



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **T. G. (alias T. Š., dříve J. Š.)**, zast. JUDr. Marošem Matiaškem, LL. M., advokátem se sídlem Ověnecká 33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2019, č. j. 3 Ad 1/2019 - 37,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2019, č. j. 3 Ad 1/2019 - 37 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Listinou žalovaného označenou jako „Stanovisko odborné komise pro provádění změny pohlaví transsexuálních pacientů“ ze dne 31. 10. 2018 (v listině nesprávně uvedené datum 12. 9. 2018), č. j. MZDR 41387/2018, odborná komise pro provádění změny pohlaví transsexuálních pacientů ustavená žalovaným dle § 22 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách (dále též „zákon“), nedoporučila vyhovět žádosti J. Š. (žalobkyně) o provedení změny pohlaví chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce, a to v souladu s doporučeným postupem uveřejněným ve Věstníku MZ č. 8/2012. Odborná komise nedospěla k souhlasu všech členů komise z důvodu, že nebyl naplněn požadavek Real-life experience testu, neboť pacientka neměla provedenu matriční změnu jména na neutrální.

II.

[2] Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze žalobu proti nezákonnému rozhodnutí, *in eventum* proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení. Podle žalobkyně stanovisko odborné komise splňuje všechny atributy rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je tedy správním rozhodnutím, proti němuž se s ohledem na absenci opravných prostředků může žalobkyně bránit žalobou. Žalobkyně má za to, že rozhodnutí žalovaného bylo nezákonné, neboť změna matričního jména na neutrální není uvedena mezi kritérii v Doporučeném postupu Ministerstva zdravotnictví č. 8/2012, neplyne ani z jiného právního předpisu, nadto žalobkyně doložila splnění tzv. Real-life experience zprávou PhDr. J. M. ze dne 21. 8. 2018. Pro případ, že by soud neposoudil stanovisko odborné komise jako rozhodnutí, podala žalobu proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s., neboť v důsledku negativního stanoviska odborné komise nemohla podstoupit faktickou i právní změnu pohlaví, a tím bylo zasaženo do jejího práva na sexuální sebeidentifikaci. Bylo tak zkráceno její právo na soukromý život.

[3] Městský soud v Praze napadeným usnesením žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyly splněny podmínky řízení a jednalo se o nedostatek neodstranitelný. Ve shodě se žalobkyní dospěl k závěru, že odborné stanovisko komise ustavené žalovaným je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobkyně, kterým se žalobkyně mohla cítit být zkrácena na svých právech. Vzhledem k tomu, že však žalovaný vydal dne 13. 3. 2019 nové stanovisko odborné komise, kterým bylo doporučeno žádosti žalobkyně o provedení změny pohlaví chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce vyhovět, neboť splnila všechny podmínky, napadené rozhodnutí (stanovisko) se stalo obsoletním, tedy bylo fakticky zrušeno a nahrazeno novým rozhodnutím (stanoviskem) vydaným v souladu s ustanovením § 101 písm. b) s. ř. s. Žalobkyně tak již nemůže být zkrácena na svých právech přímo ani v důsledku rozhodnutí žalovaného, neboť žalovaný zcela vyhověl její žádosti. Městský soud současně uvedl, že předmětem soudního řízení v těchto případech není to, zda žalobkyně utrpěla újmu, případně otevření cesty pro eventuální uplatnění nároku na odškodnění, pokud vlastní předmět řízení odpadl.

III.

[4] Rozhodnutí Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností. Namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Za nesprávný považuje závěr městského soudu, že nové stanovisko zabránilo vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, které se tak stalo obsoletním, resp. bylo zrušeno a nahrazeno novým rozhodnutím a tedy nemohla být tímto rozhodnutím zkrácena na svých právech. Nové stanovisko bylo vydáno poté, kdy stěžovatelka přistoupila pod tíhou okolností ke změně svého jména na neutrální, přestože tento požadavek z právních předpisů nevyplývá a stěžovatelka jej považuje za nezákonný, nepřiměřený, a významným způsobem bez legitimního důvodu komplikující proces její tranzice. Vydáním nezákonného rozhodnutí komise byla stěžovatelce způsobena újma na právech, proces její tranzice byl téměř o pět měsíců odložen. Nově vydaným rozhodnutím nedošlo k žádnému zadostiučinění za zásah do práv stěžovatelky, neboť nedošlo ke konstatování porušení práva a zrušení nezákonného rozhodnutí. Současně byla tímto postupem odeprána stěžovatelce možnost domáhat se odškodnění v souladu s § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou

pokračování

při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Smyslem soudní ochrany není dle stěžovatelky pouze napravovat nezákonný stav, ale také poskytnout dostatečné zadostiučinění za nezákonný zásah do práv či poskytnout náhradu škody či nemajetkové újmy způsobené nezákonným zásahem. Odmítnutím meritorního projednání věci bez dostatečných zákonných důvodů tak došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces dle Listiny základních práv a svobod a současně bylo stěžovatelce odepřeno právo na efektivní prostředek nápravy jejího zásahu, zakotvené v čl. 13 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod a čl. 47 Charty základních práv EU. Jedná se o oblast velmi citlivé soukromé sféry stěžovatelky, přičemž stěžovatelka svým postupem tento stav nezapříčinila, učinila procesně vše, co od ní v dané situaci bylo možné očekávat. K tomuto odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. I. ÚS 2903/14, jehož závěry jsou na projednávanou věc aplikovatelné.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil se stěžovatelkou v tom, že smyslem soudní ochrany je nejen náprava nezákonného stavu, ale i poskytnutí zadostiučinění za nezákonný zásah do práv nebo poskytnutí náhrady škody či nemajetkové újmy způsobené zásahem do práv. Předmětem řízení však byl přezkum vydaného stanoviska, nikoli rozhodování o případné náhradě škody, jež mohla vzniknout stěžovatelce postupem odborné komise. Odmítnutím projednání věci nedošlo k odmítnutí spravedlnosti, neboť se tak stalo ze zákonných důvodů. Žalobou napadené stanovisko bylo překonáno vydáním nového stanoviska a tento nedostatek je neodstranitelný.

[6] Stanovisko odborné komise není podle názoru žalovaného rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť nejsou naplněny podmínky formálního pojetí rozhodnutí, tj. nebylo vydáno správním orgánem ani jinou fyzickou nebo právnickou osobou se zákonem svěřenou rozhodovací pravomocí. Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách nepředpokládá vedení správního řízení k vydání stanoviska, ve věci není vedena spisová dokumentace, zákon nestanoví náležitosti stanoviska odborné komise, stanovisko není úkonem adresovaným stěžovatelce, odborná komise jej předává pouze Ministerstvu zdravotnictví, které kopii předává pacientovi a dvě kopie poskytovateli zdravotních služeb. Ten pak podává návrh na udělení souhlasu s provedením změny pohlaví, jehož přílohou odborné stanovisko je. O souhlasu s provedením změny pohlaví rozhoduje soud a tím zakládá právo pacienta na provedení této změny. Stanovisko odborné komise tedy nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatelky. Vydání stanoviska odborné komise navíc závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu, čemuž odpovídá složení komise. Byť se jeví neprovedení matriční změny jména na neutrální otázkou právní, bylo komisí hodnoceno pouze z hlediska stěžovatelčina psychického postoje a duševního zdraví. Žaloba tak měla být odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoli dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dle § 70 písm. a) s. ř. s. není stanovisko odborné komise rozhodnutím a jeho vydání závisí pouze na posouzení zdravotního stavu (§ 70 písm. d) s. ř. s.), proto je žaloba dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Žalovaný rovněž nesouhlasil s výkladem městského soudu, podle něž bylo napadené stanovisko odborné komise zrušeno vydáním nového stanoviska dle § 101 písm. b) správního řádu, neboť nové stanovisko bylo podáno na základě nové žádosti

stěžovatelky, která již naplňovala všechny předpoklady pro vydání kladného stanoviska. Novým stanoviskem se původní neruší, pouze je jím překonáno.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se pak může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochozí tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci vedené ve správním řízení.

