



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **1) Mgr. M. R., 2) Mgr. O. P. a 3) nezletilé Š. P.**, zastoupených Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165, a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140, za účasti **Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2**, jako účastníků řízení, a **České republiky – Ministerstva zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, jako vedlejší účastnice řízení,

t a k t o :

**I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2022, č. j. 69 Co 17/2022-165, a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140, bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

O d ů v o d n ě n í :

**I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) brojí stěžovatelé proti v záhlaví označeným rozsudkům Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2, neboť mají za to, že jimi byla porušena jejich základní práva zaručená čl. 36 odst. 1, odst. 2, odst. 3 Listiny základních

práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Jak se podává z ústavní stížnosti, přiložených listin a vyžádaného spisu, Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) shora rubrikovaným rozsudkem zamítl žalobu, jíž se každý ze stěžovatelů domáhal vůči státu zaplacení částky 50 000 Kč jako náhrady nemajetkové újmy, která jim měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 3. 2020, č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN (dále jen „mimořádné opatření“), nařízeným postupem podle § 69 odst. 1 písm. i), odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19, které nahradilo předchozí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. 3. 2020, č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN, a kterým byla zakázána přítomnost otců u porodu [stěžovatelka 1) proto porodila stěžovatelku 3) dne 1. 4. 2020 bez přítomnosti stěžovatele 2)]. Obvodní soud zamítnutí žaloby odůvodnil zejména tím, že dané mimořádné opatření není rozhodnutím, a tudíž se případné náhrady škody nelze domáhat postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

3. K odvolání stěžovatelů ve věci rozhodoval Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“), který ústavní stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí obvodního soudu potvrdil jako věcně správné podle ustanovení § 219 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Městský soud zopakoval, že stěžovatelé neuspěli ani v soudním řízení správním, což znamená, že nebyl splněn předpoklad odpovědnosti státu za újmu v podobě existence nezákonného rozhodnutí. Potvrdil rovněž závěr obvodního soudu, že stěžovatelé nebyli účastníky řízení, v němž bylo mimořádné opatření vydáno, což znamená, že jim nesvědčí ani aktivní věcná legitimace k podání žaloby. Městský soud nadto uvedl, že *„možnost otce být u porodu nepředstavuje základní právo“*.

## II. Argumentace stěžovatelů

4. Stěžovatelé s uvedenými závěry obecných soudů nesouhlasí a napadají je ústavní stížností, v níž předně rekapitulují průběh předchozího řízení. Jsou toho názoru, že stěžovaná rozhodnutí odporují shora uvedeným ustanovením ústavního pořádku. V tomto ohledu se vyjadřují k ústavněprávnímu vymezení účasti otce u porodu. Opětovně uvádějí, že stav tehdejší právní úpravy jim neumožňoval, aby se proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví účinně bránili ve správním soudnictví [v daném případě např. nebylo možné domáhat se zrušení již zrušeného mimořádného opatření, brojit proti mimořádnému opatření zásahovou žalobou, nebo se domáhat alespoň vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření poté, co bylo zrušeno; možnost deklarovat nezákonnost zrušeného mimořádného opatření umožnil až tzv. pandemický zákon, účinný od 27. 2. 2021 – srov. § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pandemický zákon“)].

5. Stěžovatelé popisují, že jim proto v dané situaci nezbylo, než se dovolávat ochrany prostřednictvím civilní větve soudnictví. Uvádějí přitom, že jsou si vědomi podmínek pro uplatnění nároku podle zákona č. 82/1998 Sb., přičemž tyto podmínky blíže vymezují. Zdůrazňují však, že stát má povinnost nahradit i škodu či újmu způsobenou opatřením obecné povahy, tedy nejen škodu či újmu způsobenou rozhodnutím. Ve vztahu k podmínce zrušení či změny rozhodnutí (opatření obecné povahy) pro jeho nezákonnost namítají, že by neměla být posuzována formálně. Stěžovatelé mají za to, že by v jejich věci mělo být přihlédnuto k tomu,

