



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: J. C., zast. Mgr. et Mgr. Tomášem Němečkem, advokátem, se sídlem AK RHK, s. r. o., Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 5 A 90/2020-51,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 5 A 90/2020-51, **se ruší a věc se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2020, č. j. MZDR 28782/2020-2/PRO; tímto žalovaný zamítl podle § 90 odst. 5 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Ústavu zdravotnických informací a statistiky (dále jen „Ústav“) ze dne 7. 7. 2020, č. j. UZIS/031721-2/2020, jímž byla odmítnuta žádost stěžovatele o informace dle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 4 a § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a § 73 odst. 7 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“).

[2] Předmětem sporu v projednávané věci je interpretace § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování ve vztahu k § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle tohoto ustanovení *„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.“* Poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[3] Nejvyšší správní soud zjistil, že Ústavnímu soudu byl Městským soudem v Praze v jiné obdobné věci předložen návrh na prohlášení neústavnosti předmětného ustanovení. S ohledem na možný dopad výsledku řízení před Ústavním soudem pro posouzení námitek vznesených stěžovatelem v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 15. 7. 2022, č. j. 5 As 104/2021-32, přerušil. Ústavní soud ve věci rozhodl nálezem ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. 25/21; odpadl tedy důvod, pro který bylo řízení přerušeno. Nejvyšší správní soud proto výrokem I rozhodl o pokračování v řízení.

[4] Ústavní soud dospěl k závěru, že *„[b]ylo-li by napadené ustanovení interpretováno pomocí doslovného gramatického výkladu, nebylo by pochyb o tom, že je v rozporu s ústavním pořádkem, neboť by zasahovalo do základních práv a svobod žadatelů o informace. V takovém případě by Ústavní soud musel ke zrušení napadeného ustanovení skutečně přistoupit. Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného i z již zavedené rozhodovací praxe, existuje ústavně souladný výklad zákonných výluk z informační povinnosti, který je odrazem restriktivního přístupu k nim. S přihlédnutím ke shora uvedenému nelze mít napadené zákonné ustanovení za rozporné se základním právem na informace dle čl. 17 odst. 4 Listiny, poněvadž jeho použití na navrhovatelem souzený případ nebrání v dosažení ústavně konformního výsledku v řízení o podané správní žalobě. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení zákona o zdravotních službách podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť neshledal jeho rozpor s ústavním pořádkem“* (viz bod 60, 61 nálezu).

[5] V nyní projednávané věci stěžovatel, jakožto novinář, požádal Ústav ve smyslu zákona o informacích o následující informace: 1) Anonymizované individuální informace o každém, tedy nejen pozitivním, testu na onemocnění COVID-19, konkrétně, kdy a kde byl odebrán vzorek, kdy a kde byl test vyhodnocen, informace o důvodu testování (bezpečnostní zájmy státu, indikace lékařem, přetestování nemocného), výsledek testu, o kolikátý test pro stejnou osobu jde, typ testu, materiál a metoda testu, charakteristika pacienta s onemocněním COVID-19, konkrétně věk (ne věková skupina), pohlaví a PSČ pacienta. 2) Anonymizované individuální informace o každém pacientovi hospitalizovaném s nákazou COVID-19, konkrétně, kdy byl odebrán a vyhodnocen vzorek, na základě kterého byl pacient později hospitalizován, kdy byl pacient hospitalizován, zda a kdy byl pacient propuštěn z nemocnice, zda a kdy byl pacient přesunut do kategorie vážný stav (dle reportování na webu MZd), zda a kdy byl pacient prohlášen za vyléčeného/mrtvého.

[6] Dne 7. 7. 2020 Ústav poskytl stěžovateli informace o struktuře dat v systémech ISIN (informační systém infekčních nemocí) a NZIS (národní zdravotnický informační systém) a samotnou žádost o informace odmítl žalobou napadeným rozhodnutím z téhož

pokračování

dne, které k odvolání stěžovatele žalovaný potvrdil. Odkázal přitom na § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách; konstatoval mimo jiné, že součástí NZIS jsou dle § 72 odst. 1 písm. f) zákona o zdravotních službách také data přebíraná z informačních systémů infekčních nemocí vedených dle zákona č. 258/2000 Sb., tedy také data přebíraná z ISIN. Žalovaný tedy dovodil, že pokud se některé informace z libovolného systému veřejné správy nakonec zpracovávají i ve zmíněném NZIS, jsou vyloučeny z působnosti zákona o informacích.

