



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Petra Šuránka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **E. V.**, zastoupené advokátem Mgr. Davidem Strupkem, se sídlem Betlémské náměstí 351/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2024, č. j. 8 Ad 20/2022 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2022, č. j. MZDR 16879/2022-7/PRO (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), 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.“). Zamítnutí žádosti žalovaný odůvodnil tím, že žalobkyně neprokázala, že by prodělala protiprávní sterilizaci, jelikož bez doložení dokumentace (tu bývalá nemocnice Opočno, resp. nemocnice Náchod jako její právní nástupkyně, skartovala) osvědčující provedení

zároku a jeho okolnosti nelze posoudit oprávněnost žádosti. Dokumentace předložená žalobkyní je pak zjevně nekompletní, dokumentuje sice hned dva operační zákroky ve dnech 2. a 3. 3. 1979, avšak ani při jednom z nich nebyla provedena sterilizace podvázáním vaječníků.

[2] Žalobkyně se bránila rozkladem, v němž namítla, že provedení sterilizace chirurgickým odstraněním vejcovodů a vaječníků předloženou dokumentací prokázala a že souhlas s provedením sterilizace za léčebným cílem společně s řádným poučením nebyla povinna prokazovat ona, nýbrž poskytovatel zdravotních služeb. V případě nedostatečnosti záznamů ve zdravotnické dokumentaci, za niž odpovídá poskytovatel, je třeba podle ustálené judikatury k medicínským sporům otočit důkazní břemeno ve prospěch pacienta, jinak by byl zatížen nesplnitelným důkazním břemenem. Nelze odhlédnout ani od požadavku na efektivitu odškodňovacího řízení.

[3] Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2022, č. j. MZDR 23954/2022-3/PRO (dále jen „napadené rozhodnutí“), ministr zdravotnictví zamítl rozklad žalobkyně. K námitce obrácení důkazního břemene konstatoval, že jde o výjimečný institut, který přichází do úvahy při splnění dvou podmínek – zdravotnická dokumentace se nezachovala v důsledku protiprávního jednání poskytovatele zdravotních služeb, přičemž důkazním břemenem je zatížen právě ten, kdo protiprávní stav způsobil. Správnost postupu při skartaci zdravotnické dokumentace nicméně žalovaný není kompetentní hodnotit, neboť to není předmětem řízení. Nadto řízení ani není sporem mezi žalobkyní a poskytovatelem zdravotní péče. Žalobkyně v dané souvislosti může uplatnit stížnost na místně příslušném krajském úřadě podle § 93 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), a případně po poskytovateli požadovat náhradu škody způsobené neoprávněnou skartací. Žalovaný je oprávněn pouze hodnotit, zda žalobkyně prokázala splnění podmínek pro přiznání jednorázové peněžní částky uvedených v zákoně č. 297/2021 Sb., což není nijak dotčeno ani případným protiprávním jednáním poskytovatele zdravotní péče. Žalobkyně přitom své důkazní břemeno stran protiprávnosti provedené sterilizace neunesla. Není přitom nutné se zabývat závěrem ministerstva, že v případě žalobkyně nedošlo ke sterilizaci, nýbrž k léčebnému zákroku, neboť ani přisvědčení názoru stěžovatelky, že šlo o terapeutickou sterilizaci na nemocných pohlavních orgánech, by nic na výsledku řízení neměnilo.

[4] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě vytkla žalovanému, že k rozhodnutí dospěl na základě chybně rozloženého důkazního břemene. Nebylo dostatečně zohledněno, že předmětem řízení je ochrana veřejného zájmu, což v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu znamená, že se řízení plně řídí zásadou materiální pravdy. S ohledem na mezinárodně kritizovanou systematickou praxi nezákonných sterilizací a její účinnou nápravu je totiž ve veřejném zájmu, aby na odškodnění dosáhlo maximum skutečných obětí. Vzhledem k tomu, že žalobkyně pochází z romského etnika a nezákonné sterilizace byly součástí rozšířené diskriminační praxe, měla být nezákonnost provedené sterilizace v intencích závěrů rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 13. 11. 2007 ve věci *D. H. a další* (stížnost č. 57325/00) presumována a bylo na státu, aby prokázal, že byly dodrženy všechny náležitosti

pokračování

předepsaných úkonů. Žalovaný se ovšem namísto toho spokojil s konstatováním nemocnice, že zdravotní dokumentace byla skartována, a nezvažoval jiné možnosti osvětlení okolností zákroku, např. účastnický výsledek žalobkyně. Ministr sice akceptoval, že by bylo možné uvažovat o převrácení důkazního břemene v případě nezákonné skartace, zároveň ale bez právní argumentace v rozporu s tím tvrdil, že protiprávnost skartace zkoumat nemůže. Žalobkyně měla za to, že pokud nebylo prokázáno dodržení skartačních předpisů, bylo namístě dovodit, že se veřejné moci nepodařilo vyvrátit, že byla v souladu s obvyklou diskriminační praxí sterilizována nezákonně.

[5] Městský soud rozsudkem ze dne 14. 2. 2024, č. j. 8 Ad 20/2022-41 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v první řadě konstatoval, že vzhledem k tomu, že zákon č. 297/2021 Sb. nerozlišuje způsob, jakým byla sterilizace (jakožto zdravotní výkon zabráňující plodnosti) provedena, jedná se o sterilizaci i v případě, že byly dány medicínské důvody pro zákrok. Zásadní pro přiznání nároku podle zákona č. 297/2021 Sb. je podle městského soudu řádný souhlas žalobkyně s takovým zákrokem. S ohledem na skartaci zdravotní dokumentace žalovaný nemohl jeho existenci prokázat, čímž byly naplněny podmínky § 3 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb. Nejde přitom o obrácení důkazního břemene. Žalobkyně má pouze uvést, že ke sterilizaci došlo bez jejího řádného souhlasu, tedy negativní skutečnost, jež se (až na výjimky) nedokazuje. Dokazovat je třeba k tomu komplementární pozitivní skutečnosti. K zamítnutí žádosti správnímu orgánu postačuje, aby doložil, že žalobkyně poskytla řádný souhlas se zákrokem. Pokud toho ale není schopen, nelze tuto skutečnost vykládat k tíži žalobkyně, a to tím spíše, jestliže neměla zdravotnickou dokumentaci ve své dispozici a ke skartaci došlo mimo její vůli. Správním orgánům ale nelze vytknout, že nevzaly v potaz romský původ žalobkyně, byť by i jinak mohl být pro věc podstatný, jelikož jej žalobkyně v průběhu správního řízení vůbec nezmínila. V novém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí nicméně bude na žalovaném, aby otázku relevance romského původu žalobkyně zvážil.

II.

Obsah kasační stížnosti

[6] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost s odkazem na § 103 odst. 1 a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel předně namítá, že městský soud zcela popřel dispoziční zásadu, když v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v napadeném rozsudku uplatnil negativní důkazní teorii, ač žalobkyně v podané žalobě namítala možnost obrácení důkazního břemene jen z důvodu tvrzené diskriminace pro etnickou příslušnost, popř. v situaci skartace zdravotní dokumentace v rozporu s právními předpisy. Uplatnění negativní důkazní teorie je pro stěžovatele překvapivé, nemohl jej předpokládat a ani se k této otázce vyjádřit. Městský soud tím zasáhl do principu rovnosti účastníků řízení a porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces. Tím, že městský soud rozhodl *ultra petitem*, byla dokonce založena procesní vada, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout

z úřední povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69).

[8] Stěžovatel městskému soudu současně vytýká, že se v napadeném rozsudku nijak nevyjádřil k jeho argumentaci k podmínkám převrácení důkazního břemene (že stěžovatel nerozhodoval o sporu žalobkyně s tím, kdo byl odpovědný za vedení zdravotní dokumentace) ani k nemožnosti retroaktivního uplatnění antidiskriminačních předpisů a judikatury ESLP.

[9] Závěr městského soudu, že se negativní skutečnosti nedokazují, je podle stěžovatele též nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a vnitřně rozporný, pokud městský soud současně tvrdí, že se nejedná o obrácení důkazního břemene. Jakýkoliv odklon od pravidla zakotveného v § 52 správního řádu, že účastník řízení je povinen označit důkazy na svou podporu, znamená obrácení důkazního břemene. Doktrinálně i judikaturou je překonané i automatické uplatňování zásady, že se negativní skutečnosti neuplatňují. Vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 204/2017-89, odkazujícího na uplatnění této zásady především v civilním právu procesním, stěžovatel odkazuje zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. IV. ÚS 14/17, který se sice týká dokazování v civilních věcech, ale s ohledem na to, že řízení podle zákona č. 297/2021 Sb. fakticky nahrazuje civilní řízení o nárocích z nezákonné sterilizace, je obdobně aplikovatelný v tomto správním řízení i navazujícím soudním řízení správním. Ústavní soud přitom obrácení důkazního břemene považuje za prostředek *ultima ratio* uplatnitelný tam, kde by uložení nesplnitelného důkazního břemene na jednu stranu civilního sporu bylo porušením zásady rovnosti zbraní. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že ve správním řízení ze samé podstaty věci nemá a ani nemůže mít jiné informace o průběhu a okolnostech provedení sterilizace než ty, které uvede sama žalobkyně, a proto je vyloučeno, aby při neexistenci úplné zdravotnické dokumentace mohl vyvrátit tvrzení žalobkyně, že k zákroku neudělila souhlas. Taková zjevná nerovnováha rozložení důkazního břemene má podle stěžovatele k rovnosti zbraní značně daleko. Ve výsledku tak stěžovatel nese plnou odpovědnost za jednání nezávislého poskytovatele zdravotních služeb, a to dokonce i když jedná po právu. Nelze samozřejmě vyloučit ani jiné důkazní prostředky, ovšem o jejich existenci může mít povědomí toliko žalobkyně. Zmínka žalobkyně o možnosti důkazu účastnickým výsledkem ale zazněla opožděně až v žalobě, přičemž městský soud se tímto návrhem vůbec nezabýval.

[10] Stěžovatel též namítá, že městský soud zcela pominul zásadu materiální pravdy, kterou v tomto druhu správních řízení zdůrazňuje dosavadní judikatura, a fakticky ji odkazem na negativní důkazní teorii nahradil zásadou formální pravdy, při níž vychází toliko z neověřitelného tvrzení žalobkyně o neudělení souhlasu. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 14. 11. 2023, č. j. 4 As 290/2022-42, nepopřel, že řízení podle zákona č. 297/2021 Sb. je svou povahou řízením o žádosti ovládaným dispozitivní zásadou, která předpokládá aktivní účast žadatele. Žalobkyně, ač byla v řízení zastoupena Ligou lidských práv, z. s., která se danou problematikou dlouhodobě zabývá, a ač byla o skartaci zdravotnické dokumentace informována, ale zůstala v prvostupňovém řízení zcela pasivní. Stěžovatel se tak při zjišťování skutkového stavu dostal na samou hranici svých možností v situaci, kdy bez důvodných pochybností bylo možné zjistit pouze to,

pokračování

že žalobkyně podstoupila předmětný zákrok, a existují důvodné pochybnosti o tom, zda byl proveden bez souhlasu žalobkyně. Obrácení důkazního břemene ale tyto pochybnosti nijak nevyvrací, ba právě naopak. Ve výsledku tak podle stěžovatele městský soud konstruuje nevyvratitelnou domněnku neudělení souhlasu, aniž by pro to zákon č. 297/2021 Sb. skýtal jakoukoliv oporu, čímž v rozporu s ústavním principem dělby moci nepřipustně nahrazuje zákonodárce. Kdyby takovou domněnku chtěl zákonodárce konstruovat, vtělil by ji do textu zákona, stejně jako to učinil v § 3 odst. 3 zákona č. 297/2021 Sb. I v řízení o žádosti platí zásada materiální pravdy, ale vždy v kooperaci se žadatelem. Přenesením veškeré procesní aktivity na správní orgán se stírá rozdíl mezi řízením o žádosti a řízením z moci úřední.

[11] Na závěr stěžovatel též odmítl závěr městského soudu, že zákrok (odebrání obou vejcovodů a jednoho vaječníku) znamenal ztrátu plodnosti žalobkyně. Takový závěr vybočuje z kompetence soudu, neboť se jedná o otázku ryze odbornou, kterou se neodvažoval jednoznačně uzavřít s ohledem na torzovité podklady ani žalovaný, který k tomu odbornou kompetenci má. Nelze vyloučit, že v době provedení operačního zákroku byly v důsledku několik týdnů probíhajícího zánětu vejcovody žalobkyně neprůchodné, a neplodnost žalobkyně tedy byla způsobena tímto zánětem, a nikoliv v důsledku provedení zákroku. Ani s předpokladem městského soudu, že by každý zákrok vedoucí k neplodnosti měl být sterilizací, a to ať již ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb., nebo § 12 věty první zákona č. 373/2021 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“), se stěžovatel neztotožňuje. V medicínské praxi se provádí řada operačních výkonů, jejichž sekundárním následkem může být neplodnost, které se nenazývají sterilizací, probíhají jinými postupy a jejich primárním účelem je ochrana života a zdraví pacientů. Závěr městského soudu popírá tehdejší i současnou medicínskou praxi a právní úpravu a neodpovídá ani jazykovému znění § 3 odst. 1 zákona č. 297/2021 Sb., který hovoří o výkonu zabraňujícím plodnosti. Přívlastek zabraňující je odvozen od slovesa *bránit*, které vyjadřuje aktivní jednání, takže je zřejmé, že dosažení neplodnosti musí být účelem zákroku, a nikoliv jen jeho důsledkem. Kdyby chtěl zákonodárce pojem vymezit tak, jako to učinil městský soud, použil by jiný přívlastek, např. „výkon *vedoucí* ke ztrátě plodnosti“. Definice sterilizace se od roku 1966 obsahově nezměnila a právě o sterilizaci hovoří jak zákon č. 297/2021 Sb., tak důvodová zpráva k němu.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); za stěžovatele jedná zaměstnankyně, která prokázala, že má příslušné vzdělání, takže nemusí být zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je též osobou oprávněnou, neboť kasační stížnost uplatnil z pozice účastníka řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatel předně namítal, že městský soud vybočil ze žalobních bodů a vydal překvapivé rozhodnutí, čímž stěžovateli odepřel možnost k rozhodným právním otázkám uplatnit svou argumentaci. S tímto odsudkem se ale Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[16] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí*. Tímto ustanovením je vyjádřena tzv. dispoziční zásada.

[17] Zásada vázanosti správních soudů důvody návrhu (žaloby) odráží účel a princip fungování správního soudnictví. Úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonnosti“ aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 9). Ani tato zásada se ale nemůže uplatňovat bezvýjimečně.

[18] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, v bodech 52 a násl., potvrdil obecnou zásadu, podle níž pokud určitá vada brání přezkumu napadeného aktu v mezích řádně uplatněných bodů (návrhových či žalobních), je soud oprávněn se i takovou vadou zabývat a na jejím základě napadený akt zrušit, s tím, že to platí zejména pro vady právní. Soud na jednu stranu nemá za navrhovatele právní argumenty domýšlet, na druhou stranu však platí zásada „soud zná právo“ (*iura novit curia*). Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii navrhovatele nebo odpůrce, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně. „*Správní soud je tudíž oprávněn vybočit z právních důvodů návrhu například tím, že je právně překvalifikuje. Stejně tak musí mít možnost přihlédnout k právní vadě, která by mu jinak zabránila provést přezkum v mezích návrhových důvodů. Opačný přístup rozšířený senát nepokládá za udržitelný. Po navrhovatelích nelze požadovat, aby se při právní kvalifikaci svých námitek vždy „strefili“ do náhledu, který později zaujme správní soud. Stejně tak by nebylo žádoucí, aby byli navrhovatelé nuceni z procesní opatrnosti své námítky kvalifikovat co nejvíce různými způsoby ve snaze vystihnout možný budoucí náhled soudu, a tím zamlžovali podstatu své argumentace.*“

[19] Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu tedy správnímu soudu dokonce nebrání ani posoudit otázku, která nebyla sama o sobě žalobcem označena jako důvod žaloby, pokud je její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů.

[20] Ze shora rekapitulované žaloby je přitom zjevné, že žalobkyně mj. zpochybňovala závěr stěžovatele, že důkazní břemeno protiprávnosti provedené sterilizace leželo na její straně, a naopak prosazovala myšlenku, že nezákonnost sterilizačního zákroku měla být

pokračování

presumována a její souhlas se zákrokem měl prokazovat stěžovatel. Je pravdou, že existenci důkazního břemene na straně stěžovatele žalobkyně dovozovala z titulu diskriminační praxe sterilizací a potenciální nezákonnosti skartace související zdravotní dokumentace, ovšem to nic nemění na tom, že městský soud byl na základě podané žaloby povinen vyhodnotit, koho v daném typu sporu tíží důkazní břemeno. Při tomto posuzování přitom nelze správní soud nutit, aby právo vykládal jen v mezích variant předkládaných účastníky (v žalobě a vyjádření k ní), a tedy bez ohledu na objektivní právo. Naopak v souladu se zásadou *iura novit curia* musí nejprve vyložit, jaká pravidla pro danou situaci právo stanoví, a spor následně rozhodnout na základě právě takových pravidel, a to dokonce i kdyby obě strany sporu zastávaly ve sporné právní otázce zcestný názor. Neodpovídalo by naopak roli soudu, aby spornou právní otázku ponechal fakticky nezodpovězenou a např. pouze uzavřel, že z důvodů tvrzených žalobkyní důkazní břemeno na straně stěžovatele neleží (a jinými důvody, resp. tím, koho tedy důkazní břemeno tížilo a proč, se více zabývat nebude).

[21] Městský soud tedy v procesní rovině postupoval správně, když uplatněnými žalobními body otevřenou otázku, koho tížilo důkazní břemeno, zodpověděl, byť za pomoci právního výkladu, se kterým nepřišel žádný z účastníků řízení.

[22] Takový postup přitom nelze vyloučit ani z důvodu, že by se snad mělo jednat o případ tzv. překvapivého rozhodnutí soudu. Stěžovatel, stejně jako i žalobkyně totiž museli počítat s tím, že se městský soud bude zabývat otázkou, koho tíží důkazní břemeno při prokazování protiprávnosti provedené sterilizace. Stěžovatel měl možnost se k této otázce vyjádřit, což též učinil, a nebyl přitom omezován jen na argumentaci předkládanou k této právní otázce žalobkyní. Překvapivost rozhodnutí totiž není dána tím, jak soud určitou otázku posoudí, ale tím, že své posouzení opře o otázku, kterou se nikdo v řízení nezabýval, a tedy se k ní ani nemohl vyjádřit. Důkazním břemenem se ve svých podáních zabývali jak žalobkyně, tak stěžovatel, a proto nelze napadený rozsudek hodnotit jako překvapivý. Právo stěžovatele na spravedlivý proces postupem městského soudu zasaženo nebylo.

[23] Nejvyšší správní soud také připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů obecně je 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 Nejvyššího správního 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). V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno. „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[24] Rozsudek městského soudu výše uvedeným požadavkům dostál. Z jeho odůvodnění je patrné, že problematiku přenášení důkazního břemene v medicínských a antidiskriminačních sporech, stejně jako otázku aplikovatelnosti Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) na lékařský zákrok uskutečněný v roce 1979 nepovažoval za rozhodující pro posouzení otázky rozložení důkazního břemene. Podstatnou pro něj naopak byla obecná právní zásada, že se negativní skutečnosti (zde neexistence řádného souhlasu) nedokazují. Proto podle něj žalobkyně nebyla povinna prokazovat, že nedala řádný souhlas se sterilizací, nýbrž naopak stěžovatel měl prokazovat k tomu komplementární skutečnost, že žalobkyně se zákrokem postupem stanoveným tehdejšími právními předpisy souhlasila. Jen doplňkově městský soud připodotkl, že důkazní břemeno v této otázce žalobkyni nemohlo tížit také proto, že zdravotnickou dokumentaci neměla ve své dispozici a nemohla ani ovlivnit její skartaci.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud by platil prvotní závěr (negativní důkazní teorie), pak by skutečně bylo nadbytečné se zabývat tím, že stěžovatel neposuzoval spor mezi provozovatelem zdravotnického zařízení a pacientem a nebylo by nutné ani hodnotit, zda postup v době zákroku odpovídal požadavkům Úmluvy. Je sice pravdou, že městský soud nijak blíže neodkazoval na právní úpravu, to je ovšem v případě práce s obecnými právními zásadami a úvah o důkazním břemenu časté, neboť tyto instituty mnohdy výslovné zakotvení v právních normách postrádají a jsou dovozovány spíše právní doktrínou a judikaturou. Že stěžovatel porozuměl tomu, jaké zásady se městský soud dovolal, je přitom dobře patrné z kasační stížnosti, v níž stěžovatel tuto zásadu příslušným doktrinálním označením pojmenoval (negativní důkazní teorie) a následně vůči ní přílehavě argumentoval, když poukázal na její limity. Byť je tedy napadený rozsudek strohý, není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a Nejvyšší správní soud jej může podrobit věcnému přezkumu.

[26] Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje, že se výkladem zákona č. 297/2021 Sb. ve své judikatuře již zabýval, a to i co do otázky rozložení důkazního břemene. Klíčový je v tomto směru zejména jeho rozsudek ze dne 4. 7. 2024, č. j. 9 As 61/2023-65, č. 4623/2024 Sb. NSS, který dospěl k následujícím závěrům:

[27] Pro přiznání peněžité částky v režimu zákona č. 297/2021 Sb. musí být v zásadě naplněny čtyři předpoklady:

1. podání žádosti do 3 let od účinnosti zákona č. 297/2021 Sb.;
2. žadatelka byla podrobena sterilizaci;
3. k této sterilizaci došlo v rozhodném období (od 1. 7. 1966 do 31. 3. 2012);
4. tato sterilizace byla provedena v rozporu s právem.

[28] Zatímco naplnění prvního předpokladu bude jednoznačně určitelné z podané žádosti, v případě ostatních tří předpokladů může být jejich ověření nesnadné. Primárním důkazem, jenž může dané okolnosti postavit najisto, je jistě zdravotnická dokumentace žadatelky o jednorázovou peněžní dávku. Ta však může být vzhledem ke značnému časovému odstupu od tvrzeného provedení sterilizace již skartována. V případě neexistence zdravotní dokumentace se žadatelka pro prokázání důvodnosti svého nároku typicky ocitne v důkazní nouzi, a to i po řádně poskytnutém poučení a snaze správního

pokračování

orgánu veškeré dostupné dokumenty skutečně získat. Za skartaci zdravotní dokumentace, k níž často dochází protiprávně, ale žadatelky nemohou. V rovině morální přitom nelze přehlédnout, že do této situace se žadatelky dostávají v důsledku předchozího, respektive i následného jednání státu samotného, jeho složek, či organizací veřejnou mocí zřizovaných.

[29] 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. 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 skutečnostem žadatelkou tvrzeným dojít nemohlo.

[30] 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).

[31] Nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu neshledává důvod se od těchto dříve vyslovených závěrů odchýlit. To tedy znamená, že závěr městského soudu, podle něhož byl stěžovatel povinen prokázat, že sterilizace proběhla v souladu s právními předpisy (tj. na základě řádného souhlasu žalobkyně), je principiálně správný. Samozřejmě za předpokladu, že tvrzení žalobkyně ve spojení s dostupnými důkazními prostředky vyhodnotí jako *hájitelné* (k nutnosti posouzení *hájitelnosti* tvrzení o sterilizaci jako primární otázky viz níže též odst. 40). Nejvyšší správní soud přitom své závěry k zatížení stěžovatele důkazním břemenem formuloval relativně široce ve vztahu ke všem předpokladům pro přiznání peněžité částky podle zákona č. 297/2021 Sb. s výjimkou časového limitu pro podání žádosti. Tím tedy nevyloučil, že by i bez analogické aplikace pravidel rozložení důkazního břemene z antidiskriminačních sporů bylo možné u jednotlivých dílčích skutkových otázek (jako je otázka existence souhlasu se zákrokem) dojít ke stejnému rozložení důkazního břemene i na základě jiných právních principů, jako to učinil městský soud v napadeném rozsudku. V situaci platnosti širě aplikovatelného pravidla již ovšem není nezbytné tuto dílčí otázku, tj. možnost aplikace negativní důkazní teorie, podrobněji analyzovat, jestliže toto obecnější pravidlo vede ke shodnému závěru.

[32] Nejvyšší správní soud proto jen doplňuje argumentaci rozsudku č. j. 9 As 61/2023-65 o dílčí reakci na související kasační námitky stěžovatele, který tvrdí, že o neexistenci souhlasu žalobkyně se zákrokem panují důvodné pochybnosti, poukazuje na pasivitu žalobkyně v řízení o její žádosti a na to, že výklad městského soudu vytváří nevyvratitelnou domněnku nesouhlasu žalobkyně.

[33] Pokud jde o pasivitu žalobkyně, správní spis skutečně potvrzuje, že s výjimkou podání žádosti a následně rozkladu žalobkyně v řízení nečinila žádné aktivní kroky. Nelze ale přehlédnout, že žalobkyně již ve své žádosti formulovala konkrétní skutková tvrzení (že byla v roce 1979 hospitalizována v nemocnici v Opočně kvůli horečkám a bolestem vyvolaným zánětem vejcovodů, před zákrokem byla povolána do kanceláře primáře, kde dostala k podpisu nějaký dokument, jehož obsah ale nezná, protože v tu dobu řešila umístění svých dětí po dobu hospitalizace se sociální pracovníci, a až později po propuštění se při běžné gynekologické prohlídce dozvěděla, že již nikdy nebude mít další děti) i právní argumentaci (že se zákrokem neprojevila svobodný a informovaný souhlas v zákonem vyžadované písemné podobě, nebyla jí totiž vysvětlena povaha zákroku a jeho výhody a rizika). Žádost též doložila kopiemi 8 stran lékařských záznamů, z nichž vyplývalo, že ve dnech 2. a 3. 3. 1979 jako 22letá prodělala operační zákroky nezhoubného zánětlivého nádoru vejcovodů, při nichž jí byl odňaty oba vejcovody a pravý vaječník. Dne 1. 3. je v chorobopisu rukou psaný text *Pacientce operace vysvětlena a jmenovaná s ní souhlasí*, pod nímž následuje podpis (patrně) žalobkyně; zmínka, že žalobkyně bere na vědomí písemné poučení o nevratnosti zákroku, jak to vyžadoval § 11 směrnice Ministerstva zdravotnictví ČSR LP-252.3-19. 11. 1971, o provádění sterilizace (dále jen „sterilizační směrnice“), ale absentuje.

[34] Naproti tomu stěžovatel se omezil pouze na vyžádání zdravotnické dokumentace a poté, co získal informaci o jejím skartování, v rozporu se zásadou materiální pravdy, která v tomto typu řízení má zvláštní význam (srov. body 22 až 26 rozsudku č. j. 9 As 61/2023-65), se již blíže otázkou splnění podmínek stanovených právními předpisy k provedení sterilizace nezabýval. Naopak žalobkyni vyčetl, že sterilizaci neprokázala, přičemž sterilizaci ztotožnil jen s jedním konkrétním lékařským postupem (podvázáním vaječníků). V řízení o rozkladu pak ministr od závěru, že v předložených listinách není zdokumentována sterilizace, ustoupil a ponechal tuto otázku nezodpovězenou. Při zamítnutí rozkladu si vystačil pouze s tím, že žalobkyně (v podstatě v důsledku skartace zdravotnické dokumentace) neunesla své důkazní břemeno stran protiprávnosti provedené sterilizace.

[35] V kontextu výše připomenutých závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 9 As 61/2023-65 je tedy zřejmé, že žalobkyně již svou žádostí předložila konkrétní a podložená tvrzení, jejichž hájitelností se měl stěžovatel v situaci nedostupnosti zdravotnické dokumentace zabývat a následně případně prokazovat, že žalobkyně poskytla se zákrokem informovaný souhlas v souladu s tehdejší právní úpravou vykládanou v kontextu mezinárodních lidskoprávních závazků. Stěžovatel ve své podstatě uzavřel, že tvrzení žalobkyně není hájitelné, jelikož se nejednalo o sterilizaci, na což žalobkyně reagovala svou argumentací v rozkladu. Na oznámení o skartaci zdravotnické dokumentace reagovat nemusela, jelikož byla přesvědčena o hájitelnosti svých tvrzení a absenci informovaného souhlasu dovozovala již z listin, které předložila.

pokračování

Vzhledem k tomu, že ministr v napadeném rozhodnutí už ani netvrdil, že zákrok, který žalobkyně podstoupila, nebyl sterilizací ve smyslu zákona č. 297/2021 Sb., se ale otázka hájitelnosti tvrzení žalobkyně znovu otevřela a zůstala nevypořádána. Nevyhovění žádosti tak zůstalo *de facto* zdůvodněno jen tím, že zdravotnická dokumentace byla skartována a že listiny předložené žalobkyní nejsou úplné, aniž by se ministr obsahem předložených listin blíže zabýval.

[36] Nejvyššímu správnímu soudu přitom není patrné, z čeho stěžovatel dovozuje důvodnost svých pochybností o neexistenci souhlasu žalobkyně se zákrokem, jelikož nemůže jít o jakýkoliv souhlas, nýbrž jen o dobrovolný a plně informovaný souhlas. Lze též připomenout, že v době provedení zákroku již byl stát vázán Mezinárodními pakty o občanských a politických právech a hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášenými společně pod č. 120/1976 Sb. a účinnými od 23. 3. 1976, jež obsahovaly mj. závazky na ochranu proti svévolnému zasahování do soukromého života a do rodiny, zákaz nelidského a ponižujícího zacházení, či garanci zvláštní ochrany rodiny a mateřství.

[37] Pasivitu tak ve výsledku lze shledat spíše na straně správních orgánů. Takový přístup je přitom nepřijatelný, neboť *ad absurdum* by stejným způsobem mohl stěžovatel postupovat i v situaci, kdy by zdravotnickou dokumentaci dohledal, ale chybělo by v ní rozhodnutí sterilizační komise, resp. v tomto případě jen samotné písemné poučení žalobkyně či alespoň odkaz na něj v rámci řádně formulovaného písemného prohlášení. I pak by ve stejném duchu mohl tvrdit, že se nesouhlas nepodařilo dohledat a že žalobkyně neunesla důkazní břemeno. Tento příklad přitom dobře ukazuje, že v konkrétní otázce existence informovaného souhlasu je s ohledem na závazek státu zajistit účinnou nápravu minulých křivd skutečně namístě, aby důkazní břemeno existence informovaného souhlasu tížilo stěžovatele. Na tom nic nemění skutečnost, že negativní důkazní teorie, jíž se městský soud dovolává, je v současnosti (civilistickou) doktrínou i judikaturou považována za překonanou se zdůrazněním, že negativní skutečnosti lze v řízení dokazovat a v soudní praxi k tomu také často dochází, a s tím, že jako určité specifikum se v takových případech uplatňuje „snad jen častější použití nepřímých důkazů.“ (Macur, J.: Dělení důkazního břemena v civilním soudním sporu, Brno, Masarykova univerzita, 1996, str. 34, z judikatury z poslední doby např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2024, sp. zn. 21 Cdo 1993/2024, bod 23, popř. usnesení ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 430/17, bod 20).

[38] Lze dodat, že podklady poskytnuté žalobkyní jsou natolik konkrétní, že dávají stěžovateli prostor posoudit hájitelnost tvrzení žalobkyně i identifikovat případné svědky, není-li již zdravotnická dokumentace dostupná. Nejedná se tedy o nevyvratitelnou domněnku nesouhlasu žalobkyně, jen její vyvrácení je v takové situaci poměrně obtížné. To je však v souladu s principy, na nichž je založen zákon č. 297/2021 Sb. Jak lze vyčíst z obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona, za provádění nezákonných sterilizací je odpovědný stát, který nepřijal dostatečnou právní úpravu informovaného souhlasu s prováděním sterilizací, která by zaručovala důsledné dodržování práv pacientů, a umožnil tak jejich porušování. Jelikož již není možné odškodnění obětí protiprávních sterilizací dosáhnout běžnými prostředky ochrany práv,

zejména individuálními soudními žalobami, z důvodu promlčení, je cílem zákona převzetí odpovědnosti státu za dříve způsobené zásahy do základních lidských práv.

[39] V rámci tohoto převzetí odpovědnosti se tak stěžovatel jakožto reprezentant státu přijímajícího odpovědnost za příkoří, která v minulosti nedostatečným vymáháním regulace (a v některých případech i eugenicky motivovaným sociálním zákonodárstvím) dopustil, do jisté míry dostává (v důsledku převzetí jeho odpovědnosti) do pozice poskytovatele zdravotní péče, na jehož bedra musí dopadat neúplnost či ztráta zdravotnické dokumentace. Ostatně v době provedení sporného zákroku nepochybně byl příslušný poskytovatel zdravotní péče se státem provázán. Z hlediska výsledného závěru městského soudu o rozložení důkazního břemene tedy Nejvyšší správní soud (se shora nastíněnou korekcí ve smyslu závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 9 As 61/2023-65) nemá napadenému rozsudku co vytknout.

[40] Kasační stížnost nicméně ve své závěrečné námitce, která brojí proti úvaze městského soudu, že každý lékařský zákrok, který má za následek ztrátu plodnosti, je sterilizací a může zakládat nárok na poskytnutí jednorázové částky podle zákona č. 297/2021 Sb., otevírá otázku, ve vztahu k níž musí Nejvyšší správní soud konstatovat dílčí vadu napadeného rozsudku, jež však nemá vliv na zákonnost jeho výroku. Tato otázka je zcela nepochybně klíčová a bylo ji třeba řešit jako jednu z prvních, neboť její posouzení je nezbytné pro závěr o hájitelnosti tvrzení uplatněných žalobkyní. Zodpovědět tuto otázku ale bylo nutné nejprve ve správním řízení. Městský soud nebyl oprávněn tuto otázku zodpovídat jako první v situaci, kdy ministr v napadeném rozhodnutí odmítl posoudit související námitky žalobkyně uplatněné v rozkladu s tím, že je to již nadbytečné. To znamená, že městský soud se k této otázce vyjadřoval předčasně, dříve, než se k argumentaci žalobkyně vyjádřil ministr. Teprve na základě řádně odůvodněného napadeného rozhodnutí by se mohl městský soud povahou zákroku, jež žalobkyně podstoupila, a jeho podřaditelností pod režim zákona č. 297/2021 Sb. zabývat. V dané situaci se tedy touto otázkou nemůže zabývat jako první ani Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, či ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 Ads 17/2007-66).

[41] Je tedy v první řadě na ministrovi, aby se v novém rozhodnutí o rozkladu žalobkyně k dané otázce vyjádřil. Zváží přitom, zda pojem *sterilizace* užívaný v zákoně č. 297/2021 Sb. je skutečně totožný s tímtéž pojmem, jenž byl užíván v dobových předpisech, jako byla např. sterilizační směrnice, nebo zda je naopak namísto jeho širší výklad (např. s ohledem na možné zneužívání příležitostí léčebných zákroků k rozsáhlejším a trvalým zásahům do reprodukčního zdraví oproti tomu, co bylo nezbytné), byť náležitosti souhlasu pacienta by se v takovém případě patrně posuzovaly podle jiné normy než je sterilizační směrnice. Tato úvaha jakožto součást zhodnocení hájitelnosti tvrzení žalobkyně je v první řadě na správním orgánu a teprve poté, pokud by hodnocení dopadlo v neprospěch žalobkyně, by přicházelo v úvahu závazné posouzení této otázky městským soudem s ohledem na žalobní argumentaci.

[42] Byť závěry městského soudu stran podřazení zákroku absolvovaného žalobkyní pod pojem sterilizace dle zákona č. 297/2021 Sb. byly předčasné, hlavní důvod, resp. směr argumentace městského soudu vedoucí ke zrušení napadeného rozhodnutí (nezákonnost

pokračování

úvahy ministra, že při nedostupnosti zdravotnické dokumentace nemohla žalobkyně unést své důkazní břemeno) ob stojí. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl a nesprávné důvody nahradil svými. Pro správní orgán je tak závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[43] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[44] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 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. Žalobkyni však žádné náklady řízení před Nejvyšším správním soudem nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. února 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu