

Ústavní soud ČR
Joštova 625/8
660 83 Brno

V Brně dne 5. 12. 2022

Stěžovatelé: a) [REDACTED], nar. [REDACTED]
b) [REDACTED], nar. [REDACTED]
c) nezl. [REDACTED], nar. [REDACTED]
všichni bytem [REDACTED]

Zastoupení: Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, 602 00 Brno

Účastníci: 1) **Obvodní soud pro Prahu 2**
se sídlem Francouzská 808/19, 120 00 Praha 2
2) **Městský soud v Praze**
se sídlem Spálená 2, 112 16 Praha 2

Vedlejší účastník: **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2
jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových se sídlem
Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2

Ústavní stížnost

- proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140, a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165

Přílohy: dle seznamu na konci textu

I. Úvod

Stěžovatelé se touto ústavní stížností domáhají ochrany svých základních práv a svobod, k jejichž porušení došlo rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140, a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165. Tato rozhodnutí byla vydána v souvislosti s žalobou stěžovatelů na náhradu nemajetkové újmy způsobenou mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ČR zakazujícím v souvislosti s epidemií šíření viru SARS-CoV-2 a onemocnění covid-19 přítomnost otců u porodu.

Napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do práv stěžovatelů zaručených čl. 36 odst. 1, 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), konkrétně do práva na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu, práva na soudní přezkum zásahu orgánu veřejné správy a práva na náhradu škody takovým orgánem způsobenou. Tato práva jsou analogicky chráněna i čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

II. Popis rozhodných skutečností

Stěžovatelé a) a b) očekávali na jaře roku 2020 narození svého potomka – stěžovatelky c). Ministerstvo zdravotnictví ČR (dále jen „ministerstvo“) však dne 18. 3. 2020 vydalo mimořádné opatření č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, které bylo přijato v souvislosti s epidemií covid-19 a kterým byla nově zakázána přítomnost třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení. Toto opatření bylo následně nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 27. 3. 2020, č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN, které dosavadní zákaz upravilo o některé výjimky, které se však na stěžovatele nevztahovaly.

Stěžovatelé a) a b) se jakožto budoucí rodiče ještě před narozením své dcery pokoušeli zavedenému zákazu bránit, když k Městskému soudu v Praze (dále také jako „městský soud“) ve smyslu § 101a an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), včas podali návrh na zrušení opatření obecné povahy spolu s návrhem na vydání předběžného opatření, a to v rámci úpravy svých návrhů ve vztahu k oběma vydaným opatřením ministerstva. Městský soud však návrhy svým usnesením ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020-59, odmítl, když je vztáhl toliko k prvnímu z napadených opatření a uvedl, že nelze návrh rozšířit i na opatření druhé a nahrazující, proti kterému je naopak třeba brojit samostatným návrhem. Dne 1. 4. 2020 se poté za účinnosti zmíněného zákazu (v rámci platnosti druhého opatření ministerstva) narodila nezletilá stěžovatelka c), a to právě bez přítomnosti stěžovatele b) jakožto jejího otce.

Posléze stěžovatelům dal částečně zapravdu Nejvyšší správní soud v podobě rozsudku ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, podle kterého měl městský soud uplatněné návrhy v důsledku stěžovateli navrženého doplnění spojit i s druhým nahrazujícím opatřením, protože se zjednodušeně řečeno jednalo o „kolotoč“ nahrazujících opatření týkající se stále stejné problematiky. Přesto musel být návrh stěžovatelů v opakovaném usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, č. j. 15 A 31/2020-171, odmítnut. V mezidobí totiž došlo k dalšímu nahrazení formou třetího opatření ministerstva ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN, a následně i formou čtvrtého opatření ministerstva ze dne 19. 5. 2020, č. j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN. Přestože nahrazující třetí i čtvrté opatření účast otce u porodu za splnění určitých preventivních hygienických podmínek umožňovala, stěžovatelé je již nenapadali, neboť už měli po porodu. Domáhali se tak toliko konstatování nezákonnosti prvního a druhého z uvedených opatření. Protože však byla obě napadená opatření v mezidobí zrušena, nemohl

o nich městský soud meritorně rozhodnout, a dle znění platné právní úpravy ani ex post deklarovat jejich případnou nezákonnost. Městský soud nadto s odkazem na judikaturu konstatoval, že učiněný návrh na zrušení opatření obecné povahy nelze přeformulovat ani na zásahovou žalobu ve smyslu § 82 an. s. ř. s.

Ačkoli tak stěžovatelé postupovali na ochranu svých práv zavčasu a zcela v souladu s aktuálním děním, z ryze formálních důvodů se jim žádné ochrany ani satisfakce ve správním soudnictví nedostalo.

Stěžovatelé se proto rozhodli bránit podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“), kdy se domáhali finančního zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu ve výši 50.000 Kč pro každého z nich a náhrady nákladů řízení. Stěžovatelé totiž v důsledku mimořádného opatření pocítovali zásah do základního práva na respektování soukromého a rodinného života, do jejich práva na rodičovskou péči a do jejich práva na nepřetržitý kontakt během porodu a po porodu. Dále také pocítovali zásah do práv nezletilé stěžovatelky c), konkrétně do jejího práva na ochranu zdraví a do práva, aby vše, co se jí jakožto nezletilé týká, bylo ve smyslu čl. 32 odst. 1 Listiny a čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte posouzeno v souladu s jejím nejlepším zájmem.