[7] V **žalobě** stěžovatel argumentaci žalovaného označil za extenzivní výklad zákona vedoucí k omezení práva na informace, kdy jen převzetím určitých informací do systému NZIS automaticky vzniká výjimka z práva na informace. Takový výklad však přímo koliduje s ustálenou judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která v případě omezení základního práva připouští toliko výklad restriktivní. Dodal, že § 72 odst. 1 písm. f) zákona o zdravotních službách nezakazuje zveřejnění předmětných informací, toliko je vyjímá z působnosti zákona o informacích; vzniká tedy paradoxní situace, že zveřejnění teoreticky možné je, ale stěžovatel nemá nástroj, jak o informace požádat. Stěžovatel v průběhu řízení navrhl, aby soud postupoval podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., řízení přerušil a věc dle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu, neboť zákonné ustanovení, které má být v dané věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

[8] **Městský soud** neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji; poukázal na to, že právo na informace není „bezbřehé“, tedy zákonodárce je oprávněn poskytování informací omezit, pokud toto omezení není v rozporu s ústavním pořádkem. V posuzované věci stěžovatel požadoval informace týkající se každého, tedy nejen pozitivního testu na onemocnění COVID-19 a informace o každém pacientovi hospitalizovaném s nákazou COVID-19. Vzhledem k tomu, že COVID-19 je infekčním onemocněním, jsou informace týkající se tohoto onemocnění obsaženy v informačním systému ISIN, který je veden podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Data z uvedeného informačního systému jsou pak dle § 72 odst. 1 písm. f) zákona o zdravotních službách součástí NZIS. Právě z tohoto důvodu se na předmětnou žádost o poskytnutí informací vztahuje § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, upravující výluky z práva na informace, konkrétně omezení práva na informace obsažené v NZIS.

[9] Městský soud dospěl k závěru, že Ústav, který je povinen postupovat v souladu se zákonem, neměl v dané věci možnost postupovat jiným způsobem, než postupoval, když poskytl pouze informace o struktuře dat v NZIS a ve zbytku pak v souladu se zákonem žádost stěžovatele odmítl, neboť jím požadované konkrétní informace, které jsou součástí NZIS, již poskytnout nemohl.

[10] Městský soud přisvědčil stěžovateli v tom, že dle judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu musí být jakékoliv omezení práva na poskytnutí informace vykládáno vždy restriktivně (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-57); konstatoval, že námitka stěžovatele stran extenzivního výkladu zákona žalovaným by dle soudu mohla obstát v případě zákonného ustanovení omezujícího poskytování práva na informace, které by bylo možné vykládat jak restriktivně, tak extenzivně, tedy v případě ustanovení, které není natolik jednoznačné, aby

jej bylo možné vykládat pouze jedním způsobem. V takovém případě je jistě nutné zvolit restriktivní výklad, aby ústavně zaručené právo na informace bylo omezeno co nejméně. Ustanovení § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách však dle městského soudu omezuje poskytnutí práva na informace natolik jednoznačně a určitě, že nepřipouští zužující či rozšiřující výklad. Městský soud uzavřel, že Ústav postupoval v souladu se zákonem, když konstatoval, že požadované informace jsou zpracovávány v systému NIZS a jejich poskytování na základě žádosti dle informačního zákona se řídí zákonem o zdravotních službách, přičemž § 73 odst. 7 tohoto zákona upravuje zvláštní důvod odmítnutí žádosti o informace, respektive omezuje právo na informace z NZIS pouze na informace o struktuře dat. Soud rovněž podotkl, že informace, jichž se týká předmětná výlučka lze získat od jiného subjektu, konkrétně od poskytovatelů zdravotnických služeb. Městský soud neshledal ani důvod pro předložení návrhu Ústavnímu soudu na vyslovení protiústavnosti § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách; konstatoval, že posuzovaná právní úprava má legitimní cíl a rovněž je i nezbytná; občanům přitom není zabráněno v realizaci jejich ústavně zaručeného práva na informace, neboť si tyto konkrétní informace mohou vyžádat u poskytovatelů zdravotních služeb.