[10] Nejprve musel Nejvyšší správní soud uvážit, zda lze stanovisko odborné komise pro provádění změny pohlaví ze dne 31. 10. 2018, č. j. MZDR 41387/2018, považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., či zda povahu rozhodnutí nemá. Tím spíše, že žalovaný založil argumentaci ve vyjádření ke kasační stížnosti na tom, že se o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nejedná a měla být aplikována výluka ze soudního přezkumu upravená v § 70 písm. a) s. ř. s.

[11] Kritéria pro takové posouzení jsou již judikaturou správních soudů dostatečně konkretizována (z poslední doby např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2021, č. j. 30 A 21/2021 - 50). Aktuální pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. je pojetím materiálně formálním. Prvotním hlediskem je tedy to, zda konkrétní úkon splňuje materiální znaky rozhodnutí. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2020, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, musí mít takový úkon povahu individuálního správního aktu, bez ohledu na označení takového úkonu. Podstatné tedy není, zda je posuzovaný úkon označen jako „stanovisko“, ale zda naplňuje znaky individuálního správního aktu (srov. např. Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 8. Doplněné a aktualizované vydání. Brno, Doplněk, 2012, str. 278 a násl.).

[12] Dále platí, že posuzovaný úkon musí být vydán správním orgánem, tak jak jej vymezuje § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že ustanovené odborné komisi postavení správního orgánu v mezích její působnosti svědčí. Dle § 22 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách ustanovuje odbornou komisi Ministerstvo zdravotnictví, její působnost v oblasti veřejné správy pak nepochybně vyplývá z § 21 odst. 3 tohoto zákona a kladné stanovisko odborné komise je nezbytnou podmínkou pro provedení chirurgických výkonů směřujících ke změně pohlaví.

pokračování

[13] Dále je třeba, aby byla činností odborné komise a návazným vydáním stanoviska dotčena veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob, eventuálně právní sféra žalobkyně (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v závěru, že v případě žalobou napadeného úkonu žalovaného se jedná o individuální právní akt, který je určen konkrétnímu individualizovanému subjektu (transsexuál, který žádá o provedení operace na změnu pohlaví), přičemž žalovaný autoritativně rozhodl o veřejném subjektivním právu žalobkyně. Jak již bylo zmíněno, § 21 odst. 3 zákona podmiňuje provedení předmětného chirurgického zákroku kladným stanoviskem odborné komise, v případě nesouhlasného stanoviska představuje takové stanovisko absolutní překážku pro realizaci chirurgických výkonů směrem ke změně pohlaví. Jedná se v tomto ohledu o rozhodnutí konečné, které musí být v případě snahy o jeho revizi buď procesně odklizen (rozhodnutím soudu) nebo nahrazeno rozhodnutím „novým“. Lze bezpečně konstatovat, že předmětné stanovisko zasáhlo do právní sféry adresáta (stěžovatelky), stěžovatelka v kasační stížnosti akcentuje zásah do „citlivé soukromé sféry.“ Zda šlo o zásah zákonný, již náleží soudnímu přezkumu stanoviska. Vydání kladného či záporného stanoviska je tedy určující pro vznik práva na změnu pohlaví chirurgickým zákrokem, a to z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Bez kladného stanoviska nelze operaci provést. Zde je třeba korigovat tvrzení žalovaného, že o žádosti následně ještě rozhoduje soud. Dle ustanovení § 21 odst. 3 zákona *chirurgické výkony směřující ke změně pohlaví se provedou pacientovi, který dovršil věk 18 let, a to na základě a) jeho písemné žádosti a b) kladného stanoviska odborné komise.* Pouze u žadatelů, jejichž svéprávnost je omezená, je dle odst. 4 výše uvedeného ustanovení vyžadován ještě souhlas soudu. Nejedná se však o rozhodování soudu o splnění podmínek pro provedení operace, ale o schválení úkonu osoby omezené ve svéprávnosti, tak jak je vyžadován ke všem neběžným záležitostem těchto osob.

[14] Tvrdí-li žalovaný, že nejsou naplněny podmínky formálního pojetí rozhodnutí, nelze tomuto názoru přisvědčit. K minimálním formálním požadavkům patří předepsaná, právem vyžadovaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a jeho odůvodnění. Lze konstatovat, že judikatura správních soudů relativně snížila nároky na formální náležitosti rozhodnutí (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS, ve věci „státních maturit“, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 - 43, č. 2909/2013 Sb. NSS, obdobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS). V usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že *„k naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky „individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva“* Tento vývoj ostatně potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, ve věci „nejmenování profesorem“, v němž označil dosavadní pojetí rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. za ryze materiální, byť odkázal mimo jiné i na usnesení rozšířeného senátu ve věci státních maturit, v němž byl

akcentován rovněž formální znak rozhodnutí. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce.

[15] V podmínkách projednávání věci nemá Nejvyšší správní soud pochybnost, že rovněž formální znak rozhodnutí byl v případě nesouhlasného stanoviska naplněn. „Stanovisko odborné komise pro provádění změny pohlaví transsexuálních pacientů“ je opatřeno číslem jednací, obsahuje zřetelně v textu oddělitelnou výrokovou část, ze které plyne, kdo a na základě jakého zákonného ustanovení a metodického doporučení rozhoduje, o kom rozhoduje, nezpochybnitelný je rovněž nedoporučující výrok stanoviska, jakož i, byť stručné, avšak zcela určité důvody rozhodnutí (nenaplnění požadavku *Real life experience* testu, kdy pacientka nemá provedenu matriční změnu jména na neutrální). Stanovisko je konečně rovněž (být pochybením nesprávně) datováno a podepsáno.

[16] Při úvaze o povaze přezkoumávaného aktu je třeba se zabývat rovněž tím, zda právní úprava stanoví alespoň určitou proceduru (formalizovaný postup) směřující k vydání napadeného aktu. I když judikatura dovodila, že k naplnění tohoto požadavku může postačovat i aplikace základních zásad činnosti správních orgánů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41), toto „procedurální minimum“ je v této věci bezpečně naplněno relativně podrobnou právní úpravou postupu odborné komise před vydáním předmětného stanoviska. Stanovisko bylo vydáno v rámci předpokládaného procesu, jeho specifika jsou upravena v zákoně o specifických zdravotních službách (§ 22 odst. 4 – 7, odst. 9), kde je obsažena právní úprava jednání komise, okruhu osob na něm účastných, způsob hlasování, vedení záznamu atd. Zákon rovněž předepisuje náležitosti stanoviska (musí být písemné, má obsahovat zhodnocení splnění veškerých podmínek k provedení změny pohlaví, uvedení doby platnosti stanoviska, zohlednění naléhavosti provedení zdravotního výkonu, v případě negativního stanoviska popis důvodů, které k tomu vedly). Procesní charakter má rovněž zákonný požadavek na to, že stanovisko se komunikuje žadateli a dále poskytovateli zdravotních služeb, jakož i to, že záznam z jednání spolu se žádostí a stanoviskem se stává součástí zdravotnické dokumentace.

[17] Splnění je rovněž požadavek na oznámení účastníkům řízení. Stěžovatelka v podané žalobě potvrzuje, že jí bylo stanovisko v písemné podobě doručeno (být s chybně uvedeným datem vypracování).

[18] Naplněn je konečně rovněž požadavek na vedení správního spisu v uvedené věci či alespoň určité „spisové dokumentace“, ze které by bylo lze ověřit postup správního orgánu před vydáním napadeného aktu. Žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu, stejně jako předtím Městskému soudu v Praze předložil podklady, které měla komise při vydání stanoviska k dispozici, ze kterých lze bezpečně rekonstruovat průběh řízení z hledisek, které Nejvyšší správní soud považuje za nezbytná pro rozhodnutí o kasační stížnosti.

[19] S poukazem na shora uvedené lze tedy uzavřít, že žalobou napadené odborné stanovisko žalovaného je rozhodnutím, jež je způsobilé soudního přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. Z tohoto důvodu se ve věci neuplatní výluka ze soudního přezkumu upravená

pokračování

v § 70 písm. a) s. ř. s., podle které jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[20] Není však dána (oproti názoru žalovaného) ani výluka ze soudního přezkumu dle § 70 písm. d) s. ř. s., podle které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Rozsah této kompetenční výluky byl totiž judikaturou podstatně zúžen. Vedle podmínky v textu zákona výslovně uvedené, že rozhodnutí nepředstavuje právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popř. jiné hospodářské činnosti, byl nad rámec výslovného textu dovozen Ústavním soudem požadavek, že se rozhodnutí vycházející výlučně ze zdravotního stavu nedotýká základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod, jimiž se rozumí i práva zakotvená v hlavě čtvrté Listiny. Ústavní soud tento názor vyslovil v nálezu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12. Neshledal sice tuto kompetenční výluku protiústavní, je však třeba ji v konkrétních případech aplikovat ústavně konformním způsobem. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné v tuto chvíli provádět zevrubnou analýzu, kterých základních práv zaručených Listinou se tu bezprostředně tu odvozeně může dotýkat pro existenci každého člověka tak zásadní skutečnost, jakou je nevratná změna jeho pohlaví spojená s trvalým znemožněním reprodukční funkce. Že jsou takovým zásahem, resp. rozhodnutím, které je pro takový zásah nezbytné, dotčena tato základní práva, je bez dalšího zřejmé. Jen nad rámec uvedeného lze připomenout, že Ústavní soud se vyslovil k zúžení rozsahu této výluky v souvislosti s posouzením, zda je konkrétní osoba zdravotně znevýhodněna v režimu zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. I v takové situaci, která je v obecné rovině svojí závažností a důsledky nesouměřitelná s posuzovaným případem, vyslovil ve prospěch soudního přezkumu. Tím spíše je tak třeba postupovat v nyní projednávané věci.

[21] Nyní již k důvodům, pro které městský soud odmítl podanou žalobu. Žalovaný podle názoru městského soudu tím, že ve věci rozhodl znovu a doporučil vyhovět žádosti o provedení změny pohlaví, nastolil procesní stav, kdy je původní zamítavé rozhodnutí již nevykonatelné či jinak právně neúčinné. To je důsledek vydání tzv. nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Proto již nelze provést jeho meritorní přezkum ve správním soudnictví v důsledku neodstranitelné absence jedné ze základních podmínek řízení. Nejvyšší správní soud tomuto názoru nemohl přisvědčit.

[22] Podle § 101 písm. b) správního řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Podle § 102 odst. 9 správního řádu se novým rozhodnutím vydaným podle § 100 nebo § 101 písm. a) původní rozhodnutí ruší; o tomto následku budou účastníci poučeni v písemném vyhotovení rozhodnutí; ustanovení § 99 platí obdobně. V ostatních případech nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí; nejsou-li účinky nového rozhodnutí zřejmé z jeho obsahu, určí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán.

