



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobkyně: **Ž. F.**
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Praha 2, Palackého nám. 375/4

o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 11. 5. 2022, č. j. MZDR 12257/2022-3/PRO,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 11. 5. 2022, č. j. MZDR 12257/2022-3/PRO, a rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2022, č. j. MZDR 726/2022-5/PRO, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr zdravotnictví (dále jen „ministr“) zamítl její rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2022, č. j. MZDR 726/2022-5/PRO. Uvedeným rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí jednorázové peněžité částky
- Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

za protiprávní sterilizaci podle zákona č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 297/2021 Sb.“).

2. Důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně byla zejména skutečnost, že zdravotnická dokumentace, kterou by byla prokázána tvrzení žalobkyně, že k její sterilizaci došlo bez jejího vědomí, byla během povodní v roce 1997 zničena.

II. Obsah žaloby

3. V podané žalobě žalobkyně uvedla, že je zcela nesporné, že jí dne 28. 1. 1987 na gynekologicko-porodnickém oddělení OÚNZ Karviná, nemocnice s poliklinikou v Bohumíně, byl proveden císařský řez, kterým porodila dceru a současně jí byla při tomto zákroku bez jejího vědomí, respektive bez jejího předchozího souhlasu provedena sterilizace. Tvrdila, že žádným způsobem nebylo prokázáno, že by k provedení sterilizace předem udělila souhlas, a to i dodatečně.
4. Namítala, že argumentaci žalovaného, podle které bez kompletní zdravotnické dokumentace nelze dospět k závěru, že se jednalo o sterilizaci v rozporu s právem, nelze akceptovat. K tomu žalobkyně odkázala na důvodovou zprávu s tím, že právní úprava od počátku vyžadovala jako základní podmínku pro provedení sterilizace souhlas osoby, které měla být sterilizace provedena. Právní úprava pak vylučovala situaci, kdy byla nutnost sterilizace např. konstatována u příležitosti porodu, respektive císařského řezu a provedena jako prevence dalšího těhotenství, které mělo ohrožovat život ženy. Tvrdila, že z důvodové zprávy k zákonu č. 297/2021 Sb. a ze zákona plyne, že nárok oprávněných osob na přiznání odškodnění nemůže být zmařen jen z důvodu chybějící dokumentace. V takovém případě důkazní břemeno spočívající v existenci souhlasu žalobkyně s chirurgickým zákrokem leží na straně žalovaného. Tvrzení o zničení zdravotnické dokumentace v důsledku povodní nemůže v žádném případě nahradit existenci souhlasu žalobkyně.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

5. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
6. Uvedl, že řízení o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem je řízení o žádosti ve smyslu § 44 a § 45 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Z uvedeného důvodu je nutno zohledňovat vyšší požadavek procesní aktivity kladený na účastníka řízení. Takovéto řízení je pak, na rozdíl od toho, které je vedeno z moci úřední, prováděno zásadou dispoziční, tzn. osud žádosti je výrazně v rukou samotného žadatele.
7. Zákon č. 297/2021 Sb. v § 6 odst. 2 obecně formuluje, že v takovémto řízení není žádného důkazního prostředku, který by byl předem vyloučen. Je tedy možno označit stejně tak listinné důkazy, jakožto i jakékoliv další důkazní prostředky. V případě žalobkyně šel žalovaný v souladu se zásadami dobré správy ještě dále, a i přesto, že se jednalo o řízení o žádosti, nelpěl formalisticky na tom, aby žalobkyně ve své žádosti označila jako důkaz zdravotnickou dokumentaci, ale v souladu se zásadou materiální pravdy si ji od nemocnice vyžádal aktivně sám. Nelze tedy tvrdit, že by žalovaný byl procesně pasivní, a to i navzdory tomu, že jde o řízení o žádosti. Účastník řízení je pak povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení (viz § 52 správního řádu).

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

8. Žalobkyně ve své žádosti na podporu svých tvrzení označila lékařskou zprávu z OÚNZ Karviná z ledna 1987, průkaz alergika z Bohumínské městské nemocnice, a.s. a potvrzení České spořitelny o čísle jejího bankovního účtu. K žalobkyní označenému průkazu alergika žalovaný uvedl, že žalobkyně jím pravděpodobně podporuje svá tvrzení při popisu rozhodných skutečností. Zde mimo jiné zmiňuje, že po podání analgetik vzhledem ke své alergii dostala anafylaktický šok. Žalovaný na základě své úvahy vyhodnotil, že tento důkaz nelze považovat za důkaz, který by napomáhal zjištění stavu věci potřebného pro zodpovězení klíčové otázky, tedy zda žalobkyně byla sterilizována v rozporu s právem.
9. Dále uvedl, že žalobkyně označila jako důkaz poslední lékařskou zprávu OÚNZ Karviná. Z ní je již patrné, že žalobkyni byla provedena sterilizace „podle Madlener“. Žalovaný zdůraznil, že ne každý sterilizační zákrok je současně protiprávním. Vzhledem k účelu zákona č. 297/2021 Sb., tedy kompenzovat nezákonně provedené sterilizace, je potřebné, aby bylo prokázáno, že sterilizace byla provedena v rozporu se zákonem. K tomu, aby bylo možno protiprávnost provedeného úkonu posoudit, je třeba, aby byl předložen doklad o skutečnostech, které k samotnému výkonu sterilizace vedly. Takovým důkazem zpravidla bývá zdravotnická dokumentace, z níž lze vyčíst, za jakých okolností k zákroku došlo. Pouze z výňatku ze zdravotnické dokumentace, lékařské zprávy poskytnuté žalobkyní, však nelze usoudit, zda byla operace provedena v souladu se zákonem, či nikoliv. Lze z ní pouze vyčíst, že žalobkyně byla sterilizována. Za těchto okolností si tedy žalovaný výzvou ze dne 7. 1. 2022, č. j. MZDR 726/2022-2/PRO, vyžádal od Bohumínské městské nemocnice, a. s., tj. od právního nástupce OÚNZ Karviná, nemocnice s poliklinikou v Bohumíně zdravotnickou dokumentaci žalobkyně. Poskytovatel zdravotních služeb však sdělil, že z důvodů rozsáhlých povodní v roce 1997, kdy byla ústřední spisovna zatopena a materiály v ní uložené zcela zničeny, nemůže vyhovět výzvě na poskytnutí takovéto, již neexistující, zdravotnické dokumentace. Vzhledem k této skutečnosti a k tomu, že žalobkyně neoznačila jiné důkazy na podporu svých tvrzení, bylo zejména s ohledem na to, že se jedná o řízení o žádosti, v tomto případě třeba rozhodnout v neprospěch žalobkyně.
10. Doplnil, že ve správním řízení, jehož účastníkem řízení je toliko žalobkyně jako žadatelka, a nikoliv poskytovatel zdravotních služeb, nepřipadá v úvahu obrácení důkazního břemene. V daném případě taková změna důkazního břemene, která by se naopak lišila od principů správního řízení o žádosti, není stanovena, neboť v případě skartovaných či z jiných důvodů nedochovaných dokumentací by to v zásadě znamenalo vynakládání nemalých veřejných prostředků toliko na čestné slovo žadatelů, což by zcela zásadně změnilo koncepci zákona. Zákon č. 297/2021 Sb. naopak předpokládá vedení standardního správního řízení a dokazování, přičemž pokud osoby dotčené na svých právech tvrzenou politikou státu, ať už před rokem 1989 nebo později, měly za to, že do jejich práv bylo neoprávněně zasaženo, měly a mají již řadu let možnost si jako subjekt údajů obsažených ve zdravotnické dokumentaci potřebné kopie opatřit. Není chybou žalovaného správního orgánu, že se zákonodárce rozhodl přijmout odškodňovací zákon s takovým časovým odstupem, že již mohlo obecně dojít ke skartaci relevantní zdravotnické dokumentace (případně k jejímu zničení jiným způsobem jako v tomto případě).
11. Závěrem vyjádření žalovaný uvedl, že z důvodové zprávy, potažmo ze samotného zákona č. 297/2021 Sb. nevyplývá, že nemůže být nárok oprávněných osob na přiznání odškodnění zmařen jen z důvodu chybějící dokumentace. Jakákoliv zmínka v tomto smyslu absentuje.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.
 - Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
14. Soud o podané žalobě uvažil následovně:
15. Soud předně odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 297/2021 Sb., která ve shodě s příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva považuje protiprávní sterilizaci za závažný zásah do základních lidských práv, jako je právo na ochranu života a zdraví, právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí či právo na rodinný život. Za provedení takové sterilizace přijal dle uvedené důvodové zprávy odpovědnost stát, který nepřijal dostatečnou právní úpravu informovaného souhlasu s prováděním sterilizací, která by zaručovala důsledné dodržování práv pacientů, a umožnil tak jejich porušování. V některých případech pak dokonce sám stát, resp. jeho sociální pracovníci při výkonu sociální práce poškozené osoby motivovaly k podstoupení sterilizace jako eugenického opatření „v zájmu populace“. Rovněž za takové jednání je dle důvodové zprávy odpovědný stát. Právě stát by proto měl zajistit efektivní prostředek nápravy. Na základě shora uvedeného důvodová zpráva označila za hlavní cíl zákona č. 297/2021 Sb. zajistit odškodnění obětí protiprávních sterilizací, kterého již není možné dosáhnout běžnými prostředky ochrany práv, zejména individuálními soudními žalobami. Dalším cílem zákona č. 297/2021 Sb. je dle důvodové zprávy rovněž převzetí odpovědnosti státu za dříve způsobené zásahy do základních lidských práv.
16. Z výše uvedeného vyplývá, že prostřednictvím zákona č. 297/2021 Sb. se stát vyrovnává se svými předchozími pochybeními, která vedla ke zcela zásadnímu zásahu do základních práv žen, u kterých byla provedena sterilizace bez patřičného souhlasu. Tento účel zákona je pak nutno zohlednit při interpretaci a aplikaci příslušné právní úpravy. K tomu soud poznamenává, že cíl právní úpravy nemůže být naplněn toliko možností požádat o odškodnění za nezákonně provedenou sterilizaci, ale právě až individuální aplikací zákona č. 297/2021 Sb. na jednotlivé případy. V každém jednotlivém případě tak musí mít žalovaný na mysli skutečnost, že to byl právě stát, kdo v minulosti selhal, a že odškodnění musí představovat efektivní prostředek nápravy vzniklého stavu.
17. Aplikuje-li soud výše uvedená východiska na projednávaný případ, nelze dospět k jinému závěru, než že argumentace žalovaného se zcela míjí s cílem a účelem zákona č. 297/2021 Sb. a je v rozporu se základními zásadami správního řízení, zejména požadavkem na zjištění skutkového stavu věci bez důvodných pochybností a zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

18. Řízení o žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem je řízením o žádosti, které se dle § 5 odst. 2 zákona č. 297/2021 Sb. řídí správním řádem. Správní řízení je ovládáno základními zásadami, mezi které patří zásada materiální pravdy (viz § 3 správního řádu). Podle zásady materiální pravdy platí, že nevyplývá-li za zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tato zásada je rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, ve smyslu kterého je to právě správní orgán, který zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Soud pak podotýká, že použitím zásady materiální pravdy se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud v řadě rozhodnutí. V rozsudku ze dne 16. 12. 2020, č. j. 1 Ads 282/2019-37, Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že i v řízení o žádosti se uplatní zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 správního řádu. V rozsudku ze dne 25. 11. 2003, č. j. 6 A 114/2000-36, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že v souladu se zásadou materiální pravdy je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti. Účastníci správního řízení jsou povinni označit důkazní prostředky k prokázání svých tvrzení (§ 52 správního řádu), avšak právě z důvodu uplatnění zásady materiální pravdy není správní orgán návrhy účastníků vázán a není v zásadě zbaven odpovědnosti za dostatečné zjištění skutkového stavu.
19. Vzhledem k výše uvedenému soud k argumentaci žalovaného uvádí, že důkazní povinnost účastníků řízení dle § 52 správního řádu se sice projevuje silněji v řízeních o žádostech, neboť v těchto řízeních je žadatelům často ukládána povinnost označit a doložit určité dokumenty. Ostatně tak tomu je i v řízení o žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným, kdy § 6 odst. 2 zákona č. 297/2021 Sb. ukládá oprávněným osobám (žadatelům) označit listiny a jiné důkazních prostředků, jichž se tyto osoby na podporu svého práva dovolávají. Tuto povinnost účastníků řízení však nelze v žádném případě vykládat tak, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci je na účastníky řízení přenesena.
20. Správní orgány založily v projednávaném případě svá rozhodnutí zejména na skutečnosti, že bez zdravotnické dokumentace týkající se provedení sterilizace nelze žádost žalobkyně shledat oprávněnou. Žalovaný přitom v rámci dokazování toliko požádal příslušnou nemocnici o zaslání zdravotnické dokumentace žalobkyně a po sdělení, že zdravotnická dokumentace byla zničena, dokazování ukončil. Ministr pak tento postup v plném rozsahu aproboval. Správní orgány tedy v řízení pouze požádaly příslušnou nemocnici o zdravotnickou dokumentaci žalobkyně, aniž by po zjištění, že již tato neexistuje, činily jakékoli další kroky ve zjištění skutkového stavu věci. Takovýto postup však je v rozporu nejen se zásadou materiální pravdy, ale zejména s účelem zákona č. 297/2021Sb. a pravidly pro přiznání nároku stanovenými zákonem o odškodnění nezákonných sterilizací.
21. Soud má předně za to, že správní orgány kladou přílišný důraz na obstarání zdravotnické dokumentace jakožto jediného důkazního prostředku ke zjištění, zda žalobkyně poskytla řádný souhlas s provedenou sterilizací, či nikoliv. Soud však nevidí žádný důvod, pro který by absence souhlasu se sterilizací měla být prokázána pouze zdravotnickou dokumentací. Ostatně i důvodová zpráva k zákonu č. 297/2021 Sb., konkrétně k § 6, výslovně uvádí, že existenci nároku lze prokazovat „též všemi důkazními prostředky, které mohou přispět k objasnění věci, zejména výpověďmi oprávněné osoby a svědků, znaleckými posudky a odbornými vyjádřeními, věcmi, listinami apod.“.

22. Za situace, kdy žalovaný zjistil, že zdravotnická dokumentace žalobkyně byla zničena, měl žalovaný v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami (viz § 4 správního řádu) ve spolupráci se žalobkyní obstarat další důkazy, které by objasnily skutkový stav věci. Soud pak připomíná, že zásada součinnosti úzce souvisí se zásadou materiální pravdy. Tato zásada se projevuje zejména v poučovací povinnosti správního orgánu v souvislosti s úkonem dotčené osoby, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům potřebné (viz § 4 odst. 2 správního řádu). Poučovací povinnost je pak rozvedena při odstranění vad návrhu (viz § 37 odstavec 1 a 2 správního řádu) a dále při odstranění vad žádosti (viz § 45 odstavec 1 a 2 správního řádu). Konkrétně podle § 45 odstavce 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Povinnost poskytnout poučení v souvislosti s úkonem a s ohledem na jeho povahu a osobní poměry dotčené osoby představuje především povinnost správního orgánu poučit dotčenou osobu o právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů upravujících příslušné řízení před tímto správním orgánem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007-42).
23. Tedy v okamžiku, kdy žalovaný zjistil, že zdravotnická dokumentace žalobkyně byla zničena, bylo povinností žalovaného pregnantně poučit žalobkyni o jejích právech a povinnostech, a to zejména, že k prokázání svého tvrzení o nezákonné sterilizaci musí žalobkyně navrhnout další důkazy a případně o jaké návrhy důkazů se může jednat. Tento postup považuje soud za oprávněný nejen s ohledem na osobní poměry žalobkyně a skutečnost, že se jedná o právního laika, ale zejména s ohledem na účel zákona č. 297/2021 Sb.
24. Soud tedy uzavírá, že ze strany správních orgánů nebyl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností a zároveň, že správní orgány nedostály zásadě součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, zejména pak poučovací povinnosti.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

25. Protože soud shledal, že řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí bylo stíženo vadou spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, soud toto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil. Protože stejnou vadou trpí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud rovněž zrušil i prvostupňové rozhodnutí. Zároveň soud v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
26. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání (navzdory skutečnosti, že žalobkyně v reakci na výzvu soudu sdělila, že nesouhlasí s rozhodnutím věci bez jednání), neboť takový postup mu umožňuje § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
27. V dalším řízení tedy bude na žalovaném, aby v souladu se zásadou materiální pravdy zjistil stav věci bez důvodných pochybností, tj. zejména aby poučil žalobkyni o jejích právech a povinnostech, obzvláště tedy že tvrzení o nezákonné sterilizaci je povinná doložit a případně jakými návrhy důkazů tak může učinit.
28. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které

důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, avšak té žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly. Žaloba o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem je osvobozena od soudních poplatků a žalobkyně v řízení nebyla zastoupena advokátem. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 17. ledna 2023

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.