



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivany Kotrčové a soudkyň Mgr. Daniely Večerkové a JUDr. Miluše Farské ve věci

žalobkyně: **JUDr. I. N.**, narozená dne xxx
bytem xxx
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
žalované: **Česká republika - Ministerstvo zdravotnictví**, IČO 00024341
sídlem Palackého nám. 375/4, 128 01 Praha 2
za niž jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2

o omluvu a zaplacení 100 000 Kč s příslušenstvím,
k odvolání žalobkyně proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 16. 3. 2023,
č. j. 45 C 45/2022-62

takto:

- I. Rozsudek soudu I. stupně se **potvrzuje**.
- II. Žalobkyně je povinna zaplatit žalované náhradu nákladů odvolacího řízení ve výši 900 Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Napadeným rozsudkem soud I. stupně zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala uložení povinnosti žalované jednak zaslat k rukám právního zástupce žalobkyně omluvu v tomto znění:

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

„Vážená paní doktorko, v důsledku nezákonného ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví jste byla po dobu 5 dnů (od xxx 2021 do xxx 2021) vystavena nezákonně samoizolaci a byla zejména omezena Vaše svoboda pohybu, jakož i další práva. Za nezákonný zásah do Vašich práv se Vám tímto omlouváme, Ministr zdravotnictví“, jednak zaplatit žalobkyni částku 100 000 Kč spolu s úroky z prodlení ve výši 11,75 % ode dne 10.5.2022 do zaplacení (výrok I.), a dále žalobkyni uložil povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 900 Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku (výrok II.).

2. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, v jejichž důsledku se musela po dobu 5 dnů (od 29. 8. 2021 do 3. 9. 2021) podrobit nezákonně izolaci po svém návratu z Řecka. Povinnost samoizolace byla nařízena ochranným patřením ze dne 30. 7. 2021, jež bylo s účinností od 23. 8. 2021 zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením ze dne 17. 8. 2021, toto bylo zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením ze dne 30. 8. 2021, jež bylo posléze zrušeno a nahrazeno ochranným opatřením ze dne 10. 9. 2021. Žalobkyně napadla u správního soudu již prvně uvedené ochranné opatření, správní soud poté umožnil změnu žaloby tak, aby směřovala proti novému, prakticky identickému opatření, jež bylo soudem v části týkající se „samoizolace“ shledáno nezákonným a zrušeno.
3. Soud vzal za prokázané, že žalobkyně je advokátka, že dne xxx 2021 odcestovala z Prahy do Řecka a dne xxx 2021 se vrátila z Řecka do Prahy, dne xxx se podrobila testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, výsledek ze dne xxx byl negativní. Dne xxx .2021 se žalobkyně podrobila testu RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2, opět s negativním výsledkem. Dne 8.11.2021 žalobkyně předběžně uplatnila svůj nárok u žalované, požadovala omluvu a zadostiučinění 50 000 Kč, dne 9.11.2021 rozšířila nárokovanou částku zadostiučinění na 100 000 Kč. V rozsudku č.j. 30 Cdo 1339/2022-133 ze dne 10.8.2022 (ve věci žalobců Ing. L.D. a Bc. M.D. proti České republice – Ministerstvu zdravotnictví) Nejvyšší soud uvedl, že *„žalobce a), přestože nemohl být účastníkem správního řízení, jež vyústilo ve vydání nezákonného rozhodnutí, podmínku upravenou v § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. splňuje, byl-li na základě vlastní žaloby podané proti předmětnému rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. účastníkem řízení vedeného před správním soudem, v němž bylo toto rozhodnutí pro svou nezákonnost následně zrušeno.“*
4. Dále měl soud za prokázané, že ochranným opatřením ze dne 30.7.2021, č.j. MZDR/20599/2020-104/MIN/KAN Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „ZOVZ“) upravilo s účinností od 31. 7. 2021 povinnosti osob vstupujících na území České republiky, konkrétně v čl. I., bod 4. nařídilo „všem osobám, které pobývaly déle než 12 hodin v posledních 14 dnech na území států, které jsou na seznamu zemí s vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19, v bodu d) **nejdříve 5. den**, nejpozději však 14. den od vstupu na území České republiky se podrobit RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2, pokud orgán ochrany veřejného zdraví výjimečně nerozhodl o jiných karanténních opatřeních a jejich délce, a dále v bodu e) **podrobit se do doby výsledku RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 dle písmene d) samoizolaci podle bodu III.9**, tzn. omezení volného pohybu na nezbytně nutné minimum s výjimkou: a) cest nezbytně nutných k obstarávání základních životních potřeb a k zajištění péče o děti, b) cest nezbytně nutných k obstarávání k zajištění péče o zvířata, využívání nezbytných finančních a poštovních služeb, doplnění pohonných hmot; to neplatí pro osoby podle bodu I.8, c) akutních cest do zdravotnických zařízení, d) cest do zařízení sociálních služeb; to neplatí pro osoby podle bodu I.8, e) cest za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí; to neplatí pro osoby podle bodu I.8, f) pohřbů, to neplatí pro osoby podle bodu I.8. Dle bodu I.5. neplatí bod I.4 pro osoby uvedené v bodě I.10, není-li dále stanoveno jinak, a bod I.4 písm. b), d) a e) dále neplatí pro: a) očkované osoby s národním certifikátem o provedeném očkování podle bodu III.5,

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

b) občany ČR a občany EU, kteří jsou očkovány osobami s národním certifikátem o dokončeném očkování a c) osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19. Totožná ustanovení (pouze s tím, že samoizolace byla upravena v bodě III.10.) obsahovalo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17.8.2021, č.j. MZDR-20599/2020-109/MIN/KAN, účinné od 23.8.2021, ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 30.8.2021, č.j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN, účinné od 1. září 2021, a ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 10.9.2021, č.j. MZDR 20599/2020-116/MINI/KAN účinné od 11. září 2021. Sdělením Ministerstva zdravotnictví z 30.7.2021 byl vydán seznam zemí s nízkým, středním a vysokým rizikem nákazy onemocnění COVID-19, v kategorii zemí s vysokým rizikem nákazy byla i Řecká republika. Rozsudkem Městského soudu v Praze č.j. 3A 91/2021 – 149 ze dne 20.10.2021 bylo (mj.) zrušeno shora uvedené ochranné opatření z 11. 9. 2021 v části I.4, písm. d) ve slovech „nejdříve 5. den“ a v části I. 4, písm. e), s účinností od 1. 11. 2021. Návrh na zrušení ochranného opatření ze dne 15.10.2021, č.j. MZDR 20599/2020-124/MIN/KAN, v rozsahu slov „Řecká republika“ soud odmítl. V uvedeném řízení před správním soudem žalobkyně opakovaně reagovala na vydání nových ochranných opatření (upravujících totožný okruh problematiky a vydaných a rušených v krátkém časovém sledu od podání návrhu dne 3. 8. 2021) a seznamů zemí úpravami svého původního návrhu, tak, že naposledy napadla obsahově odpovídající ustanovení ochranného opatření ze dne 10. 9. 2021 a seznamu zemí ze dne 15. 10. 2021. Správní soud shledal, že ačkoliv není vyloučena možnost omezení základních práv a svobod opatřeními obecné povahy, musí mít primární povinnost ukládaná adresátům těchto opatření zákonný základ, zde však byl formou opatření obecné povahy zaváděn a definován nový institut („samoizolace“) omezující ústavně garantovaná základní práva a svobody osob, která mohou být ukotvena a definována jen v zákoně, proto žalobě vyhověl co do napadané minimální doby samoizolace a samoizolace samotné.

5. Právně soud I. stupně věc posuzoval dle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“), který je speciálním předpisem k občanskému zákoníku. Uplatněný nárok nelze posuzovat dle zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, neboť dle něj stát odpovídá pouze za škodu způsobenou činností při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2022, č. j. 70 Co 32/2022-310). Dle OdpŠk stát odpovídá za újmu při současném splnění tří podmínek: 1) nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup (odpovědnostní titul), 2) vznik škody, 3) příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Pokud se činnost orgánu veřejné moci projevila vydáním mimořádného opatření (opatření obecné povahy), nelze odpovědnost za vydání takového opatření posuzovat jako odpovědnost za nesprávný úřední postup (srov. rozsudky Nejv. soudu ze dne 19. 11. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3542/2018, a ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2120/2000, nebo usnesení Nejv. soudu ze dne 16. 5. 2012, 28 Cdo 3013/2011), a na nárok lze pohlížet pouze jako na nárok z nezákonného rozhodnutí. Ze žaloby nebylo zřejmé, zda je uplatňován nárok z opatření ze dne 30.7.2021 nebo ze dne 17.8.2021 či ze všech na ně navazujících opatření, která byla předmětem přezkumu u správního soudu. Soud přesto zkoumal, zda opatření přijatá žalovanou mají povahu individuálního rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým orgán veřejné moci v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy, a uzavřel, že tomu tak není. Mimořádná opatření byla vydána podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ZOVZ v beznávrhovém řízení, které nemá účastníky a ve kterém není rozhodováno o právech a povinnostech konkrétních osob.
6. Soud I. stupně poté žalobu zamítl jak proto, že opatření přijatá žalovanou nejsou odpovědnostním titulem ve smyslu OdpŠk, tak proto, že žaloba vykazuje nedostatky ve vymezení odpovědnostního titulu (není zřejmé, újmy způsobené jakým z řady mimořádných opatření se žalobkyně domáhá) a není v ní tvrzena a doložena nemajetková újma, tedy dopady samoizolace do osobnostní sféry

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

žalobkyně (újma byla tvrzena jen obecně). Tyto nedostatky byly odstranitelné při ústním jednání postupem dle § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“), poučení k doplnění tvrzení a označení důkazů však žalobkyni nemohlo být poskytnuto, když se k jednání nedostavila. Soud dodal, že i kdyby byly shledány všechny podmínky odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu, nebylo by možné vycházet z porovnání s případy, na něž odkazovala žalobkyně, jež se týkaly dlouhotrvajícího nezákonného trestního stíhání a nezákonné vazby, a poukázal na to, že u nezákonné vazby či výkonu trestu odnětí svobody soudní praxe přiznává zadostiučinění 500 až 1 500 Kč denně. Ani rozsudkem Nejv. soudu ze dne 21.4.2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, z nějž vyplývá, že mimořádná opatření mohou být odpovědnostním titulem, není dotčen druhý důvod zamítnutí žaloby.

7. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 142 odst. 1 o.s.ř. a přiznal úspěšné žalované náhradu nákladů nezastoupeného účastníka dle § 151 odst. 3 o.s.ř. a vyhlášky č. 254/2015 Sb. za 3 úkony po 300 Kč.
8. Proti rozsudku podala včasné odvolání žalobkyně. Uvedla, že soud založil napadené rozhodnutí na tom, že mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu OdpŠk, tento právní závěr zaujaly i další senáty obvodního soudu a byl potvrzován i senáty Městského soudu v Praze. Pro četnost těchto závěrů se žalobkyně a její právní zástupce omluvili z jednání před soudem I. stupně. Žalobkyně věděla, že tento právní názor může být zvrácen jen ze strany Nejvyššího nebo Ústavního soudu, což se též stalo rozsudkem Nejv. soudu ze dne 21. 4. 2023 sp. zn. 30 Cdo 414/2023, v němž se Nejv. soud ztotožnil s argumentací žalobkyně. Pokud tedy soud v této věci uzavřel, že posuzovaná opatření nejsou rozhodnutími ve smyslu OdpŠk, posoudil věc právně nesprávně. Byť v tomto případě nebylo opatření, které bylo účinné v době zásahu do práv žalobkyně (ve dnech 29. 8. 2021 až 3. 9. 2021) vydáno podle pandemického zákona, ale podle ZOVZ, je na místě věc posoudit obdobně. Žalobkyně doložila, že předmětné opatření napadla, a že na základě jejího návrhu byl vydán rozsudek č.j. 3A 91/2021-149. Z popisu skutkového stavu, tak jak jej žalobkyně předložila soudu I. stupně, jakož i z textu požadované omluvy, je zřejmé, že nezákonná opatření, kterými bylo zasaženo do jejích práv, jsou opatření ze dne 17. 8. 2021 a ze dne 30. 8. 2021. Z rozsudku č.j. 3A 91/2021-149 je potom zřejmé, že žalobkyně napadla u správního soudu pro nezákonnost (zejména povinnosti podrobit se samoizolaci) již opatření ze dne 30. 7. 2021, a později změnila svůj návrh v souladu s tím, jak opatření byla rušena a nahrazována novými. Městský soud nejprve návrh odmítnul, ale Nejvyšší správní soud rychle zareagoval na to, že se žalobkyně právě vrátila ze zahraničí a je vystavena povinné samoizolaci, a rozsudkem č.j. 4 As 273/2021-54 ze dne 1. 9. 2021 odmítavé usnesení Městského soudu zrušil. Na to žalobkyně zareagovala další změnou žaloby, a následně byl 20. 10. 2021 vydán rozsudek, kterým bylo zrušeno aktuálně platné opatření ze dne 10. 9. 2021. Žalobkyně si je vědoma, že striktně vzato nebyla zrušena právě ta 2 opatření, která byl účinná v době, kdy se vrátila ze zahraničí do ČR a byla vystavena samoizolaci, nicméně jednalo se o nedostatek možnosti soudního přezkumu opatření obecné povahy, na něž žalobkyně poukázala v bodě 19 žaloby. Nejistotu ohledně toho, jak postupovat v podobných věcech, odstranil náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3319/22 ze dne 22. 5. 2023, dle nějž je v takových případech na místě, aby si soud rozhodující o nároku podle OdpŠk posoudil zákonnost daného opatření sám (v tomto případě to není nic těžkého). Žalobkyně v souladu s touto judikaturou splnila všechna kritéria pro přiznání náhrady nemajetkové újmy za zásah do jejích práv nezákonnou samoizolací. Soud I. stupně se zřejmě snažil po vydání rozsudku Nejv. soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023 upravit odůvodnění napadeného rozsudku (tak, že by vlastně žalobkyni nevyhověl, ani kdyby měl jiný právní názor na odpovědnostní titul). Není zřejmé, o čem chtěl soud žalobkyni poučovat dle § 118a o.s.ř. Pokud měl za to, že žalobkyně jasně netvrdila, na základě jakého zákonného opatření jí vznikla újma, měl vydat usnesení podle § 43 o.s.ř. Žalobkyně též soudu před jednáním písemně sdělila, že pokud by bylo zapotřebí jakékoli doplnění či upřesnění, je připravena promptně reagovat.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

Žalobkyně nesouhlasí s tím, že její tvrzení ohledně způsobené újmy byla nedostatečná, když újmu popsala v podané žalobě (zejména od bodu 25 dále), kde poukázala i na judikaturu správních soudů, podle které je podobné omezení svobody pohybu závažným zásahem do práv jednotlivce (rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ad 1/2021-30), a rozvedla ji též ve vyjádření ze dne 9. 3. 2023. Žalobkyně proto navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek změnil tak, že žalobě v plném rozsahu vyhovějí, a přizná žalobkyni náhradu nákladů odvolacího řízení.

9. Žalovaná uvedla, že napadený rozsudek je správný. Události jako plošná epidemie ohrožující celé obyvatelstvo České republiky jsou vyšší mocí, lze je jen obtížně předvídat a zvyšují nároky na rychlou reakci státu spočívající v přijímání ochranných opatření. I ve starší judikatuře nalezneme na věc aplikovatelná rozhodnutí, např. Nejvyšší správní soud Československé republiky v nález ze dne 14. 2. 1927 č. 2905 poukázal na přednostní ochranu zdraví a života obyvatelstva v době šíření lokální epidemie. Obdobně vyznívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve věci O. proti Turecku z 30.11.2004, č. stížnosti 48939/99 a ve věci B. proti R. z 20.3.2008, č. stížnosti 15339/02. Stát má v případě hrozícího nebezpečí nejen právo, ale dokonce povinnost přijímat adekvátní opatření za účelem ochrany nejvyšších hodnot, jež mají z povahy věci přednost před jinými zájmy a hodnotami. Postupoval-li stát v této souvislosti přiměřeně a nejlepším možným způsobem zohledňujíc odborná stanoviska, způsobem a v souladu s principem ochrany života a zdraví člověka a lidské společnosti jako nejvyšší hodnoty, a zároveň i s principem prevence a předběžné opatrnosti, nelze jej volat k odpovědnosti za tvrzenou škodu či nemajetkovou újmu na straně jednotlivců, kteří své vlastní zájmy staví nad nejvyšší zájem celku. V českém právním řádu platila před vypuknutím pandemie speciální právní úprava, tzv. „krizový zákon“ č. 240/2000 Sb. (dále jen „KZ“), který byl podkladem pro novou speciální úpravu v zákoně č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění Covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů („pandemický zákon“, dále jen „PZ“). Jak KZ, tak PZ počítá pouze se škodou ve stanovených případech, nikoliv se skutečnou škodou bez dalšího, ušlým ziskem či dokonce nemateriální újmu. Porovnáme-li ustanovení o náhradě škody v KZ a PZ, stát se v případě pandemie Covid-19 rozhodl rozšířit rozsah pomoci ve sféře skutečné škody. Výklad, dle něž by měla subjektům náležet „další“ náhrada škody dle ustanovení OdpŠk, jež byla přijímána pro zcela odlišné případy, je nepřipustně extenzivní. Je nutno odlišit události a okolnosti krizových situací mimo vliv státu a jejich řešení ze strany státu zaměřená na ochranu primárních hodnot a nejvyššího zájmu celku a veškerá další standardní (nekrizová) rozhodnutí a úřední postupy dotýkající se výlučně konkrétních individuálních subjektů, jichž se týká úprava v OdpŠk. Z povahy věci je nepřipustné, v rozporu s dobrými mravy a obecnou představou o spravedlnosti, aby opatření přijímaná za účelem ochrany života a zdraví obyvatel vedla k subjektivním nárokům na náhradu skutečné škody, ušlého zisku i nemajetkové újmy. Aby přicházela v úvahu aplikace OdpŠk, muselo by zde existovat individuální rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým správní orgán v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků správního řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy. Mimořádná opatření jsou (minimálně optikou OdpŠk) (jiným) právní předpisem, a náhradu škody způsobenou právním předpisem dle ustanovení OdpŠk uplatňovat nelze. I pokud bychom na mimořádná opatření nenahlíželi jako na právní předpis, nejde o rozhodnutí ve smyslu OdpŠk, což vyplývá i z textu § 171 správního řádu. Opatření obecné povahy představují zvláštní úkony správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem, nelze je však považovat za rozhodnutí správního orgánu, neboť neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech. Mimořádná opatření žalované tedy nespĺňují kritérium § 5 OdpŠk jak z důvodu svého všeobecného a celostátního dopadu, tak proto, že neurčují práva a povinnosti konkrétních osob. Ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud v usnesení ze dne 22.4.2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Aplikace ustanovení OdpŠk je proto v posuzovaném případě vyloučena bez dalšího. Dalším důvodem pro zamítnutí žaloby je absence aktivní legitimace žalobkyně ve smyslu § 7 OdpŠk, když řízení podle částí šesté správního řádu nemá účastníky a není v něm rozhodováno o právech a povinnostech individuálně určených osob,

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

toto vyplývá z § 94a odst. 2 věta druhá ZOVZ. Osobou aktivně legitimovanou k náhradě škody způsobené dotčenými opatřeními dle OdpŠk nemůže být ani osoba, která by se správní žalobou domáhala zrušení mimořádných opatření. Ústavní soud dovodil, že čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přiznává nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem pouze za splnění zákonem stanovených obecných podmínek, mezi něž náleží rovněž podmínka aktivní věcné legitimace poškozeného ve smyslu § 7 odst. 1 OdpŠk (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2008, sp. zn.

I. ÚS 216/07). Předpoklady pro odpovědnost státu dle OdpŠk musí být splněny kumulativně, nesplnění byt' jednoho z nich vede k zamítnutí nároku na náhradu škody (srov. rozhodnutí Nejv. soudu sp. zn. 25 Cdo 773/2004 ze dne 23.2.2005, sp. zn. 28 Cdo 4231/2010 ze dne 9.11.2011). Aby bylo možno rozhodnutí pokládat za nezákonné, musí jít zásadně o rozhodnutí pravomocné (či vykonatelné bez ohledu na právní moc) a musí být zrušeno nebo změněno pro nezákonnost v době, kdy mělo zamýšlené právní účinky ve smyslu právní moci nebo vykonatelnosti (viz rozsudek Nejv. soudu sp. zn. 30 Cdo 443/2013), přičemž soud v řízení o odpovědnosti dle OdpŠk nemůže sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení ani jako otázku předběžnou (srov. rozsudek Nejv. soudu ze dne 30.8.2012, sp. zn. 29 Cdo 2778/2010). Mimořádná opatření, od kterých žalobkyně dovozuje škodu, nebyla pravomocně pro nezákonnost změněna či zrušena, není proto splněna ani první z kumulativních podmínek odpovědnosti žalované dle § 8 odst. 1 OdpŠk, tedy odpovědnostní titul. Žalobkyně též odpovídajícím způsobem netvrdila a neprokázala vznik tvrzené újmy, k jednání soudu I. stupně se nedostavila, a nemohla jí tak být poskytnuta poučení dle § 118a odst. 1 a 3 o.s.ř. Žalovaná proto navrhla, aby odvolací soud potvrdil napadený rozsudek jako věcně správný a žalované přiznal náhradu nákladů odvolacího řízení.

10. Odvolací soud přezkoumal z podnětu podaného odvolání při nařízeném jednání napadený rozsudek, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 212 a § 212a o.s.ř.) a aniž doplňoval dokazování, dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
11. Odvolací soud nesouhlasí se závěrem soudu I. stupně, že v dané věci nebylo zřejmé, jakými z řady opatření vydaných žalovanou měla být žalobkyni dle žalobních tvrzení způsobena újma. Z textu žaloby (zejména odstavce 19.) je nepochybné, že žalobkyně za „odpovědnostní titul“ považuje ta opatření, na jejichž základě se podrobila samoizolaci, tzn. opatření ze dne 17. 8. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-109/MIN/KAN (účinné v době návratu žalobkyně z Řecka do ČR) a opatření ze dne 30. 8. 2021 č.j. MZDR 20599/2020-114/MIN/KAN (na jehož základě samoizolace žalobkyně pokračovala). Ostatní opatření (buď časově předcházející nebo naopak následující) bylo v žalobě zmiňována v rámci vysvětlení, že v r. 2021 bylo v rychlém časovém sledu postupně vydáno několik obsahově stejných opatření, žalobkyně se žalobou bránila již prvním z nich (opatření ze dne 30. 7. 2021), žalobu poté změnila v závislosti na nahrazování tohoto opatření opatřeními dalšími, a domohla se až částečného zrušení opatření ze dne 10. 9. 2021 (což zjistil i soud I. stupně z rozsudku Městského soudu v Praze ve věci 3A 91/2021). Žalobkyně v odvolání případně poukázala na to, že pokud soud I. stupně skutečně považoval žalobu v této části za neurčitou, měl se pokusit o odstranění vad žaloby postupem dle § 43 o.s.ř., což neučinil. Odvolací soud neurčitost žaloby, a tedy ani důvody pro postup dle § 43 o.s.ř., neshledává.
12. Soud I. stupně učinil správná skutková zjištění z těch důkazů, jež byly stranami v řízení označeny a při jednání provedeny. Při právním hodnocení soud I. stupně správně vycházel z toho, že v projednávané věci přichází v úvahu odpovědnost státu dle OdpŠk, v daném případě nepřipadá v úvahu posouzení nároku dle ustanovení KZ. Odpovědnost za nemajetkovou újmu dle OdpŠk potom nevylučují ani ustanovení PZ o náhradě skutečné škody.
13. Závěr soudu I. stupně, že opatření obecné povahy vydané Ministerstvem zdravotnictví nelze

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

považovat za rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) OdpŠk, však neobstojí v kontextu aktuální judikatury Nejvyššího soudu (zejména rozsudek ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023) a Ústavního soudu (nález ze dne 22. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 3319/22).

14. V rozsudku Nejv. soudu ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že opatření obecné povahy (vydaná Ministerstvem zdravotnictví, ať už na základě ZOVZ nebo na základě pozdějšího PZ) je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu OdpŠk bez ohledu na to, pro jak rozsáhlé území byla vydána, 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. Z uvedeného rozsudku dále plyne, že postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 OdpŠk lze přiznat osobě, která sice nemohla být účastníkem správního řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, neboť jí zákonná úprava postavení účastníka řízení nepřiznávala, ale byla žalobcem v řízení před správním soudem, v němž bylo dané správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno. Vzhledem k tomu, že se posuzovaná 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 OdpŠk osoba, o jejichž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno, tedy osoba, jejíž práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena. Současně se však musí jednat o osobu, která využila v zákonem stanovené lhůtě možnost podat pro následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu dle § 13 PZ. Teprve využitím tohoto prostředku k ochraně práv dává poškozený v souladu se zákonem najevo, že příslušné mimořádné opatření vnímá jako škodlivé a natolik zasahující do jeho práv, že se proti jeho vydání hodlá zákonnými prostředky bránit, bez ohledu na to, zda taková žaloba ke zrušení mimořádného opatření skutečně vedla, či nikoliv. Nejv. soud poukázal na ustanovení § 8 odst. 3 OdpŠk, který nejde-li o případ zvláštního zřetele hodný, vyžaduje využití v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje. Dle tohoto zákonného ustanovení přitom rovněž není podmínkou vzniku nároku na náhradu újmy, že využití procesních prostředků k ochraně práv poškozeným skutečně ke zrušení nezákonného rozhodnutí (opatření obecné povahy) vedlo, tedy že ke zrušení opatření došlo přímo na návrh osoby, která se odškodnění způsobené újmy domáhá.
15. V daném případě bylo prokázáno, že se žalobkyně proti opatřením Ministerstva zdravotnictví, na jejichž základě byla povinna se podrobit samoizolaci, bránila návrhem na zrušení části opatření dle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), podaným ke správnímu soudu. Návrh byl podán ve lhůtě 1 roku dle § 101b s.ř.s. Z této skutečnosti vyplývá, že žalobkyni je třeba (s ohledem na rozhodnutí Nejv. soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023) považovat ve vztahu k těmto opatřením za účastníka řízení ve smyslu § 7 OdpŠk, a že žalobkyně má aktivní věcnou legitimaci domáhat se náhrady újmy způsobené těmito opatřeními.
16. Pokud jde o otázku nezákonnosti uvedených opatření, odvolací soud nepřehlédl, že opatření, jehož část byla rozhodnutím správního soudu zrušena, bylo opatření ze dne 10. 9. 2021, jež nabylo účinnosti až po období samoizolace žalobkyně. Naproti tomu opatření ze dne 17. 8. 2021 a 30. 8. 2021 nebyla pro nezákonnost zrušena soudem, ale zanikla tím, že byla nahrazena opatřeními pozdějšími. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3319/22 (dle nějž jednotlivec, jemuž je v příčinné souvislosti s nezákonným opatřením obecné povahy způsobena újma, může uplatnit ústavně garantovaný nárok na náhradu škody či přiměřené zadostiučnění postupem dle OdpŠk výjimečně i tehdy, nebylo-li dané opatření obecné povahy pro nezákonnost příslušným orgánem zrušeno nebo změněno) však odvolací soud považuje za nezákonná rozhodnutí ve smyslu OdpŠk i opatření ze dne 17. 8. 2021 a 30. 8. 2021, neboť obsahují obsahově totožná ustanovení týkající se „samoizolace“, jako ta část opatření ze dne 10. 9. 2021, jež byla zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021 sp. zn. 3A 91/2021. Závěry správního soudu o nezákonnosti části opatření ze dne 10. 9. 2021 lze proto nepochybně vztáhnout

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

i na korespondující části opatření ze dne 17. 8. 2021 a ze dne 30. 8. 2021. I předchozí opatření vydaná žalovanou přitom žalobkyně napadla návrhem na jejich částečné zrušení, a důvodem, proč nedošlo ke zrušení opatření dřívějších (a proč žalobkyně svůj návrh měnila) bylo opakované nahrazování starších opatření opatřeními novějšími, které neumožnilo správnímu soudu rozhodnout o návrhu žalobkyně ještě v době platnosti opatření původního.

17. Podmínka odpovědnosti státu za újmu spočívající v existenci nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) OdpŠk a § 7 odst. 1 OdpŠk byla proto v dané věci splněna.
18. Dále se odvolací soud zabýval další podmínkou odpovědnosti státu za újmu, a sice vznikem nemajetkové újmy žalobkyně (jež dle soudu I. stupně nebyla dostatečně tvrzena a prokázána).
19. Podle § 31a odst. 1 OdpŠk bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.
20. Nemajetková újma není zákonem definována, dle odborné literatury i judikatury (např. rozsudek Nejv. soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014) ze samotné podstaty nemajetkové újmy plyne, že spočívá v oprávněně úkorném pocitu poškozeného, do jehož práv bylo zasaženo (např. v duševních útrapách). Zatímco v případě porušení práva na přiměřenou délku řízení se vychází z vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy (srov. stanovisko Nejv. soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010), mimo oblast újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení není třeba vznik nemajetkové újmy dokazovat v situacích, kdy je zjevné, že by stejnou újmu utrpěla jakákoli osoba, která by byla danou skutečností postižena. Kromě výše uvedených výjimek musí poškozený vznik újmy nejen tvrdit, ale i prokázat. Vznik nemajetkové újmy se zpravidla dovodí tehdy, jestliže by jakákoliv osoba ve stejném postavení jako poškozený mohla výkon veřejné moci (nebo jeho absenci) a jeho následky vnímat úkorně. Za nemajetkovou újmu je třeba považovat utrpení na těch nehmotných hodnotách, které se dotýkají morální integrity poškozené osoby (zejména její důstojnost, čest, dobrá pověst, ale i jiné hodnoty, které se zpravidla promítají i v niterném životě člověka – svoboda pohybu, rodinný život apod.). Dospěje-li soud v konkrétním případě k závěru, že žádná z těchto složek nemohla být významným způsobem v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu negativně dotčena, je namístě závěr o tom, že nedošlo ke způsobení nemajetkové újmy.
21. Dle obsahu žaloby a jejích doplnění žalobkyně svou nemateriální újmu vzniklou v důsledku nezákonného opatření žalované specifikovala takto: žalobkyně byla nucena setrvat 5 dní doma v situaci, kdy se po měsíci vrátila z pobytu v zahraničí, potřebovala se věnovat výkonu advokacie a správě nemovitostí, které v ČR vlastní (obojí je spojeno s potřebou osobních schůzek, předáváním podkladů a klíčů apod.), ale nic z toho nemohla a byla odkázána pouze na telefon a e-mail. Protože žalobkyně nemohla opustit bydliště, přišla o klienty, kteří vyžadovali osobní setkání a jejich věc nesnesla odkladu. Jednalo se o vážné omezení svobody pohybu a dalších práv, které citelně zasáhlo do života žalobkyně, navíc nařízení samoizolace bez zákonného podkladu v žalobkyni vyvolalo pocity beznaděje a zoufalství, neboť s ohledem na lhůtu 3 měsíce ve správním soudnictví se nepodařilo zásahu předejít. Žádné důkazy k prokázání konkrétních negativních dopadů nezákonného opatření (povinnosti „samoizolace“) do svých práv a osobnostní sféry žalobkyně neoznačila a soud I. stupně ji k upřesnění tvrzení o nemajetkové újmě ani k označení důkazů k jejímu prokázání nevyzýval.
22. Podle § 118a odst. 1 o.s.ř. ukáže-li se v průběhu jednání, že účastník nevylicil všechny rozhodné skutečnosti nebo že je uvedl neúplně, předseda senátu jej vyzve, aby svá tvrzení doplnil, a poučí jej, o čem má tvrzení doplnit a jaké by byly následky nesplnění této výzvy. Podle § 118a odst. 3 o.s.ř.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

zjistí-li předseda senátu v průběhu jednání, že účastník dosud nenavrhl důkazy potřebné k prokázání všech svých sporných tvrzení, vyzve jej, aby tyto důkazy označil bez zbytečného odkladu, a poučí jej o následcích nesplnění této výzvy. Z textu ustanovení § 118a odst. 1 a 3 o.s.ř. a též z konstantní judikatury (např. usnesení Nejv. soudu ze dne 6. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3316/2011, rozsudek Nejv. soudu sp. zn. 32 Cdo 2528/2010 ze dne 23. 5. 2012, usnesení Nejv. soudu sp. zn. 32 Cdo 685/2016 ze dne 10. 8. 2016, rozsudek Nejv. soudu ze dne 20. 6. 2018, sp. zn. 30 Cdo 2520/2016) vyplývá, že poučení o povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní dle § 118a o.s.ř. soud poskytuje jen při jednání. Znamená to, že účastník, který se nedostavil k jednání včas a nepožádal z důležitého důvodu o odročení, tím soudu znemožnil, aby mu poskytl poučení podle § 118a o.s.ř., jestliže soud projednal věc v nepřítomnosti takového účastníka v souladu s § 101 odst. 3 o.s.ř. Nemohl-li soud poskytnout účastníku poučení dle citovaného ustanovení proto, že se účastník nedostavil k jednání, není oprávněn a povinen mu sdělovat potřebná poučení jinak a není ani povinen jen z tohoto důvodu odročovat jednání. Účastník, který se jednání neúčastnil, dobrodlně poučení podle § 118a o.s.ř. ztrácí.

23. Nebylo tedy povinností soudu I. stupně žalobkyni, která se z jednání soudu omluvila (a souhlasila s tím, aby soud jednal v nepřítomnosti její a jejího právního zástupce), informovat mimo jednání o potřebě „upřesnění či doplnění“, jak žalobkyně požadovala ve svém podání ze dne 9. 3. 2023. Soud I. stupně tím, že žalobkyni nepoučil o potřebě konkretizovat tvrzení o způsobené újmě a tato tvrzení prokázat, nezatížil řízení žádnou vadou (jak výše uvedeno, žalobkyně poskytnutí takového poučení sama znemožnila), a nebylo tedy ani povinností odvolacího soudu napravovat postup soudu I. stupně tím, že poučení poskytne sám (ostatně i jednání odvolacího soudu proběhlo dle § 101 odst. 3 o.s.ř. v nepřítomnosti žalobkyně a jejího právního zástupce).
24. I odvolací soud tudíž shledává, že žalobkyně neprokázala žádné specifické okolnosti týkající se dopadu nezákonného opatření do své osobní sféry. Žalobkyně neuvedla žádná konkrétní tvrzení o tom, jak 5 dní samoizolace strávila, např. zda v kruhu rodiny či zcela sama, v jakých konkrétních setkáních (jež nespádala pod výjimky ze samoizolace uvedené v čl. III.10 ochranného opatření) jí samoizolace zabránila, atd. Nebyla prokázána její obecná tvrzení, že kvůli nařízené samoizolaci přišla o blíže neuvedené klienty, kteří se právě v období oněch 5 dnů měli dožadovat osobní schůzky. K tvrzením žalobkyně ohledně omezení při výkonu advokacie a správě nemovitostí odvolací soud poukazuje na to, že nařízená samoizolace žalobkyně trvala jen 5 dní, žalobkyně byla po tuto dobu omezena ve výkonu své advokátní činnosti a správě nemovitostí pouze ve vztahu k případným osobním setkáním, sama uvedla, že v daném období měla přístup k prostředkům komunikace na dálku (telefon, e-mail), nebyla tedy zbavena možnosti kontaktu se spolupracovníky, kolegy, klienty i úřady touto cestou, a žádná konkrétní tvrzení o tom, jakého osobního jednání se právě z důvodu pětidenní samoizolace nemohla zúčastnit, žalobkyně neuvedla. S přístupem k internetu mohla žalobkyně využít i možnosti videokonference, když v r. 2021 již bylo konání on-line schůzek, konferencí, přednášek atd. běžné.
25. Odvolací soud se zabýval i tím, zda nelze vznik nemajetkové újmy žalobkyně dovodit již z toho, že jí na základě nezákonného rozhodnutí byla povinnost samoizolace (tedy opatření omezující svobodu pohybu) nařízena, a zda žalobkyně již samotnou skutečností, že jí bez opory v zákoně bylo správním orgánem takové omezení nařízeno a žalobkyně mu měla přizpůsobit své jednání, nemohla pociťovat natolik úkorně (např. pociťovat z tohoto důvodu beznaděj a zoufalství), že jí již tím vznikla nemajetková újma (tzn. zda by zjevně stejnou újmu utrpěla jakákoli osoba, jež by byla v daném období povinností 5denní samoizolace dle ochranného opatření žalované postižena).
26. Odvolací soud v této souvislosti (i vzhledem k tomu, že se žalobkyně dovolávala analogie svého případu s újmu způsobenou nezákonným trestním stíháním) porovnal možné zásahy samoizolace do práv žalobkyně se zásahy způsobenými nezákonným trestním stíháním a nezákonným výkonem

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

vazby.

27. Pro zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným trestním stíháním, platí (dle rozsudku Nejv. soudu sp. zn. 30 Cdo 3870/2012 ze dne 26. 11. 2013) že soudy při stanovení formy či výše zadostiučinění vychází především z povahy trestní věci, z délky trestního stíhání, a především dopadů trestního stíhání do osobnostní sféry poškozené osoby.
28. Z rozsudku Nejv. soudu sp. zn. 30 Cdo 914/2011 ze dne 31. 5. 2012 vyplývá, že při úvaze o formě a výši odškodnění v případě nezákonného omezení osobní svobody je třeba přihlídnout ke třem základním kritériím, kterými zpravidla jsou: povaha trestní věci, celková délka omezení osobní svobody a následky v osobní sféře poškozené osoby. Samotné držení ve vazbě má z povahy věci negativní dopady do svobody pohybu či do práva na soukromí, a v tomto ohledu výkon vazby sám o sobě působí újmu na základních právech, svobodách a důstojnosti dotčené osoby. Adekvátním odškodněním je částka v rozmezí 500 Kč až 1 500 Kč za jeden den trvání vazby, v jejímž rámci soud promítne jiné, zde uvedené a popřípadě neuvedené okolnosti svého posuzování.
29. Odvolací soud konstatuje, že jak nezákonné trestní stíhání, tak nezákonná vazba zasahují především do cti a dobré pověsti poškozeného, znamenají jeho společenskou dehonestaci. V případě nezákonného trestního stíhání může újmu působit rovněž stav nejistoty ohledně výsledku řízení (možný trest). K těmto zásahům do práv však v případě opatření ministerstva zdravotnictví vydaných na základě ZOVZ nedochází, dovozování analogie v tomto směru je nepřipadné.
30. Určitou podobnost posuzovaného případu s nezákonnou vazbou lze shledat v tom, že oba typy nezákonných rozhodnutí představují zásah do svobody pohybu. V případě samoizolace se však jedná o zásah nesrovnatelně nižší intenzity, neboť narozdíl od vazby, samoizolace měla být vykonávána v domácím prostředí, bez zásahu do soukromí spočívajícího v průběžné kontrole dotčené osoby a bez stanoveného denního režimu, s neomezenými možnostmi komunikace na dálku. Ochranné opatření navíc stanovilo řadu výjimek, jež umožňovaly i v době samoizolace osobní obstarání určitých záležitostí (obstarání základních životních potřeb, zajištění péče o děti a o zvířata, využívání nezbytných finančních a poštovních služeb, doplnění pohonných hmot, akutní cesty do zdravotnických zařízení, cesty do zařízení sociálních služeb, cesty za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, pohřby). S přihlédnutím k těmto skutečnostem, dále k tomu, že nařízená samoizolace žalobkyně trvala po dobu pouhých 5 dnů a že k ní došlo v době zvýšeného rizika šíření onemocnění Covid 19, kdy k určité zdrženlivosti v osobním setkávání měla vést již běžná obezřetnost, ohleduplnost a prevenční povinnost ve vztahu ke zdraví svému i ostatních (poslední uvedené zvláště v době bezprostředně po návratu ze země s relativně vysokým rizikem nákazy) dospěl odvolací soud k závěru, že z pouhé skutečnosti, že k nezákonnému nařízení samoizolace žalobkyně po dobu 5 dnů došlo, nelze existenci nemajetkové újmy žalobkyně dovodit.
31. Protože žalobkyně neprokázala žádný konkrétní, specifický negativní dopad nezákonného rozhodnutí o samoizolaci do svých osobnostních a dalších práv (viz výše odstavec 24.), odvolací soud shledal, že žalobkyni v posuzovaném případě v důsledku nezákonného rozhodnutí žalované nemajetková újma nevznikla.
32. Nebyly tedy naplněny všechny kumulativní podmínky odpovědnosti státu za újmu, požadavek žalobkyně na poskytnutí zadostiučinění (jak ve formě omluvy, tak v penězích) je proto nedůvodný a zamítavý I. výrok napadeného rozsudku je věcně správný.
33. Správně rozhodl soud I. stupně i o náhradě nákladů řízení, když procesně úspěšná byla v řízení žalovaná, jež má právo na náhradu nákladů nezastoupeného účastníka dle § 142 odst. 1 o.s.ř. a § 151 odst. 3 o.s.ř.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Rezková.

34. S ohledem na shora uvedené odvolací soud napadený rozsudek podle § 219 o.s.ř. jako věcně správný potvrdil.
35. O nákladech odvolacího řízení rozhodl odvolací soud podle § 224 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 142 odst. 1 o.s.ř., když procesně úspěšné žalované vznikly v odvolacím řízení náklady nezastoupeného účastníka dle § 151 odst. 3 o.s.ř. a § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb., za 3 úkony (vyjádření k odvolání, příprava na jednání, účast u odvolacího jednání) po 300 Kč, celkem 900 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat dovolání k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím soudu prvního stupně, ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení, jen za podmínek stanovených v ust. § 237 o.s.ř.

Praha 19. října 2023

JUDr. Ivana Kotrčová v. r.
předsedkyně senátu