

Zpráva o šetření ve věci odškodnění protiprávní sterilizace

Opakovaně se na mě obrátila paní A., bytem xxx (stěžovatelka), protože znovu neuspěla s žádostí o odškodnění protiprávní sterilizace. Zabýval jsem se postupem Ministerstva zdravotnictví, které zamítlo **její novou žádost**. Šetření jsem zaměřil i na rozhodnutí ministra zdravotnictví o zamítnutí rozkladu stěžovatelky.

A. Shrnutí závěrů

Šetřením jsem dospěl k těmto závěrům:

- Ministerstvo i ministr pochybili tím, že i o nové žádosti o odškodnění protiprávní sterilizace rozhodli na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Opakovaně tak nepostupovali v souladu se zásadou materiální pravdy (viz část C.1).
- Ministerstvo pochybilo tím, že odmítlo jako důkaz svědeckou výpověď manžela stěžovatelky, aniž by ho provedlo (viz část C.2).

B. Shrnutí podnětu – rekapitulace dosavadních řízení

(1) Šetření ochránce ve věci zamítnutí první žádosti o odškodnění stěžovatelky

Předesílám, že neúspěšnou žádostí stěžovatelky o odškodnění jsem se v minulosti již zabýval.¹ Dospěl jsem mimo jiné k závěru, že **ministerstvo pochybilo**, když ji nepoučilo, že lze vedle zdravotnické dokumentace navrhopat i další důkazy, kterými by mohla prokázat svůj nárok na odškodnění protiprávní sterilizace. **Pochybení jsem spatřoval i v tom, že ministerstvo i ministr rozhodli o žádosti o odškodnění protiprávní sterilizace na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.**

Ministr nesouhlasil s mými závěry. Nenalezli jsme tak společný pohled na věc. Protože moje oprávnění k postupu ve věci podle zákona o veřejném ochránci práv byla tehdy již vyčerpána, věc jsem uzavřel.²

(2) První správní žaloba stěžovatelky

Stěžovatelka vedle hledání pomoci u mě využila také možnost bránit se proti zamítnutí žádosti o odškodnění správní žalobou u Městského soudu v Praze.³ Ten však dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, a zamítl ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního. To ale neznamenal neúspěch ve věci. Žaloba byla nedůvodná, protože stěžovatelka před podáním žaloby nevyčerpala řádné opravné prostředky. Soud neřešil věcnou otázku neúspěšné žádosti o odškodnění. Současně však konstatoval podstatnou věc.

A to, že podle závěrů Ústavního soudu uvedených v nálezu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS 752/18, **může stěžovatelka opětovně podat žádost o odškodnění**, kterou se správní orgány budou muset v plné šíři zabývat, a to bez ohledu na to, že její předchozí žádosti ze dne 24. 1. 2022 nebylo vyhověno.

1 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. března 2023, sp. zn. 15642/2022/VOP; dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/12186>.

2 Podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

3 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2023, č. j. 9 Ad 19/2022-57, dostupné na www.nssoud.cz.

(3) Nové řízení o žádosti o odškodnění u ministerstva a ministra

Stěžovatelka na základě doporučení soudu podala novou žádost o odškodnění protiprávní sterilizace dne 22. 6. 2023. Ministerstvo novou žádost znovu zamítlo, protože předložená zdravotnická dokumentace není relevantní ve vztahu k posouzení protiprávnosti zákroku. Konstatovalo, že z kusé dokumentace pouze vyplývalo, že stěžovatelka byla přijata k umělému přerušení těhotenství a ke sterilizaci dne 22. 5. 1987. Nevyplyvá však už to, že sterilizace proběhla v rozporu s právem. **Zamítlo ji tudíž ze stejného důvodu jako žádost předchozí.** Ministr zamítl rozklad stěžovatelky, protože nelze posoudit, zda jí byla sterilizace provedena v rozporu s právem.

(4) Druhá správní žaloba stěžovatelky

Stěžovatelka se znovu bránila proti zamítnutí žádosti správní žalobou. Byla úspěšná. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 3. prosince 2024⁴ konstatoval, že správní orgány pochybily, jestliže dospěly k závěru, že žádosti nelze vyhovět, neboť není možné prokázat, že sterilizace byla provedena nezákonně. A to z důvodu nekompletní zdravotnické dokumentace a z nepředložení dalších důkazů žalobkyní. Soud zrušil pro nezákonnost nejen rozhodnutí ministra o rozkladu, ale i rozhodnutí ministerstva o zamítnutí žádosti, a vrátil mu věc zpět k dalšímu řízení.

C. Právní hodnocení

Od 1. ledna 2022 mohou osoby, kterým byla v minulosti⁵ provedena sterilizace v rozporu se zákonem, žádat o odškodnění.⁶

C.1 Zjištění skutkového stavu, zásada materiální pravdy

Nevyplyvá-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 ustanovení § 2 správního řádu (**zásada materiální pravdy**).⁷

Existenci nároku na odškodnění lze prokazovat nejen zdravotnickou dokumentací, ale též všemi důkazními prostředky, které mohou přispět k objasnění věci, zejména výpověďmi oprávněné osoby a svědků, znaleckými posudky, odbornými vyjádřeními, věcmi, listinami apod.⁸

C.1.1 Zdravotnická dokumentace jako důkaz protiprávní sterilizace

Ministerstvo i ministr zamítli **novou žádost** stěžovatelky, protože není k dispozici relevantní zdravotnická dokumentace, na základě které lze posoudit, zda jí byla provedena sterilizace v rozporu s právem. Ze stejného důvodu nevyhověli ani předchozí žádosti.

Ministerstvo i ministr opakovaně dospěli k závěru, že dochované „torzo“ zdravotnické dokumentace (4 listy) neprokazuje nárok stěžovatelky na odškodnění. Ministr trvá na tom,

4 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2024, č. j. 11 Ad 6/2024-64; dostupné na www.nssoud.cz.

5 Od 1. července 1966 do 31. března 2012.

6 Podle zákona č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o odškodnění protiprávních sterilizací).

7 Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

8 Podle důvodové zprávy k ustanovení § 6 zákona o odškodnění protiprávních sterilizací.

že nebylo prokázáno, že sterilizace jí byla provedena protiprávně ve smyslu § 3 zákona o odškodnění. **Zdůrazňuje, že naopak dochované části zdravotnické dokumentace dokládají písemný souhlas žadatelky s plánovanou operací.**

S tím se nemohu dlouhodobě ztotožnit.

Už ve zprávě o šetření vydané dne 15. března 2023 jsem se podrobně věnoval rozboru záznamů v dochované čtyřstránkové zdravotnické dokumentaci stěžovatelky. Dospěl jsem k závěru, že záznamy svědčí o tom, že sterilizace jí byla provedena. Záznamy jsou však natolik obecné a neúplné, že z nich nelze sebevědomě usuzovat, že sterilizace proběhla v souladu se zákonnými podmínkami.

Stěžovatelka podstoupila sterilizaci v roce 1987. Podmínky pro její provedení stanovil zákon o péči o zdraví lidu⁹ a tzv. sterilizační směrnice.¹⁰

Podle § 27 zákona o péči o zdraví lidu se smí sterilizace provést jen se souhlasem nebo na vlastní žádost osoby, u níž má být sterilizace provedena, a to za podmínek stanovených ministerstvem (tj. sterilizační směrnici).

Podle sterilizační směrnice se sterilizace **směla provést za současného splnění tří podmínek – nazývám je tzv. steriltrojčlenkou**. Zahrnuje žádost o sterilizaci, schválení indikace ke sterilizaci sterilizační komisí ve správném složení a informovaný souhlas obsahující poučení o důsledcích a nevratnosti sterilizace. Tyto podmínky musely být splněny kumulativně, aby mohla být provedena. Jen taková sterilizace byla právně bezvadná.

V tom jsem ve shodě s Nejvyšším správním soudem.¹¹ Ten jasně konstatoval, že: „Lze tak shrnout, že pro provedení sterilizace podle tehdy platné legislativy bylo zapotřebí kumulativní naplnění tří podmínek: a) souhlas nebo podání žádosti o sterilizaci, b) schválení žádosti sterilizační komisí na základě indikací dle sterilizační směrnice a c) pacientkou podepsané prohlášení, že s provedením sterilizace souhlasí a že bere na vědomí písemné poučení o tom, do jaké míry je sterilizační zákrok reparabilní. (...) Žádost o sterilizaci i její schválení jsou pouze dvě ze tří podmínek, které bylo v době zákroku nutné kumulativně splnit, tzn., že **při absenci i jen jedné z nich nedostál poskytovatel zdravotních služeb (lato sensu tedy stát) zákonným požadavkům.**“

Ani jedna z uvedených podmínek (dokumentů) není součástí dochované zdravotnické dokumentace stěžovatelky. Znovu poukazuji na to, že je otázkou, zda vůbec někdy součástí byly. To se týká i informovaného souhlasu.

Před samotným zákrokem, byl-li povolen, musela osoba, u níž měla být sterilizace provedena, podepsat prohlášení, že s provedením sterilizace souhlasí a že byla písemně poučena o tom, do jaké míry je zákrok reparabilní.¹² **Souhlas tedy musela udělit na základě konkrétní a úplné informace o účelu a povaze zákroku, jakož i o následcích a rizicích sterilizace.**

9 Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

10 Směrnice Ministerstva zdravotnictví České socialistické republiky č. 1/1972, ze dne 17. prosince 1971, o provádění sterilizace, publikovaná ve Věstníku MZ ČSR č. 1–2, ze dne 29. 2. 1972.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2024, č. j. 5 As 95/2024-39; dostupné na www.nssoud.cz.

12 Ustanovení § 11 sterilizační směrnice.

Ministr poukazuje na to, že chorobopis na druhé straně doslova uvádí, že přijetí stěžovatelky k umělému přerušení těhotenství a sterilizaci bylo objednáno a že na téže straně chorobopisu je připojeno prohlášení stěžovatelky, k němuž je připojen její vlastnoruční podpis žadatelky, že souhlasí s operací i anestezií v rozsahu, jak lékaři uznají za vhodné.

Takový obecný souhlas s operací, navíc s blíže neurčeným rozsahem, je nepřipustný a v rozporu s § 27 zákona o péči o zdraví lidu. Záznam obecného souhlasu s operací nelze v žádném případě považovat za svobodný a informovaný souhlas stěžovatelky s provedením sterilizace. Chybí mu podrobné poučení stěžovatelky o tom, co je sterilizace, v čem spočívá, jaký má význam a jaké jsou její důsledky včetně její nevratnosti. **Poučení o všech aspektech sterilizace je však základní podmínkou informovaného souhlasu.**

Tento závěr opakovaně přijaly správní soudy, které se vyjádřily ke kvalitě informovaného souhlasu. Za všechny cituji z rozsudku Městského soudu v Praze:¹³ „Zákonodárce (...) v ust. § 3 odst. 2 zákona č. 297/2021 Sb. zcela explicitně uvádí, že porušením právních předpisů a okolnostmi podle odstavce 1 se rozumí ... 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.“ Soud jasně konstatoval, že „(...) má za to, že ze spisu se podává, že žadatelka nebyla ve smyslu ust. § 3 odst. 2 srozumitelným způsobem a v dostatečném rozsahu informována o svém zdravotním stavu (...), o účelu (...), povaze (...), možných důsledcích (...) a o jiných možnostech řešení zdravotního stavu, jejich vhodnosti, přínosech a rizicích (...)“ Soud má za to, že již toto byl důvod, aby žalobkyni byla poskytnuta jednorázová peněžní částka, a rozhodnutí žalovaného je tak z tohoto důvodu nezákonné.“ Tedy již jen absence informovaného souhlasu je důvodem pro to, aby bylo žadatelce poskytnuto odškodnění.

Rozumím tomu, že „útlost“ zdravotnické dokumentace ztěžuje ministerstvu objasnění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Nicméně s ohledem na specifičnost nároku na odškodnění protiprávní sterilizace a specifičnost správního řízení o takové žádosti bych od správních orgánů očekával maximální vstřícnost a spolupráci s žadatelkami. Ministerstvo by je mělo podpořit v situaci důkazní nouze, v níž se ocitly bez svého zavinění. Stěžovatelka má zachovanou alespoň část zdravotnické dokumentace. Je tak v o něco výhodnějším postavení než žadatelky, kterým byla dokumentace skartována. Byť je dokumentace „útlá“, lze informace v ní zaznamenané maximálně vytěžit už jen s ohledem na smysl a účel zákona o odškodnění protiprávních sterilizací. Stejně jako při prvním šetření ve věci zamítnutí žádosti se přikláním k tomu, že útlé záznamy v existující zdravotnické dokumentaci naopak **svědčí o nároku stěžovatelky. Protiprávnost sterilizace podporuje právě absence dokumentů dosvědčujících splnění zákonných podmínek k jejímu provedení v roce 1987, především absence informovaného souhlasu s provedením sterilizace.**

Městský soud v Praze v případě stěžovatelky jednoznačně konstatoval, že: „Argumentace žalovaného (pozn. – ministerstvo) a ministra o nedostatečném prokázání nezákonnosti sterilizace odkazem na nekompletní zdravotnickou dokumentaci se zcela míjí s účelem

13 Rozsudek ze dne 13. prosince 2023, č. j. 8 Ad 6/2023-33; dostupné na www.nssoud.cz.

zákona č. 297/2021 Sb. Žalovaný měl vycházet z důkazů, které mu byly předloženy, nebo které získal od zdravotnického zařízení a na základě těchto dojit k závěru, že informovaný souhlas se sterilizací nebyl zjištěn.“

Odmítám závěr ministra, že dle zdravotnické dokumentace v podobě, v jaké byla dochována, lze dovodit písemný souhlas stěžovatelky se sterilizací. Zavrhuji také tvrzení, že protiprávnost provedené sterilizace musí být žadatelkou prokázána.

Ministerstvo i ministr v rozporu se zákonem vyhodnotili, že lze obecně formulovaný souhlas stěžovatelky s operací a anestezií považovat za svobodný a informovaný souhlas. Sterilizaci stěžovatelky považují za protiprávní minimálně z toho důvodu, že **nebyla provedena po udělení informovaného souhlasu. Námitka torza zdravotnické dokumentace tak pro hodnocení nároku stěžovatelky na odškodnění není vůbec relevantní, protože při neexistenci byť jedné z podmínek (zde informovaného souhlasu) již není potřeba zjišťovat splnění dalších kumulativních podmínek.**

C.2 Svědecká výpověď

Žádost o přiznání nároku musí kromě obecných náležitostí obsahovat označení listin a jiných důkazních prostředků, jichž se oprávněná osoba na podporu svého práva dovolává.¹⁴

Stěžovatelka v novém řízení navrhla jako důkaz svědeckou výpověď manžela. Ministerstvo nepřistoupilo k jeho výslechu, protože stěžovatelka uvedla, že nebyl zákroku přítomen, pouze mu jej popsala.

Ministerstvo na svých webových stránkách¹⁵ zveřejnilo dokument „Poučení o právech a povinnostech v řízení o odškodnění protiprávní sterilizace“. V něm stěžovatelky výslovně poučuje, že mohou k prokázání nároku navrhnout jakýkoliv důkaz, který je schopen prokázat skutečnosti, které jsou podle zákona rozhodné pro přiznání nároku, a zároveň je ke zjištění pravdy vhodný. Vyjmenovává takové důkazy jako listiny, odborné vyjádření, zprávy o šetření veřejného ochránce práv v souvislosti s provedením sterilizace žadatelí, znalecký posudek, svědeckou výpověď, skutečnosti známé z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci.

O to víc mě zaráží, že návrh stěžovatelky na svědectví manžela ministerstvo odmítlo, aniž odmítnutí racionálně vysvětlilo. **Tím pochybilo.**

Městský soud v Praze dal svým rozhodnutím ministerstvu návod, jak hodnotit některé důkazy:¹⁶ „*Vadou je rovněž hodnocení neprovedených důkazů, jak žalovaný učinil v napadeném rozhodnutí. Není přípustné, aby byla hodnocena věrohodnost svědecké výpovědi (manžela žalobkyně) bez toho, aby byl ve věci vyslechnut. Manžel žalobkyně má nepochybně k žalobkyni blízký vztah, to jej však z podání svědecké výpovědi nevylučuje. Teprve po provedení jeho výslechu, kdy bude vázán povinností podání pravdivé svědecké výpovědi (...), bude možné tento důkaz hodnotit i z hlediska jeho věrohodnosti.“*

¹⁴ Podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona o odškodnění protiprávních sterilizací.

¹⁵ Viz <https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/2021/09/Poucení-o-pravech-a-povinnostech-v-řízení-o-odškodnění-protiprávní-sterilizace.pdf>.

¹⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2023, č. j. 8 Ad 19/2022-26; dostupné na www.nssoud.cz.

Při posuzování správní žaloby stěžovatelky se soud také vyjádřil¹⁷ k odmítnutí svědectví manžela. Pokáral ministerstvo, že v řízení hodnotilo důkaz, který neprovedlo. „*Není přípustné, aby byla hodnocena věrohodnost či důkazní síla svědecké výpovědi manžela žalobkyně bez toho, aniž by byl navržený svědek ve věci vyslechnut. Teprve po provedení navrhaného výslechu by bylo možné tento důkaz hodnotit z hlediska jeho věrohodnosti (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 10. 2023, č. j. 8 Ad 19/2022-26).*“

Dospěl jsem k závěru, že ministerstvo pochybilo, když odmítlo jako důkaz svědeckou výpověď manžela stěžovatelky, aniž ho provedlo.

D. Informace o dalším postupu

S ohledem na to, že se ministerstvo po zrušení obou rozhodnutí Městským soudem v Praze musí znovu zabývat žádostí stěžovatelky o odškodnění, **končím šetření v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Na svých závěrech ze šetření však trvám.**

Zprávu zasílám ministru zdravotnictví prof. MUDr. Vlastimilu Válkovi, CSc., MBA, EBIR, a stěžovateli.

Brno 26. února 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

17 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2024, č. j. 11 Ad 6/2024-64; dostupné na www.nssoud.cz.