Protože stěžovatelé nebyli s mimosoudním uplatněním nároku u ministerstva úspěšní, musel se žalobou zabývat Obvodní soud pro Prahu 2.

Obvodní soud pro Prahu 2 (dále také jen jako „soud I. stupně“) žalobu svým rozsudkem ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140, zamítl. Soud v podstatě přisvědčil argumentaci ministerstva zastoupeného Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových v tom, že stěžovatelům nárok dle OdpŠk nenáleží. Předně bylo uvedeno, že mimořádné opatření nemá povahu rozhodnutí, neboť se jedná o opatření obecné povahy, které se z materiálního hlediska svojí abstraktností blíží spíše právnímu předpisu. Z povahy věci pak nebyly splněny ani další náležitosti vyžadované OdpŠk – kromě toho, že nešlo svého druhu o „rozhodnutí“, nebylo dané opatření pro jeho nezákonnost ani zrušeno či změněno. Stěžovatelé dále dle soudu nesplnili ani podmínku účasti v předchozím řízení, ve kterém bylo opatření vydáno, protože vydání mimořádného opatření je řízením beznávrhovým a žádné účastníky nemá. Stěžovatelům tak ve smyslu OdpŠk chyběla podle soudu i aktivní věcná legitimace (i přesto, že podali návrh na zrušení předmětného opatření dle § 101a an. s. ř. s.). Závěrem soud I. stupně uvedl, že odpovědnost státu není dána ani dle zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon (dále jen „krizový zákon“), protože stát nenese právní odpovědnost za normotvorbu a za chování osob, které dodržují právní předpisy, ale toliko za konkrétní krizová opatření individuální povahy proti konkrétním adresátům, a proto plošná omezení dle soudu odškodňovat nelze.

Stěžovatelé se proti rozsudku soudu I. stupně odvolali a argumentovali, že vyloučení aplikovatelnosti OdpŠk je ústavně nekonformní, neboť ve správním soudnictví se jim žádné ochrany z ryze formálních důvodů nedostalo. Prokazatelně přitom došlo k zásahu do jejich práv, a to v přímé příčinné souvislosti s vydaným opatřením. I kdyby dle stěžovatelů nebyl možný výklad dle OdpŠk, byl stále možný výklad jejich nároků ve smyslu krizového zákona, který soud I. stupně vyložil mylně, nebo podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „ObčZ“), k čemuž se soud I. stupně pro změnu vůbec nevyjádřil, ač stěžovatelé takový argument v řízení uplatnili. Stěžovatelé tak nabádali odvolací soud před vyvarováním se přílišného formalismu, a naopak k interpretaci podústavního práva v souladu s principy spravedlnosti.

Městský soud v Praze (dále jako „odvolací soud“) svým rozsudkem ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165, odvolání nevyhověl a rozsudek soudu I. stupně potvrdil. Své rozhodnutí odvolací soud zdůvodnil tím, že ústavní právo na náhradu škody způsobené státem je omezeno právě Odpšk. Ve zbytku pak de facto zrekapituloval argumentaci soudu I. stupně, proč je nárok stěžovatelů v případě uvedeného zákona nepoužitelný, neboť jejich nárok nespadá dle jeho názoru pod ustanovení krizového zákona (který byl dle odvolacího soudu dokonce přijímán hlavně jako reakce na povodně, nikoli virovou epidemií), ani pod ustanovení ObčZ (před kterým mají jako zákony speciální přednost právě Odpšk a krizový zákon). Závěrem odvolací soud konstatoval, že možnost otce být u porodu nepředstavuje základní právo.

Rozsudek odvolacího soudu byl stěžovatelům doručen dne 5. 10. 2022.

III. Přípustnost ústavní stížnosti a lhůta pro její podání

Stěžovatelé mají za to, že v řízení, jehož byli účastníkem, došlo k porušení jejich základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem České republiky ve smyslu ust. § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V tomto ohledu bylo rozhodnuto o jejich právech a povinnostech, proto jsou aktivně legitimováni k podání ústavní stížnosti.

Podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, musí být ústavní stížnost podána ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165, potvrzující nevyhovující rozsudek soudu I. stupně, byl právní zástupkyni stěžovatelů doručen dne 5. 10. 2022. Stěžovatelé žádné další zákonné procesní prostředky nápravy (vyjma ústavní stížnosti) nemají, neboť dovolání je v jejich případě ve smyslu § 238 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), nepřípustné.

Z pohledu o. s. ř. se sice za každého jednotlivého stěžovatele jedná pro účely dovolání o bagatelní částku nepřevyšující 50.000 Kč, avšak Ústavní soud nesmí přehlédnout, že se jednalo o tři totožné nároky rodinných příslušníků v celkové výši 150.000 Kč, a to navíc týkající se poměrně nové situace nemožnosti domoci se účinné soudní ochrany v původně vedeném řízení v podmínkách správního soudnictví. Byť se tedy co do kvantitativní stránky vyjádřené výši žalobní částky jedná o případ spíše marginální, vyznačuje se případ významnou stránkou kvalitativní, neboť z hlediska ústavnosti vykazuje značný přesah konkrétní kauzy i mimo rámec samotných stěžovatelů, kdy svým významem podstatně přesahuje jejich vlastní zájmy. Vypořádání níže uvedených námitek je důležité jak z hlediska posuzování soudních sporů v reakci na novou situaci týkající se epidemie covid-19 (která se může opakovat v souvislosti nejen s covid-19, ale případně jinou novou nemocí), tak hlavně z hlediska rozsahu základních práv a svobod, které se s případem pojí.

Uděлил-li nadto Okresní soud v Rakovníku svým rozsudkem ze dne 2. 6. 2021, č. j. 0 Nc 1107/2021-24, 5 P a Nc 38/2021, souhlas s právním jednáním za nezletilou v podobě žaloby proti vedlejšímu účastníku, lze z důvodů uvedených v odst. 5 citovaného rozsudku dovodit i souhlas podat za nezletilou ústavní stížnost. V případě, že podané ústavní stížnosti bude vyhověno, může se majetek nezletilé v rámci dalšího rozhodování obecných soudů potenciálně rozšířit, což je nepochybně v jejím zájmu. Navíc s ohledem na to, že žalovaným subjektem je Česká republika, lze předpokládat, že případné výdaje, k jejichž úhradě by byla nezletilá povinna v novém projednání před obecnými soudy, nebudou vysoké. V

případě, že ústavní stížnosti vyhověno nebude, k zásahu do majetkové sféry nezletilé nedojde. K úhradě veškerých výdajů se zavázali rodiče.

Stěžovatelé jsou proto na základě výše uvedeného toho názoru, že je jejich ústavní stížnost přípustná a podána včas. Zmocněná advokátka tímto potvrzuje akceptaci udělené plné moci ze strany stěžovatelů.

IV. Zásah do práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s právem na účinnou soudní ochranu a přezkum ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a práva na náhradu škody způsobenou orgánem veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny (a s tím související čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy)

Ochrana zaručená čl. 36 Listiny, a obdobně zaručená čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy, je základní páteří demokratické společnosti. Jinak tomu není a ani být nemohlo v době celosvětové pandemie covid-19, která neminula ani běžný život a právní prostředí České republiky.

Orgány veřejné správy, zejména Vláda ČR a Ministerstvo zdravotnictví ČR, na danou situaci reagovalo mnoha právními úkony, které měly v podmínkách platného právního stavu celou řadu konsekvencí. Jak přitom vyplývá z čl. 36 odst. 2 a 3 Listiny, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen orgánem veřejné správy, musí mít právo obrátit se na soud a nechat přezkoumat zákonnost takového počínání. Každý má přitom právo na náhradu škody takto způsobené. Z pravomoci soudu přitom nikdy nesmí být vyloučeno přezkoumávání těch zásahů, které se přímo dotýkají základních práv a svobod zaručených podle Listiny. Toho se před obecnými soudy domáhali i stěžovatelé, a to jak ve správní, tak i civilní větvi soudnictví.

Ústavní vymezení přítomnosti otce u porodu

Již s ohledem na odstavec výše nelze souhlasit se striktně přímočarým tvrzením odvolacího soudu, že přítomnost otce u porodu, o které v dané věci šlo, je pouhá možnost či dokonce „módní záležitost“, nikoli základní právo. Daná problematika totiž velice úzce souvisí s celou řadou základních práv a svobod.

Ústavní soud se problematikou přítomnosti otce u porodu zabýval ve svém nálezu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3035/15, ve kterém mj. uvedl:

„Problematika přítomnosti otce, popř. jiné osoby blízké, u porodu souvisí na úrovni ústavního pořádku s obecnou ochranou rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Norma článku 32 odst. 1 věty první Listiny pak akcentuje, že rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona; odstavec 4 věty první téhož článku zaručuje právo rodičů na péči o děti a současně právo dětí na rodičovskou péči. (...) Na úrovni podústavního práva je právo na přítomnost u porodu zakotveno v § 28 odst. 3 písm. e) bodu 3 zákona o zdravotních službách, podle něhož má pacient při poskytování zdravotních služeb právo na přítomnost osoby blízké nebo jiné jím určené osoby. (...) Umožnění přítomnosti u porodu není možno považovat za nadstandardní péči, kterou lze samu o sobě zpoplatnit, jak v řízení argumentovala vedlejší účastnice, nýbrž jde o součást základních povinností porodnice podle zákona. V této souvislosti se pro ilustrativnost nabízí ještě normy § 28 odst. 3 písm. i) a j) zákona o zdravotních službách, které garantují právo pacienta přijímat návštěvy, jakož i duchovní péči a duchovní podporu. Podle důvodové zprávy k zákonu o zdravotních službách je hlavním cílem a účelem úpravy ustanovení § 28 vymezit práva pacientů

podstatně šířeji a konkrétněji, než jak tomu bylo v dřívějších právních předpisech. Zákon koncepčně vychází z toho, že pacient je rovnocenným partnerem poskytovatele a zdravotnických pracovníků a má právo vyslovit souhlas či nesouhlas s poskytovanými zdravotními službami na základě řádně sdělené informace a poučení. (...) Přítomnost otce - byť se v poslední době stala běžnou součástí porodu - představuje toliko jeden z dílčích, v jistém smyslu nadstavbových prvků realizace rodičovského práva, který je vedle pojmově spíše podružné (sekundární) roviny otcovského práva především součástí mateřského práva ženy na to, aby měla u porodu osobu blízkou, která jí pomůže i přes anonymní prostředí (kapacitního) zdravotnického zařízení vytvořit určitý pocit zázemí, bude ji podporovat a během těchto náročných okamžiků "držet za ruku".“

Zásahem do práva na rodinný život v případě narození dítěte se přitom ve své judikatuře zabýval na úrovni základních práv také Evropský soud pro lidská práva¹. S ohledem na riziko porodnického násilí (násilí na rodiče či dítěti ze strany personálu, viz např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14) nesmí být kromě toho opomíjena ani ochrana života a zdraví rodičky i samotného dítěte a ochrana důstojnosti rodičky, a to plně ve smyslu čl. 6 odst. 1 Listiny, čl. 31 věta první Listiny a čl. 32 odst. 1, 2 a 4 Listiny. Právě přítomnost otce u porodu (či šířeji pojato jako právo na doprovod ve smyslu § 28 odst. 3 písm. e) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách), je totiž i významnou pojistkou proti různým způsobům špatného zacházení vůči rodičce. Ostatně už samotný zásah do práva ženy na volbu okolností porodu může vést k projevům nelidského a ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 7 odst. 2 Listiny nebo čl. 3 Úmluvy. Právo zvolit si okolnosti porodu podle Evropského soudu pro lidská práva spadá i pod obsah pojmu soukromý život.² Ihned po narození dítěte se kromě toho otec stává jeho zákonným zástupcem včetně všech práv a povinností vyplývajících z rodičovské odpovědnosti, což je důležité například tehdy, kdy matka nemůže v důsledku svého nepříznivého poporodního zdravotního stavu výkon těchto práv a povinností ve prospěch dítěte provádět.

I náhled na úlohu otce se přitom za poslední dekádu významně změnil a tento již není pojímán toliko jako živitel rodiny, který musí hlavně chodit do práce a získávat finanční prostředky, ale je plnohodnotným prvkem ve výchově a ochraně svých dětí. Bagatelizovat ústavněprávní úlohu otce při porodu svého dítěte odvolacím soudu nejen nepřísluší, ale je dokonce v rozporu se soudní judikaturou a pojímáním rodičovství v soudobé demokratické společnosti.

Důvod požadavku soudní ochrany

Stěžovatelé a) a b) jakožto rodiče nebrojili proti tomu, že stát na epidemii covid-19 obecně vzato reagoval preventivními mimořádnými opatřeními, brojili pouze proti konkrétní podobě těchto opatření a jejich konkrétním důsledkům, které považovali za neproporcionální. První dvě vydaná a stěžovateli napadená opatření upravující zákaz otce u porodu totiž nepřiměřeně zasahovala do tak výjimečné situace, jako je narození dítěte, což je široce vnímáno jako zásadní životní moment (tj. nejen pro samotné dítě, ale i jeho rodiče). Jinými slovy, stěžovatelé nenapadali obecně vzato reakci státu na epidemii covid-19, ale pouze její konkrétní podobu, která se přímo dotýkala úzce vymezeného okruhu rodičů žen, jejich partnerů a očekávaných potomků a jejich základních práv a svobod.

Podstatou řízení před obecnými soudy bylo, že se nezletilá stěžovatelka c) narodila v době mimořádným opatřením stanoveným zákazem na přítomnost jejího otce – stěžovatele b) – u porodu. Tím došlo i

¹ Např. Evropský soud pro lidská práva ve věci Hanzelkovi v. The Czech Republic, stížnost č. 43643/10.

² Evropský soud pro lidská práva ve věci Ternovszky v. Hungary, stížnost č. 67545/09.

k zásahu a ohrožení výše uvedených ústavně zaručených základních práv a svobod. Rodiče nezletilé přítom, jak vidno v popisu skutkového stavu, využili v dané době dostupný a nejreálnější prostředek soudní ochrany, a to v podobě návrhu na vydání předběžného opatření a návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Z důvodů, na které bohužel nebylo správní soudnictví připraveno, nebyl meritorní přezkum podaných návrhů umožněn. To i přesto, že stěžovatelé na daný stav reagovali včas a procesně správně, když následně své návrhy upravovali dle aktuálně platného mimořádného opatření (což později potvrdil i Nejvyšší správní soud). Jak se ovšem ukázalo, všechna tato jejich snaha vyšla vniveč, protože než mohl Městský soud v Praze svoji chybu napravit, byla napadená opatření zrušena a nezletilá již narozena. Stav tehdejší právní úpravy navíc soudu neumožňoval alespoň deklaratorní konstatování nezákonnosti napadených opatření, jak až s odstupem času umožnil nově přijatý zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (tzv. pandemický zákon a jeho § 13 odst. 4). Jak bylo soudní judikaturou konstatováno, v dané věci se nemohli stěžovatelé v důsledku zvláštní povahy mimořádných opatření bránit ani uplatněním zásahové žaloby dle § 82 an. s. ř. s.

Stejného cíle deklarovaného ministerstvem šlo přítom dosáhnout jiným a méně omezujícím opatřením, na což následně reagovalo i samo ministerstvo a v pořadí třetím opatřením přítomnost otců o porodu za určitých preventivně hygienických podmínek nakonec umožnilo – pro stěžovatele však už bylo pozdě.

Šance na úspěch ústavní stížnosti podané přímo proti správním rozhodnutím byla nadto mizivá, protože již začínalo být projudikováno, že proti nastalé situaci nelze v podmínkách tehdy platné právní úpravy správního soudnictví ničeho namítat – mimořádná opatření jsou zvláštním právním aktem, nelze zrušit již zrušené opatření, nelze použít zásahovou žalobu a nelze ani deklarovat nezákonnost již zrušeného opatření (šlo-li o přezkum před přijetím pandemického zákona) a nemožnost analogického použití § 13 odst. 4 pandemického zákona.³

To vše s vědomím, že k zásahu do jejich shora uvedených základních práv a svobod týkajících se ochrany života a zdraví, nejlepšího zájmu nezletilého dítěte a ochrany soukromého a rodinného života v souvislosti s výkonem státní moci prokazatelně došlo.

Stěžovatelům jednoduše nezbylo nic jiného než se ochrany svých práv zkusit domáhat prostřednictvím civilní větve soudnictví v podobě nároku na náhradu nemajetkové újmy, která jím byla uvedeným zákazem způsobena. To především v podobě Odpšk, který dopadá právě na případy zásahů orgánů veřejné moci a možnosti náhrady škody a újmy tím způsobené – v souladu s § 1 odst. 1 Odpšk jejich případ zcela naplňoval základní premisu škody (újmy) způsobené při výkonu státní moci.

Stěžovatelé si jsou vědomi dílčích podmínek pro uplatnění nároku ve smyslu Odpšk, jako je nutnost existence „rozhodnutí“, jeho následné zrušení či změna pro nezákonnost, nebo dokonce aktivní legitimace v původním řízení, ze kterého takové „rozhodnutí“ vzešlo. Jak ale bylo upozorněno, právní systém České republiky s takto masivní epidemií virového onemocnění ani následnými právními problémy

³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, nebo k nemožnosti rozhodovat o zrušení již zrušeného opatření částečně i náleze ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 16/20. V rámci správního soudnictví pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100. Později podpořeno i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 7 As 294/2021-40, nebo ze dne 11. 11. 2021, č. j. 2 As 293/2020-44, který se týkal právě kasační stížnosti stěžovatelů a) a b).

nepočítal, pročež je nutno překlenout přísně formalistický výklad zákonné úpravy uplatněný v nyní posuzovaném civilním řízení.

Jak soudy i vedlejší účastníci v průběhu řízení uvedly, krizový zákon jako speciální právní úprava skýtá celou řadu problémů, neboť byl z hlediska historického kontextu přijímán jako reakce na přírodní (živelní) pohromy představované hlavně záplavami. Užití ObčZ je pak značně problematické v důsledku nerovného postavení stěžovatelů vůči státu, kdy ministerstvo při vydávání opatření zcela jednoznačně postupovalo v rámci svého vrchnostenského postavení, což se do velké míry projevilo i v přístupu stěžovatelky a) ke zdravotnické péči, neboť zákaz dopadal na všechna zdravotnická zařízení. Stěžovatelka a) si tak nemohla (jak bývá při vymáhání vnitřních řádů zdravotnickými zařízeními soudy opakovaně namítáno) vybrat jiného soukromého poskytovatele zdravotních služeb, který by přítomnost stěžovatele b) při porodu umožňoval. Naopak se jevilo zcela logickým využít obecnější úpravy představované právě Odpšk.

K naplnění pojmu „rozhodnutí“

Jak stěžovatelé upozorňovali už v řízení před soudem I. stupně i soudem odvolacím, úmysl zákonodárce⁴, judikatura⁵ ani odborná literatura^{6,7} a priori nevylučují použitelnost Odpšk i vůči důsledkům plynoucím z opatření obecné povahy. Naopak se z úmyslu zákonodárce v důvodové zprávě týkající se novelizace Odpšk podává, že i za škodu či újmu způsobenou na základě opatření obecné povahy by měl stát odpovídat, resp. že by se mělo v takovém případě opatření obecné povahy podřadit pod pojem „rozhodnutí“, a v tomto ohledu s ním pracovat i v rámci procesní stránky věci.⁸ I přes přetrvávající deficit výslovné úpravy přímo v textu zákona je úmysl zákonodárce, vyjádřený v uvedené důvodové zprávě, dle komentářové literatury zřejmý.

Extenzivní výklad pojmu „rozhodnutí“ se tak opírá o účel a smysl komentovaného zákona, tj. odškodnit poškozeného za újmu způsobenou mu při výkonu veřejné moci, a rovněž o tvrzení, že institut opatření obecné povahy se výslovně podřazuje pod režim „rozhodnutí“. Takový výklad je bezesporu vhodnější než to, aby bylo poškozenému odňato právo domáhat se náhrady škody nebo újmy způsobené opatřením obecné povahy.

Nelze přitom popřít ani onu silnou vazbu mezi pojmem „rozhodnutí“ a institutem opatření obecné povahy. Ta vychází především z toho, že jde o konkrétní předmět regulace pro konkrétní případy – ve smyslu napadených opatření se jednalo o problematiku přítomnosti třetích osob (zpravidla otců) u porodu v rámci zdravotnických zařízení. Přestože se pak daná opatření vztahovala na celé území České republiky, nelze popřít i určitou teritoriální konkrétnost, obzvláště vzhledem k tomu, že se jednalo o úpravu podmínek porodu ve zdravotnickém zařízení. Nelze přitom dospět k závěru, že by se snad jednalo o velmi obecně vymezený okruh adresátů. V rámci dané problematiky byly adresátem právě

⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., jenž přinesl zásadní novelizaci zákona č. 82/1998 Sb.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, odst. 34 a v něm uvedený odkaz na komentářovou literaturu.

⁶ KORBEL, František. Komentář k § 20. In: *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2017. ISBN: 978-80-7552-521-5. Úryvek dostupný také z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/zakon-o-odpovednosti-za-skodu-zpusobenou-pri-vykonu-verejne-moci-rozhodnutim-nebo-nespravnym-urednim-postupem-komentar-105819.html>.

⁷ *Koronavirus: odpovědnost státu za škodu*. Výběr literatury 2/2020. Aktualizace 11. 1. 2022. C. H. Beck [online].

⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., jenž přinesl zásadní novelizaci zákona č. 82/1998 Sb.

rodičky a jejich osoby blízké, nejčastěji v podobě rodinných příslušníků a partnerů, nejčastěji otců očekávaných potomků. Opomíjet nelze ani časovou platnost vydaných opatření, kdy opatření první i druhé platily v součtu toliko 28 dnů, než byla přítomnost otců u porodu dle podmínek třetího opatření (za určitý hygienických preventivních podmínek) opět umožněna. Jednalo se tak i o poměrně konkrétně stanovený časový úsek.

Výklad použitelnosti Odpšk i na opatření obecné povahy je tak více než zřejmý a výkladové stanovisko soudu I. stupně ani soudu odvolacího, stejně jako názor vedlejšího účastníka, nemohou obstát. Podle Ústavního soudu ostatně i pojem „rozhodnutí“ užitý v čl. 36 odst. 2 Listiny představuje autonomní pojem ústavního práva, pročež je čl. 36 Listiny použitelný i na opatření obecné povahy.⁹ Přetválením citovaného článku Listiny do podústavní roviny je pak právě Odpšk, tedy včetně širšího výkladu pojmu „rozhodnutí“.

Nadto nelze souhlasit ani se závěrem soudu I. stupně, že se pro odškodnění musí dle § 5 písm. a) Odpšk zároveň jednat o rozhodnutí, které bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, což případ mimořádných opatření dle citovaného soudu zjevně není. Stěžovatelé k tomu uvádí, že mimořádné opatření je opatřením obecné povahy. Řízení o vydání opatření obecné povahy pak sice není správním řízením, nicméně je upraveno správním řádem, který jinak nepochybně „předpisem o správním řízení“ je, což má dopady například na vedení správního spisu v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.¹⁰ Z toho lze dovodit i splnění podmínky § 5 písm. a) Odpšk požadující vazbu na správní řízení.

K požadavku nezákonnosti „rozhodnutí“

Požadavek zrušení či změny opatření pro jeho nezákonnost je dalším z jinak povinných znaků dovození odpovědnosti státu dle Odpšk. Při posuzování této podmínky je nicméně třeba se vyhnout přílišnému formalismu. Nemožnost domoci se správního rozhodnutí o nezákonnosti, ať už konstitutivně či alespoň deklaratorně, je podrobně rozepsán výše. Taková nemožnost byla způsobena samotnou právní podobou systému správního soudnictví a jeho procesních pravidel, která byla v dané době do přijetí pandemického zákona úpravou nepochybně nevhodnou.

Je proto na civilním soudu, aby v řízení dle Odpšk v důsledku zhodnocení okolností konkrétního případu zvážil, zdali může být nárok na náhradu újmy ve smyslu tohoto zákona přípustný, a to například se zohledněním toho, proč a z jakého důvodu nebylo o nezákonnosti rozhodnuto. Jak přitom bylo již uvedeno, stěžovatelé se konstatování nezákonnosti v rovině správního soudnictví domáhali řádně a včas a nelze jim klást k tíži, že v této rovině nemohla být nezákonnost mimořádného opatření prohlášena. Mimo jiné i proto, že Městský soud v Praze vydal své první odmítavé rozhodnutí ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020-59, tedy ještě v době před narozením stěžovatelky c), dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44) chybně, když nebyla zohledněna stěžovateli učiněná úprava návrhu. Pokud by přitom městský soud (právě v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu) ve stejné době posuzoval návrh i ve vztahu ke stěžovateli napadenému druhému opatření ministerstva, mohlo být včas vydáno předběžné opatření nebo včas konstatována rovnou nezákonnost napadeného opatření.

⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, odst. 53.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, odst. 34, ve spojení s rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, č. j. 3 Ao 4/2021-119, odst. 36.

Mělo by tak být v kompetenci civilního soudu vyřešit nezákonnost opatření pro odškodnění dle OdpŠk jako otázku předběžnou. Jak naznačeno, nemožnost konstatování nezákonnosti byla dána objektivními důvody a zcela mimo sféru působnosti stěžovatelů. Nelze proto tvrdit, že by se stěžovatelé o splnění tohoto požadavku ani nepokusili, či že by snad nebyl naplněn z důvodů ryze spočívajících na jejich straně. Nezákonnost a nepřiměřenost opatření jakožto předběžnou otázku pak mohl soud posoudit nejen na základě obsahu návrhu na zrušení opatření obecné povahy učiněného ve správním soudnictví, ale i na základě názorů odborné veřejnosti, která na iracionalitu a nepřiměřenost předmětného zákazu hlasitě upozorňovala. Nehledě na postup samotného ministerstva, které si zásah uvědomilo a dodatečně v pořadí třetím mimořádným opatřením zákaz upravilo tak, že přítomnost otců u porodu byla možná za dodržení určitých preventivních hygienických opatření (a to z čistě logických důvodů upozorňovaných odborníky, neboť rodička i její partner pocházeli v drtivé většině případů ze stejného prostředí, kdy otec u porodu představoval zhruba stejné riziko zavlečení viru na porodní sál, jako sama rodička či kterýkoli jiný člen zdravotnického personálu nebo studenti medicíny připravující se na výkon svého povolání). Obdobně bylo možné vycházet i z doporučení Světové zdravotnické organizace (WHO) k právu žen na doprovod u porodu¹¹, nebo i z jiných stěžovateli odkazovaných vědeckých studií, dle kterých má přítomnost rodičkou zvolené osoby u porodu vliv na průběh porodu, snižuje pravděpodobnost výskytu komplikací a špatného zdravotního stavu novorozence.¹²

Již z těchto indicií mohl soud usuzovat na nezákonnost a nepřiměřenost mimořádných opatření, od kterých stěžovatelé odvozovali své žalobní nároky.

K požadavku aktivní legitimace

U tohoto požadavku platí již jednou výše vyřčené – je na soudu, aby podřazení nároku žalobců pod OdpŠk zvážil po zhodnocení okolností konkrétního případu. Posouzení aktivní legitimace poškozených tedy nevyjímá. Soud I. stupně i soud odvolací konstatovali nesplnění tohoto požadavku již jen z povrchního hodnocení, že řízení o vydání mimořádného opatření je řízením beznávrhovým, a proto stěžovatelé nesplňují požadavek předchozího účastenství v řízení, ze kterého opatření (či ve znění zákona „rozhodnutí“) vzešlo. Z pohledu stěžovatelů jde však o přepjatý formalismus výkladu procesních pravidel přípustnosti jejich žalobních nároků. Obecné soudy jsou při použití zákonem stanovených procesních pravidel naopak povinny tato pravidla interpretovat a aplikovat tak, aby dodržely maxima práva na spravedlivý proces vymezené Listinou. Musí přihlížet k tomu, že žalobce svým podáním sleduje ochranu svých subjektivních práv, a nezapomínat, že základní práva nevytvářejí pouze rámeč normativního obsahu podústavního práva, nýbrž i rámeč jeho interpretace a aplikace.¹³

Soudy tak měly přihlédnout k procesní aktivitě stěžovatelů jakožto dotčených osob učiněné v rámci správního soudnictví. V něm stěžovatelé rozhodně nebyli pasivní, naopak se řádně a včas domáhali své ochrany dostupnými právními prostředky, kde byla jejich aktivní legitimace dle § 101a an. s. ř. s. nesporná. Nelze tak dovozovat chybějící aktivní legitimaci v podmínkách OdpŠk pouze z toho, že stěžovatelé nebyli účastníky beznávrhového řízení o vydání mimořádného opatření. Tím by byla zcela

¹¹ Dostupné z: <https://www.who.int/news/item/09-09-2020-every-woman-s-right-to-a-companion-of-choice-during-childbirth>.

¹² Např. studie *Continuous support for women during childbirth*. Dostupné z: <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD003766.pub6/full>.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 1024/15.

popřes shora uvedený účel a smysl Odpšk odškodňovat i škodu a újmu způsobenou opatřením obecné povahy, kam mimořádná opatření ministerstva bezpochyby spadají.

Přísné držení se jazykového výkladu aktivní legitimace vymezené textem Odpšk, není ústavně konformní, neboť jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Nadto i Odpšk umožňuje považovat za účastníka toho, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo (viz § 7 odst. 2 nebo § 20 odst. 1 věta druhá Odpšk). Pokud by přitom bylo vedeno klasické řízení o návrhu na vydání opatření obecné povahy, byli by stěžovatelé jako dotčené osoby oprávněni podávat připomínky. Jinak řečeno, pro účely Odpšk mělo být se stěžovateli domáhajícími se náhrady újmy jednáno jako s účastníky předchozího řízení svého druhu, pakliže v jeho důsledku došlo k zásahu do jejich práv, i když ve skutečnosti účastníky takového řízení nebyli.

Ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny tak při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod – které se v daném případě projevily právem na přístup k soudu, právem k soudní ochraně vůči zásahům státu a právem k náhradě škody a újmy výkonem státní moci způsobené – musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Případná omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena a v případě pochybností či výkladu odporujícím základním znakům spravedlivého procesu musí soud postupovat tak, aby poškozeným umožnil naplnění ochrany jejich základních práv a svobod. Při posuzování aktivní legitimace tedy plně v souladu s principy *in dubio pro mitius* a *in dubio pro libertate*. Analogicky lze použít i nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2103/20, a to v části vyjadřující se k povinnosti ústavně konformního výkladu, pokud by byl jiný výklad v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti.

Měli-li tak stěžovatelé aktivní legitimaci už ve správním soudnictví, a jako dotčených osob se jich přímo dotýkalo i samo řízení o vydání mimořádného opatření, kdy na ně lze v širším výkladu jako na účastníky předchozího řízení hledět, není důvodu jim aktivní legitimaci dle Odpšk nepřiznat. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.¹⁴ Jsou to totiž soudy, kdo je povinen nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv, a tím i jistým způsobem dotvářet nedokonalé právo.¹⁵

Aktivní věcná legitimace by se měla odvíjet výlučně od skutkového stavu, resp. od skutečného vztahu úpravy společenských činností obsažených v mimořádném opatření a od dopadů do právní sféry stěžovatelů. Tedy od mimořádného opatření ministerstva zakazující přítomnost otců o porodu a toho, zda se důsledky takového opatření reálně promítly do sféry stěžovatelů. Je poté nabíledni, že šlo v uvedeném případě o přímou příčinnou souvislost zásahu v důsledku výkonu státní moci a o újmu stěžovatelů.

Právo na řádné odůvodnění

Nelze přitom souhlasit, že by se s ústavně právní relevancí plně vypořádal třeba i soud odvolací. Ten totiž jen jinými slovy zopakoval argumentaci soudu I. stupně a na ústavněprávní argumentaci

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09.

stěžovatelů nereagoval. Lze tak sledovat i deficit v podobě nedostatečného odůvodnění, neboť ústavně právní argumenty stěžovatelů si žádaly zvláštní a výslovnou odpověď.

Ústavní soud přitom setrvale zdůrazňuje, že požadavek řádného a přesvědčivého odůvodnění představuje jeden ze základních atributů spravedlivého procesu, jehož dodržování má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit nepřezkoumatelnost či dokonce libovůli v soudním rozhodování. Ochrana ústavnosti a ústavně zaručených základních práv a svobod je navíc dle čl. 4 Ústavy ČR úlohou jakéhokoli soudu, nikoli pouze soudu ústavního.¹⁶

V. Závěr

Stěžovatelé mají na základě výše uvedeného za to, že jim přepjatě formalistickým výkladem aplikace OdpŠk byla odepřena soudní ochrana ve vztahu k jejich právu na odškodnění újmy způsobené výkonem státní moci. V dané věci je nesporné, že k zásahu do jejich základních práv a svobod prokazatelně došlo. V podmínkách demokratické společnosti není možné, aby se v důsledku vydaného mimořádného opatření ministerstva nedostalo dotčeným osobám ochrany jak na úrovni správního, tak ani na úrovni civilního soudnictví. Nutno připomenout, že soudy odmítly ochranu práv stěžovatelů hned podle několika zákonů: s. ř. s., krizového zákona, OdpŠk i ObčZ.

Takový stav by bylo nutno považovat za nepřijatelné odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) ve formě chybějícího účinného prostředek obrany ve smyslu čl. 13 Úmluvy. Problematičností existence účinného prostředku nápravy v souvislosti s porodem a zásahem do soukromého a rodinného života se ve vztahu k OdpŠk zabýval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Hanzelkovi v. The Czech Republic, stížnost č. 43643/10. V daném případě přitom dospěl Evropský soud pro lidská práva k závěru, že formalistickým lpením na výkladu OdpŠk ve formě požadavku „zrušení rozhodnutí pro nezákonnost“ bylo stěžovatelům v rozporu s čl. 13 Úmluvy odepřeno právo na účinný prostředek nápravy, neboť stěžovatelé nemohli v podmínkách posuzovaného případu „nezákonnosti rozhodnutí“ dosáhnout, aniž by to bylo jejich vinou (tj. že to bylo způsobeno objektivním stavem platné právní úpravy). Není důvodu tento případ analogicky nevztáhnout i na postavení současných stěžovatelů.

Řešení žalobního nároku stěžovatelů pouhým konstatováním absence speciální právní úpravy pamatující na újmu způsobenou mimořádnými opatřeními vydanými v souvislosti s epidemií covid-19 (do doby přijetí pandemického zákona, kdy byla ochrana dotčených osob napravena možností deklaratorního konstatování nezákonnosti již zrušeného opatření) by znamenalo rezignaci na úlohu, jež soudům přisuzuje čl. 90 Ústavy ČR.

VI. Návrh

Stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud vydal toto rozhodnutí:

- I. **Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140, a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165, bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož**

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2020, sp. zn. III. ÚS 149/20, odst. 29, nebo ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS 968/18, odst. 35.

i jejich právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody a újmy způsobené orgánem veřejné správy zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. To za současného porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod zaručující právo na spravedlivý proces a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zaručující právo stěžovatelů na účinné právní prostředky nápravy.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

████████████████████, ████████████████████ a nezl. ████████████████████

zastoupeni

Zuzanou Candigliota, advokátkou

Přílohy:

1. plná moc – sken
2. rozsudek Okresního soudu v Rakovníku ze dne 2. 6. 2021, č. j. 0 Nc 1107/2021-24, 5 P a Nc 38/2021
3. správní usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020, č. j. 15 A 31/2020-59
4. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44
5. správní usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, č. j. 15 A 31/2020-171
6. mimosoudní uplatnění nároku ze dne 30. 9. 2020
7. žaloba ze dne 30. 3. 2021 podle zákona č. 82/1998 Sb.
8. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140
9. odvolání ze dne 16. 6. 2022
10. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165