



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **X**, zastoupena Mgr. Davidem Strupkem, advokátem se sídlem Betlémské náměstí 351/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2023, č. j. 8 Ad 6/2023-33, ve znění opravného usnesení ze dne 12. 1. 2024, č. j. 8 Ad 6/2023-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2022, č. j. MZDR 15762/2022-8/PRO (dále též „rozhodnutí I. stupně“), žalovaný zamítl žádost žalobkyně o poskytnutí jednorázové peněžní částky 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. 279/2021 Sb.“). Rozhodnutím ze dne 10. 3. 2023, č. j. MZDR 1231/2023-3/PRO (dále též „napadené rozhodnutí“), ministr zdravotnictví zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

II.

[2] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl, zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud se ztotožnil s žalobkyní v tom, že nebyla dostatečně poučena o všech aspektech sterilizace. Nedostatek poučení pak vylučuje závěr, že žalobkyně vyjádřila informovaný souhlas se zákrokem ve smyslu § 3 zákona č. 297/2021 Sb. Informované souhlasy, které žalobkyně podepsala, neobsahovaly ani zmínku o možných komplikacích sterilizace, soustředily se pouze na možné komplikace spojené se samotnou laparoskopií a uvedením do celkové anestezie. Za informovaný souhlas nelze považovat ani podpis žádosti o sterilizaci. Platná právní úprava vyžadovala, aby byl po podání žádosti (která je v souzené věci nadto vyplněna jiným písmem, než písmem žalobkyně), podepsán výslovný informovaný souhlas, kterému bude předcházet rozsáhlé poučení mj. o rizicích a alternativách zákroku. K navazující argumentaci žalobkyně, spočívající v popisu nátlaku, který na ni byl kladen, městský soud uvedl, že tato by byla relevantní, pokud by se ve zdravotnické dokumentaci nacházel zákonný informovaný souhlas. Souhlasil však s žalobkyní, že žalovaný měl postupovat maximálně vstřícně a sám v souladu se zásadou materiální pravdy provést aktivní kroky ke zjištění, zda žalobkyně poskytla informovaný souhlas svobodně a bez nátlaku. Rozsudek městského soudu je (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů) v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Předně namítal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Tu spatřuje zejména v závěrech o nedostatečném poučení o následcích provedení sterilizace. Městský soud nevysvětluje, na základě jakého ustanovení vyžaduje rozsáhlé písemné poučení, ani proč nepovažuje informované souhlasy za nedostatečné. Městský soud nadto provedl nové důkazy, které následně nezařadil do správního spisu stěžovatele. Stěžovatel nesouhlasí ani se způsobem, jakým bylo v rozsudku reprodukováno vyjádření zástupce stěžovatele při soudním jednání, upozorňuje na chybné označení rozsudku v opravném usnesení a zpochybňuje přezkoumatelnost závěru o nutnosti vyžádání statistických údajů. V další části kasační stížnosti stěžovatel brojí proti právním závěrům městského soudu, na kterých vystavěl zrušení správních rozhodnutí. Stěžovatel setrvává na názoru, že zdravotnická dokumentace obsahuje informovaný souhlas s provedením sterilizace, pročez nemohou být splněny podmínky pro přiznání jednorázové peněžní částky dle zákona č. 297/2021 Sb. Městský soud vyžaduje poučení nad rámec toho, co vyžadovala tehdejší právní úprava. V následující části kasační stížnosti stěžovatel brojí proti tomu, jakým způsobem městský soud interpretuje zásadu vstřícnosti. Stěžovatel se domnívá, že řízení podle zákona č. 297/2021 Sb. je řízením o návrhu. Stěžovateli nepřísluší, aby navrhoval nebo prováděl důkazy v rozporu se zásadou dispoziční, resp. takové důkazy, které žalobkyně sama nenavrhla. Stěžovatel závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud zaslal žalobkyni kasační stížnost stěžovatele k vyjádření. Žalobkyně se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

V.

[5] 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.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel předně namítal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Městský soud nevyložil, z jaké normy vyplývá, že jím tvrzené podrobné a široké poučení má být ve zdravotnické dokumentaci obsaženo v písemné podobě. Stěžovatel zpochybňuje též dílčí nepřezkoumatelnost skutkových závěrů. Nadto se ve spise nachází podepsaná žádost o sterilizaci s prohlášením, že žalobkyně si je vědoma, že již nebude moct otěhotnět. Městský soud ve svém odůvodnění též dezinterpretoval vyjádření zaměstnance stěžovatele při ústním jednání před městským soudem. Jak vyplývá ze zvukové nahrávky ústního jednání, zástupce uvedl obecné tvrzení o opakovaných interrupcích v jiných případech, nikoliv ve vztahu k žalobkyni. Nepřezkoumatelný je i závěr městského soudu, že si stěžovatel mohl opatřit statistiku ÚZIS, jelikož z něj není zřejmé, k čemu by taková anonymní statistika mohla sloužit z hlediska důkazního v řízení, které není *actio popularis*, ale řízením o individuální žádosti. Stěžovatel dále upozorňuje, že v opravném usnesení je v označení opravovaného rozsudku chybné číslo listu -42; opravovaný rozsudek je na čísle listu -33. Městský soud nadto provedl nové důkazy, které následně nezařadil do správního spisu stěžovatele.

