

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů 1) **K. B.**, 2) **M. B.**, 3) **M. B.**, 4) **Ing. V. B.**, 5) **I. D.**, 6) **L. D.**, 7) **L. M.**, 8) **J. H.**, 9) **K. K.**, 10) **P. K.**, 11) **L. R.**, 12) **D. R.**, 13) **A. S.**, 14) **J. S.**, 15) **L. S.**, 16) **M. K.**, 17) **I. Š.**, 18) **J. Š.**, 19) **Mgr. Š. Č.** a 20) **Ing. P. Č.**, všech právně zastoupených Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. 3. 2020 č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN a ze dne 27. 3. 2020 č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN, za účasti **Ministerstva zdravotnictví a vlády** jako účastníků řízení, **takto:**

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

I.

1. Stěžovateli jsou rodičky a jejich manželé či partneři, kteří tvrdí, že do jejich základních práv a svobod bezprostředně zasáhl zákaz přítomnosti doprovodu rodičky u porodu, který byl v době podání této stížnosti dne 15. 4. 2020 obsažen v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 3. 2020 č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN. Toto opatření je nepřiměřené a porušuje právo rodiček na zdraví a jeho ochranu, právo rodiček na ochranu před nelidským a ponižujícím zacházením, právo obou partnerů/manželů na ochranu soukromého a rodinného života a rovněž zasahuje do jejich rodičovských práv, mezi které patří péče o děti a jejich ochrana a také ochrana jejich nejlepšího zájmu. Stěžovatelé tedy tvrdí, že došlo k zásahu do jejich práv zakotvených v čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Prvním napadeným právním aktem je mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. 3. 2020 č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, kterým jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), nařizuje postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, a to k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2, všem poskytovatelům zdravotních služeb lůžkové péče s účinností od 18. 3. 2020 zákaz návštěv pacientů ve zdravotnických zařízeních, ve kterých se poskytuje lůžková

péče, s výjimkou nezletilých pacientů, pacientů s omezenou svéprávností, pacientů v hospicích a dalších pacientů v terminálním stádiu nevléčitelného onemocnění (bod I.). V odůvodnění Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že obsah tohoto mimořádného opatření nově dopadá, oproti mimořádnému opatření ze dne 9. 3. 2020 č. j.: 10519/2020-1/MIN/KAN, i na přítomnost otců při porodech, která se tímto zakazuje.

3. Druhým napadeným právním aktem je mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 3. 2020, kterým se dle zákonných ustanovení uvedených shora všem poskytovatelům zdravotních služeb s účinností od 28. 3. 2020 nařizuje zákaz návštěv pacientů ve zdravotnických zařízeních, ve kterých se poskytuje lůžková péče, s výjimkou nezletilých pacientů, pacientů s omezenou svéprávností a pacientů v hospicích a dalších pacientů v terminálním stádiu nevléčitelného onemocnění. Dále se nařizuje zákaz umožnění přítomnosti třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení, s výjimkou porodu v případě rodičky, která je cizinka a potřebuje tlumočení, má závažné duševní onemocnění, je neslyšící, nevidomá nebo má jiné závažné zdravotní postižení, a s výjimkou případů, kdy se očekává porod mrtvého plodu (bod I. odst. 1 a 2). V odůvodnění Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že v případě porodu se umožňují výjimky pro ty případy, kdy je přítomnost osoby blízké nezbytná pro zvládnutí porodu rodičkou se zdravotním postižením nebo z důvodu jazykové bariéry. Současně bylo zrušeno mimořádné opatření ze dne 18. 3. 2020 č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN.

4. Stěžovatelé v ústavní stížnosti uvádějí, že v mimořádném opatření ze dne 18. 3. 2020 zůstala výjimka ze zákazu návštěv u nezletilých pacientů. Tímto vznikla paradoxní situace, kdy otec nesmí být přítomen při porodu, ale má právo být přítomen u právě narozeného dítěte hned po porodu. Zatímco přítomnost u porodu byla otcům zakázána, nadále platila výjimka ze zákazu návštěv pro nezletilé pacienty, na které se tedy zákaz nevztahoval. Jako nelogické se stěžovatelům jeví to, že podle Ministerstva zdravotnictví na porodním sále přechodně pomohou roli otců zastat studentky medicíny. Tedy otce u porodu nahradily v důsledku opatření Ministerstva zdravotnictví cizí osoby, které představují pro nenakaženou rodičku další zvýšené riziko. Proti zákazu přítomnosti otců u porodů se zvedla vlna odporu veřejnosti. Petice „Pusťte tatínky k porodu“ má ke dni podání ústavní stížnosti více než 40 000 podpisů. Dne 23. 3. 2020 se vládní zmocněnkyně pro lidská práva obrátila na ministra zdravotnictví se žádostí o revizi plošného zákazu přítomnosti otců u porodu. Otevřenými dopisy vyzývala vládu ke zrušení zákazu přítomnosti otců u porodu celá řada organizací - Liga lidských práv, spolek Juno Moneta, Hnutí za aktivní mateřství, Unie porodních asistentek, Česká ženská lobby, organizace sdružující doly i jednotlivci z oblasti práva, zdravotnictví či jiných expertních oblastí. Unie porodních asistentek vyzvala Ministerstvo zdravotnictví, aby přehodnotilo zákaz přítomnosti otců dětí u porodu a vydalo doporučení pro porodnice v souladu s doporučeními Světové zdravotnické organizace.

5. V další části ústavní stížnosti pak jednotliví stěžovatelé uvádějí vlastní argumenty dokládající porušení jejich základních práv napadenými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví.

6. Stěžovatelé stran přípustnosti ústavní stížnosti odkazují na ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Podle citovaného ustanovení Ústavní soud neodmítne ústavní stížnost, která je jinak nepřijatelná dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do

jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo. Podle stěžovatelů se současná situace nedotýká pouze jich samotných, ale i mnoha dalších nastávajících rodiček a jejich partnerů - lze tedy hovořit o ochraně veřejného nebo obecného zájmu ve značném počtu identických případů (současně, jak v ústavní stížnosti uvádějí, tuto situaci považuje za problém i více než 40 000 osob, které vyjádřily podporu petici „Pusťte tatínky k porodu“).

7. V petitu ústavní stížnosti stěžovatelé navrhují, aby Ústavní soud vydal nález, v němž vysloví, že oběma napadenými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví byla porušena shora uvedená základní práva stěžovatelů a že se mimořádné opatření ze dne 27. 3. 2020 č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN v bodě I. odstavci prvním a druhém zrušuje. Stěžovatelé navrhli též vydání předběžného opatření; kromě označení ustanovení § 80 zákona o Ústavním soudu v rubrice však jejich podání neobsahuje v tomto směru žádná tvrzení, a proto Ústavní soud k této zamýšlené části návrhu nepřihlížel.

II.

8. Dříve, než Ústavní soud přistoupí k věcnému projednání ústavní stížnosti, zkoumá, zda jsou naplněny předpoklady pro řízení před Ústavním soudem. V daném případě byl návrh podán osobami zastoupenými advokátem podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a je z něj patrné, čeho se stěžovatelé domáhají.

9. Protože stěžovatelé v ústavní stížnosti označili jako účastníka řízení rovněž vládu České republiky (dále jen „vláda“) a nic bližšího k její účasti neuvedli, musel se Ústavní soud zabývat i tím, z jakého titulu má být vláda dalším účastníkem řízení. Vláda již v usnesení o vyhlášení nouzového stavu č. 69/2020 Sb. uložila „členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním“ (čl. II bod 2). Také již všechna tři usnesení vlády o vyhlášení, resp. prodloužení nouzového stavu se vůči pravomoci Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření vymezují způsobem nasvědčujícím „podílu“ vlády na jejich další platnosti (srov. kromě čl. III již zmíněného usnesení vlády č. 69/2020 Sb. též čl. II usnesení vlády č. 156/2020 Sb. a čl. II usnesení vlády č. 219/2020 Sb.). Účast vlády na řízení je tedy dána z těchto důvodů a Ústavní soud proto podle čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atractionu působnosti sp. zn. Org. 24/14 ze dne 25. 3. 2014 (č. 52/2014 Sb.) o věci rozhodl v plénu.

10. Stěžovatelé podali svůj návrh jako ústavní stížnost, neboť považovali napadená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví za opatření obecné povahy, kterými mělo být bezprostředně zasaženo do jejich základních práv.

11. K otázce, zda mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví lze chápat jako opatření obecné povahy, se Ústavní soud vyslovil již dříve (viz usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 či usnesení ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 12/20). Ministerstvo zdravotnictví přijalo obě napadená mimořádná opatření jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, a to podle § 69 odst. 1 písm. i) stejného zákona, který stanoví, že mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví naplňují všechny znaky opatření obecné povahy, konkrétně: 1) vnější závaznost, 2) obecné, resp. druhové

(generické) vymezení adresátů, 3) konkrétnost předmětu regulace, 4) absenci přidělení jiné formy nebo vyloučení postupu dle části šesté správního řádu. O opatření obecné povahy přitom jde i tehdy, jsou-li výše uvedené pojmové znaky naplněny, aniž by byl právní akt jako opatření obecné povahy výslovně označen.

12. Napadené právní akty, které jsou opatřeními obecné povahy, však byly před rozhodnutím o této ústavní stížnosti zrušeny a pozbyly tak platnosti. U mimořádného opatření ze dne 18. 3. 2020 se tak stalo výslovně mimořádným opatřením ze dne 27. 3. 2020 (viz bod 3 tohoto usnesení). Mimořádné opatření ze dne 27. 3. 2020 pak bylo zrušeno dalším mimořádným opatřením ze dne 15. 4. 2020 č. j. MZDR 16214/2020 1/MIN/KAN, které bylo následně zrušeno mimořádným opatřením ze dne 19. 5. 2020 č. j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN. Ústavní soud proto není k projednání ústavní stížnosti in concreto příslušný, neboť nemůže znovu zrušit již zrušené právní akty (viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 48, 49, 55, 66, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/20, bod 20).

13. Ústavní soud neposuzoval naplnění podmínek pro aplikaci § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu již z toho důvodu, že zákazy obsažené v obou mimořádných opatřeních Ministerstva zdravotnictví nebyly již v době projednávání ústavní stížnosti účinné (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 64).

14. Ústavní stížnost byla proto z důvodu nepřislušnosti Ústavního soudu postupem podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu odmítnuta.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 26. května 2020

Pavel Rychetský, v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení: Ivana Šmerdová

Odlišné stanovisko Tomáše Lichovníka k odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/20

1. Nesouhlasím s odmítnutím ústavní stížnosti z důvodu nepřislušnosti podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu. Podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu proto uplatňuji odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení.
2. Již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020 byl přijat závěr, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví jsou opatřeními obecné povahy a jako taková podléhají přezkumu ze strany správních soudů. Jestliže napadená mimořádná opatření podléhají takovému přezkumu, pak je nezbytné jej využít. Stěžovatelé nevyužili řádnou cestu správního soudnictví a nevyčerпали tak všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práv poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Jejich návrh měl být proto odmítnut jako návrh nepřijatelný podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu a nikoli jako návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný podle písm. d) téhož ustanovení. Tento rozdíl považuji za velmi důležitý z následujících důvodů
3. Řízení o ústavních stížnostech je mimo jiné založeno na principu subsidiarity. Jsou-li zákonem nastavena pravidla, jakým způsobem má každý při ochraně svých práv postupovat, je nezbytné tato pravidla dodržovat. Není možné obejít správní soudy, jimž je rozhodování o opatřeních obecné povahy svěřeno, a „dojít si zkratkou“ pro rozhodnutí přímo k Ústavnímu soudu. A na tom by měl Ústavní soud trvat. Sám v této souvislosti mnohokrát zopakoval, že ochrana ústavnosti není pouze jeho úkolem, ale úkolem všech orgánů veřejné moci. K tomu jim však Ústavní soud musí ponechat prostor. Nesvazovat je zbytečně svými vlastními názory, které jsou vysloveny předčasně a „nenapovídat“. V tomto konkrétním případě to mají být správní soudy, které se vypořádají se všemi rozhodujícími okolnostmi (včetně pozdějšího zrušení napadených opatření) a teprve poté Ústavní soud, který z hlediska ústavnosti přezkoumá rozhodnutí správních soudů.
4. Obecně považuji za nešťastné, když se v rozhodnutích soudů (a Ústavního soudu zvláště) objevují úvahy a závěry o otázkách, které pro rozhodnutí konkrétní věci nebyly podstatné. Při rozhodování jiné věci, kde takové otázky již podstatné jsou, mohou mnohdy jen jaksi „navíc“ vyslovené závěry představovat obtížně překonatelnou překážku.

V Brně dne 26. května 2020

Tomáš Lichovník

**Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka k výroku i odůvodnění usnesení
sp. zn. Pl. ÚS 16/20**

5. Nesouhlasím s odmítnutím ústavní stížnosti brojící proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví z důvodu *nepříslušnosti* podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu. Proto uplatňuji podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění usnesení.

6. Stejně jako v předchozích obdobných věcech (viz zejména usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/20 a k němu uplatněný dissent, na který nyní v plném rozsahu odkazují) se totiž domnívám, že Ústavní soud k přezkumu opatření obecné povahy zásadně je příslušný a ústavní stížnost proto měla být odmítnuta pro nepřipustnost a nikoliv pro nepřislušnost. Okolnost, že v době rozhodování Ústavního soudu byla tato opatření již zrušena, měla sloužit pouze jako argument vyvracející tvrzení stěžovatelů o přesahu jejich vlastních zájmů ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, nikoliv však jako dominantní argument pro úplné vyloučení příslušnosti Ústavního soudu.

7. Z mé strany se nejedná o přepjatý procesualistický perfekcionismus (vždyť na první pohled se může jevit „odmítnutí jako odmítnutí“), nýbrž o snahu Ústavnímu soudu zbytečně „nezavírat dveře“ do budoucna. Výrokový potenciál totiž Ústavnímu soudu umožňuje kromě zrušení napadených aktů orgánů veřejné moci rovněž konstatování toho, která základní práva jimi byla porušena [§ 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. I toto samotné konstatování přitom může mít svůj význam, a to jednak ve smyslu určité morální satisfakce (Ústavní soud stěžovateli alespoň přisvědčí, že měl pravdu a jeho základní práva byla skutečně porušena, byť nelze zrušit něco, co již neplatí – samozřejmě souhlasím s tím, že nelze zrušit něco, co již neplatí), a také jako právní titul pro případné uplatnění náhrady škody.

8. Připomínám, že v řízení o incidenční kontrole norem Ústavní soud v minulosti opakovaně připustil přezkum právních předpisů, které v době rozhodování již nebyly součástí právního řádu, a konstatoval jejich protiústavnost (viz např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 72/2006). Obecné soudy s těmito „akademickými“ výroky dokáží následně pracovat, což dokládá např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Afs 7/2005, podle něhož *„představuje vyslovení interpretativního výroku Ústavním soudem o protiústavnosti právního předpisu překážku jeho aplikace v těch případech, kdy by ještě tato aplikace připadala v úvahu. Jinak řečeno, citovaný nálezn Ústavního soudu sice nemůže vyvolat možnost opětovného otevření těch případů, které již byly pravomocně ukončeny; zároveň však platí, že právní názor v něm obsažený nelze opomenout tehdy, pakliže se jedná o řízení dosud neskončená, a to i včetně těch řízení, které dobíhají u správních soudů. V těchto případech má (pouhý) interpretativní výrok Ústavního soudu pro aplikační praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis.“*

9. Není jistě ani náhodou, že zákonodárce v případě řízení o kontrole norem nestanoví jako důvod odmítnutí návrhu brojícího proti již neplatnému právnímu předpisu nepřislušnost Ústavního soudu, nýbrž jeho nepřipustnost (§ 66 zákona o Ústavním soudu), a pozbude-li právní předpis platnost před skončením řízení před Ústavním soudem, je to důvod pro zastavení řízení (§ 67 cit. zákona). Jakkoliv respektuji odlišnost řízení o ústavní stížnosti a řízení o kontrole norem, je materiální rozdíl mezi podzákonými právními předpisy a opatřeními obecné povahy velmi malý, pokud vůbec nějaký, a není proto dán žádný rozumný důvod pro natolik odlišný procesní postup v těchto řízeních.

10. V důsledku nyní disentanovaného usnesení proto Ústavní soud (v případě důsledného dodržování právního názoru pléna) nebude příslušný věcně přezkoumat a případně deklarovat protiústavnost takového opatření obecné povahy, které bude zrušeno či nahrazeno opatřením jiným. A to i za procesní situace, kdy proti němu stěžovatel před podáním ústavní stížnosti neuspěje ve správním soudnictví. Nemyslím si, že pro takovéto „bouchnutí dveřmi“ existují přesvědčivé a rozumné důvody.

11. Závěr, učiněný plénem, proto považuji za chybu. Zda to je chyba, která se stane předmětem pouze „vášnivých diskusí v akademických kroužcích“, anebo bude mít negativní dopady v praxi, však ukáže teprve budoucnost.

V Brně dne 26. května 2020

Vojtěch Šimíček