[11] V **kasací stížnosti** stěžovatel uplatnil důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tvrdí nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Uvádí, že již v žalobě namítal, že žalovaný své zamítavé rozhodnutí opírá o § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách. To stanoví, že *„[s]tatistický 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.* Jak plyne z dokumentu *Struktura dat Informačního systému infekčních nemocí (ISIN – COVID19)*, který Ústav zdravotnických informací a statistiky v rámci napadeného rozhodnutí stěžovateli zaslal (sekce *Laboratorní vyšetření*, str. 2), informace dle bodu 1. písm. a), b), d), e), f) a g) žádosti, stejně jako všechny informace požadované v bodu 2. žádosti (sekce *Strana 4 z 6 dokumentu Pacient a Údaje o hospitalizaci*, str. 2) jsou obsaženy v Informačním systému infekčních nemocí (ISIN) zřízeného zákonem o ochraně veřejného zdraví. Tedy nikoli v Národním zdravotnickém informačním systému (NZIS), zřízeným zákonem o zdravotních službách. Proto § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách tak na žadatelem požadované informace vůbec nedopadá. Ústav zdravotnických informací a statistiky se s tímto nesouladem vypořádal tak, že *„[s]joučástí NZIS jsou ovšem dle § 72 odst. 1 písm. f) zákona č. 372/2011 Sb. také data přebíraná z informačního systému infekčních nemocí vedených dle zákona č. 258/2000 Sb., tedy také data přebíraná z ISIN“.* Jinými slovy: Ústav má za to, že pokud se některé informace z libovolného systému veřejné správy nakonec zpracovávají i v NZIS, jsou vyloučeny z působnosti informačního zákona. Tento výklad potvrdilo i ministerstvo zdravotnictví a ztotožnil se s ním i městský soud.

[12] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, podle něhož je § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách natolik jednoznačný a určitý, že nepřipouští zužující či rozšiřující výklad. Městský soud neshledal ani důvod k postupu navrženému stěžovatelem, tj. k přerušení řízení a k předložení věci Ústavnímu soudu. Stěžovatel trvá na tom, že nelze přistoupit na výklad, podle něhož se nad informací z jiné databáze (v tomto případě z Informačního systému infekčních nemocí ISIN) po přeposlání do databáze Národního zdravotnického informačního systému NZIS náhle roztáhne pomyslný deštník, který ji chrání proti žádostem o informace. Informace požadované stěžovatelem se nacházejí na

pokračování

dvou místech, jednak v databázi ISIN a jednak jsou dle § 72 odst. 1 písm. f) zákona o zdravotních službách přebírány také do databáze NZIS. Pouze na databázi NZIS se ale vztahuje výjimka dle § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách (podle níž se na žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb. poskytne pouze informace o struktuře dat). Stěžovatel na počátku pochopitelně nemohl vědět, kde přesně se požadované informace nacházejí. Pokud jsou však dostupné z primární databáze ISIN, pak je měl Ústav zdravotnických informací a statistiky poskytnout. Namísto toho ústav využil toho, že se informace přebírají (také) do databáze NZIS a rozšířil výjimku v § 73 odst. 7 uvedeného zákona - výslovně uvedenou pro NZIS – i na databázi ISIN.

