



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. H., Ph. D.**, Praha 9, zast. Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2016, č. j. MZDR 42709/2016-2/PRO, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2020, č. j. 3 A 164/2016-42,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2020, č. j. 3 A 164/2016-42, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky (dále jen „statistický ústav“ nebo „prvostupňový orgán“) o poskytnutí informací z Národního zdravotnického informačního systému „o zdravotních výkonech a zranění rodiček ve všech českých porodnicích v období roku 2013 – informací o celkovém počtu porodů, počtu císařských řezů, počtu epiziotomií, počtu porodů, které skončily poraněním bráze a/nebo čípku, počtu porodů s epiziotomií, které zároveň skončily poraněním bráze a/nebo čípku, a to pro každou porodnici zvlášť a s uvedením jména porodnice“ (dále jen „požadované informace“). Ty jí byly poskytnuty, ale v anonymizované podobě, tj. bez názvů jednotlivých porodnic.

[2] V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 029/2016/KŘ (dále „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí požadovaných informací v neanonymizované podobě podle § 15 odst. 1, § 2 odst. 3 a § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) ve spojení s § 17 odst. 2 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě (dále jen „zákon o statistické službě“), a s § 73 odst. 5 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“).

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Městský soud v Praze (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Podle § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách byl prvostupňový orgán povinen anonymizovat údaje o jednotlivých porodnicích. Prvostupňový orgán měl formálně žádost o poskytnutí požadovaných informací odmítnout jen částečně (ne zcela), neboť sama žalobkyně uvádí, že požadované informace, byť v anonymizované podobě, obdržela. Krajský soud souhlasil se závěrem správních orgánů, že § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách ve spojení s § 17 odst. 2 zákona o statistické službě lze považovat za zvláštní důvod odmítnutí žádosti o informace. Konkrétní informace o počtu a okolnostech porodů v jednotlivých porodnicích jsou svým charakterem důvěrné. Jednotlivé porodnice poskytují do registru údaje a data za předpokladu, že s nimi bude odpovídajícím zákonným způsobem nakládáno. Získat souhrnně neanonymizované požadované údaje lze pouze po přiložení souhlasu jednotlivých porodnic se zveřejněním požadovaných informací či žádostí o informace směřovanou přímo jednotlivým porodnicím. Komparace s praxí v zahraničí je irelevantní.

[4] Podle krajského soudu nebylo povinností povinného subjektu, tj. prvostupňového orgánu ani žalovaného, zjišťovat případný souhlas dotčených právnických osob, neboť se jednalo o individuální žádost o informace. Doložit ho měla žalobkyně. Bez souhlasu porodnic správní orgány nebyly povinny posuzovat, zda žádost o informace může nějak zasáhnout do práv a oprávněných zájmů jednotlivých porodnic, neboť § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách (speciální vůči informačnímu zákonu) jasně stanoví, že takové údaje nelze poskytnout. Toto ustanovení krajský soud nepovažoval za protiústavní, přičemž zhodnotil proporcionalitu (vhodnost, potřebnost a přiměřenost v užším slova smyslu) kolize práva žalobkyně na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Podle krajského soudu se nejedná o úplné vyloučení práva na informace, neboť žalobkyni byly informace zpřístupněny v anonymizované podobě. Neanonymizované údaje lze získat na základě souhlasu. K zajištění práva na informace při výběru poskytovatele zdravotních služeb má sloužit také osobní zkušenost a osobní kontakt, který prostřednictvím požadovaných informací nelze zajistit.

[5] Krajský soud dále dospěl k závěru, že na poskytnutí požadovaných informací není veřejný zájem a nelze vycházet ze závěrů učiněných v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10, neboť tento nálezný se týká odlišného problému. Správní orgány poskytly anonymizované informace v souladu se zákonem.

[6] Čtvrtý žalobní bod uvedený žalobkyní v doplnění žaloby krajský soud nepřipustil, neboť byl uplatněn po uplynutí žalobní lhůty. Podnět Rady vlády pro rovné příležitosti

pokračování

žen a mužů má doporučující povahu. K novelizovanému znění zákona ohledně zpřesnění poskytování informací nelze přihlídnout kvůli vázanosti krajského soudu skutkovým a právním stavem v době rozhodování správního orgánu.

II. Argumentace účastníků řízení

[7] Proti napadenému rozsudku brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Podle stěžovatelky je co největší množství informací o možnostech a průběhu porodu potřeba, aby při porodu nedošlo k ohrožení rodičky ani jejího dítěte. Cílem jsou bezpečné zdravotní služby v krátkém dosahu bydliště rodičky v co nejvyšší možné kvalitě. I při plánované operaci má pacient právo zvolit si poskytovatele zdravotních služeb podle informací o kvalitě.