[23] Tzv. „nové rozhodnutí“ je zvláštním procesním institutem, který prolamuje jednu ze základních zásad správního řízení – překážku věci pravomocně rozhodnuté, neboť umožňuje za specifických podmínek při změně skutkových či právních podmínek znovu posoudit věc, která již byla dříve pravomocně rozhodnuta. Právě případné prolomení této základní zásady s případnými dopady do právní jistoty (§ 2 odst. 3 správního řádu) nejen účastníků správního řízení vyplývající z toho, že pravomocná správní rozhodnutí jsou (s výjimkou mimořádných opravných prostředků) v zásadě nezměnitelná, klade zvýšené nároky na posouzení, zda se v konkrétní procesní situaci skutečně jedná o nové rozhodnutí v režimu § 101 správního řádu. Ve správní praxi nezřídka dochází k tomu, že se účastník správního řízení obrací na správní orgán opakovaně v důsledku dosavadního neúspěchu ve své věci. Tomu v případě předchozího zamítnutí žádost nebrání ani překážka věci pravomocně rozhodnuté, neboť ta je ve správním řízení (*rei administratae*) formulována vcelku úzce a v souladu s § 48 odst. 2 správního řádu se vztahuje pouze na případy, kdy v totožné věci bylo přiznáno právo nebo uložena povinnost. To však samo o sobě nevede k vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu. Již z doslovného výkladu § 101 písm. b) správního řádu plyne, že nové řízení a vydání nového rozhodnutí je vázáno na předpoklad, že lze nově vyhovět žádosti, *kteřá byla pravomocně zamítnuta*. To je logické, protože pouze ve vztahu k původní žádosti lze uvažovat o prolomení zásady věci pravomocně rozhodnuté. Není tedy pochyb, že má být v takových případech znovu rozhodováno o téže žádosti, která byla ve věci podána „původně“ a která již byla jednou pravomocně zamítnuta. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016 - 36, byť v jiných hmotněprávních souvislostech (účinky vkladu práva do katastru nemovitostí) konstatoval, že „*podstata toho, proč je možné původně zamítnuté žádosti vyhovět, zpravidla bude spočívat právě ve změně výchozích skutkových či právních okolností věci (někdy se v tomto případě ve zvláštních zákonech hovoří o rozhodování cum clausula rebus sic stantibus či institutu zásadní změny okolností)*. Z pohledu souzené věci je důležité, že byla splněna základní podmínka pro aplikaci § 101 písm. b) správního řádu, tj. *pravomocné zamítnutí původních žádostí (návrhů) stěžovatele*. V dalším bylo již na správních orgánech, aby věcně posoudily, zda je možné těmto žádostem (návrhům) vyhovět – tedy provést zápis vlastnického práva stěžovatele do katastru nemovitostí, a to vkladem s účinky ke dni 8. 12. 2005. V případě jiných účinků vkladu než zpětně k tomuto dni, kdy stěžovatel doručil původní žádosti (návrhy), by totiž jeho žádosti o provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu postrádaly smysl. Bylo by možné podat rovnou nové návrhy na vklad s právními účinky ke dni doručení těchto návrhů. O to ovšem stěžovateli v dané věci zjevně nešlo. Jeho projev vůle byl jasný a směřoval k tomu, aby původně zamítnutým žádostem, resp. návrhům na vklad bylo nyní vyhověno ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu – tedy, aby bylo vydáno nové rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, a to logicky zpětně s právními účinky ke dni doručení původních návrhů.“

[24] Pro posouzení, zda se v konkrétní věci jedná o řízení a rozhodování v režimu ustanovení § 101-102 správního řádu či zda šlo o samostatné následné řízení o nové žádosti, byť navazující na řízení původní završené zamítavým rozhodnutím o původní žádosti, tak budou rozhodující konkrétní okolnosti, za nichž byl správní orgán znovu činný. Vycházet je pak rovněž třeba i z procesní aktivity samotného žadatele, neboť ten určuje, zda se bude domáhat nového rozhodnutí o původní žádosti či zda podá žádost novou.

pokračování

[25] Z podkladů předložených Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá následující: dne 3. 10. 2018 byla žalovanému doručena prostřednictvím Fakultní nemocnice Ostrava v souladu s § 22 odst. 3 zákona o specifických zdravotních službách, žádost pacienta J. Š. o operaci vedoucí ke změně pohlaví. Přílohou podání fakultní nemocnice byla samotná žádost o povolení chirurgické přeměny pohlaví, datovaná v Opavě dne 22. 8. 2018, podaná a podepsaná J. Š. Dne 4. 10. 2018 zaslal žalovaný pod č. j. MZDR 41387/2018-2/OZS J. Š. pozvání k jednání Odborné komise pro provádění změny pohlaví transsexuálních pacientů na den 31. 10. 2018. Pod stejným číslem jednacím bylo vydáno žalobou napadené nedoporučující stanovisko odborné komise, kdy jediným důvodem tohoto stanoviska byla skutečnost, že nebyl naplněn požadavek Real-life experience testu, neboť pacientka nemá provedenu matriční změnu jména na neutrální. Dne 31. 10. 2018 zaslal žalovaný uvedené stanovisko J. Š.. Dne 17. 1. 2019 byla Fakultní nemocnicí Ostrava postoupena žalovanému žádost o chirurgickou změnu pohlaví pac. T. G. Ta je datována dnem 6. 12. 2018. Nutno konstatovat, že dne 5. 2. 2019 obdržel žalovaný od fakultní nemocnice obsahově obdobnou žádost pac. T. G. datovanou dnem 21. 1. 2019. Věci bylo přiděleno nové číslo jednací (MZDR 3075/2019) a dne 13. 3. 2019 bylo vydáno Stanovisko odborné komise pro provádění změny pohlaví transsexuálních pacientů, kterým bylo doporučeno vyhovět žádosti paní T. G. o provedení změny pohlaví chirurgickým zákrokem. Žalobkyně pak v průběhu soudního řízení předložil rozhodnutí Městského úřadu Valašské Meziříčí ze dne 4. 12. 2018, č. j. MěÚVM/118721/2018/OS-MA/10, kterým bylo podle § 72 odst. 5 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, vyhověno žádosti J. Š. a povolena změna jména a příjmení na T. G.