[13] Stěžovatel shodně jako v řízení před městským soudem trvá na tom, že jde o plíživé rozšiřování výjimky v § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, jež ve svých důsledcích extenzivně omezuje právo na informace v rozporu s čl. 17, odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Takového plíživého rozšiřování výkladu se dopouští i žalovaný, když odmítá poskytnout informace s odkazem na § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, tj. na základě výjimky výslovně určené pro „statistický ústav“, ač samo ministerstvo statistickým ústavem není. Stěžovatel je proto nadále přesvědčen, že § 73 odst. 7 zákona č. 372/2011 Sb. je v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatel namítá, že citované ustanovení vytváří široce nastavenou výlukou z práva na informace, ačkoli čl. 17 odst. 4 Listiny stanoví, že výjimka z práva na informace musí být stanovena zákonem, musí sledovat legitimní cíl a musí být v demokratické společnosti nezbytná. Zde je však splněna pouze první podmínka, tj. stanovení výjimky zákonem. Pokud jde o legitimní cíl uvedeného ustanovení, ten byl podle důvodové zprávy zcela jiný. Záměrem zákonodárce bylo vyloučit situaci, kdy pacient využije zákona o svobodném přístupu k informacím pro získání svých zdravotních záznamů z databáze NZIS. Tento legitimní cíl ale výjimka nenaplňuje. Zákon o svobodném přístupu k informacím neslouží k získávání osobních údajů (§ 8a odst. 1 zákona), natož pak vlastních; navíc pacienti i po přijetí zákona mohou žádat své informace z NZIS, a to s odkazem na obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Toto ustanovení způsobuje paradoxní situaci, kdy nezakazuje předmětné informace zveřejnit, toliko brání občanům, aby se jich domáhali prostřednictvím zákona o právu na informace. Občanům tak chybí procesní nástroj, kterým by mohli vyvolat přezkum interního rozhodnutí Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR a Ministerstva zdravotnictví některé informace nezveřejnit. Zvláště citelný je problém v době, kdy existuje veřejný zájem na poskytování informací o vývoji pandemie Covid-19 v ČR.

[14] Žalovaný ve **vyjádření** se s postupem městského soudu ztotožnil a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Poukazuje na to, že stěžovatel uplatnil stejné námitky již v odvolání i v žalobě, přičemž jak žalovaný tak městský soud se s nimi dostatečně vypořádali a to c souladu se zákonem. Žalovaný je přesvědčen, že to, co považuje stěžovatel za otázku výkladu, jasně vyplývá z textu zákona o zdravotních službách. Stěžovatel se snaží věc nyní postavit tak, že pokud se informace nacházejí v určitém informačním systému či registru, který je zahrnut dle zákona o zdravotních službách do Národního zdravotnického informačního systému, je možné informace poskytnout z primární databáze ISIN. Takový výklad je ovšem v přímém rozporu s § 72 odst. 1 písm. f) zákona o zdravotních službách a pojem Národní zdravotnický informační systém by se optikou úvah stěžovatele stal vyprázdněným pojmem a omezení v § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách by zcela pozbylo smyslu. Národní zdravotnický informační systém nefunguje jako jakási izolovaná

databáze s vlastním obsahem odlišným od dílčích registrů a informačních systémů, naopak, představuje jejich souhrn, resp. slovy zákona představuje jednotný celostátní informační systém veřejné správy určený k plnění zákonem stanovených účelů (§ 70 odst. 1 zákona o zdravotních službách).

[15] Žalovaný uvádí, že povinným subjektem byl v posuzované věci ÚZIS, přičemž žalovaný byl pouze nadřízeným orgánem, který rozhodoval o odvolání stěžovatele. Ve vztahu k tomuto řízení je tak tvrzení stěžovatele o tom, že žalovaný odmítá poskytnout informace z pozice statistického ústavu nesrozumitelná a irelevantní. Žalovaný nepovažuje výklad provedený povinným subjektem za extenzivní, ale respektující speciální úpravu v zákoně o zdravotních službách, která představuje další, o zákon opřený, důvod omezení práva na informace.

[16] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel uplatnil, zkoumal současně, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Podstatou řízení je střet práva na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zákazu poskytnout informace dle § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, který se vztahuje na údaje vedené v Národním zdravotnickém informačním systému. Tuto otázku posuzoval v jiné obdobné věci Ústavní soud ve výše zmiňovaném nálezu, přičemž závěry tam učiněné zcela dopadají na věc stěžovatele.

[19] V projednávané věci stěžovatel po ÚZIS (který nepochybně je statistickým ústavem dle § 70 odst. 3 zákona o zdravotních službách; stěžovatel se tedy ve svých úvahách, že tomu tak není, mýlí) neúspěšně požadoval přehled výše identifikovaných informací vypovídajících o průběhu epidemie SARS-CoV-2 (dále „Covid-19“) v České republice; dle přesvědčení NSS tyto informace bezpochyby mohou (resp. v daném období mohly) být předmětem legitimního veřejného zájmu, a tím i součástí veřejné sféry.

[20] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 517/10, ze dne 15. 11. 2010, vyslovil, že je-li informace součástí (přínejmenším) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci představuje jeden z klíčových prvků vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je účast občanské společnosti na věcech veřejných, tedy prostřednictvím těchto informací může veřejnost kontrolovat fungování veřejné moci jako takové. Odepřením poskytnutí informace jsoucí součástí veřejné sféry by byla omezena základní svoboda jednotlivce utvořit si názor (jako výslednici myšlení) na otázku veřejného zájmu (viz bod 14 cit. nálezu). Součástí veřejné sféry je přitom vše, co může být předmětem legitimního veřejného zájmu.

[21] V nyní posuzované věci je podstatou problému střet práva na informace, které je realizováno (s výjimkou informací o životním prostředí) prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím a zákazu poskytnout informace dle § 73 odst. 7

pokračování

zákona o zdravotních službách, který se vztahuje na údaje vedené v NZIS. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu zdůraznil, že řešení takové kolize není pro Ústavní soud novem, přičemž za obecná východiska lze považovat zejména závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10; v něm Ústavní soud mimo jiné formuloval *pro futuro* způsob, jak by měly povinné subjekty v případech zákonných výluk (jako je tato) postupovat.

[22] Ústavní soud, stejně jak již několikrát Nejvyšší správní soud, konstatoval, že pro uplatňování práva na informace je klíčové, že informace se poskytují a každé případné omezení tohoto práva je nutné vykládat restriktivním (omezujícím) způsobem. 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.). Ve zmiňovaném nálezu ze dne 17. 1. 2023 Ústavní soud zdůraznil, že *„[p]ovinné subjekty však při omezení práva na informace nemohou vycházet pouze ze znění zákona, který je formální podmínkou tohoto omezení (jako se stalo v daném případě). Naopak, vždy musí nejprve identifikovat konkurující veřejný zájem či jiné ústavně zaručené právo, které by mělo být zákonnou výlukou chráněno, a vzájemně je poměřovat (například provedením testu proporcionality). Omezení práva na informace (tedy jeho nezbytnost) musí vyplynout z tohoto poměrování. Zjednodušeně řečeno, žádným zákonem nelze vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem, a 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.“*

[23] Nezbytnost omezení práva na poskytování informací nelze tedy *a priori* presumovat pouze ze znění zákona, který je formální podmínkou omezení práva na informace; 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. Omezení práva na informace, respektive jeho nezbytnost pak musí vyplynout z tohoto poměrování. Potřebnost zjišťování naplnění obou podmínek vyplývá rovněž z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ve kterém zaznělo, 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. V dalších rozhodnutích Ústavní soud 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 [viz nálezy 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)].

[24] Pokud městský soud poukazuje na možnost získání týchž údajů od jiného subjektu, konkrétně od poskytovatelů zdravotnických služeb (srov. § 73 odst. 8 zákona o zdravotních službách), Ústavní soud dospěl k závěru, že takový způsob řešení žádostí dle zákona o informacích, aprobovat nelze. V této souvislosti konstatoval: „*Je třeba si*

uvědomit, že je výhradně na volbě žadatele, jaké nástroje k realizaci svých práv zvolí. Je-li však již podána žádost o informaci v režimu InfZ, je ji povinný subjekt, spadající-li požadované informace do jeho působnosti, povinen vyřídit sám, a to postupem, který InfZ předpokládá. Není možné poskytnutí informací, pokud jimi povinný subjekt disponuje, odmítnout s odůvodněním, že existují i jiné způsoby, jak se jich může žadatel domoci. InfZ totiž vyřízení žádosti odkázáním žadatele na alternativní možnost získání informací, na postup dle jiné právní úpravy, ani odkazem na jiné subjekty, které by měl žadatel oslovit, nepřipouští. (...) Nutno dodat, že tato úprava se nadto vztahuje pouze na poskytování informací výhradně pro účely statistické a vědecké a na danou situaci proto vůbec nedopadá. Ačkoliv ji lze považovat za jednu z možností, jak informace NZIS získat, nemůže poskytování informací dle InfZ vyloučit a nemůže být ani prostředkem, jak by se bylo možnému použití napadeného ustanovení vyhnout. Není možné vnucovat žadateli, aby tvrdil zamýšlené použití „pro statistické a vědecké účely“, není-li to pravda.