[8] Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je obecně třeba vyhradit případům, kdy není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě (v napadeném rozhodnutí) za důvodnou (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Je nutno ji rovněž vyhradit výjimečným situacím a vykládat v jejím skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, a ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznámá, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno (srov. nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[9] Odůvodnění rozsudku městského soudu uvedené vady neobsahuje. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal městský soud za rozhodný a jaké důvody jej vedly k dosaženému závěru. Městský soud odůvodnil, proč napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí nemohlo obstát, přičemž vypořádal i jádro argumentace účastníků řízení. Nepochybně by si bylo lze představit ještě podrobnější a úplnější argumentaci k uplatněným námitkám, avšak způsob zvolený městským soudem nezakládá nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž

není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit. Úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (viz výše). Co se týče stěžovatelem konkrétně zmiňovaného závěru městského soudu o rozsahu poučení a informovaného souhlasu, těmi se městský soud přezkoumatelně zabýval v bodech 42 až 53 rozsudku. Odkázal přitom na relevantní právní úpravu. Městský soud v této pasáži též přezkoumatelně vysvětluje, proč nepovažuje podpis žalobkyně na žádosti o sterilizaci, jakož i podepsané informované souhlasy s laparoskopií a anestezií za informovaný souhlas v souladu s tehdejšími právními předpisy. Subjektivní nesouhlas s odůvodněnými závěry krajského soudu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atd.).

[10] Ani další vytykávané vady nepředstavují vady s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud ověřil, že reprodukce vyjádření zmocněnce stěžovatele v napadeném rozsudku (bod 8) odpovídá tomu, co při ústním jednání zaznělo. Nadto se jedná pouze o narativní část rozsudku, v samotné nosné části odůvodnění se toto vyjádření zmocněnce neprojevuje. Ani chybné označení rozsudku v následujícím oprávněném usnesení nepředstavuje vadu s vlivem na zákonnost, ale pouze prostou chybu v psaní bez vlivu na jeho zákonnost. I stěžovateli je zřejmé, jaký rozsudek měl městský soud na mysli. Co se týče závěru, že si stěžovatel mohl v řízení vyžádat statistiku od ÚZIS, ze které by zjistil, jaký poměr žen romské národnosti byl sterilizován v předmětné nemocnici, je pravdou, že tento závěr není zcela souladný se zbytkem odůvodnění. Jedná se však o hypotetickou úvahu městského soudu nad cestou, kterou se mohl stěžovatel v řízení vydat, pokud by se ukázalo, že ve zdravotnické dokumentaci je založen platný souhlas, což však v daném případě splněno není (viz dále). Ustálená judikatura zdejšího soudu přitom dochází k názoru, že je možné brojit jen proti těm částem rozhodnutí krajského (městského) soudu, které obsahují důvody „*na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné*“ (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS, či ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS atp.). Vadou není ani to, že městský soud nezaložil provedené důkazy do správního spisu. Dle § 78 odst. 6 s. ř. s. platí, že *zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí*. Zákon tedy nevyžaduje, aby soud z vlastní iniciativy upravoval obsah správního spisu.

[11] V další části kasací stížnosti stěžovatel brojí proti právním závěrům městského soudu. Stěžovatel souhrnně dovozuje, že městský soud vyžaduje poučení nad rámec toho, co vyžadovala právní úprava. Přehlíží roli ústního poučení, které nemusí být písemně zaznamenáno. Stěžovatel setrvává na názoru, že zdravotnická dokumentace obsahuje informovaný souhlas s provedením sterilizace, protože nemohou být splněny podmínky pro přiznání jednorázové peněžní částky dle zákona č. 297/2021 Sb.

[12] Podle § 4 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb. má oprávněná osoba *nárok na poskytnutí jednorázové peněžní částky ve výši 300 000 Kč*. Podle odst. 2 téhož ustanovení je nárok *třeba uplatnit u ministerstva nejpozději do tří let od účinnosti tohoto zákona, jinak zaniká*. O přiznání nároku rozhoduje podle § 5 odst. 1 téhož zákona Ministerstvo zdravotnictví („stěžovatel“),

pokračování

přičemž podle odst. 2 téhož ustanovení postupuje podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak.