[9] Stěžovatelka se neztotožňuje se závěry krajského soudu, že by těhotná žena měla osobně objíždět porodnice v České republice a jednotlivě jim zasílat žádosti o informace. Takový postup by zatěžoval i samotné poskytovatele zdravotních služeb. Stěžovatelka má za to, že došlo k nepřiměřenému omezení jejího ústavně garantovaného práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny. Krajský soud nedostatečně provedl test proporcionality. Za legitimní cíl označil ochranu důvěrných informací, tedy údajů fyzických a právnických osob, které poskytují své údaje do národních zdravotních registrů. Neuvedl však, co vše je v případě právnické osoby možné považovat za důvěrné informace a zda je důležité je chránit. Jelikož krajský soud nenašel relevantní legitimní cíl omezení práva na informace, nemohl se vypořádat ani se zbylými kroky testu proporcionality.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Zpochybňování ústavnosti právní úpravy stěžovatelkou považuje za neopodstatněné. Omezení přístupu k informacím sbíraným prvostupňovým orgánem vzhledem ke statistické důvěrnosti ob stojí při testu proporcionality. Krajský soud se s posouzením proporcionality vypořádal dostatečně a své závěry řádně odůvodnil. Napadené ustanovení zákona o zdravotních službách neznemožňuje žalobkyni požadované informace získat, může se stále obrátit na jednotlivé porodnice. Toto ustanovení brání pouze získání informací od ÚZIS v podobě, ze které by bylo možné určit konkrétní fyzickou nebo právnickou osobu. Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2021, č. j. 3 As 232/2019-40, v obdobné věci.

[11] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou s tím, že smyslem přístupu veřejnosti k informacím podle čl. 17 Listiny je účinná kontrola veřejné správy, vynakládání veřejných prostředků a kvality poskytované porodnické péče. Omezení plynoucí z čl. 17 odst. 4 Listiny musí být restriktivní, dobře odůvodněno a ústavně konformní.

[12] Stěžovatelka dne 24. 4. 2023 upozornila na dva nedávné nálezy Ústavního soudu, které se zabývají žádostmi o poskytnutí informací ze zdravotnického registru. Konkrétně se jedná o nález ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21, a nález ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. III. ÚS 836/21.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[14] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž takové vady neshledal.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] V první řadě Nejvyšší správní soud posoudil námitku stěžovatelky, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka namítá, že krajský soud nedostatečně odůvodnil, proč § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách splňuje kritéria testu proporcionality, aby mohlo tímto být omezeno právo na informace garantované Listinou základních práv a svobod. Nedostatečně se krajský soud věnoval vymezení legitimního cíle, za nějž označil ochranu důvěrných informací fyzických a právnických osob, které poskytují své údaje do národních zdravotních registrů.

[17] Této námitce stěžovatelky nelze přisvědčit. Krajský soud se k otázce legitimního cíle úpravy podle § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách vyjádřil v odst. 56 a vložil, že o důvěrné informace se jedná nejen v případě fyzické osoby, ale i osoby právnické, a to tehdy, pokud lze tuto osobu na základě takových informací identifikovat. Následně krajský soud aplikoval na daný případ tři kroky testu proporcionality (kritérium vhodnosti, potřeby a poměřil základní práva stojící v kolizi). Krajský soud v odůvodnění uvedl své úvahy, které jej vedly k závěrům, že zájem na ochraně údajů o právnických osobách (jednotlivých porodnicích) převáží nad právem na informace, které i přes úpravu obsaženou v § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách není zcela vyloučeno. Krajský soud mohl jednotlivé kroky testu proporcionality vysvětlit podrobněji, jak namítá stěžovatelka, absence tak podrobného vysvětlení však nezpůsobuje vadu rozsudku, která by dosahovala intenzity nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost je dána teprve tehdy, pokud by nebylo možné seznat, z jakého důvodu krajský soud žalobu zamítl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130). O takovou situaci se v projednávaném případě nejedná, jelikož i stěžovatelka s právními argumenty krajského soudu v kasační stížnosti podrobně polemizuje.

[18] Dalšími kasačními body stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku ústavnosti zákonné úpravy v § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách. Stěžovatelka zejména tvrdí, že požadované informace jsou potřebné pro naplnění účelu institutu informovaného souhlasu (čl. 7 odst. 1 Listiny). Považuje za nepřiměřené muset si opatřovat informace od porodnic jednotlivě nebo je žádat o souhlas s poskytnutím. Stěžovatelka má za to, že její právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny bylo nepřiměřeně omezeno a toto omezení nesleduje žádný legitimní cíl. Požadované informace mohou poškodit pověst nemocnice, na druhou stranu mohou sloužit k zajištění větší kvality poskytovaných služeb. Vznikne-li informace za použití veřejných prostředků, měla by být žadateli k dispozici bez ohledu na případný souhlas či nesouhlas jejího původce.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud posuzoval obdobnou věc v rozsudku ze dne 28. 1. 2021, č. j. 3 As 232/2019-40, ve kterém dospěl k závěru, že právní úprava obsažená v § 73 odst. 5 zákona o zdravotních službách slouží k zajištění tzv. „statistické důvěrnosti“, tedy zabraňuje, aby Ústav zdravotnických informací a statistiky poskytoval žadatelům o informace důvěrné informace o fyzických a právnických osobách – poskytovatelích zdravotních služeb. Nedal-li k tomu subjekt údajů písemný souhlas, nemůže Ústav zdravotnických informací a statistiky poskytovat takové informace k jiným než statistickým účelům (viz § 17 odst. 2 zákona o státní statistické službě).