že stav tehdejší právní úpravy jim neumožňoval dovolat se zrušení daného mimořádného opatření, a to mj. kvůli chybnému rozhodnutí městského soudu, které bylo následně zrušeno Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44). Vyjadřují názor, že nezákonnost mimořádných opatření mohl civilní soud posoudit jako předběžnou otázku. Dále se vymezují rovněž vůči posouzení jejich aktivní věcné legitimace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., přičemž mají za to, že důsledným trváním na účasti v řízení (postupu), ve kterém bylo dané mimořádné opatření vydáno, je vzhledem k okolnostem vydání předmětného mimořádného opatření, jež bylo vydáno postupem podle zákona o ochraně veřejného zdraví *ex officio*, bez nutnosti vyzvat dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek, v rozporu s účelem a smyslem odškodňovacího zákona, jímž má být dle názoru stěžovatelů zajištěna rovněž náhrada škody či újmy způsobené opatřením obecné povahy.

6. Stěžovatelé v neposlední řadě namítají, že napadená rozhodnutí jsou nedostatečně odůvodněná, neboť v nich nejsou vypořádány ústavněprávní argumenty, které stěžovatelé uplatnili již v průběhu předchozího řízení.

7. V doplnění ústavní stížnosti stěžovatelé odkazují na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 722/23 ze dne 26. 4. 2023 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), jež potvrzuje předkládanou stížnostní argumentaci dovozující možnost domáhat se přiměřeného zadostiučinění podle zákona č. 82/1998 Sb. i v případech nezákonných opatření obecné povahy (srov. zejména bod 17 cit. usnesení).

### III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

8. Ústavní soud vyžádal spis a vyjádření městského soudu, obvodního soudu i vedlejší účastnice řízení.

9. Městský soud v zásadě odkázal na odůvodnění stěžovaného rozhodnutí. Dále připustil, že judikatura i odborná literatura sice dovodily možnost odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným opatřením obecné povahy, nicméně pouze za předpokladu, že bylo pro nezákonnost v přezkumném řízení nebo v rámci správního soudnictví zrušeno, což se ovšem v nyní posuzovaném případě nestalo.

10. Obvodní soud pouze odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozhodnutí.

11. Vedlejší účastnice řízení po rekapitulaci předchozího řízení a argumentace stěžovatelů především zdůraznila, že stát má v případě hrozícího nebezpečí (v daném případě pandemie COVID-19) nejen právo, ale dokonce i povinnost přijímat v odůvodněných případech, založených na odborných názorech a v souladu s principem proporcionality, adekvátní opatření za účelem ochrany života a zdraví obyvatelstva. Takovým opatřením byl rovněž zákaz účasti otců u porodu. Dále uvedla, že odpovědnost státu za škodu by s ohledem na znění zákonné úpravy přicházela v úvahu za předpokladu existence rozhodnutí vydaného ve správním řízení, což se ovšem v nyní posuzované věci nestalo, neboť předmětné (mimořádné) opatření obecné povahy není individuálním správním aktem. Vedlejší účastnice se vyjádřila rovněž k závěrům obecných soudů stran aktivní věcné legitimace stěžovatelů, přičemž je označila za správné.

12. Ústavní soud nezasílal vyjádření k replice, neboť by to bylo s ohledem na jejich obsah zjevně neúčelné.

### IV. Splnění podmínek řízení

13. Ústavní soud posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení,

v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou rovněž právně zastoupeni advokátkou podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

14. Ústavní soud dospěl vzhledem k obsahu ústavní stížnosti k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

## V. Vlastní hodnocení věci Ústavním soudem

15. Ústavní soud zvážil obsah ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí, průběh řízení, které jim předcházelo, jakož i obsah vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

### V. a) Obecná východiska

16. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

17. Podstatu nyní posuzované ústavní stížnosti tvoří nesouhlasná polemika stěžovatelů se způsobem, jakým obecné soudy v jejich případě posoudily důvodnost jimi uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

18. Ústavní soud připomíná, že se k otázce výkonu veřejné moci v souvislosti s deliktní odpovědností státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu v minulosti již opakovaně vyjadřoval, přičemž dospěl k závěru, že v této oblasti je třeba hledat mnohem větší sepjetí s ústavním právem, a to primárně z toho důvodu, že jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž Českou republiku zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy, je budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. Ústavní soud v tomto ohledu např. uvedl, že „[t]am, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že *presumpce správnosti* či *zákonnosti* byla klamná. Udržování důvěry občanů v právo je jedním z podstatných pilířů odpovědnosti státu za škodu a, *vice versa*, nemůže být dána důvěra tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě odpovědnosti za škodu“ [srov. nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

19. Samotná právní úprava odpovědnosti státu za škodu vychází z Listiny, která v čl. 36 odst. 2 zaručuje právo osob na procesní prostředek, který umožní soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a v čl. 36 odst. 3 pak výslovně zmiňuje (hmotné) právo na náhradu škody způsobené nezákonným soudním či správním rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny potom odkazuje na (zvláštní) zákon, který podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje.

20. V současnosti je tímto zákonem, předvídaným v čl. 36 odst. 4 Listiny, právě zákon č. 82/1998 Sb., který zavádí pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem státní moci, přičemž rozlišuje dvě základní formy objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem státní moci státními a jinými pověřenými orgány (§ 5). Vedle prvotní

odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (§ 7 až 12; specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu) zavádí i druhou formu objektivní odpovědnosti státu, která je spojena s nesprávným úředním postupem (§ 13). Z hlediska charakteru této odpovědnosti citovaná ustanovení zakládají objektivní odpovědnost státu (tj. bez ohledu na zavinění), již se nelze zprostit (§ 2). Jedná se tedy o odpovědnost absolutní, kterou nelze zákonem vyloučit, omezit či jinak zúžit, a to ani tehdy, prokáže-li se, že tato škoda vznikla úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby. V případě odpovědnosti objektivní, resp. absolutní objektivní odpovědnosti státu, v žádném případě nepřichází v úvahu možnost liberace. Pro vznik této odpovědnosti zákon č. 82/1998 Sb. předpokládá současné (kumulativní) splnění tří předpokladů: 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Podle ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. pak lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit (není-li stanoveno jinak) pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

21. Ústavní soud v minulosti opakovaně stanovil ústavní meze a kritéria, kterým musí obsah tohoto zvláštního zákona předvídaného čl. 36 odst. 4 Listiny vždy nutně dostát, když konstatoval, že „*takový zákon nemůže samotný nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé, anulovat (negovat), byť "pouze" v jeho dílčím aspektu. Jinými slovy, zvláštní zákon dle čl. 36 odst. 4 Listiny nemůže popřít předmětné ústavně zaručené základní právo, a to nejen jako celek, ale ani jeho dílčí komponenty. Zákonu je svěřena toliko úprava podmínek a podrobností realizace již ústavně zakotveného práva, které vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. [...] Smyslem a účelem "obyčejného" zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je tedy pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli "materiálněprávní")*“ [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.), nález sp. zn. I. ÚS 1628/07 ze dne 29. 11. 2007 (N 215/47 SbNU 829) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17)].

22. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a obsahová kritéria a v neposlední řadě i samotný účel (smysl) zákona č. 82/1998 Sb., ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, nicméně neváže pouze zákonodárce, ale rovněž (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy, a to při aplikaci a interpretaci jeho jednotlivých ustanovení, neboť základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235), nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591)].

23. Za příklad takové vadné a ústavně nekonformní aplikace a interpretace podústavního práva je pak třeba označit situace, kdy ze strany obecných soudů dochází v důsledku jimi zvoleného výkladu k popření smyslu (účelu) aplikované právní normy, v nyní posuzovaném případě tedy příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., jakožto "prováděcího předpisu"

k čl. 36 odst. 3 Listiny. Jak ostatně Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. III. ÚS 1320/10 ze dne 9. 12. 2010 (N 247/59 SbNU 515) ve vztahu k přezkumu rozhodování obecných soudů ohledně odpovědnosti státu za škodu, „do samotného zhodnocení konkrétních okolností případu z pohledu zmíněných zákonných kritérií obecnými soudy Ústavní soud zásadně není oprávněn vstupovat, ledaže by příslušné závěry bylo možno označit za skutečně extrémní, vymykající se zcela smyslu a účelu dané právní úpravy. Pak totiž by takový postup mohl být shledán jako rozporný s ústavně zaručenými základními právy účastníka řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Pouhý nesouhlas s tím, jak obecný soud zhodnotil tu kterou okolnost, resp. s tím, že některé z hodnocených skutečností přisoudil menší či naopak větší váhu než skutečnosti jiné, věc (ústavní stížnost) do ústavní roviny posunout zásadně nemůže.“

24. V souladu s výše uvedenými obecnými principy vycházejícími z čl. 36 odst. 3 Listiny lze proto v obecné rovině uvést, že Ústavní soud ve své judikatuře zastává materiální náhled na splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu a v konkrétních odůvodněných případech tak připouští, že dotčené rozhodnutí nemusí být zrušeno nebo změněno [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17), nález sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. 6. 2019 (N 113/94 SbNU 346), nález sp. zn. III. ÚS 2201/10 ze dne 11. 4. 2013 (N 53/69 SbNU 73) nebo nález sp. zn. II. ÚS 2159/11 ze dne 23. 2. 2012 (N 39/64 SbNU 455)].

25. Nutno ovšem uznat, že zmíněná judikatura není bezbřehá. Představuje pouze výjimku z pravidla, která reaguje na specifické případy, kdy by se požadavek na zrušení nezákonného rozhodnutí jevil jako nepřiměřeně formalistický a fakticky by vylučoval odpovědnost státu za škodu. Určitý limit je možné spatřovat zejména v požadavku, aby žadatelé o náhradu škody nejdříve vyčerpali prostředky k ochraně svého práva (srov. § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.), jejichž využitím by mohli předejít vzniku tvrzené škody [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. 6. 2019 (N 113/94 SbNU 346) nebo usnesení sp. zn. III. ÚS 3326/19 ze dne 31. 3. 2020]. Právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nicméně nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které by nemohly vést k účinné nápravě nebo by mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347)]. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3516/20 ze dne 3. 6. 2021 (bod 48) Ústavní soud konstatoval, že podle čl. 36 odst. 3 Listiny tedy může vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přestože toto rozhodnutí nebylo formálně zrušeno nebo změněno, a to za předpokladu, že stěžovatelé nezákonnost nezavinili a že po nich nelze rozumně požadovat, aby uplatnili jiné opravné prostředky, než jaké zvolili. Pro úplnost Ústavní soud rovněž dodává, že možnost odpovědnosti státu za škodu i bez zrušení nebo změny nezákonného rozhodnutí ve své judikatuře opakovaně připustil i Nejvyšší soud (srov. např. rozsudek sp. zn. 28 Cdo 2150/2012 ze dne 17. 9. 2014, usnesení sp. zn. 28 Cdo 4158/2009 ze dne 13. 7. 2011 či rozsudek sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. 7. 2013).

26. Shora uvedené materiální pojetí splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu je nutno vztáhnout rovněž k otázce přípustnosti uplatnění nároku na náhradu škody v případech, kdy je tato škoda způsobena nezákonnými opatřeními obecné povahy, a to již proto, že tento přístup plně koresponduje s účelem a smyslem zákona č. 82/1998 Sb., tj. odškodněním poškozeného za újmu způsobenou mu státem při výkonu veřejné moci. Opačný přístup by zdejší soud považoval za nepřipustný formalismus, jenž představuje protiústavní projev svévolné aplikace podústavního práva (srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2842/20 ze dne 24. 11. 2020, bod 18). Není tudíž překvapivé, že možnost dovolávat se náhrady škody postupem dle zákona č. 82/1998 Sb. rovněž v případech škody způsobené nezákonným opatřením obecné povahy je reflektována judikaturou Ústavního soudu [srov. usnesení Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485) ze dne 22. 4. 2020, bod 53 a zde cit. judikaturu Ústavního soudu, jakož i shora cit. usnesení IV. ÚS 722/23, bod 17], úmyslem zákonodárce (srov. důvodovou zprávu k zákonu

č. 160/2006 Sb., který rozsáhle novelizoval zákon č. 82/1998 Sb.) a rezonuje rovněž v odborné literatuře (srov. Ištváněk, F., Simon, P., Korbel, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 180). Ústavní soud tudíž konstatuje, že při výkladu zákona č. 82/1998 Sb., jímž je provedeno základní právo na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, je nutno postupovat tak, aby v rámci ochrany veřejných subjektivních práv proti správním aktům nevznikla mezera mezi opatřeními obecné povahy a individuálními akty. Jinými slovy, standard přezkumu (a to i standard z hlediska přezkumu ústavnosti) se všemi následky z toho vyplývajícími (v tomto případě tedy vznikem odpovědnosti státu za škodu) nemůže být v případě opatření obecné povahy nižší než u individuálních správních aktů. Stejný názor ostatně zastává rovněž Nejvyšší soud, který v nedávném rozhodnutí týkajícím se věci, v níž se žalobce domáhal omluvy za nemajetkovou újmu způsobenou mu několika mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví vydanými podle pandemického zákona, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., a to bez ohledu na to, pro jak rozsáhlé území bylo vydáno, neboť opatření obecné povahy je rozhodnutím v širším smyslu, které sice nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě, ale jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci (srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023 ze dne 21. 4. 2023).

27. Uvedené závěry determinují rovněž výstup ústavně konformního výkladu aktivní legitimace dle zákona č. 82/1998 Sb., jenž v § 7 odst. 1 stanoví, že právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla újma. Zdůrazňuje-li totiž Ústavní soud, že náhrady ve smyslu odpovědnostního zákona je možno se dovolávat též v případě škody způsobené nezákonným opatřením obecné povahy, je tomuto požadavku nutno podřídit rovněž specifický proces tvorby těchto opatření, jakožto svébytné formy činnosti veřejné správy. Ústavní soud v tomto ohledu odkazuje na judikaturu v oblasti správního soudnictví, z níž se podává, že u opatření obecné povahy, mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví nevyjímaje, nelze hovořit o účastenství v řízení ve smyslu § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Řízení o návrhu opatření obecné povahy totiž nemá své konkrétní účastníky, což je dáno tím, že opatření obecné povahy dopadá na blíže neurčený okruh dotčených osob (srov. např. usnesení Městského soudu, č. j. 18 A 79/2020-34, ze dne 12. 5. 2021; č. 4245/2021 Sb. NSS). Tento názor zastává rovněž doktrína (Vedral J. *Správní řád – komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1382). Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že podle § 94a odst. 2 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví se o návrhu opatření obecné povahy (mimořádného opatření) nevede řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 301/2020-147, ze dne 25. 3. 2021, body 52-53).

28. Ačkoliv tedy nelze v případě opatření obecné povahy obecně hovořit o účastenství v řízení, přičemž v případě mimořádných opatření obecné povahy přijímaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví se nevede dokonce ani řízení, obecné soudy přesto nejsou s ohledem na shora zdůrazněný materiální přístup ke splnění podmínek odpovědnosti státu oprávněny zamítnout uplatněný nárok toliko z těchto formálních důvodů s odkazem na § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., neboť by tím fakticky vyloučily a popřely ústavně zaručené základní právo na náhradu škody, která – jak plyne z předchozích úvah – může být v konkrétním případě způsobena nejenom nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, ale rovněž nezákonným opatřením obecné povahy.

29. Ke stejnému závěru dospěl rovněž Nejvyšší soud, který ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023 konstatoval (bod 51), že navzdory tomu, „že se [...] *mimořádná opatření vydávají bez řízení a nemohou tak existovat účastníci řízení, ve kterých byla později zrušená mimořádná opatření vydána, může mít postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1*

*OdpŠk osoba, o jejichž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno, tedy osoba, jejíž práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena.*“ Ústavní soud považuje za případné rovněž navazující konkluze Nejvyššího soudu, z nichž vyplývá, že aktivní legitimace dle zákona č. 82/1998 Sb. je současně omezena na osoby, které využily v zákonem stanovené lhůtě všech procesních prostředků k ochraně svých práv (v daném případě žalobu dle § 13 pandemického zákona), čímž daly najevo, že příslušné opatření obecné povahy vnímají jako škodlivé a natolik zasahující do jejich práv, že se proti jeho vydání hodlají zákonnými prostředky bránit. Tento závěr je v souladu se shora předestřenými úvahami (srov. bod 24 tohoto nálezu), ovšem s opětovným zdůrazněním, že právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které by nemohly vést k účinné nápravě nebo by mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce, resp. že podle čl. 36 odst. 3 Listiny může vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným opatřením obecné povahy, přestože toto opatření nebylo formálně zrušeno nebo změněno, a to za předpokladu, že stěžovatelé nezákonnost nezavinili a že po nich nelze rozumně požadovat, aby uplatnili jiné opravné prostředky, než jaké zvolili.

30. Lze tedy shrnout, že jednotlivec, jemuž je v příčinné souvislosti s nezákonným opatřením obecné povahy způsobena materiální či nemateriální škoda (újma), může uplatnit ústavně garantovaný nárok na náhradu škody či přiměřené zadostiučinění postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., a to výjimečně i tehdy, nebylo-li dané opatření obecné povahy pro nezákonnost příslušným orgánem zrušeno nebo změněno.

#### ***V.b) Aplikace obecných východisek na nyní posuzovanou věc***

31. Ústavní soud přezkoumal ústavní stížnost prizmatem těchto kritérií a dospěl k závěru, že obecné soudy v nyní posuzované věci interpretovaly zákon č. 82/1998 Sb. v rozporu s ústavním imperativem zakotveným v čl. 36 odst. 3 Listiny a čl. 36 odst. 1 Listiny.

32. Jak vyplývá již ze shora provedené rekapitulace průběhu předchozího řízení, obvodní i městský soud odůvodnily odmítnutí nároku stěžovatelů tím, že předmětné mimořádné opatření není rozhodnutím ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., přičemž současně zdůraznily nedostatek aktivní legitimace související s tím, že stěžovatelé nebyli účastníky řízení, v němž bylo toto opatření vydáno. Oba tyto závěry je ovšem nutné s ohledem na shora vymezená obecná východiska odmítnout jako projev nepřípustného formalismu, který ve svém důsledku popírá ústavně garantované základní právo jednotlivce domáhat se náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci.

33. Ústavní soud přitom zohledňuje, že stěžovatelé postupovali od počátku aktivně a využili všechny dostupné procesní prostředky k ochraně svých práv, které po nich lze rozumně a spravedlivě požadovat. Řádně a včas se domáhali zrušení předmětného mimořádného opatření ve správním soudnictví, přičemž jim nelze klást k tíži, že tohoto výsledku nebylo dosaženo, a to jednoduše proto, že to tehdejší stav právní úpravy neumožňoval. Jak již bylo uvedeno výše, v nyní posuzovaném případě např. nebylo možné domáhat se zrušení již zrušeného mimořádného opatření, brojit proti mimořádnému opatření zásahovou žalobou, nebo se domáhat alespoň vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření poté, co bylo zrušeno (lze připomenout, že možnost deklarovat nezákonnost zrušeného mimořádného opatření umožnil až pandemický zákon).

34. Ústavní soud ověřil, že stěžovatelé se návrhem ze dne 26. 3. 2020 domáhali postupem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zrušení předchozího mimořádného opatření ze dne 18. 3. 2020. Jejich návrh byl ovšem odmítnut usnesením Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2020,



č. j. 15 A 31/2020-59, pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení bránící pokračování v řízení daný zrušením tohoto opatření navazujícím opatřením ze dne 27. 3. 2020. Toto usnesení přitom bylo následně zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, v němž kasační soud uvedl, že je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření (§ 95 odst. 2 o. s. ř. použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s). Nejvyšší správní soud konstatoval, že nepostupoval-li městský soud tímto způsobem, a naopak návrh odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, porušil tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

35. Návrh stěžovatelů byl ovšem v navazujícím usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, č. j. 15 A 31/2020-171, odmítnut. V pořadí druhé mimořádné opatření (ze dne 27. 3. 2020) bylo totiž zrušeno a nahrazeno třetím mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN, na něž navazovalo čtvrté mimořádné opatření ze dne 19. 5. 2020, č. j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN, které již účast otců u porodu nezakazovalo. Městský soud proto zohlednil, že zde netrvala situace, o které Nejvyšší správní soud pojednával ve shora uvedeném kasačním rozsudku, neboť již neexistovalo žádné mimořádné opatření, jehož přezkumu by se navrhovatelé mohli domáhat, a tudíž uzavřel, že není možný přezkum neexistujícího opatření obecné povahy (jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení) ani deklarace jeho nezákonnosti. Tyto závěry následně aproboval Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2021, č. j. 2 As 293/2020-44), jenž ve vztahu k druhému zmíněnému aspektu uvedl, že pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení za nezákonný zásah a přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového zásahu, nepřipustně by obcházely nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2634/18 ze dne 15. 1. 2019, podle něhož může správní soud ve výroku rozsudku určit nezákonnost pouze u zásahu). Pro úplnost je vhodné dodat, že možnost domáhat se vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy vnesl do právního řádu až § 13 odst. 4 pandemického zákona, což je ovšem v nyní posuzované věci, v níž byla mimořádná opatření přijímána postupem podle zákona o ochraně veřejného zdraví, bezpředmětné.

36. Tato procesní iniciativa dle Ústavního soudu jednoznačně prokazuje, že stěžovatelé učinili vše, co po nich lze ve světle shora citované nálezkové judikatury zdejšího soudu spravedlivě a rozumně očekávat s ohledem na zákonem stanovený požadavek zrušení nezákonného rozhodnutí (opatření obecné povahy), což současně znamená, že jim s ohledem na závěry plynoucí ze shora citované judikatury Nejvyššího soudu (srov. rozsudek 30 Cdo 414/2023, bod 51) svědčí rovněž aktivní legitimace dle zákona č. 82/1998 Sb., neboť využili v zákonem stanovené lhůtě všech dostupných procesních prostředků k ochraně svých práv. Lze tedy uzavřít, že případ stěžovatelů je právě tím případem, u něž je namíste připustit, že dotčené opatření obecné povahy nemuselo být zrušeno, neboť tohoto výsledku – jednoduše řečeno – nebylo vzhledem ke stavu právní úpravy fakticky možné dosáhnout.

37. Ústavní soud dále uvádí, že nemohly-li tedy civilní soudy v nyní posuzovaném případě vycházet z výroku rozhodnutí správního soudu, jenž – jak bylo vysvětleno výše – neměl jinou možnost, než návrhy stěžovatelů na zrušení předmětného mimořádného opatření či alespoň vyslovení jeho nezákonnosti z procesních důvodů odmítnout, měly v nastalé situaci posoudit otázku (ne)zákonnosti předmětného mimořádného opatření samy coby předběžnou otázku podle § 135 odst. 2 o. s. ř. (srov. usnesení IV. ÚS 722/23 ze dne 26. 4. 2023, bod 17).

38. Ústavní soud tento úkol ponechává s ohledem na zásadu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci na obvodním a potažmo též městském soudu, které by zde měly přiměřeně vycházet z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jenž se ustálil v oblasti správního soudnictví (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98; 740/2006 Sb. NSS).

39. Ústavní soud však považuje za vhodné upozornit na to, že v rámci posuzování obsahu opatření obecné povahy, a tedy i předmětného mimořádného opatření, je nutno důsledně zohlednit materiální kritérium v podobě testu proporcionality, jež zaručuje, že se do činnosti veřejné správy adekvátně promítnou ústavně zaručené základní práva a svobody, resp. odpovídá na otázku, zda správní orgán při přijetí opatření obecné povahy nalezl optimální rovnováhu mezi základními právy či mezi základním právem (zde především právo na rodinný život) a určitým veřejným statkem (zde ochrana veřejného zdraví), jež jsou v daném případě v kolizi. V rámci testu proporcionality je tedy soud povinen zkoumat, zda zásah do základního práva, k němuž dochází prostřednictvím příslušného opatření obecné povahy, má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Pokud některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, jedná se o důvod zakládající neústavnost, a tedy i nezákonnost opatření obecné povahy (jež by ve správním soudnictví vyústila v jeho zrušení – srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.).

40. Z předchozích úvah je přitom jasně patrné, že se zdejší soud neztotožňuje s kategorickým tvrzením městského soudu, že „*možnost otce být u porodu nepředstavuje základní právo*“. Ústavní soud je naopak toho názoru, že účast otce u porodu spadá (zejména) do rozsahu základního práva na rodinný život garantovaného čl. 32 Listiny a čl. 8 Úmluvy.

41. Narození dítěte je totiž bezesporu velmi významným, ne-li dokonce tím nejvýznamnějším okamžikem rodinného života, jehož společné prožití je s to posílit vzájemná a společná pouta mezi matkou, otcem a dítětem. Ústavní soud proto neakceptuje názor, že by právo matky, otce a dítěte být spolu v okamžiku porodu a chvílích bezprostředně následujících mělo zůstat mimo rámec ústavní ochrany. Tento závěr je ostatně v souladu s předchozí nálezovou judikaturou zdejšího soudu, v níž byla přítomnost otce u porodu označena za jeden z dílčích, v jistém smyslu nadstavbových prvků realizace rodičovského práva (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 3035/15 ze dne 12. 4. 2016, bod 22), které na úrovni ústavního pořádku souvisí (vedle shora zmíněných ustanovení Listiny a Úmluvy) 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.

42. Ústavní soud současně zohledňuje, že přítomnost otce u porodu má zásadní význam jak pro matku, která má v těchto náročných okamžicích někoho, kdo ji podporuje a koho může „držet za ruku“ [srov. shora cit. nálezy IV. ÚS 3035/15, bod 22; jak navíc potvrdil Evropský soud pro lidská práva, okolnosti porodu nesporně tvoří součást soukromého života matky (srov. rozsudek ve věci *Ternovszky proti Maďarsku* ze dne 14. 12. 2010, č. stížnosti 67545/09, bod 22), do jejíž výsostné dispoziční sféry tudíž patří i rozhodnutí, kdo jí bude v průběhu porodu nablízku, což ostatně vedle vnitrostátní právní úpravy obsažené v § 28 odst. 3 písm. e) bod 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů zdůrazňují i na mezinárodní úrovni přijatá doporučení Světové zdravotnické organizace], tak pro samotné dítě, které např. může v případě komplikovaného porodu a únavy matky těžit z přímého kontaktu s otcem (tzv. bonding, který je zařazen mezi doporučené postupy České neonatologické společnosti).

43. Lze tedy shrnout, že zakázal-li stát prostřednictvím předmětného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví přítomnost otců u porodu, nesporně tím "vpustil do hry" základní

práva. S odkazem na shora citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023 tedy platí, že vydáním tohoto mimořádného opatření byla dotčena práva stěžovatelů.

44. Otázkou ovšem zůstává, zda lze uvedené omezení či dotčení základních práv, k němuž došlo prostřednictvím předmětného mimořádného opatření, považovat za nepřípustné, tj. neústavní a v konečném důsledku tedy i nezákonné. Při nalézání odpovědi na tuto otázku budou obecné soudy povinny především posoudit, zda mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 3. 2020, jímž byl poskytovatelům zdravotních služeb s účinností od 28. 3. 2020 nařízen plošný zákaz umožnění přítomnosti třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení, s výjimkou porodu v případě rodiček, které jsou cizinkami a potřebují tlumočení, mají závažné duševní onemocnění, jsou neslyšící, nevidomé nebo mají jiné závažné zdravotní postižení, jakož i s výjimkou případů, kdy se očekává porod mrtvého plodu, dostalo shora předestřeným požadavkům plynoucím z testu proporcionality.

## VI. Závěr

45. Ústavní soud uzavřel, že obecné soudy v napadených rozhodnutích zjevně přehlížely skutečnosti nasvědčující splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu v materiálním slova smyslu a současně interpretovaly zákon č. 82/1998 Sb. způsobem, jenž přiznání náhrady škody fakticky vylučuje, čímž postupovaly v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 36 odst. 3 Listiny. Z uvedených důvodů Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

46. Úkolem obvodního soudu bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán shora vysloveným právním názorem Ústavního soudu.

***P o u ě n í: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).***

V Brně dne 22. května 2023

Jiří Zemánek  
předseda senátu