



MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ  
ČESKÉ REPUBLIKY

# Nepředchází

LUSTRUM

17-12-2021

provedené ke dni : .....

Ústavní soud České republiky  
Joštova 8  
660 83 Brno  
Datová schránka: z2tadw5

Zpracovala : .....

Datovou schránkou

Praha 17. prosince 2021

Č. j.: MZDR 39121/2016-30/PRO



MZDRX011QYQ1



## Ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího soudu vydanému dne 26.8.2021 pod č. j. 25 Cdo 2479/2020-186

### Stěžovatel:

**Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**, IČO: 00024341, sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2, za nějž jedná Mgr. Jan Bačina, ředitel právního odboru označeného ministerstva

### Účastník řízení:

**Nejvyšší soud České republiky**, IČO: 48510190, sídlem Burešova 20, 657 37 Brno, za nějž jedná JUDr. Robert Waltr, předseda senátu 25 Cdo označeného soudu

### Vedlejší účastníci:

- 1) nezletilý [redacted], nar. [redacted], zastoupený zákonnými zástupci [redacted] [redacted], nar. [redacted] a [redacted], nar. [redacted], všichni bytem [redacted] právně zastoupeni Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 6, Brno
- 2) Obvodní soud pro Prahu 2, sídlem Francouzská 808/19, 120 00 Praha 2, za nějž jedná JUDr. Jana Hercíková, samosoudkyně senátu 17 C označeného soudu
- 3) Městský soud v Praze, sídlem Spálená 2, 112 16 Praha 2, za nějž jedná JUDr. Vladimír Fučík, předseda senátu 13 Co označeného soudu



Ministerstvo zdravotnictví, Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2  
Vyřizuje: Mgr. Marta Michelová; PRO, Odbor právní  
tel.: +420 224 972 173, email: [mzcr@mzcr.cz](mailto:mzcr@mzcr.cz), [www.mzcr.cz](http://www.mzcr.cz)



## I. Přípustnost ústavní stížnosti

Stěžovatel uvádí, že ústavní stížnost je podávána dle článku 87 odst. 1 písm. d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v účinném znění (dále jen „Ústava“), za splnění veškerých zákonem stanovených podmínek přípustnosti ústavní stížnosti:

- stěžovatel je organizační složkou státu (vystupující v předmětné věci jako subjekt soukromého práva), který tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, bylo porušeno jeho základní právo vlastnit majetek zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady pod č. 2/1993 Sb., v účinném znění (dále jen „Listina“) a právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny, zároveň byl dle stěžovatele prolomen ústavně zaručený princip dělby moci (čl. 2 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 Ústavy) a zákaz pravé retroaktivity právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy);
- byly vyčerpány všechny opravné prostředky, které český právní řád k ochraně práva připouští;
- v souladu s § 72 odst. 6 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v účinném znění, je k této stížnosti přiložena kopie napadeného rozhodnutí;
- je dodržena zákonem stanovená dvouměsíční lhůta k podání ústavní stížnosti, neboť napadený rozsudek Nejvyššího soudu byl stěžovateli doručen dne 20.10.2021.

Stěžovatel je k podání ústavní stížnosti motivován ochranou svých vlastních subjektivních práv, nicméně je přesvědčen, že tato ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele a jednoznačně dopadá do sféry ochrany ústavnosti a ústavního pořádku České republiky. Ústavněprávní rozměr spatřuje stěžovatel v bezprecedentním prolomení principu dělby moci, tj. v nepřípustné ingerenci moci soudní do sféry vlivu moci zákonodárné, jakož i v prolomení obecně přijímaného zákazu retroaktivity právních norem a z toho vyplývajících zásahů do ústavně zaručených práv a svobod (viz ústavněprávní argumentace níže).

## II. Stručný popis dosavadního řízení

*Vedlejší účastník 1)* se žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 2 domáhal náhrady nemajetkové újmy na stěžovateli. Nemajetková újma měla *vedlejšímu účastníkovi 1)* vzniknout v důsledku povinného očkování hexavakcinou. Po této vakcinaci mělo dojít u *vedlejšího účastníka 1)* k paréze lícního nervu s trvalými následky. Obvodní soud pro Prahu 2 předmětnou žalobu zamítl rozsudkem vydaným pod č.j. 17 C 40/2017-129 dne 19.3.2019 s odůvodněním, že v dané věci není nikterak dána odpovědnost státu za nemajetkovou újmu způsobenou v důsledku aplikace očkovací látky v režimu povinného očkování. Prvoinstanční soud dále konstatoval, že v době vydání prvoinstančního rozsudku neexistuje jakákoli právní úprava, která by vymezovala objektivní odpovědnost státu za újmu na zdraví způsobenou povinným očkováním. Prvoinstanční soud současně poukázal na obecně přijímanou skutečnost, že úkolem soudů není tvorba práva, tzn. soud není oprávněn při svém rozhodování vybočit



z platného práva, ani není oprávněn převzít fakticky roli zákonodárce v úmyslu vyplnit svým rozhodováním legislativní mezeru.

Městský soud v Praze v odvolacím řízení zahájeném na základě odvolání *vedlejšího účastníka 1)* potvrdil rozsudkem vydaným pod č.j. 13 Co 429/2019-156 dne 12.2.2020 ve věci samé prvoinstanční rozsudek, přičemž se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, tj. že žádný právní předpis nezakotvuje odpovědnost státu za újmu způsobenou povinným očkováním. Dále odvolací soud konstatoval, že v případě absence dané právní úpravy, která je výsledkem legislativní nečinnosti či nedostatečné legislativní činnosti zákonodárce, nemůže soud, který dle principu dělby moci právo vykládá, jakkoli tvorbu práva nahrazovat.

Stěžovatel se s rozhodnutím prvoinstančního soudu i soudu odvolacího o absenci pasivní legitimace plně ztotožnil.

Nejvyšší soud následně vydal dne 26.8.2021 pod č. j. 25 Cdo 2479/2020-186 rozhodnutí o dovolání *vedlejšího účastníka 1)*, v němž odvolací rozsudek Městského soudu v Praze a prvoinstanční rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení Obvodnímu soudu pro Prahu 2 (dále také „napadený rozsudek“). **Nejvyšší soud v napadeném rozsudku zavádí pravou retroaktivitu, když konstatuje, že za újmu způsobenou povinným očkováním v době od 1.1.2014 do 7.4.2020 (kdy nebyla objektivní odpovědnost za újmu způsobenou povinným očkováním legislativně upravena) odpovídá stát za podmínek zákona č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, účinného ode dne 8.4.2020** (dále jen „zákon č. 116/2020 Sb.). Právní názor uvedený v napadeném rozsudku je pro příslušný soud nižší instance závazný, v dalším (navazujícím) řízení je příslušný soud povinen posoudit důvodnost nároku uplatněného *vedlejší účastníkem 1)* dle zákona č. 116/2020 Sb.

### III. Ústavněprávní argumentace

**Stěžovatel má za to, že napadeným rozsudkem prolomil Nejvyšší soud (dále také „dovolací soud“) flagrantním způsobem princip dělby moci zakotvený v článku 2 odst. 1 a článku 15 odst. 1 Ústavy a rovněž princip právní jistoty zakotvený v článku 1 odst. 1 Ústavy, čímž bezprecedentně zasáhl do stěžovatelova práva na spravedlivý proces, jež je zakotveno v článku 36 odst. 1 Listiny, jakož i do stěžovatelova práva vlastnit majetek, zaručeného v článku 11 odst. 1 Listiny.**

Nejvyšší soud se zabýval otázkou, zda a na základě čeho lze dovést odpovědnost stěžovatele za újmu způsobenou povinným očkováním od 1.1.2014 do 7.4.2020, tj. v období, kdy v České republice nebyla objektivní odpovědnost za újmu na zdraví v důsledku povinného očkování upravena. Ve svých úvahách se Nejvyšší soud opíral (mimo jiné) o nález Ústavního soudu ze dne 27.1.2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14. V něm se Ústavní soud obiter dictum vyjádřil „(...) *Stanoví-li však stát sankci pro případ odepření povinnosti strpět vakcinaci, musí se zamýšlet i nad situací, při níž eventuálně způsobí výkonem práva očkované osobě újmu na zdraví. Prostor k odškodnění takové osoby otevírá již Úmluva o biomedicíně, která je součástí ústavního pořádku a v článku 24*



*hovoří o „spravedlivé náhradě“ za „nepřiměřené poškození“ zdraví způsobené zákrokem stanoveným zákonem. Součástí úvah o předmětném odškodnění může být též právní úprava náhrady majetkové a nemajetkové újmy v občanském zákoníku...při realizaci povinného očkování jde o lékařský výkon preventivní povahy, činěný v zájmu ochrany veřejného zdraví, aprobovaný zákonem a mající mimořádně široký osobní rozsah a dopad. Tyto okolnosti ztěžují právní postavení osoby, jež může být v důsledku očkování poškozena na zdraví a je tedy na místě, aby legislativa odpovědně zvažila doplnění právní regulace institutu povinného očkování proti infekčním nemocem o úpravu odpovědnosti státu za výše naznačené následky.“*

Dovolací soud v napadeném rozsudku tvrdí, že předně vychází z ústavní zásady, že zákonodárnou pravomocí je nadán pouze parlament a soudy jsou povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. **Navzdory tomu se dovolací soud napadeným rozsudkem, v němž stanoví závazný právní názor o pravé retroaktivitě zákona č. 116/2020 Sb., fakticky staví do role zákonodárce samotného, tedy do role, která mu nepřísluší, která je ústavně nekonformní a v dané věci dle názoru stěžovatele neakceptovatelná.**

Tato úloha zákonodárce, kterou na sebe dovolací soud aktivně převzal, byla v napadeném rozsudku odůvodněna snahou o „překlenutí mezery v právní úpravě“ v situaci „nepřijatelné absence právní úpravy“ a s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 27.3.2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13.

Stěžovatel je však toho názoru, že odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 27.3.2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13 je v dané situaci ze strany dovolacího soudu zavádějící a zcela nevhodný, neboť v tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že úkolem obecných soudů není vyplňovat vědomé mezery v zákoně, když uvedl, že „(...) Hranicí mezi tvorbou práva a (ještě) dotvářením práva je kritérium, zda bezdůvodná diferenciací mezi komparovanými skutkovými podstatami je vědomým rozhodnutím zákonodárce či nikoli. Soudce zásadně není oprávněn vyplnit vědomou mezeru v zákoně. Pokud je hodnotově nekoherentní úprava zákonodárcem skutečně chytěná (je si vědom rozporu s teleologickým pozadím právního řádu, a přesto takovou úpravu přijme), je tím posílen demokratický princip a princip dělby moci, když tvorba práva přísluší primárně demokraticky zvolenému zákonodárci, nikoli soudci.“ Stejného názoru jako stěžovatel (tedy že nálezy Ústavního soudu ze dne 27.3.2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13 konstatují nepřijatelnost tvorby práva, resp. vyplňování mezer v zákoně ze strany soudu), byl rovněž Obvodní soud pro Prahu 2. Ten v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí předmětný nálezy Ústavního soudu rovněž citoval a dle stěžovatele i správně vyložil tak, že přestože se Ústavní soud v nálezu ze dne 27.1.2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 obiter dictum vyslovil, že by zákonodárce měl uvažovat o přijetí právní úpravy odpovědnosti státu za újmu způsobenou jednotlivci očkováním, není úkolem obecných soudů takovou legislativní mezeru vyplňovat.

Dovolací soud se napadeným rozsudkem aktivně snaží „vyplnit mezeru v právní úpravě“ spočívající dle jeho názoru v absenci přechodných ustanovení v zákoně č. 116/2020 Sb., které by řešily otázku nároků vzniklých do jeho účinnosti. Tento stav označuje za „neúmyslnou“ mezeru v zákoně, přičemž ve své úvaze vychází z existujícího právního stavu. Úvaha dovolacího soudu o „neúmyslné“ mezeře v zákoně není dle názoru



stěžovatele argumentačně přesvědčivá a má pouze spekulativní charakter. Dovolací soud totiž sám v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, že z důvodové zprávy k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je seznatelný záměr zákonodárce nezaložit v novém občanském zákoníku tak širokou objektivní odpovědnost, jaká byla původně zakotvena v § 421a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Argumentace dovolacího soudu, jejímž ústředním bodem je zdánlivá „neúmyslná“ mezeře v zákoně, je dle stěžovatele neústavní. Chybí zde elementární odůvodnění (například důvodovou zprávou, v níž by iniciátor zákona č. 116/2020 Sb. výslovně uvedl, že by zákon měl platit retroaktivně, ale taková právní úprava by nebyla do konečného znění zákona zahrnuta např. chybou v zákonodárném procesu).

Absenci zákonného ustanovení, které by regulovalo právní vztahy vzniklé před nabytím účinnosti právního předpisu, nelze dle stěžovatele v případě zákona č. 116/2020 Sb. označit jako mezeru v legislativě, nýbrž jako zákonodárcův záměr regulovat právní vztahy až ode dne nabytí účinnosti právního předpisu. V České republice není zvykem a není ani obvyklé, aby zákonodárce v právním předpise výslovně uvedl, že se daný právní předpis nepoužije na právní vztahy vzniklé před nabytím jeho účinnosti. Naopak, má-li zákonodárce záměr regulovat právním předpisem také právní vztahy vzniklé před přijetím daného právního předpisu, je tento záměr v právním předpise výslovně vyjádřen.

Akceptace argumentace dovolacího soudu a jeho tvrzení o „neúmyslné“ mezeře v zákoně by ve svém důsledku mohla vést v budoucnu k nepřipustné ingerenci moci soudní do moci zákonodárny ve všech případech, kdy soud na základě svého vlastního uvážení označí absenci právní úpravy za „neúmyslnou mezeru v zákoně“ a z tohoto titulu na sebe aktivně převezme roli zákonodárce.

Optikou argumentace dovolacího soudu v napadeném rozsudku bychom se mohli dobrat k absurdnímu závěru, že pokud zákon č. 116/2020 Sb. výslovně nevyločil, že jeho úprava se nepoužije na jiná než povinná očkování, bylo by možné ustanovení tohoto zákona aplikovat i na případy odpovědnosti za újmu na zdraví z jiného než povinného očkování, potažmo na aplikaci jakékoli očkovací látky.

**Napadeným rozsudkem, v němž dovolací soud z vlastní iniciativy dovozuje objektivní odpovědnost státu a fakticky tak nahrazuje činnost parlamentu, Nejvyšší soud nečekaně excesivně vybočuje ze své dosud konstantní judikatury. Napadený rozsudek tak stěžovatel vnímá rovněž jako zásah do svého práva na spravedlivý proces, zaručeného v článku 36 odst. 1 Listiny, neboť stěžovatel v dobré víře očekával, že Nejvyšší soud vydá (v souladu se svou dosavadní konstantní judikaturou) předvídatelný rozsudek, vycházející přitom z účinné právní úpravy.**

Jako zásadně překvapivou hodnotí stěžovatel nosnou úvahu dovolacího soudu o „neúmyslné“ mezeře v zákoně a z ní dovozené retroaktivitě zák. č. 116/2020 Sb., ač tento právní předpis pro takovou úvahu prostor nevytváří. Zároveň napadeným rozsudkem zavazuje Nejvyšší soud (dosud bezprecedentním způsobem) závazným právním názorem soud I. instance rozhodnout v dané věci o povinnosti státu nahradit újmu na zdraví způsobenou (údajně) v důsledku povinného očkování v období od 1.1.2014 do 7.4.2020 bez jakékoli účinné zákonné opory, pouze na základě obecně



nepřijatelné pravé retroaktivity zákona č. 116/2020 Sb., kterou Nejvyšší soud napadeným rozsudkem (dle stěžovatele ústavně nekonformně) nastolil.

**Vydáním napadeného rozsudku došlo k zásahu do ústavně zaručené dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, neboť Nejvyšší soud zde samozvaně vystupuje jako zákonodárce, přestože mu tato úloha dle principu dělby moci nikterak nenáleží. Zároveň vydáním napadeného rozhodnutí prolamuje Nejvyšší soud obecně přijímaný zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, který vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.**

Prolomení zákazu pravé retroaktivity ospravedlňuje dovolací soud odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 4.2.1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96, nález Ústavního soudu ze dne 13.3.2001 sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 a nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06. Stěžovatel má za to, že v posuzovaném případě neobstojí výjimka ze zákazu retroaktivního výkladu právních norem. Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo.

Pravá retroaktivita zákona č. 116/2020 Sb., nastolená napadeným rozsudkem, neprochází dle stěžovatele sítím striktně omezených výjimek přípustnosti pravé retroaktivity. Obecně přijímaná nepřípustnost pravé retroaktivity má za cíl chránit oprávněnou důvěru ve stálost právního řádu. Jinými slovy, stav absence právní úpravy objektivní odpovědnosti za zdravotní újmu způsobenou očkováním není možné považovat za ospravedlnitelný důvod pro fatální narušení právní jistoty zavedením pravé retroaktivity. Tu lze snad akceptovat pouze v dobách revolučních, kdy dochází k mezním situacím a přerodu hodnot ve společnosti. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 4.2.1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 nelze princip nepřípustnosti (pravé) retroaktivity vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Uvedená teze dopadá na případy, ve kterých je tímto adresátem základních práv a svobod veřejná moc. V daném případě však stěžovatel vystupuje jako subjekt soukromého práva, jedná se o případ horizontálního působení základních práv a svobod – princip nepřípustnosti (pravé) retroaktivity je tak zachován. Stěžovatel v souladu s „Radbruchovou formulí“ uvádí, že v posuzovaném případě nedosáhl rozpor mezi pozitivním právem a spravedlností rozhodně tak nesnesitelné míry, aby platná právní úprava jako nenáležitě právo ustoupila spravedlnosti, tj. aby byl v daném případě prolomen princip nepřípustnosti pravé retroaktivity.

Závěr dovolacího soudu o přípustnosti pravé retroaktivity zákona č. 116/2020 Sb. je podpořen úvahou, že „*Občanský zákoník účinný od 1. 1. 2014 neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně upravovalo odpovědnost jakéhokoli subjektu za újmu na zdraví způsobenou povinným očkováním a takovou úpravu nelze nalézt ani v jiném právním předpisu, účinném od 1. 1. 2014 do 7. 4. 2020.*“ Stěžovatel s danou úvahou nesouhlasí a poukazuje na to, že v předmětném období byla (a dosud je) účinná právní úprava obecné odpovědnosti (nejen) poskytovatelů zdravotních služeb k náhradě újmy dle § 2894 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Samotná skutečnost, že došlo ke změně pohledu zákonodárce na předchozí právní úpravu (zákonodárce vyhodnotil právní úpravu objektivní odpovědnosti poskytovatelů zdravotních služeb dle § 421a zákona č. 40/1964 Sb. jako přísnou a do znění zákona č. 89/2012 Sb. ji nezakomponoval) a priori neznamená „neúmyslnou“ mezeru v zákoně, ale jiný pohled



zákonodárce na podmínky vzniku odpovědnosti za újmu na zdraví při poskytování zdravotních služeb.

Stěžovatel je toho názoru, že z ústavního pořádku České republiky nelze dovodit povinnost státu přijmout takovou právní úpravu, která by konstatovala objektivní odpovědnost státu za újmu na zdraví způsobenou v důsledku povinného očkování. Tuto povinnost státu nelze dovodit ani z článku 23 a článku 24 Úmluvy o biomedicině, ratifikované Českou republikou a publikované pod č. 96/2001 ve Sbírce mezinárodních smluv.

Skutečnost, že stát na sebe přijetím zákona č. 116/2020 Sb. dobrovolně převzal objektivní odpovědnost za újmu na zdraví způsobenou povinným očkováním a vůlí zákonodárce jednoznačně stanovil časový rámec působení tohoto zákona pro futuro (aniž se zabýval retroaktivní účinností tohoto zákona), nelze dle stěžovatele považovat za „neúmyslnou“ mezeru v zákoně pro období předcházející nabytí účinnosti zákona č. 116/2020 Sb.

**Nečekané a bezprecedentní vybočení z konstantní judikatury dovolacího soudu, který v napadeném rozsudku nastolil princip pravé retroaktivity zákona č. 116/2020 Sb., má rovněž nezpochybnitelný dopad do ekonomické sféry stěžovatele, kterého činí objektivně odpovědným za zdravotní újmu způsobenou v důsledku povinného očkování v období před nabytím účinnosti zákona č. 116/2020 Sb. Tím dovolací soud (dle stěžovatele ústavně nekonformně) zasahuje jednak do oprávněné důvěry ve stálost právního řádu, jednak do stěžovatelova práva vlastnit majetek zakotveného v článku 11 odst. 1 Listiny.**

#### IV. Petit

**Stěžovatel na základě výše uvedeného navrhuje, aby Ústavní soud této ústavní stížnosti vyhověl a přijal NÁLEZ, kterým zruší rozsudek Nejvyššího soudu, vydaný pod č. j. 25 Cdo 2479/2020-186 dne 26.8.2021, a to pro jeho zásah do práv zaručených článkem 11 odst. 1 a článkem 36 odst. 1 Listiny a pro jeho rozpor s článkem 1 odst. 1, článkem 2 odst. 1 a článkem 15 odst. 1 Ústavy.**

Mgr. Jan Bačina  
ředitel odboru právního

*Příloha 1 – rozsudek Nejvyššího soudu vydaný pod č.j. 25 Cdo 2479/2020-186 dne 26.8.2021*

*Příloha 2 – potvrzení o doručení předmětného rozsudku Nejvyššího soudu stěžovateli*

*Příloha 3 – rozsudek Městského soudu v Praze vydaný pod č.j. 13 Co 429/2019-156 dne 12.2.2020*

*Příloha 4 – rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 vydaný pod č.j. 17 C 40/2017-129 dne 19.3.2019*