[20] Tento rozsudek (a správní rozhodnutí mu předcházející) však zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. III. ÚS 836/21. Ústavní soud vyslovil, že povinný subjekt musí při aplikaci konkrétního zákonného důvodu pro neposkytnutí informace současně zvažovat, zda je zákonná ochrana poskytnutá těmito údaji v konkrétním případě proporcionální z hlediska nezbytného omezení práva na přístup k informacím. Dospěl k závěru, že názvy jednotlivých porodnic ve spojení s informacemi o zde provedených porodech, učiněných lékařských zákrocích a poraněních nepředstavují důvěrné informace, které není možné poskytovat k jiným než statistickým účelům bez písemného souhlasu subjektu údajů. Není tu zároveň jiný konkurující zájem rovnocenný k právu na informace, takže ani není důvod provádět test proporcionality a informace je nutné poskytnout. Žadatele nelze odkázat na alternativní cesty k získání informací, pokud tyto spadají do působnosti povinného subjektu a jsou-li mu známy.

[21] Ústavní soud všechny stěžejní otázky tohoto případu závazně (s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy, srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, odst. 26) posoudil. V podrobnostech tedy NSS na odůvodnění tohoto nálezu odkazuje, přičemž níže se ve stručnosti vypořádává s kasačními námitkami. Závěry krajského soudu v napadeném rozsudku již nejsou ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu udržitelné.

[22] Nejvyšší správní soud s kasačními námitkami stěžovatelky ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu souhlasí. Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že je s ohledem na zájmy, jež považoval v této věci za podstatné, nutné provádět test proporcionality. Názvy jednotlivých porodnic ve spojení s informacemi o zde provedených porodech, učiněných lékařských zákrocích a poraněních sice představují důvěrný statistický údaj podle § 2 písm. b) zákona o státní statistické službě, je však zřejmé, že charakter těchto údajů (názvů porodnic), přestože umožňuje přímou identifikaci právnické osoby, není nijak důvěrný a není důvod tyto údaje chránit (odst. 28 nálezu III. ÚS 836/21). S právem na informace tedy nebylo ve střetu žádné jiné rovnocenné právo a poměrování proto bylo nadbytečné, když v této situaci již z podstaty věci vyplývá převaha práva na informace (odst. 31 nálezu III. ÚS 836/21).

[23] Je také nutné odmítnout požadavek krajského soudu, aby stěžovatelka předložila souhlas dotčených osob. Jak vyplývá z odst. 32 nálezu III. ÚS 836/21, žadatelé v režimu informačního zákona takovou povinnost nemají. Jsou to naopak povinné subjekty, které by měly dotčené osoby kontaktovat a případně je požádat o souhlas. Pokud tak neučinily, nemůže to jít k tíži žadatele a nelze na něj takovou povinnost přenášet.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvody pro omezení práva na informace tak, jak byly popsány v napadeném rozsudku, dostatečnými. Krajský soud tedy v dalším řízení posoudí, zda v této konkrétní věci jsou dány ještě jiné důvody pro odmítnutí poskytnutí požadovaných informací. Zváží především, jestli v tomto případě existuje ještě jiný chráněný zájem, který by byl rovnocenný ústavně zakotvenému právu na informace, a bylo tedy namístě je mezi sebou poměřit. Pokud dospěje k závěru, že zde nejsou žádné důvody pro odmítnutí žádosti, v souladu s § 16 odst. 6 informačního zákona zruší rozhodnutí žalovaného i povinného subjektu a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

[25] K § 16 odst. 6 informačního zákona se již Nejvyšší správní soud několikrát vyjádřil. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, odst. 122, smysl a účel uvedeného ustanovení je zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily. Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 6 věty druhé informačního zákona nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídít požadované informace poskytnout. Rozšířený senát vyslovil, že krajský soud postupuje v rozporu se zákonem, pokud bez náležitého odůvodnění na svoji nalézací pravomoc rezignuje a uplatní pouze pravomoc kasační. Takovým postupem by zatížil řízení vadou, která by měla vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[26] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne dle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci krajský soud.

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

V Brně dne 28. dubna 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu