

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Heleny Válkové, Jany Pastuchové, Lenky Dražilové, Pavly Golasowské, Markéty Pekarové Adamové, Karla Schwarzenberga, Marka Nováka, Aleny Gajdůškové a Evy Matyášové na vydání zákona o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem (sněmovní tisk č. 603)

Vláda na své schůzi dne 30. října 2019 projednala a posoudila návrh zákona o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a zaujala k tomuto návrhu zákona **neutrální stanovisko** s tím, že upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které je vhodné v rámci dalšího legislativního procesu zohlednit.

1. Vláda předně upozorňuje, že Úřad vlády České republiky není příslušný k tomu, aby rozhodoval v řízení podle předloženého návrhu zákona. Podle ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (tzv. kompetenční zákon) plní Úřad vlády České republiky úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda. Z uvedeného vyplývá, že Úřadu vlády České republiky nepřísluší rozhodovat o přiznání nároku na odškodnění za újmu, k níž došlo v odvětví státní správy, jež do jeho působnosti nenáleží, a kterou tedy není ani schopen po odborné stránce posuzovat. Podle názoru vlády by tedy bylo krajně nesystémové a nevhodné svěřit zabezpečování tak vysoce odborné a věcně specifické agendy právě Úřadu vlády České republiky.
2. Definice „sterilizace v rozporu s právem“ obsažená v předloženém návrhu zákona je podle názoru vlády nedostačující, pokud jde o osoby s omezenou svéprávností, resp. o osoby, jejichž způsobilost k právním úkonům byla v rozhodném období omezena či které jí byly zbaveny. Oprávněnou osobou je pouze taková osoba, které byl zákrok proveden, a „sterilizací v rozporu s právem“ se rozumí zdravotní výkon zabraňující plodnosti, k jehož provedení oprávněná osoba neudělila souhlas nebo souhlas udělila za určitých podmínek. „Sterilizací v rozporu s právem“ by totiž například nemělo být provedení zákroku se souhlasem opatrovníka osoby s omezenou svéprávností.

3. Podle názoru vlády je také třeba při posuzování toho, zda došlo ke sterilizaci v rozporu s právem, vycházet z právních předpisů platných a účinných v rozhodné době. Předmětné jednání nelze posuzovat zpětně podle později platné a účinné právní úpravy. Návrh zákona nemůže stanovit, co bylo či nebylo v souladu s právními předpisy (jak se o to pokouší ustanovení § 3 odst. 2 návrhu zákona), a to tím spíše, že se má návrh zákona týkat rozsáhlého období, v rámci něhož docházelo nejen ke změnám v klinické praxi, ale i ke změnám příslušných právních předpisů.
4. Návrh zákona obsahuje v ustanovení § 3 odst. 3 neodůvodněnou pozitivní diskriminaci osob, kterým byla poskytnuta v souvislosti s provedením sterilizace dávka sociálního zabezpečení, jejíž poskytnutí bylo vázáno na podstoupení zdravotního výkonu zabraňujícího plodnosti, oproti osobám s podstoupenou sterilizací v rozhodném období, u nichž nedošlo k vyplacení žádné takové dávky, neboť tyto ostatní osoby budou muset unést důkazní břemeno v řízení, tj. bude nutno prokázat sterilizaci v rozporu s právními předpisy. Poskytnutí dávky přitom nevylučuje, že osoba mohla být řádně informována o povaze výkonu a souhlasit s ním.
5. Vláda upozorňuje, že zavedení vyvratitelné domněnky v § 3 odst. 3 návrhu zákona je nevhodné. Ve vazbě na § 3 odst. 1 návrhu zákona má uplatnění této domněnky sloužit k prokázání předpokladu, že sterilizace byla provedena „za takových okolností, jež vylučují nebo vážně narušují svobodu a prostotu omylu uděleného souhlasu“. Tak tomu však v řadě případů vůbec nemuselo být. To, že je projev vůle jedince ovlivněn konkrétní motivací, ještě nemusí znamenat, že tato vůle samotná není svobodná a není prostá omylu. Z pouhé úvahy, že nabídka možnosti získat nárok na dávku (poskytnutou podle § 35 vyhlášky č. 152/1988 Sb.) mohla u některých žen podpořit vůli k udělení jejich souhlasu se sterilizací, tedy nelze paušálně dovozovat, že ve všech takových případech nastaly „okolnosti, jež vylučují nebo vážně narušují svobodu a prostotu omylu uděleného souhlasu“. Jinak by tomu samozřejmě bylo, pokud k tomu tyto ženy byly nuceny nátlakovými metodami (fyzické násilí, pohrůžka jiné vážné újmy, vydírání, manipulace, nedostatek času k rozhodnutí apod.), to však návrh jako podmínku pro aplikaci vyvratitelné domněnky nezmiňuje. Přijetí uvedené úpravy v navržené podobě tak v řadě případů může vést k paradoxnímu výsledku, neboť nástroj, který v minulosti efektivně napomohl ke zlepšení či stabilizaci sociální situace rodiny, potažmo k zamezení záměrného zneužívání sociálního systému, bude nyní označen za nešvar způsobující dotčené osobě trvalou nemajetkovou újmu, kterou bude třeba kompenzovat v penězích. Finanční motivace, využily-li ji tehdy tyto osoby na základě svobodné vůle, bude nyní paušalizovaným důvodem pro poskytnutí další finanční kompenzace. Přitom úvaha Veřejného ochránce práv, citovaná v důvodové zprávě, o primárně eugenickém