[13] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb. se sterilizací v rozporu s právem pro účely tohoto zákona rozumí zdravotní výkon zabraňující plodnosti, k jehož provedení oprávněná osoba neudělila souhlas, nebo souhlas udělila při takovém porušení právních předpisů upravujících v rozhodném období provedení zdravotního výkonu zabraňujícího plodnosti anebo za takových okolností, jež vylučují nebo vážně narušují svobodu a prostotu omylu uděleného souhlasu. V odst. 2 téhož ustanovení se dále uvádí, že porušením právních předpisů a okolnostmi podle odstavce 1 se rozumí zejména působení na oprávněnou osobou v podobě jakéhokoli nátlaku, donucení či přesvědčování, aby se zdravotnímu výkonu zabraňujícímu plodnosti podrobila, jakož i skutečnost, že oprávněná osoba nebyla srozumitelným způsobem a v dostatečném rozsahu informována o svém zdravotním stavu a o účelu, povaze, předpokládaném přínosu, možných důsledcích a rizicích navrhovaného zdravotního výkonu a o jiných možnostech řešení zdravotního stavu, jejich vhodnosti, přínosech a rizicích.

[14] V předmětném období byl relevantním právním předpisem zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v platném znění (dále též „zákon o zdraví lidu“). Podle § 23 odst. 1 věty první zákona o zdraví lidu s označením „Poučení a souhlas nemocného“, zdravotnický pracovník způsobilý k výkonu příslušného zdravotnického povolání informuje pacienta, popřípadě další osoby v souladu s § 67b odst. 12 písm. d), o účelu a povaze poskytované zdravotní péče a každého vyšetřovacího nebo léčebného výkonu, jakož i o jeho důsledcích, alternativách a rizicích.

[15] Podle § 27 zákona o zdraví lidu sterilizace se smí provést jen se souhlasem nebo na vlastní žádost osoby, u níž má být sterilizace provedena, a to za podmínek stanovených ministerstvem zdravotnictví. Podmínky byly stanoveny směrnicí Ministerstva zdravotnictví ČSR o provádění sterilizace ze dne 17. 12. 1971, č. LP-525.3-19. 11. 71 (dále též „směrnice“). Směrnice v § 2 písm. b) stanovila, že sterilizace je přípustná, provádí-li se ve zdravotnickém zařízení na vlastní žádost nebo se souhlasem osoby, u níž má být sterilizace provedena, na zdravotních pohlavních orgánech ženy, jestliže by těhotenství nebo porod vážně ohrozily život ženy nebo jí způsobily těžkou a trvalou poruchu zdraví. Směrnice dále stanovila formální náležitosti této žádosti, jakož i proces schválení sterilizační komisí.

[16] Podle § 27c zákona o zdraví lidu každý lékařský výkon, který není v bezprostředním zájmu osoby, na které má být proveden, lze provést pouze s předchozím písemným souhlasem takové osoby. Před udělením souhlasu musí být osoba úplně informována o povaze výkonu a jeho rizicích.

[17] Žalobkyně žádala o přiznání jednorázové peněžní částky dle zákona č. 297/2021 Sb. Jak vyplývá z judikatury, výklad a aplikace zákona č. 297/2021 Sb. musí být prováděny maximálně vstřícně vůči žadatelkám o částku jednorázového odškodnění, a to zejména s ohledem na účel a cíl tohoto zákona. Např. v rozsudku ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61 /2023-61, zdejší soud uvedl, že „důvodová zpráva k zákonu č. 297/2021 Sb. výslovně považuje protiprávní sterilizaci za závažný zásah do základních práv. Za provedení takové sterilizace je přitom odpovědný stát tím, že v minulosti nepřijal dostatečnou úpravu informovaného souhlasu s prováděním sterilizací a v některých případech dokonce sociální pracovníci k podstoupení

sterilizace motivovali. Přijetím citovaného zákona tak stát svoji odpovědnost výslovně uznal, a to s cílem zajistit efektivní prostředek nápravy, konkrétně zajistit odškodnění obětí protiprávních sterilizací, kterého není možné dosáhnout běžnými prostředky ochrany práv. [...] [V]ymezený cíl právní úpravy nelze zajistit pouhým formálním umožněním požádat si o jednorázovou peněžitou dávku podle zákona č. 297/2021 Sb. Naopak, odpovědnost státu za protiprávně provedené sterilizace vyžaduje, aby byla skutečně zajištěna efektivní možnost postižených osob dosáhnout nápravy vzniklého stavu, minimálně tedy v podobě obdržení zákonem stanovené peněžité částky.“ Nejvyšší správní soud již rovněž konstatoval, že v případě nároků poškozených žen „je třeba postupovat citlivě s ohledem na situaci žadatelek. Správní orgány by jim proto měly vycházet maximálně vstřícně, a to tím spíše, že na jim způsobené újmě má zásadní podíl stát, který se svá pochybení snaží alespoň do jisté míry odčinit (rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 As 290/2022-42).

[18] Městský soud zrušení správních rozhodnutí postavil primárně na tom, že žalobkyně nebyla dostatečně poučena o všech aspektech sterilizace, resp. že nevyjádřila souhlas se zákrokem ve smyslu § 3 zákona č. 297/2021 Sb. Informované souhlasy, které žalobkyně podepsala, neobsahovaly zmínku o možných komplikacích sterilizace, soustředily se pouze na možné komplikace spojené se samotnou laparoskopií a uvedením do celkové anestezie. Za informovaný souhlas nelze považovat ani podpis žádosti o sterilizaci. Platná právní úprava vyžadovala, aby byl po podání žádosti (která je v souzené věci nadto vyplněna jiným písmem, než písmem žalobkyně), podepsán výslovný informovaný souhlas, kterému bude předcházet rozsáhlé poučení mj. o rizicích a alternativách zákroku.

[19] Stěžovatel označené závěry městského soudu zpochybňuje. Nesouhlasí, že žalobkyně nebyla před provedením sterilizace poučena o účelu, povaze a důsledku sterilizačního zákroku, protože nemohl být dán její informovaný souhlas se zákrokem. O způsobu, jak bude sterilizace provedena, byla žadatelka informována prostřednictvím „Informovaného souhlasu č. 6“ s laparoskopií, neboť z něj vyplývá, že zákrok bude proveden laparoskopicky. Žádná aplikovatelná právní úprava nestanovovala, že pacientovi, který požádal o provedení sterilizace, se má dostat informace o způsobu, jak bude zákrok podrobně technicky proveden. Pokud jde o rizika, pak ta byla spojena s riziky laparoskopické operace, o kterých žalobkyně prokazatelně poučena byla. Tehdy platná právní úprava neobsahovala povinnost poučit ani o dalších aspektech zákroku. Tehdy platná ustanovení § 23 a § 27 zákona č. 20/1966 Sb. a ustanovení příslušné směrnice nevyžadovaly, aby poučení o zákroku obdržel pacient v písemné podobě.

[20] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě stížní argumentace důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Zákon č. 297/2021 Sb. spojuje oprávněnost nároku na jednorázovou částku odškodnění osob sterilizovaných v rozporu s právem s tím, že podstoupily sterilizaci provedenou v rozporu s tehdy platnými předpisy. Takový nesoulad se může projevit zejména ve dvou typových situacích: úplná absence souhlasu nebo formální přítomnost souhlasu, který je však zatížen dalšími okolnostmi vylučující jeho souladnost s právem. K druhé kategorii § 3 odst. 2 zákona č. 297/2021 Sb. demonstrativně uvádí, že takový nesoulad s předpisy lze shledat za situace, kdy došlo k *působení na oprávněnou osobou v podobě jakéhokoli nátlaku, donucení či přesvědčování, aby se zdravotnímu výkonu zabráňujícímu plodnosti podrobila, jakož i skutečnost, že oprávněná osoba nebyla srozumitelným způsobem a v dostatečném rozsahu informována o svém zdravotním stavu a o účelu, povaze,*

pokračování

předpokládaném přínosu, možných důsledcích a rizicích navrhovaného zdravotního výkonu a o jiných možnostech řešení zdravotního stavu, jejich vhodnosti, přínosech a rizicích. Souzená věc je specifická tím, že žalobkyně tvrdí obě skutečnosti, tedy že na ni byl vyvíjen nátlak ze strany primáře gynekologického oddělení, a že nadto nebyla dostatečně poučena. K tomu Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem (bod 54 napadeného rozsudku) uvádí, že je prvně nutné se zaměřit na úplnost a informovanost souhlasu, kterou zákon č. 297/2021 Sb. i zákon o zdraví lidu spojují právě s dostatečným poučením. Je zřejmé, že splnění těchto podmínek musí být z povahy věci zjiitelné z obsahu spisu. Teprve pokud spis a v něm obsažená zdravotnická dokumentace obsahují všechny formální podklady, bude se správní orgán zabývat tím, zdali byla žadatelka vystavena nátlaku nebo jiným formám neformálního působení, které se nemusí projevit v dokumentaci (nedůvěryhodnost zdravotnické dokumentace). K tomu odkazuje soud na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65, vydaný v obdobné věci, ve kterém se mj. i uvádí, že: „Uvedené pro správní orgány znamená, že k zamítnutí žádosti o peněžitou částku za protiprávní sterilizaci z důvodu neprokázání naplnění hmotněprávních podmínek nároku mohou přistoupit ve třech případech. Za prvé, pokud správní orgán obstará zdravotnickou dokumentaci, z níž zjistí, že ke sterilizaci žadatelky buď nedošlo, nebo ta nebyla protiprávní (typicky byla provedena na základě jejího nezpochybnitelného informovaného souhlasu), a současně nic nebude nasvědčovat nedůvěryhodnosti takové zdravotnické dokumentace.“

[21] Ohledně otázky souhlasu soud předně odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 297/2021 Sb., která uvádí: „Právní úprava [...] již od počátku předepisovala jako základní podmínku pro provedení sterilizace souhlas dotčené osoby, které měla být sterilizace provedena. Souhlas pacienta s lékařským zákrokem lze bezpochyby považovat za právní úkon ve smyslu (nejen) občanského práva, neboť je projevem vůle směřujícím ke vzniku, změně nebo zániku práv a povinností, v tomto případě vzájemných práv a povinností lékaře a pacienta. Poskytování zdravotní péče pacientům je v tomto směru nutné považovat za plně soukromoprávní vztah, kde oba účastníci vztahu mají rovné postavení a oba proto musí dospět k vzájemné dohodě o způsobu léčby. Z toho plyne, že souhlas s jakýmkoliv zdravotnickým zákrokem musel rovněž od počátku splňovat základní podmínky platnosti právního úkonu podle obecných požadavků (nejen) občanského práva, tj. být učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně. Projev vůle obsahující souhlas musel být jednoznačně učiněn, ať již jednáním nebo opomenutím, avšak natolik výslovně nebo jiným způsobem, který nevzbuzuje pochyb o tom, co chtěla daná osoba (v daném případě pacient) projevit. Svobodný a informovaný souhlas opravňuje lékaře k provedení zákroku a zároveň prokazuje pacientovo svolení k jeho provedení, čímž zároveň chrání práva a oprávněné zájmy lékaře. Proto musí být jeho skutečné udělení postavené najiisto. Vážnost úkonu poté předpokládala plnou informovanost o všech jeho souvislostech. Informovaný souhlas poučeného pacienta tedy zahrnuje poučení o účelu, povaze, důsledcích a rizicích zákroku. K platnosti takového právního úkonu je nutné, aby měl pacient před udělením souhlasu všechny výše uvedené informace. Vliv na požadovaný rozsah poučení bude mít složitost nebo jednoduchost vyšetřovacího nebo léčebného úkonu. U zákroků, při kterých dochází k intenzivnímu porušení tělesné integrity pacienta, je přitom důkladné poučení se všemi jeho složkami v nejvyšším zájmu pacienta i lékaře.“ Z uvedeného pro souzenou věc vyplývá, že svobodný souhlas žadatelky o sterilizaci je takový, který lze označit za informovaný či dostatečně poučený. Při zohledňování těchto kritérií je však třeba brát v potaz, jakým způsobem mohlo nebo muselo být poučení žadatelky o sterilizaci realizováno podle tehdy platné právní úpravy. Nejvyšší správní soud již výše reprodukoval obsah relevantních právních předpisů. Na jejich základě

se lze ztotožnit se závěrem městského soudu, že tehdejší právní úprava podmiňovala provedení sterilizace v konkrétním případě žalobkyně třemi kroky: podání žádosti ve smyslu § 27 zákona o zdraví lidu, následné schválení sterilizační komisi a konečně pak poučení žalobkyně *o účelu a povaze poskytované zdravotní péče a každého vyšetřovacího nebo léčebného výkonu, jakož i o jeho důsledcích, alternativách a rizicích* podle § 24 odst. 1 zákona o zdraví lidu, jakož i následný písemný souhlas s lékařským výkonem podle § 27c téhož zákona.

[22] Městský soud shledal, že v souzené věci absentuje právě třetí krok. Za předmětný souhlas dle městského soudu nelze považovat obecné poučení o rizicích laparoskopie a anestezie, ve spojení s prohlášením v žádosti o sterilizaci. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než se s uvedeným závěrem ztotožnit. Jsa si vědom přísných požadavků na svobodu a úplnost projeveného souhlasu, která je v souzené věci podmíněna právě úplností obdržených informací (poučení), nemůže soud na podkladě stížní argumentace dovodit existenci informovaného souhlasu z dokumentů, na které odkazoval stěžovatel. Stěžovatelem akcentovaný „Informovaný souhlas č. 6“ a Informovaný souhlas č. 2“ neobsahují informace specifické pro sterilizaci. Z obou formulářových informovaných souhlasů je zřejmé, že se jedná o obecné formuláře použitelné pro jakékoliv gynekologické zákroky prováděné laparoskopicky a v celkové anestezii. Dle názoru soudu je všeobecně známou skutečností, že laparoskopie představuje metodu (technické provedení) lékařského zákroku, nikoliv zákrok jako takový. Stejně tak anestezie je pouhou pomůckou při jiných lékařských zákrocích. Poučení žalobkyně o následcích a rizicích sterilizace nelze dovozovat ani z toho, že v „Informovaném souhlasu č. 6“ se objevuje slovo sterilizace. Objevuje se totiž ve zcela nedostatečném kontextu. Ze samotného znění informovaného souhlasu je zjevné, že se nejedná o poučení o sterilizaci, ale o tom, co jí předchází. Také popsaná možná rizika a následky jsou zobecněny pouze pro laparoskopický zákrok jako takový (srůsty v dutině břišní po laparoskopickém výkonu, zánětlivé komplikace, zbytkový plyn v dutině břišní atp.), tedy nikoliv individualizovány pro výkon sterilizace. To stejné lze pak konstatovat i o „Informovaném souhlasu č. 2“, který se týká uvedení žalobkyně do celkové anestezie. Jinými slovy, obecné poučení o rizicích laparoskopie a anestezie, ve spojení s prohlášením v žádosti o sterilizaci, nelze v daném konkrétním případě považovat za informovaný souhlas se sterilizací. V tomto ohledu nelze ani přehlédnout, že stěžovatel dne 20. 6. 2022 požádal o posouzení a rekapitulaci obsahu zdravotnické dokumentace ředitelku odboru zdravotní péče Ministerstva zdravotnictví. Ta ve svém vyjádření mimo jiné konstatovala, že zdravotnická dokumentace žadatelky obsahuje informovaný souhlas s laparoskopií, avšak nikoli s vlastní sterilizací a dále podotýká, že z předložené zdravotnické dokumentace není jednoznačné, že byla žadatelka o významu zdravotního výkonu sterilizace poučena. S těmito závěry se stěžovatel v rozhodnutí I. stupně vypořádal bez hlubšího odůvodnění. Soud dále zdůrazňuje, že ministr zdravotnictví v napadeném rozhodnutí (první úplný odstavec na straně 5) výslovně považoval za informovaný souhlas se sterilizací právě uvedené dokumenty. K tomu uvedl, že „[...] *směrnice ani tehdy platný [zákon o zdraví lidu] neztotožňuje podání žádosti o sterilizaci s aktem udělení souhlasu se sterilizací. Podle § 27c [zákonu o zdraví lidu] bylo možno provést výkon pouze tehdy, byl-li udělen souhlas s výkonem písemně a předem s tím, že před udělením souhlasu musí být osoba úplně informována o povaze výkonu a jeho rizicích.*“ Stěžovatel tedy v napadeném rozhodnutí došel k závěru, že podaná žádost nepředstavovala (ve smyslu zákona o zdraví lidu) souhlas se sterilizací, přičemž se nezabýval jinými částmi zdravotnické dokumentace. Až v řízení

pokračování

před správními soudy přichází stěžovatel s tezí, že poučení a písemný souhlas ve smyslu § 24 a 27c zákona o zdraví lidu je možné spatřit již v žádosti o sterilizaci, která obsahuje výše uvedenou formulaci. Již v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, zdejší soud judikoval, že „*nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořen právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění*“. Správní orgán má „*svou argumentaci měl vtělit především do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby byla správním soudem přezkoumatelná. Úlohou krajského soudu totiž není „doodůvodňovat“ rozhodnutí správního orgánu a vysvětlovat účastníkům řízení, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl*“ (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Azs 6/2014-27, či ze dne 18. 12. 2014, č. j. 2 Azs 193/2014-20). I kdyby však Nejvyšší správní soud přijal (v rozporu s doslovným vyjádřením ministra zdravotnictví v napadeném rozhodnutí) tezi o tom, že podepsaná žádost o sterilizaci může představovat informovaný souhlas se sterilizací, takový souhlas by v daném konkrétním případě (s přihlédnutím k výše uvedeným zákonným a judikатурním imperativům) neodpovídal celému rozsahu požadavků podle § 27c zákona o zdraví lidu, neboť mu nepředcházelo poučení *o povaze výkonu a jeho rizicích*, a nebylo by tak možné hovořit o svobodném a informovaném souhlasu ve smyslu § 3 zákona č. 297/2021 Sb. Soud již výše vyložil, že podání žádosti o sterilizaci se všemi zákonnými náležitostmi představuje odlišný úkon od přijetí poučení ve smyslu § 24 zákona o zdraví lidu a následného podpisu písemného souhlasu ve smyslu § 27c téhož zákona. Nejvyšší správní soud návazně není ani názoru, že by městský soud na poučení, resp. souhlas kladl nepřípustné nároky nad rámec právní úpravy, popř. že by zcela popřel význam ústního poučení. Jeho výklad odpovídá smyslu a účelu výše rekapitulované právní úpravy. Městský soud uvedl demonstrativní výčet skutečností, o kterých žalobkyně měla být poučena, zcela v souladu s požadavky zákona č. 297/2021 Sb., jakož i § 24 zákona o zdraví lidu. Stěžovateli lze částečně přisvědčit v tom, že současná právní úprava nevyžaduje stejné poučení jako úprava dřívější, protože jsou některé úvahy městského soudu o nutnosti poučit ve shodě s aktuálně používanými formuláři částečně nepřiléhavé. Stěžejní úvahy městského soudu, které jsou postaveny na nedodržení požadavků zákona o zdraví lidu, však ob stojí.

[23] Východiskům právní úpravy a judikatury odpovídá i (doplňující) argumentace městského soudu stran povinností stěžovatele v daném správním řízení. Městský soud nad rámec svých závěrů o absenci souhlasu dovodil, že žalobkyně přdestřela plausibilní a hajitelná tvrzení o nátlaku, kterému měla být před podpisem shora označených listin vystavena (mj. akcentovala, že byla ke sterilizaci přemlouvána, nebyl jí vysvětlen její význam, rizika a následky atp.), přičemž s ohledem na koncepci právní úpravy bylo povinností stěžovatele se uvedenými tvrzeními zabývat, vyzvat žalobkyni k jejich konkretizaci, popř. zjistit stran nich skutečný stav věc. S tímto stěžovatel nesouhlasí. V tomto ohledu zejména akcentoval povahu řízení podle zákona č. 297/2021 Sb., které je řízením o žádosti, a není tak ovládáno zásadou vyšetřovací. Souhrnně dovozoval, že na něj klade městský soud požadavky nad rámec zákona.

[24] Nejvyšší správní soud již v předcházející judikatuře (zohledňující relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva zejména pak rozsudek ze dne 8. 11. 2011, č. 18968/07, ve věci *V. C. proti Slovensku*) konstatoval, že v případě nároků podle zákona č. 297/2021 Sb. „*je třeba postupovat citlivě s ohledem na situaci žadatele. Správní orgány by jim*

proto měly vycházet maximálně vstřícně, a to tím spíše, že na jim způsobené újmě má zásadní podíl stát, který se svá pochybení snaží alespoň do jisté míry odčinit (rozsudek ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 As 290/2022-42). Na to navázal v rozsudku ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65, v němž uvedl, že právě uvedené základní východisko reflektuje rovněž zákonná úprava poskytování peněžité částky jako odškodnění za sterilizaci provedenou v rozporu s právem podle zákona č. 297/2021 Sb. Důvodová zpráva k zákonu č. 297/2021 Sb. výslovně považuje protiprávní sterilizaci za závažný zásah do základních práv. Za provedení takové sterilizace je přitom odpovědný stát tím, že v minulosti nepřijal dostatečnou úpravu informovaného souhlasu s prováděním sterilizací a v některých případech dokonce sociální pracovníci k podstoupení sterilizace motivovali. Přijetím citovaného zákona tak stát svoji odpovědnost výslovně uznal, a to s cílem zajistit efektivní prostředek nápravy, konkrétně zajistit odškodnění obětí protiprávních sterilizací, kterého není možné dosáhnout běžnými prostředky ochrany práv (viz rozsudek 9. senátu, bod 19). Vymezený cíl právní úpravy nelze zajistit pouhým formálním umožněním požádat si o jednorázovou peněžitou dávku podle zákona č. 297/2021 Sb. Naopak, odpovědnost státu za protiprávně provedené sterilizace vyžaduje, aby byla skutečně zajištěna efektivní možnost postižených osob dosáhnout nápravy vzniklého stavu, minimálně tedy v podobě obdržení zákonem stanovené peněžité částky. To zdejší soud rovněž již výslovně potvrdil v rozsudku ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 As 290/2022-42. Tento cíl a smysl právní úpravy tudíž musí mít správní orgány při interpretaci a aplikaci zákona č. 297/2021 Sb. v jednotlivých případech vždy na zřeteli (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65, bod 20).

[25] Nejvyšší správní soud dále uvedl, že důvodová zpráva k zákonu č. 297/2021 Sb. výslovně předvídá, že existenci nároku lze prokazovat nejen zdravotnickou dokumentací vedenou o oprávněné osobě, ale *„též všemi důkazními prostředky, které mohou přispět k objasnění věci, zejména výpověďmi oprávněné osoby a svědků, znaleckými posudky a odbornými vyjádřeními, věcmi, listinami apod.“* Podle názoru soudu tím zákonodárce uznal, že prokázání oprávněnosti nároku, konkrétně podstoupení sterilizace v rozporu s právem, může být vzhledem k uplynulé době, citlivé až intimní povaze zákroku, o jehož existenci se proto daná osoba patrně nebude často šířit mimo kruh úzké rodiny, a celkovému zranitelnému postavení poškozených, velice obtížné. Oproti běžným řízením o žádostech, často dokonce formulářových či s jasně právně definovanými náležitostmi, totiž nebude pro žadatelky z ustanovení zákona č. 297/2021 Sb. intuitivně zřetelné, jakým způsobem a do jakého standardu je nezbytné takto citlivé a časově vzdálené události, jako je právě protiprávnost sterilizace, k níž došlo v období od 1. 7. 1966 do 31. 3. 2012 (srov. § 2 zákona č. 297/2021 Sb.), vlastně prokazovat (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65, bod 21).

[26] Na základě výše uvedených východisek došel Nejvyšší správní soud k závěru, že ačkoliv řízení o přiznání peněžité částky podle zákona č. 297/2021 Sb. je v obecné rovině vskutku řízením o žádosti, na které dopadá správní řád, jedná se o problematiku velice specifickou, což je správní orgán při svém postupu povinen zohlednit. Specifičnost zakládá právě i) výslovně přijatá odpovědnost státu za protiprávně prováděné sterilizace v minulosti, ii) potřeba zabezpečit účinné prostředky nápravy těchto minulých křivd, konkrétně zajištění skutečné možnosti postižených osob domoci se dané peněžité částky, iii) nezvyklost a atypičnost dokumentů, jež by tuto událost prokazovaly, a s tím spojená pravděpodobnost důkazní nouze na straně žadatelek a iv) aspekt rasové diskriminace, jelikož značnou část

pokračování

obětí protiprávních sterilizací v České republice tvoří romské ženy. Na tuto specifickou situaci tudíž podle názoru zdejšího soudu nelze mechanicky aplikovat běžné požadavky uplatňující se v řízení o žádostech. Zvláštní situace vyžaduje zvláštní přístup. Správní orgány musí postupovat s maximálním zřetelem k účelu zákona, jímž je zajištění skutečně účinného napravení vzniklého stavu osob poškozených nelegální sterilizací (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65, bod 22).

[27] Optikou uvedené judikatury tedy nelze přijmout argumentaci stěžovatele o povaze daného řízení. Ta důsledně nereflektuje specifickou povahu aplikované právní úpravy, která vyžaduje vyšší důraz na zásadu materiální pravdy a zodpovědnost správního orgánu za zjištění skutkového stavu, o kterém nejsou pochybnosti. Shora citovaná judikatura (zohledňující relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva) dovozuje, že odpovědnost státu za protiprávně provedené sterilizace vyžaduje, aby byla skutečně zajištěna efektivní možnost postižených osob dosáhnout nápravy vzniklého stavu. Správní orgány musí postupovat s maximálním zřetelem k účelu zákona, jímž je zajištění skutečně účinného napravení vzniklého stavu osob poškozených nelegální sterilizací. *„Podle názoru NSS proto nelze po žadatelkách požadovat, aby samy vždy nade vší pochybnost prokázaly naplnění všech výše vymezených předpokladů pro přiznání peněžní částky podle zákona č. 297/2021 Sb. Naopak postačí, pokud žadatelka o peněžitou dávku předestře na první pohled plausibilní tvrzení, že v rozhodném období podstoupila sterilizaci v rozporu s právem. To nicméně pochopitelně neznamená, že se může jednat o jakékoli, ničím nepodložené tvrzení. Musí jít o tvrzení hájitelné, které bude podepřeno indiciemi, které ve svém souhrnu nepřipouštějí jiné racionální vysvětlení situace či chování jednotlivých účastníků, než že k protiprávní sterilizaci žadatelky pravděpodobně došlo tak, jak žadatelka tvrdí. Pokud tedy zdravotní dokumentace nebude existovat, případně bude zjevně nedůvěryhodná, avšak žadatelka předestře plausibilní tvrzení, pro které budou skutečně svědčit zjištěné indicie, musí správní orgány považovat předpoklady pro přiznání peněžité částky dle zákona č. 297/2021 Sb. za naplněné, ledaže samy prokáží, že ke skutečností žadatelkou tvrzeným dojít nemohlo. [...] V takové situaci pak tedy bude případně na žalovaném, aby na první pohled splněné předpoklady pro poskytnutí odškodnění zpochybnil tím, že prokáže existenci odlišné a důvěryhodnější skutkové verze, tedy že k protiprávní sterilizaci žadatelky v rozhodném období způsobem jí tvrzeným dojít nemohlo. V zásadě je tak v řízení o žádostech o peněžitou částku za nezákonnou sterilizaci podle zákona č. 297/2021 Sb. k překonání běžně nastávající důkazní nouze na straně žadatelek nutné využít podobné řešení, jaké se již uplatňuje například ve sporech z diskriminace v podobě sdílení důkazního břemene (k tomu srov. analogicky např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 880/15, N 182/79 SbNU 59; či rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415, bod 55).“* (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65).

[28] Prizmatem výše uvedených východisek nelze shledat nezákonným ani závěr městského soudu, že pokud měl žalovaný o tvrzeních uvedených v žádosti pochybnosti, měl žalobkyni vyzvat, aby svá tvrzení doložila, popř. navrhla, jaké důkazy mají být provedeny (např. výslech lékaře, zdravotnického personálu atp.). Eventuelně pak mohl sám žalovaný výslech těchto osob provést a např. se doptat na důvody, proč byla nutná sterilizace stěžovatelky, za jakých podmínek k ní došlo atd. Jen tak by bylo lze ve světle účelu a smyslu zákona o sterilizaci dovodit, zda byla skutečně sterilizace provedena v souladu s právní úpravou. Takto však správní orgán nepostupoval.

[29] Ani na podkladě žádné další stížní argumentace neshledal soud důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Jeho závěry odpovídají skutkovým (značně specifickým) okolnostem dané věci při zohlednění povahy daného řízení - řízení o poskytnutí jednorázové peněžní částky za protiprávní sterilizaci podle zákona č. 297/2021 Sb. Z uvedeného důvodu je současně nelze zobecňovat pro jiné věci (např. souhlasy pro jiné zdravotní zákroky atp.).

[30] S ohledem na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[31] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a náležela by jí proto náhrada nákladů řízení. Žalobkyně však v řízení před Nejvyšším správním soudem neprovedla žádné úkony, za které by jí mohla náležet náhrada účelně vynaložených nákladů. Ke kasační stížnosti se nevyjádřila, ani neučinila žádný jiný uznatelný úkon (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2024, č. j. 8 As 39/2024-26, bod 21, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2024, č. j. 10 Afs 150/2023-76, bod 46, ze dne 14. 11. 2023, č. j. 7 Afs 87/2023-37, bod 25, ze dne 12. 7. 2024, č. j. 5 As 69/2023-28, bod 30, či ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 7/2019-26, bod 24).

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

V Brně dne 19. září 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu