mimo jiné o údaje o celkovém počtu porodů koncem pánevním a počtu porodů koncem pánevním, které skončily vaginálně (tj. dítě se nenarodilo císařským řezem), důvodem bylo zjistit tyto údaje pro blízkou osobu, která byla těhotná s polohou plodu koncem pánevním a chtěla si vybrat porodnici. Údaje o počtu porodů koncem pánevním nebylo možné od jednotlivých oslovených porodnic získat, není tedy pravda, že „dané údaje jsou občanům zpřístupněny u poskytovatelů zdravotních služeb významně profesionálněji a kompletněji“. Stěžovatelka si také není vědoma žádného zákonného ustanovení, které by přikazovalo jednotlivým poskytovatelům zdravotních služeb počítat statistiky provedených výkonů a zpřístupňovat a vysvětlovat je veřejnosti, toto je naopak úkolem, který by mělo plnit ministerstvo a jeho podřízené orgány (ÚZIS), kterým poskytovatelé zdravotních služeb jednotlivé údaje do zdravotnických registrů odesílají. Závěrem stěžovatelka rozšiřuje svůj návrh i na zrušení § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, který byl přijat v mezidobí po podání stěžovatelčiny žádosti o informace, a kterým byla vytvořena další překážka pro naplnění práva stěžovatelky na přístup k informacím. Tento svůj návrh stěžovatelka v podání ze dne 25. 1. 2023 označila po vydání nálezu ze dne 17. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 25/21 (dostupném stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>) za již bezpředmětný a setrvala na svém původním návrhu.

#### IV.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla včas podána oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o Ústavním soudu“), a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

## V.

### Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

#### V.1. Obecná východiska

13. Podle čl. 17 Listiny platí, že svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny (odst. 1) a každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu (odst. 2). Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti (odst. 5).

14. Omezit svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze podle čl. 17 odst. 4 Listiny pouze zákonem, současně musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

15. Jinak řečeno, jakýkoliv zásah do práv plynoucích z čl. 17 Listiny a z čl. 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud nebude stanoven zákonem, nebude sledovat legitimní cíl zakotvený v těchto ustanoveních a současně nebude nezbytný v demokratické společnosti, aby těchto cílů dosáhl, bude porušením požadavků stanovených v čl. 17 odst. 4 Listiny a v čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

16. Na úrovni podústavního práva je pak totéž vyjádřeno v § 12 informačního zákona, podle kterého všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření.

17. Znění § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách je následující:

*Pro statistické a vědecké účely poskytuje statistický ústav z národních zdravotních registrů údaje pouze v podobě, ze které nelze určit konkrétní fyzickou nebo právnickou osobu.*

18. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/21 se Ústavní soud zabýval výkladem § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, podle kterého statistický ústav poskytne na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud se jedná o údaje v Národním zdravotnickém informačním systému, pouze informace o struktuře dat. Převážná část závěrů Ústavního soudu vyjádřená v citovaném nálezu má přitom dopad i na nyní posuzovanou věc.

19. Ústavní soud především navázal na svou předchozí judikaturu, zejména na nález ze dne 30. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.), v němž uvedl, že „svoboda projevu – včetně v ní dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy obsažená svoboda přijímat informace – představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti“, a dále, že je nutno zkoumat v každém konkrétním případě (podle okolností konkrétní

věci) splnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti, neboť nelze a priori vyloučit, že v konkrétním případě bude ochrana základního práva převažovat nad citovanými hodnotami, tj. že nebude dána existence „naléhavé společenské potřeby“ na omezení základního práva. Obdobně v nálezu ze dne 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217) Ústavní soud vyslovil, že je-li informace součástí (přínejmenším) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci představuje jeden z klíčových prvků vztahu mezi státem a jednotlivcem. Ústavní soud rovněž připomněl závěry nálezů ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (N 188/87 SbNU 77) a ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 1200/16 (N 64/89 SbNU 25), v nichž výslovně deklaroval, že žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem, a že v každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci testem proporcionality porovnat dotčená v konfliktu stojící práva a zajistit, aby mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha.

20. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/21 Ústavní soud dovodil, že jde-li o vztah mezi dle § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách obsahujícím výlukou z informační povinnosti a § 12 informačního zákona, není nutné použít pravidlo *lex specialis derogat legi generali*, neboť jejich střet lze řešit ústavně souladným výkladem – jde o kolizi zákonné normy k normě ústavní (právo na informace), v takovém případě je nutné akceptovat vyšší právní sílu ústavní normy, anebo identifikovat konkurující veřejný zájem či jiné ústavně zaručené právo, které by mělo být onou zákonnou výlukou chráněno a střet těchto práv vyřešit.

21. V bodě 42 odůvodnění nálezu je uvedeno, že „[P]ro uplatňování práva na informace je třeba primárně vycházet ze zásady, že informace se poskytují a každé případné omezení tohoto práva je pak nutné vykládat restriktivním způsobem. Jak již bylo uvedeno výše, k omezení práva na informace může dojít pouze v případech, kdy má takový postup zákonný podklad a je v demokratické společnosti nezbytný k ochraně jiných konkurujících práv či hodnot (například veřejný zájem, veřejná bezpečnost, práva a svobody jiných apod.). Onu nezbytnost omezení však nelze a priori presumovat pouze ze znění zákona, který je formální podmínkou omezení práva na informace. Naopak, vždy je nutno nejprve identifikovat konkurující veřejný zájem či jiné ústavně zaručené právo, které by mělo být onou zákonnou výlukou chráněno, a vzájemně je poměřovat, například provedením testu proporcionality (dříve více užívaného testu veřejného zájmu)“.

22. V bodě 46 nálezu Ústavní soud konkretizuje, že povinný subjekt vyřizující žádost o informace podanou podle informačního zákona by měl nejprve vyhodnotit, zda se požadované informace vztahují k jeho působnosti, zda je má fakticky k dispozici a následně, s ohledem na právní úpravu i ustálenou judikaturu posoudit, zda existuje důvod je neposkytnout. K tomu je nutné položit si zásadní otázku, jaká ústavní hodnota, jaké základní právo či veřejný zájem by mohly být poskytnutím požadovaných informací dotčeny, či konkrétně které z nich mají být napadeným ustanovením vlastně ochráněny.

23. V bodech 47 a 48 odůvodnění nálezu Ústavní soud připustil, že obecně by snad bylo možné dojít ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny potenciálně k ohrožení práv a svobod jiných, a sice těch, která jsou zakotvena v čl. 10 Listiny, to však pouze tehdy, byly-li by požadovány údaje o konkrétních osobách, v takovém případě (jde-li o fyzické osoby)



Ústavní soud poukázal na § 8a odst. 1 informačního zákona, který stanoví, že informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu (takovým předpisem je zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, Nařízení a zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů).

### *V.2. Aplikace obecných východisek na posuzovanou věc*

24. V nyní posuzované věci jde o poskytnutí údajů týkající se konkrétních právnických osob (nemocnic). Ve světle shora uvedených závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/21 není důvodu, pro který by v případě, kdy ÚZIS aplikuje konkrétní zákonný důvod pro neposkytnutí informace (§ 73 odst. 7 či 8 zákona o zdravotních službách), neměl současně zvažovat, zda dotčená zákonná ochrana poskytnutá těmto údajům je v konkrétním případě skutečně proporcionální z hlediska nezbytného omezení práva na přístup k informacím. Podle odůvodnění citovaného plenárního nálezu nelze aplikovat předmětné ustanovení, není-li neposkytnutí informací navíc odůvodněno ochranou jiných konkurujících práv či hodnot. Jinými slovy zákonné výluky pro neposkytnutí informací v celé jejich šíři by měl ÚZIS aplikovat pouze v nezbytných případech, kdy na základě poměrování shledal pro neposkytnutí informací důvod v demokratické společnosti nezbytný k ochraně jiných konkurujících práv či hodnot (například veřejný zájem, veřejná bezpečnost, práva a svobody jiných apod.). ÚZIS totiž není pouze statistickým úřadem, který mimo jiné poskytuje strukturované údaje z NZIS či údaje pro statistické a vědecké účely (a je vázán v tomto smyslu § 73 odst. 7 a 8 zákona o zdravotních službách), ale nadto je obecně správním orgánem – povinným subjektem, který je povinen podle informačního zákona (s přihlédnutím k jeho § 12) poskytnout informace, nebrání-li tomu ochrana zájmů jiných dotčených subjektů.

25. Nezbytnost omezení práva na informace však povinný subjekt ani nadřízený správní orgán neproověřovaly, ve vyjádření ministerstva přitom přímo zaznělo, že „ani on ani povinný subjekt nemohou při svém rozhodování posuzovat, zda předmětná žádost o poskytnutí informací může nějak zasáhnout do ochrany práv a oprávněných zájmů českých porodnic či nikoliv, neboť zákon jasně stanoví, že není možné tyto údaje poskytnout“.

26. Poměrování konkurujících zájmů tak bylo provedeno až správními soudy, avšak ty za legitimní cíl omezení práva na informace o porodnicích, tedy ono konkurenční právo či zájem, označily nikoliv hodnoty, které by bylo možno podřadit pod čl. 17 odst. 4 Listiny, ale zájem na ochraně takzvaných důvěrných statistických informací (viz bod 45 rozsudku městského soudu), tím má být nadto podle Nejvyššího správního soudu zároveň zachována motivace zdravotnických zařízení k předávání pravdivých informací statistickým orgánům (bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu) či zabráněno dezinterpretacím a zásahu do dobré pověsti zdravotnických zařízení (bod 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

27. K jednotlivým důvodům pro neposkytnutí informací tak, jak byly prezentovány jak v soudních a správních rozhodnutích a později i vyjádřeních k ústavní stížnosti, Ústavní soud doplňuje následující.

28. Nelze souhlasit s argumentací správních soudů, že názvy jednotlivých porodnic ve spojení s informacemi o zde provedených porodech, učiněných lékařských zákrocích a poraněních představují důvěrné informace, které není možné poskytovat k jiným než statistickým účelům bez písemného souhlasu subjektu údajů. Jakkoli jde skutečně pojmově o důvěrný statistický údaj podle § 2 písm. b) zákona o státní statistické službě, je zřejmé, že charakter těchto údajů (názvů porodnic), přestože umožňuje přímou identifikaci právnické osoby, není nijak důvěrný a není tedy důvod tyto údaje chránit.

29. Ústavní soud se taktéž neztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, který odůvodnil odepření poskytnutí informací obavou z porušování zákona ze strany poskytovatelů zdravotních služeb, kteří by mohli statistickým orgánům předávat neúplné informace, resp. by „nebyli motivováni k zasílání pravdivých údajů“. Povinnost poskytovatelů zdravotních služeb předávat informace (úplné a pravdivé) je zakotvena v § 45 odst. 2 písm. m) zákona o zdravotních službách a její porušení je přestupkem, který je vymezen v § 117 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Orgány veřejné moci jsou povinny dodržování této povinnosti ze strany poskytovatelů kontrolovat a vymáhat její plnění. Jako nástroj k tomu však nemůže sloužit omezování práva na informace. Za důvod odepření poskytnutí informace nelze považovat ani možné zneužití informací či jejich dezinterpretace – jednak takové omezení postrádá zákonný základ a až na výjimečné případy povinnému subjektu nepřisluší zkoumat, jakým způsobem a k čemu žadatel informace použije, jednak lze takovou situaci vždy (považuje-li to povinný subjekt za nezbytné) zhojit doplněním či vysvětlením.

30. Ústavní soud neshledal legitimním omezení práva na informace ani z později vyjádřených důvodů. Tvrdí-li ministerstvo, že na základě údajů požadovaných žadateli podle zákona o svobodném přístupu k informacím by bylo v mnoha případech možné identifikovat pacienty poskytovatelů zdravotních služeb, nemůže být tato z obecného hlediska konstatovaná skutečnost důvodem pro to, aby bylo *a priori* poskytnutí informací odmítáno. Jak již bylo shora řečeno, v každém konkrétním případě je povinen poskytovatel informací zkoumat, zda je dána zákonná výluka pro poskytnutí informací, a je-li tomu tak, tak poměřovat, zda je namístě ji aplikovat s ohledem na dotčené zájmy fyzických nebo právnických osob (např. jejich osobních údajů). V nyní posuzované věci je zřejmé, že údaje, které požadovala stěžovatelka, nemohly vést k ohrožení osobních údajů pacientů (tedy zjištění identity rodiček), tak by tomu mohlo být pouze v případě, že by se jednalo o jednotky žen v daném zařízení. Takto odůvodněné odmítnutí poskytnutí údajů o např. způsobu ukončení porodu či porodních komplikacích či poraněních (s uvedením, že v porodnici, jejíž název by nebyl sdělen, byl proveden v daném období porod pouze jedné nebo dvěma pacientkám), by nade vši pochybnost požívalo ústavní ochrany. Takto však ÚZIS nepostupoval, když odmítl poskytnout názvy všech porodnic bez jakéhokoli odůvodnění pouze s odkazem na § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách. Takový postup však není ústavně souladný, jak již bylo výše řečeno, a nadto se naprosto míjí s důvodem žádosti o poskytnutí informací v této věci, kdy z podané žádosti je zřejmé, že nebyla podána pro statistické či vědecké účely.

31. Jelikož ani jeden z výše uvedených zájmů nelze považovat za rovnocenný ústavně zakotvenému právu na informace (anebo k jeho ohrožení v daném případě nemůže dojít), natož aby mohl právo na informace převážet, nepostupovaly správní soudy správně, když právě tyto hodnoty vzájemně poměřovaly testem proporcionality. V takovém případě je totiž poměrování nadbytečné, neboť již z podstaty věci vyplývá převaha práva na informace, a správními soudy naopak dovozená převaha oněch zdánlivě konkurujících

zájmů nad právem na informace je pouze výsledkem nesprávného postupu při provádění testu proporcionality, který v ústavní stížnosti ostatně detailně popsala i stěžovatelka.

32. Mimo samotné posouzení, zda bylo porušeno právo stěžovatelky na přístup k informacím, považoval Ústavní soud za nezbytné doplnit, že s ohledem na § 4 odst. 2 až 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nelze souhlasit s Ministerstvem zdravotnictví a následně oběma správními soudy, pokud stěžovatelce vytýkaly, že nepředložila souhlas zdravotnických zařízení, neboť prý byla sama povinna si jejich souhlas opatřit a povinnému subjektu jej doložit (viz bod 31 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu a bod 52 napadeného rozsudku městského soudu). Podávají-li totiž žadatelé žádost o informace v režimu informačního zákona, takovou povinnost nemají. Jsou to právě povinné subjekty, které by měly dotčené osoby kontaktovat, informovat je o podané žádosti a upozornit, že mají právo se k žádosti i k osobě žadatele vyjádřit, požádat je o souhlas s poskytnutím informací a je-li to již známo, informovat, jakým způsobem má povinný subjekt v úmyslu žádost vyřídit. Případné neinformování dotčených osob povinnými subjekty nemůže být žadatelům ani na újmu, ani tato povinnost nemůže být přenášena přímo na žadatele.

33. Ústavní soud uzavírá, že se se stěžovatelkou a s její argumentací podpořenou mimo jiné i historickou a mezinárodní komparací ve vztahu k tvrzeným negativním dopadům zveřejňování požadovaných informací, ztotožňuje, a to včetně jejího názoru, že zveřejňování informací o zákrocích prováděných v jednotlivých porodnicích je v uvedeném rozsahu nepochybně ve veřejném zájmu, neboť informovanost a transparentnost může přispět ke zlepšení zdravotnictví jako celku. Současně, jak již zaznělo, ani správním orgánům, ani správním soudům se nepodařilo identifikovat jiný konkurující zájem, hodnotu či právo odpovídající čl. 17 odst. 4 Listiny, které by onen veřejný zájem na zveřejnění informací a právo stěžovatelky na jejich poskytnutí převážily. Lze tedy uzavřít, že správní orgány a následně i správní soudy odepřely stěžovatelce poskytnutí informací, aniž by prokázaly nezbytnost takového omezení.

34. Současně platí, že je-li již podána žádost o informaci v režimu informačního zákona, je ji povinný subjekt, spadají-li požadované informace do jeho působnosti, povinen vyřídit sám, a to postupem, který informační zákon předpokládá, a není možné poskytnutí informací, pokud jimi povinný subjekt disponuje, odmítnout s odůvodněním, že existují i jiné způsoby, jak se jich může žadatel domoci (viz bod 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/21). Tak tomu bylo v nyní posuzované věci, kdy ÚZIS neposkytl údaje s odkazem na § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách a stěžovatelku poučil o možnosti požádat postupem podle informačního zákona přímo jednotlivé porodnice.

## V.

### Závěr

35. Ústavní soud ze shora uvedených důvodů neshledal v nyní posuzované věci rozumného důvodu pro tak zásadní omezení práva na informace, aby mohl dospět k závěru, že odepření informací stěžovatelce splňovalo podmínku nezbytnosti tak, jak stanoví čl. 17 odst. 4 Listiny. Žádný legitimní důvod pak nevyplývá ani z odůvodnění správních rozhodnutí, naopak, jak již naznačila stěžovatelka, veřejný zájem na jejich zveřejnění je nesporný a povinnému subjektu by nemělo nic bránit požadované údaje poskytnout.

36. Uvedené neznamená, že by nemohlo být za jiných specifických okolností odepření poskytnutí informací z registrů oprávněné. Pokud by taková situace nastala, je na povinném subjektu, aby se s případnými kolizemi proti sobě stojících rovnocenných práv přezkoumatelným způsobem vypořádal, jejich vzájemným poměřováním vyhodnotil, které z kolidujících základních práv převáží a které naopak bude nutno omezit, a pokud žadateli informace odepře, aby případné rozhodnutí srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil (viz bod 53 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/21).

37. Z výše popsanych důvodů Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a § podle 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona v záhlaví uvedená rozhodnutí zrušil (II. výrok). Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

38. Jde-li o návrh na zrušení části § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách, z citované judikatury Ústavního soudu, zejména z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/21, ale také z judikatury správních soudů je možno dovodit ústavně konformní výklad napadeného ustanovení. Ústavní soud je omezen principem přednosti ústavně konformní interpretace před derogací a principem minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci, ke kterým se přihlásil v řadě svých rozhodnutí (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96, stanovisko sp. zn. Pl. ÚS st. 6/98, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/98, Pl. ÚS 15/98, Pl. ÚS 4/99, Pl. ÚS 10/99, Pl. ÚS 41/02, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 92/06 a nález sp. zn. Pl. ÚS 10/16). Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tak třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný) a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena. Ústavní soud proto nevyhověl návrhu stěžovatelky na přerušení řízení o ústavní stížnosti a postoupení návrhu na zrušení části § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách plénu, a návrh na zrušení části citovaného ustanovení odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písmeno a) zákona o Ústavním soudu (III. výrok).

## VI. Náklady řízení

39. Ústavní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení ve smyslu § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu (IV. výrok). Základní zásadou řízení před Ústavním soudem je, že náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí účastník nebo vedlejší účastník (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). V odůvodněných případech může Ústavní soud podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení. Ústavní soud tak však činí jen ve výjimečných případech, např. „jako určitou sankci vůči tomu účastníkovi řízení, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal“ [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 662/01 ze dne 19. 11. 2002 (U 41/28 SbNU 471), nález sp. zn. II. ÚS 745/06 ze dne 17. 5. 2007 (N 83/45 SbNU 239)], či v okamžiku, kdy odvolací soud jednal dlouhodobě a prakticky absolutně nečinně [nález sp. zn. IV. ÚS 180/04 ze dne 17. 8. 2004 (N 112/34 SbNU 157)], nebo pokud soud zcela mechanicky aplikoval podústavní právo v oblasti náhrady nákladů řízení, čímž zasáhl do ústavních práv stěžovatele [nález sp. zn. III. ÚS 607/04 ze dne 16. 2. 2006 (N 39/40

SbNU 325)]. Navzdory shledané protiústavnosti napadených rozhodnutí nejde o tak výjimečnou situaci, ve které by bylo namístě správní orgány či správní soudy sankcionovat tím, že by jim Ústavní soud nařídil, aby stěžovatelce nahradily náklady řízení.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 11. dubna 2023

Jiří Zemánek  
předseda senátu