charakteru dříve poskytované dávky může být relevantní z hlediska komparace úrovně humanity tehdejšího a současného sociálního systému, avšak z hlediska posouzení nároku na odškodnění pro konkrétního jedince, který na základě této ryze finanční motivace vyjádřil svůj uvědomělý souhlas se sterilizací, je zcela irelevantní. Vláda si uvědomuje, že navržená domněnka je koncipována jako vyvratitelná, tj. připouštějící důkaz opaku. Břemeno tohoto důkazu by však leželo na bedrech rozhodovací instituce, přičemž nyní, po cca 30 a více letech od doby, kdy ke zmiňovaným sterilizacím v rozporu s právem převážně docházelo, bude značně obtížné opak prokazovat a patrně se to neobejde bez posuzování a řešení závažných etických otázek přesahujících rámec správního řízení. V případě neexistence důkazu opaku bude nárok na odškodnění založen řadě osob, u nichž k neoprávněné sterilizaci fakticky nedošlo, což bude nespravedlivé vůči ostatním (skutečně poškozeným) osobám.

6. Z návrhu zákona podle názoru vlády nevyplývá, jaký charakter má „jednorázová peněžní částka poskytovaná osobám sterilizovaným v rozporu s právem“, zejména není jasně stanoveno, jak se bude na tento příjem ve formě „jednorázové peněžní částky“ pohlížet ve vztahu k zákonu č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Tato částka by vzhledem k jejímu charakteru měla spadat mezi příjmy osvobozené od daně uvedené v § 4 zákona o daních z příjmů. V návaznosti na vyjasnění charakteru „jednorázové peněžní částky“ bude pravděpodobně nutné provést i úpravu zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený příspěvek (jednorázová peněžní částka osobám sterilizovaným v rozporu se zákonem) má podobný charakter jako náhrada nemajetkové újmy podle § 7 odst. 2 písm. h) bodu 2 zákona o životním a existenčním minimu a měl by být tedy zařazen mezi výjimky ze započitatelných příjmů.
7. Klíčovou nevyřešenou otázkou je podle přesvědčení vlády též problematika příslušnosti soudu při soudním přezkumu rozhodnutí o odškodnění. Návrh automaticky předpokládá přezkum ve správním soudnictví, přestože není vůbec jednoznačné, zda rozhodnutí správních orgánů podle navrhované právní úpravy by byla pokládána za rozhodnutí o veřejných subjektivních právech podle § 2 soudního řádu správního, neboť má jít o odškodnění za újmu na právech soukromých.
8. Ustanovení § 9 odst. 1 nepřímo novelizuje ustanovení § 9 občanského soudního řádu (obsahujícího úpravu věcné příslušnosti soudu prvního stupně), resp. § 249 odst. 1 občanského soudního řádu, jakož i § 84 a násl. občanského soudního řádu (obsahujícího úpravu místní příslušnosti soudu prvního stupně), a také § 250 odst. 1 občanského soudního řádu. To je problematické tím více, že podle obecných pravidel obsažených v občanském soudním řádu by k projednání věci v prvním stupni byl jinak věcně

příslušný okresní soud (srov. § 9 odst. 1 a § 249 odst. 1 občanského soudního řádu). Ostatně, okresní soud bude v prvním stupni rozhodovat i o nárocích podle § 4 odst. 3 návrhu zákona. U pravidla o místní příslušnosti pak není jasné, zda ve formulované podobě nahrazuje ustanovení občanského soudního řádu o obecné místní příslušnosti (§ 84 až 86 občanského soudního řádu), s možností aplikovat nadále pravidla o příslušnosti soudu na výběr dané (§ 87 občanského soudního řádu), nebo zda jde o ustanovení zakládající (náhradou za úpravu v § 88 a § 250 občanského soudního řádu) výlučnou místní příslušnost soudu. Nadto je problematický věcný smysl pravidla, které váže místní příslušnost k „sídlu“ nebo dokonce k „bývalému sídlu“ poskytovatele zdravotnických služeb, a to v tom, že žádný z účastníků sporu již nemusí mít k tomuto místu v době podání žaloby žádný vztah.

9. Návrh zákona zcela logicky přiznává odškodnění povahu soukromoprávního nároku (srov. § 4 odst. 3), jinak tomu ani být nemůže. Pak jde ale o situaci, kdy „orgán moci výkonné“, bude rozhodovat podle „zvláštního zákona“ (tj. podle předloženého návrhu zákona) o právní věci, „která vyplývá ze vztahů soukromého práva“, a to s použitím „správního řádu“ (§ 5 odst. 2) a v takovém případě ovšem poté, co „úřad“ pravomocně zamítne „žádost o přiznání nároku“, bude nutné postupovat podáním žaloby u soudu podle ustanovení § 244 a násl. občanského soudního řádu. Tento procesní aspekt věci však navrhovatelé zřejmě opomenuli. Je třeba zodpovědět otázku, kdo následně v daném případě bude účastníkem občanského soudního řízení podle části páté občanského soudního řádu. Z návrhu zákona nevyplývá, že by navrhovatelé měli pro řízení před „úřadem“ jinou představu o účastenství než tu, že se jej bude účastnit pouze oprávněná osoba (žadatel o přiznání nároku). Neúspěšný žadatel o přiznání nároku nepochybně bude muset být žalobcem (srov. § 246 odst. 1 a § 250a odst. 1 občanského soudního řádu), přičemž navrhovatelé se zřejmě domnívali, že žalovaným bude Česká republika reprezentovaná příslušnou organizační složkou státu („úřadem“). Tak tomu ovšem není, neboť podle § 250a odst. 1 občanského soudního řádu jsou účastníky řízení „žalobce“ a „ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem“. Česká republika účastníkem řízení před úřadem podle návrhu zákona není a „úřad“ samotný („správní orgán“ ve smyslu § 244 odst. 1 občanského soudního řádu) není účastníkem řízení rovněž.

10. Vláda také upozorňuje, že návrh zákona také v rozporu s ustálenou legislativní praxí nepřímou novelizuje 7 zákonů, konkrétně jde o občanský soudní řád, občanský zákoník, zákon o soudních poplatcích, zákon o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, zákon o daních z příjmů, zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

Namísto tohoto postupu je nezbytné, aby návrh zákona buď přímo obsahoval novelty těchto dotčených zákonů, nebo aby souběžně s tímto návrhem zákona předkladatelé předložili doprovodný změnový zákon obsahující související změny uvedených 7 zákonů.