[25] Povinný subjekt měl proto dle Ústavního soudu žádost podanou podle zákona o informacích 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 (§73 odst.7 zákona o zdravotních službách) vlastně ochráněny. Nejvyšší správní soud dodává, že k ohrožení výše označených základních práv by mohlo dojít pouze, byly-li by požadovány údaje o konkrétních osobách. Tak tomu ale v posuzované věci nebylo.

[26] Ústavní soud v uvedeném nálezu důrazně připomněl, že orgány veřejné moci nepožívají ochrany před nárůstem vykonávané agendy, neexistuje ani veřejný zájem na upírání informací (a to ani těch odborných) laikům, o kterých se povinný subjekt domnívá, že dané problematice nerozumí a mohli by získané údaje nevhodným či neetickým způsobem dezinterpretovat. „Takový paternalistický přístup ze strany povinných subjektů je znakem zjevného nepochopení jejich postavení a úlohy, které nadto výkon jim svěřené působnosti zjevně nechápu jako službu veřejnosti, a informace nepovažují za veřejný statek vytvořený z veřejných prostředků. Obdobně lze nahlížet i na další důvody k zachování právní úpravy, jako je možnost vzniku zbytečných obav laických občanů, možnost vydání zavádějících informací či možnost chybovosti záznamů způsobené exportem dat. Ostatně zde jde více než o reálnou a doložitelnou praxi nebo o ústavně chráněné hodnoty či veřejný zájem, spíše o příliš široký výčet potenciálních či hypotetických hrozeb, které však mohou dopadat i na poskytování ostatních typů informací.

[27] Co se týče interpretace § 73 odst. 7 zákona o zdravotních službách, konstatoval Ústavní soud, že toto ustanovení chrání především povinný subjekt před pracovní zátěží, což však není cíl, který by bylo možné považovat za legitimní. „Pokud je nadto z vyjádření vlády možné dovodit, že žadatelé tytéž informace, které jim jsou dle napadeného ustanovení odpírány, bez jakýchkoliv potíží získají, požádají-li o ně postupem dle § 73 odst. 8 ZZS, nemůže být žádných pochyb, že skutečný důvod jejich ochrany neexistuje, a že přinejmenším v těchto případech jde pouze o formalistický postup povinného subjektu hraničící až s šikanózním přístupem k žadatelům. Pokud by praxe ÚZIS byla skutečně taková, že instruuje žadatele, aby

pokračování

v textu své žádosti zjednodušeně řečeno pouze zaměnili odkaz na InfZ za odkaz na § 73 odst. 8 ZZS, dosahovala by míra formalismu popsaného postupu až kafkaovsky absurdní úrovně. (...) Závěry přijaté Ústavním soudem bude jistě možné vztáhnout i na další žádosti podané ÚZIS podle zákona o svobodném přístupu k informacím, to však neznamena, 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.“

[28] Nejvyšší správní soud vycházejíc ze závěrů Ústavního soudu musí konstatovat, že z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, (krom prostého odkazu na znění zákonné výluky) nevyplývá žádný rozumný důvod, proč by měly být požadované informace stěžovateli odepřeny, resp. proč není ve veřejném zájmu požadované údaje poskytnout. Pokud městský soud bez dalšího aproboval rozhodnutí žalovaného, trpí vadou nepřezkoumatelnosti, pro kterou nemůže obstát.

[29] Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu rovněž v souvislosti s požadavky kladenými na povinné subjekty zdůraznil: „Při rozhodování o odmítnutí žádosti o informace se tak například povinný subjekt nemůže spokojit s pouhým odkazem na zákonné ustanovení. Dle typu povinného subjektu (zejména u vzpomínaných malých územních samospráv) však lze přirozeně předpokládat jisté limity, ačkoliv minimálně elementární a argumentačně podložená přezkoumatelná úvaha o naplnění podmínky nezbytnosti omezení jednoho z konkurujících základních práv by měla být vždy v odůvodnění vydávaného rozhodnutí obsažena.“

[30] Co se týče samotného zdůvodnění zamítnutí návrhu na zrušení § 73 odst. 7 zákona o zdravotních sužbách, Ústavní soud konstatoval: „Z pohledu kontroly norem je nicméně podstatné, že z citované judikatury zdejšího soudu, ale také z judikatury soudů správních je možno dovodit ústavně konformní výklad napadeného ustanovení. V tomto se Ústavní soud se soudem městským názorově rozchází, a to je důvodem, proč nemohl jeho návrhu vyhovět. Jak připomenul navrhovatel, 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. sp. zn. Pl. ÚS 5/96, Pl. ÚS st. 6/98, Pl. ÚS 19/98, Pl. ÚS 15/98, Pl. ÚS 4/99, Pl. ÚS 10/99, Pl. ÚS 41/02, Pl. ÚS 92/06 a 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.

(...)

Zrušením napadeného ustanovení by nadto Ústavní soud de facto potvrdil postup správních orgánů a jejich výklad, že za dané situace nebylo možno postupovat jinak, než požadované informace žadateli odepřít. Zcela by se tak změnil dosavadní náhled na zákonné výluky z informační povinnosti, zejména jejich výklad a nároky na povinné subjekty při jejich aplikaci. Nepřipustil-li by nyní Ústavní soud jejich ústavně souladný výklad, znamenalo by to propříště, že bude třeba zákonné výluky bezvýjimečně akceptovat, a to až do okamžiku, než budou prohlášeny za neústavní. Ústavní soud proto uzavírá, že zákonné omezení informační

povinnosti nemůže být bez dalšího konečné, jak o tom ostatně svědčí již zavedená praxe či dostupná judikatura správních soudů. Obdobným způsobem tak byl například překonán zákaz poskytování informací o probíhajícím trestním řízení [§ 11 odst. 4 písm. a) InfZ]. Lze vzpomenout například judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 1. 12. 2010, sp. zn. 1 As 44/2010, uvedl, že povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení pouze poté, co zváží, nakolik je důvod neposkytnutí informace skutku ospravedlněn naléhavou společenskou potřebou. Obdobně v rozsudku ze dne 5. 6. 2019, sp. zn. 3 As 101/2019, zaznělo, že informace o probíhajícím trestním řízení podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím není z poskytování zcela vyloučena. Povinný subjekt (potažmo následně soud) musí nejprve zvážit, zda zpřístupnění informace o probíhajícím trestním řízení bude mít na jeho průběh negativní dopad. Zákonné výluky sice budou zpravidla korespondovat s důvody omezení práva na informace vyplývající z čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy, ovšem nemusí tomu tak být vždy. Ústavním soudem popsany postup povinných subjektů při jejich aplikaci a ústavně souladný výklad takové normy (viz zejména body 46 až 52) pak právě i v těchto případech garantuje, že sám zákonodárce nebude mít možnost účelově do práva na informace prostřednictvím zákoné úpravy zasáhnout a vyprázdnit je. Na druhou stranu není nezbytné každé takové omezení práva na informace, s ohledem na popsany postup, explicitně derogovat, nelze však vyloučit, že se některá z nich mohou stát obsolentními.“

[31] Ústavní soud dospěl k závěru, že bylo-li by napadené ustanovení interpretováno pomocí doslovného gramatického výkladu, nebylo by pochyb o tom, že je v rozporu s ústavním pořádkem, neboť by zasahovalo do základních práv a svobod žadatelů o informace. Současně však konstatoval, že existuje ústavně souladný výklad zákonných výluk z informační povinnosti, který je odrazem restriktivního přístupu k nim. Městský soud však v projednávané věci právě toliko jen z doslovného gramatického výkladu vycházel, přičemž dospěl k závěru, že zákon žalovanému jinou možnost, než informace neposkytnout nedává, aniž by se zabýval tím, zda existuje důvod je neposkytnout, resp. tím, jaká ústavní hodnota, jaké základní právo či veřejný zájem by mohly být poskytnutím požadovaných informací dotčeny, či konkrétně, které z nich mají být §73 odst. 7 zákona o zdravotních službách vlastně chráněny.

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v intencích závěrů, které Ústavní soud v nález ze dne 17. 1. 2023 vyslovil, nemůže z hlediska odůvodnění napadený rozsudek městského soudu obstát, proto jej dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem výše vysloveným. V novém řízení rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. února 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

pokračování

5 As 104/2021 - 40