[26] Na podkladě právě shrnutého dospěl Nejvyšší správní soud k bezpečnému závěru, že stanovisko odborné komise ze dne 13. 3. 2019 nelze považovat za nové rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu o původně podané žádosti stěžovatelky ze dne 22. 8. 2018. To, že komise posléze rozhodovala nikoli o původní, ale o následné žádosti, vyplývá již z výslovného výroku stanoviska, kde je uvedeno nové jméno žadatelky. Právě matriční změna jména, ke které stěžovatelka v mezidobí v důsledku předchozího nedoporučujícího stanoviska přistoupila, spolu s podáním nové žádosti vedla k vydání nového stanoviska odborné komise. Ta své doporučující stanovisko vyslovila nikoli k původní žádosti, ale k žádosti nové. Z ničeho neplyne, že by komise nově doporučovala vyhovět původní žádosti stěžovatelky, že by své původní stanovisko jakkoli revokovala a nahrazovala stanoviskem novým. Tím spíše, že stěžovatelka až v mezidobí splnila jedinou podmínku, jejíž nesplnění bylo v předchozím nedoporučujícím stanovisku konstatováno. Tomu odpovídá i procesní postup žalovaného, který o nové žádosti vedl samostatné řízení. Nebyla to nakonec ani stěžovatelka, kdo by se domáhal nového rozhodnutí o její původní žádosti, z předložených podkladů tato skutečnost ani náznakem nevyplývá. Lze tak přisvědčit kasačnímu tvrzení stěžovatelky, že z ničeho neplyne, že by žalovaný novým stanoviskem jakkoli přehodnotil své stanovisko původní. Rozhodoval totiž znovu za zásadní změny skutkových okolností spočívající ve změně jména žadatelky na jméno neutrální. Přirozeně platí, že nositelem práv a povinností spojených s podáním žádosti byla ve všech případech tatáž fyzická osoba bez ohledu na její jméno a příjmení. Ve specifických podmínkách projednávané věci, kdy předmětem věcného posouzení byla právě absence matriční změny jména na neutrální, však nelze zpochybnit poukazem na tuto notorietu pro účely rozhraničení obou řízení či závěru, že šlo o řízení jediné, skutečnost, že žádost

podala pokaždé osoba označená jiným jménem. Právě to, že šlo pokaždé o nositelku jiného jména, bylo rozhodné při věcném posouzení obou žádostí.

[27] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s městským soudem v závěru, že stanovisko odborné komise ze dne 13. 3. 2019, č. j. MZDR 3075/2019 bylo novým rozhodnutím vydaným podle § 101 písm. b) správního řádu. Při absenci tohoto předpokladu již nemohou obstát další úvahy, které z uvedené skutečnosti dovozují absenci jedné ze základních podmínek řízení před správními soudy, a sice existenci žalobou napadeného rozhodnutí. Stranou je tak třeba pro účely rozhodnutí v této věci ponechat otázku, zda důsledky vydání nového rozhodnutí předpokládané v § 102 odst. 9 správního řádu v podobě bránění vykonatelnosti resp. jiným právním účinkům původního rozhodnutí jsou obdobné jako zrušení původního rozhodnutí ex lege, jako je tomu v případě nového rozhodnutí vydaného podle § 101 písm. a) správního řádu. Jakkoli lze rozumět případným úvahám o praktickém účelu dalšího vedení soudního sporu za situace, kdy bylo v relativně krátké době stěžovatelce zcela vyhověno, nemohou mít tyto vliv na závěr o existenci podmínek řízení.

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. prosince 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu