



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ireny Noskové a soudců JUDr. Renaty Polákové a Mgr. Zdeňka Lehovce v právní věci

žalobce: **RNDr. T. M., Ph.D.**, narozený xxx
bytem xxx
zastoupený advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti
žalované: **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**, IČO: 00024341
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2
jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, IČO: 69797111
sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2

o náhradu nemajetkové újmy, k odvolání žalobce proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 27. dubna 2023, č. j. 15 C 204/2022-67,

takto:

- I. Rozsudek soudu prvního stupně se v zamítavém výroku I. o věci samé ohledně požadavku na zaslání omluvy ve znění „Vážený pane, Ministerstvo zdravotnictví v rozporu se zákonem vydalo mimořádné opatření ze dne 4.5.2021, čj. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, kterým byla omezena Vaše svoboda pohybu a bylo zasaženo do Vašeho práva na ochranu soukromého života. Za nezákonný zásah do Vašich práv se Vám tímto omlouváme“ zrušuje a řízení se v tomto rozsahu zastavuje; jinak se rozsudek v tomto výroku potvrzuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje Martin Moravec.

- II. Žalobce je povinen do tří dnů od právní moci rozsudku zaplatit žalované na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů částku 1 500 Kč.

Odůvodnění

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zaplacení částky 30 000 Kč s úrokem z prodlení ve výši 12,5 % p. a. ode dne 28. 5. 2022 do zaplacení, a omluvy v tomto znění: „Vážený pane, Ministerstvo zdravotnictví v rozporu se zákonem vydalo mimořádné opatření ze dne 4. 5. 2021, čj. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, kterým byla omezena Vaše svoboda pohybu a bylo zasaženo do Vašeho práva na ochranu soukromého života. Za nezákonný zásah do Vašich práv se Vám tímto omlouváme“ (výrok I.); žalobci uložil povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení ve výši 900 Kč (výrok II.).
2. Žalobce se původně spolu s dalším 118 žalobci domáhal náhrady nemajetkové újmy ve výši 110 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení ode dne 28. 5. 2022 do zaplacení a omluvy ve výše uvedeném znění. Nemajetková újma měla žalobcům vzniknout nezákonnými opatřeními vydanými žalovanou v době „pandemické pohotovosti“, kterými byl v období od 8. 6. 2021 do 30. 7. 2021 zakázán pohyb a pobyt na celé řadě míst mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest, čímž se žalobci cítili omezeni na svobodě pohybu a poškozeni zejména na svém zdraví a důstojnosti, měli znemožněnou nebo ztíženou možnost využívat obchody a služby a ve vnitřních prostorách staveb, ve veřejné dopravě a dalších místech minimálně v období od 26. 4. 2021 do 31. 7. 2021 nemohli pobývat bez ochranných pomůcek.
3. Soud prvního stupně usnesením ze dne 19. 10. 2022, č. j. 15 C 105/2022, věc žalobce vyloučil k samostatnému projednání. Podáním ze dne 16. 11. 2022 vzal žalobce žalobu částečně zpět a dále požadoval pouze částku 30 000 Kč představující náhradu nemajetkové újmy, která mu byla způsobena opatřením ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN, zrušeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 8 Ao 17/2021-63. Na základě tohoto částečného zpětvzetí soud prvního stupně usnesením ze dne 2. 1. 2023 řízení zastavil co do zaplacení částky 80 000 Kč s příslušenstvím.
4. Po částečném zpětvzetí žaloby zůstala předmětem řízení náhrada nemajetkové újmy ve výši 30 000 Kč s příslušenstvím, k níž mělo dojít v souvislosti s opatřením obecné povahy ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN. Soud prvního stupně se zaměřil na otázku, zda nárok uplatněný žalobcem podřadit pod režim odpovědnosti státu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Konstatoval, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, kterými měla být žalobci způsobena nemajetková újma, byla vydána jako opatření obecné povahy, z materiálního hlediska je na ně nutno pohlížet jako na právní předpisy, neboť okruh jejich adresátů není nijak blíže místně ani osobnostně specifikován, a i předmět opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání. Nelze je považovat za rozhodnutí správních orgánů, jelikož neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech. Odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dle kterého není opatření obecné povahy aktem individuální aplikace práva ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení“. Dle § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb., se za rozhodnutí považují toliko taková rozhodnutí, která byla vydána v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním. O tento případ se však u mimořádných opatření nejedná. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví byla vydána v beznávrhovém řízení, které nemělo individuální okruh účastníků. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. však mohou náhradu škody žádat pouze účastníci řízení, v němž došlo k vydání nezákonného rozhodnutí. Podmínka účasti na řízení tak nebyla v případě žalobce splněna, žalobce nebyl (ani nemohl být) účastníkem řízení, ve kterém byla mimořádná opatření vydána, k uplatnění nároku dle zákona č. 82/1998 Sb., je přitom aktivně legitimován právě jen účastník řízení. Soud prvního stupně tak uzavřel, že ve věci není možno aplikovat zákon č. 82/1998 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzuje Martin Moravec.

neboť v případě mimořádných opatření se nejedná individuálního rozhodnutí vydaná v řízení dle § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb., jehož by byl žalobce účastníkem. Soud prvního stupně uvedl, že si je vědom ojedinelého rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023, č. j. 30 Cdo 414/2023, ve kterém byl připuštěn i závěr, že postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. může mít i osoba, jejíž práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena. Ovšem současně trval Nejvyšší soud na tom, se musí jednat o osobu, která využila možnost podat proti následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu dle § 13 pandemického zákona. V tomto řízení však žalobce neuváděl, že by takovou žalobu podal.

5. Soud prvního stupně tak dospěl k závěru, že k uplatněnému nároku chybí odpovědnostní titul, což je důvodem pro zamítnutí žaloby. Druhým důvodem pro zamítnutí žaloby pak byl nedostatek aktivní věcné legitimace žalobce dle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Soud prvního stupně také upozornil, že nařídil jednání mimo jiné i za účelem poučení žalobce ve smyslu §118a odst. 1 a 3 o.s.ř. o nutnosti doplnění tvrzení, dále ohledně samotné účasti na řízení o zrušení mimořádných opatření a zejména ohledně samotného vzniku a intenzity nemajetkové újmy, když žalobní tvrzení byla pouze obecného charakteru a nijak nereflektovala individuální zásah do osobnostních práv žalobce. Žalobce se však k jednání nedostavil, protože nemohl být poučen dle § 118a odst. 1 a 3 o.s.ř.
6. Proti rozsudku soudu prvního stupně podal žalobce včasné odvolání. Soudu prvního stupně vytkl, že nerozhodl společně o žalobě všech žalobců, kteří společnou žalobou nárok vůči žalované uplatnili. Vyloučení věci k samostatnému projednání považoval odvolatel za porušení práva na přístup k soudu. Dále soudu prvního stupně vytkal i porušení práva na ústní projednání věci, přístup k soudu a spravedlivý proces, neboť soud prvního stupně ústní jednání v jednotlivých věcech nařídil v krátkých, několikaminutových intervalech, což má dle názoru žalobce za následek nezákonnost vydaných rozsudků. Nesouhlasil s názorem soudu prvního stupně, že není dán odpovědnostní titul, a uvedl případy, kdy na opatření obecné povahy soudy nahlížely jako na nezákonné rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12). Zdůraznil přímý účinek nezákonných opatření žalované na práva jednotlivce. Nesouhlasil ani s tím, že by podmínkou aktivní legitimace k podání žaloby bylo předchozí podání správní žaloby na zrušení dotčeného opatření. Uvedl, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu se žalobou na zrušení opatření obecné povahy může být úspěšný jen jeden žalobce, nikdo další se po zrušení opatření nemůže účinně domoci jeho přezkumu. Pokud by tedy užití prostředku nápravy bylo na první pohled zbytečné, nemůže dle názoru žalobce jeho neužití představovat překážku pro úspěšné uplatnění nároku na odškodnění. Žalobce také odkazoval na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/21, podle nějž poukazem na mimořádné okolnosti, např. v době pandemie, se stát nemůže zprostit odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Vyjádřil rovněž přesvědčení, že napadené rozhodnutí bylo ovlivněno postojem moci výkonné, když tehdejší ministryně spravedlnosti JUDr. Marie Benešová vyjádřila v tisku odmítavý postoj k rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zrušena dvě z protiepidemiologických opatření. Žalobce navrhl, aby odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil, nebo jej změnil tak, že mu přizná žalovanou částku, jakož i náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.
7. Žalovaná ve vyjádření k odvolání poukázala na to, že dle § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. by se muselo jednat o individuální rozhodnutí vydané ve správním řízení, upravující právní poměry individuálně určených účastníků správního řízení. Posuzované mimořádné opatření přitom hodnotila jako svého druhu právní předpis. Podle žalované absentuje individuálně určená osoba, která by měla věcnou legitimaci k uplatnění práva na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. Zdůraznila potřebu odlišit řízení dle § 171 a násl. správního řádu, jehož výsledkem je vydání opatření obecné povahy a řízení o návrhu na zrušení tohoto opatření od odškodňovacího řízení. Zopakovala, že již v řízení před soudem prvního stupně namítla nesplnění kumulativních podmínek pro odpovědnost za škodu. Navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek potvrdil.

8. Žalobce a jeho právní zástupce se na předvolání k jednání odvolacího soudu nedostavili, omluvili se a souhlasili s projednáním v jejich nepřítomnosti.
9. Odvolací soud na základě podaného odvolání přezkoumal napadený rozsudek podle § 212 a § 212a odst. 1 a 5 o.s.ř., a dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
10. Odvolací soud musí předeslat, že soud prvního stupně v napadeném rozsudku rozhodl i o požadavku na omluvu, ačkoli ohledně tohoto požadavku byla žaloba vzata zpět již podáním ze dne 16. 11. 2022. Z podání žalobce ze dne 16. 11. 2023 vyplývá, že žalobce vzal žalobu zpět s výjimkou požadavku na odškodnění nemajetkové újmy ve výši 30 000 Kč, která mu měla být způsobena mimořádným opatřením žalované ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN. Soud prvního stupně na základě toho usnesením ze dne 2. 1. 2023 řízení zastavil co do částky 80 000 Kč s příslušenstvím, opomněl však řízení zastavit i ohledně požadavku žalobce na omluvu. O omluvě pak nesprávně rozhodl napadeným rozsudkem, na což poukázal i žalobce. Tato procesní vada však mohla být napravena v odvolacím řízení. Odvolací soud proto ohledně požadavku na omluvu napadený rozsudek zrušil dle § 219a odst. 1 písm. a) a řízení zastavil dle § 221 odst. 1 písm. c) o.s.ř. Navíc nutno dodat, že soud prvního stupně sice v textu omluvy uvedl mimořádné opatření žalované, které bylo uvedeno v textu původní žaloby všech žalobců, po částečném zpětvzetí žaloby však žalobce vznik své nemajetkové újmy spojoval s jiným mimořádným opatřením žalované.
11. Odvolací soud se dále věnoval žalobcem napadanému procesnímu postupu soudu prvního stupně. Kritizované vyloučení věci k samostatnému projednání neshledal způsobitelným omezit procesní práva účastníků právně nepřijatelným způsobem. Všechny původních více než sto žalobců se domáhalo náhrady nemajetkové újmy, což je nárok ze své podstaty individuální. Vznik újmy se v daném případě nepresumuje, bylo tedy na každém žalobci, aby tvrdil a prokázal, jaká konkrétní újma mu vznikla. Tudiž bylo možno očekávat odlišná skutková tvrzení a zejména odlišné důkazy k prokázání této újmy. Pokud by soud přistoupil k prokazování této újmy, bylo by společné řízení o nárocích více než sta žalobců časově náročné pro všechny účastníky. Na rozhodnutí o vyloučení věci žalobce k samostatnému projednání nenahlíží odvolací soud jako na porušení práv žalobce a považuje je za souladné se zásadou hospodárnosti řízení.
12. Pokud šlo o časovou dotaci, určenou soudem prvního stupně ke konání prvních jednání ve věci v řízeních již vyloučených k samostatnému projednání, je pravdou, že soud prvního stupně vyčlenil na jedno jednání pět až deset minut. Avšak za situace, kdy se žalobce ani jeho právní zástupce k jednání nedostavil, k porušení práva na přístup k soudu v dané věci dojít nemohlo. Až tehdy, kdy by soud žalobci neposkytl dostatečný prostor k uplatnění jeho práv, bylo by možno namítat pochybení soudu, a priori však presumovat zásah do práva na přístup k soudu, o nějž se žalobce ani nepokusil, nelze. Ostatně žalobce souhlasil i s projednáním odvolání v jeho nepřítomnosti, ač čas, který měl odvolací senát projednání vymezen, byl dostatečný.
13. Po posouzení výše uvedených procesních otázek se odvolací soud již věnoval věcnému posouzení napadeného rozsudku.
14. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, které mělo být dle žalobce příčinou vzniku nemajetkové újmy (mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN) vydalo Ministerstvo zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i) zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, 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. Současně tento zákon v § 94a výslovně stanoví, že vydané mimořádné opatření má formu opatření obecné povahy. Ústavní soud proto v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dovodil, že za situace, kdy je forma mimořádného opatření takto jednoznačně v zákoně určena, nelze ji bez dalšího „prolomit“, a přestože obsahově téměř totožné usnesení vlády ČR o přijetí krizového opatření vlády posoudil jako „jiný právní předpis“, trval na tom, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy.

15. Otázkou, kterou se zabýval soud prvního stupně, tedy je, zda a za jakých podmínek je možné případnou škodu, či nemajetkovou újmu způsobenou opatřením obecné povahy odškodňovat v režimu zákona č. 82/1998 Sb. Zatímco v judikatuře panuje shoda na tom, že v případě nároků na náhradu škody způsobené právním předpisem (výsledkem legislativní činnosti), nelze zákon č. 82/1998 Sb. aplikovat (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007 sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011 sp. zn. 25 Cdo 1210/2009), u opatření obecné povahy, byť mají s právními předpisy společné to, že okruh jejich adresátů je vymezen obecně, tomu tak není. Komentářová literatura (viz Vojtek, Petr, Bičák, Vít. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 94) i judikatura (viz rozsudek Nejvyššího soud ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018) možnost aplikace zákona č. 82/1998 Sb. připouštějí, hovoří ovšem o odpovědnosti územně správních celků za opatření obecné povahy vydané v oblasti územního plánování. Odborná veřejnost pak právě v souvislosti s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví není v závěru jednotná, uvažuje o obecné možnosti aplikovat zákon č. 82/1998 Sb. na nároky na náhradu škody způsobené opatřením obecné povahy (viz článek *doc. JUDr. Filipa Melžera, Ph.D., LL.M.*, publikovaný dne 21. 5. 2020 v Advokátním deníku), nebo aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. omezuje právě jen na ty případy, kdy opatření obecné povahy zakládá veřejnoprávní vztah mezi státem a konkrétní osobou (viz článek *JUDr. Jana Veselého, Ph.D.*, publikovaný dne 29. 5. 2020 v advokátním deníku), což jsou právě opatření obecné povahy, kterými územní samosprávné celky vydávají územní plány, jež jsou striktně svázány s určitým pevně ohraničeným územím (místně omezenou konkrétní situací), oproti čemuž se předmětná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vyznačují všeobecným a celostátním dopadem.
16. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, vyjádřil závěr, který soud prvního stupně v napadeném rozsudku označil za ojedinělý, že opatření obecné povahy je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. 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. Současně ale zdůraznil, že nelze akceptovat názor o existenci aktivní legitimace každé osoby, která sice byla oprávněna mimořádné opatření u soudu napadnout, ale zůstala pasivní a neučinila tak, neboť 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. Žalobce přitom v odvolání potvrdil, že předmětné opatření, s nímž spojuje vznik nemajetkové újmy, žalobou ve správním soudnictví nenapadl a vyjádřil přesvědčení, že by jeho žaloba za situace, kdy již bylo předmětné opatření žalobou napadeno, byla zbytečná a neúčelná. Nejvyšší soud však v citovaném rozhodnutí staví podmínku předchozího podání správní žaloby jako nezbytnou k dovození aktivní legitimace k uplatnění nároku dle zákona č. 82/1998 Sb., a to, jak výslovně uvádí „bez ohledu na to, zda taková žaloba ke zrušení mimořádného opatření skutečně vedla či nikoliv“. Odvolací soud přitom nevidí žádný důvod k tomu se od Nejvyšším soudem takto jasně vymezených podmínek odchylovat. Z toho vyplývá, že i pokud by na opatření obecné povahy bylo možno nahlížet jako na rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., nebyl by žalobce aktivně legitimován k uplatnění nároků dle zákona č. 82/1998 Sb., neboť nevyužil procesních prostředků k ochraně práv a neusiloval o zrušení nezákonného rozhodnutí. Nedostatek aktivní legitimace je přitom sám o sobě důvodem k zamítnutí žaloby.
17. Dále je nutno poukázat na aktuální rozhodnutí Nejvyššího soudu, který se v rozsudku dne 31. 8. 2023, sp. zn. 30 Cdo 63/2023, věnoval posouzení podmínek odškodnění za krizová opatření v době pandemie Covid-19. Nejvyšší soud v rámci dovolání posuzoval rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 o zamítnutí nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., přičemž důvodem pro zamítnutí byl právní závěr, že stát nenese odpovědnost za újmu způsobenou krizovými opatřeními, která jsou svojí povahou

produktem legislativní činnosti. Nejvyšší soud nezpochybnil, že krizová opatření jsou produktem legislativní činnosti. Nejvyšší soud se přihlásil ke své judikatuře, dle níž obecně platí, že za újmu způsobenou normativními akty s obecnou působností stát v režimu zákona č. 82/1998 Sb. neodpovídá. Upozornil ovšem, že zákonodárci ale nic nebrání v tom, aby na sebe stát dobrovolně přijal povinnost k náhradě škody způsobené různou činností orgánů výkonu veřejné moci, včetně výkonu činnosti legislativní. Za případ, kdy zákonodárce přijal odpovědnost za legislativní akty označil Nejvyšší soud § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Opatření obecné povahy dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN, s nímž vznik nemajetkové újmy spojuje žalobce, však nebylo vydáno dle krizového zákona, tudíž § 36 odst. 1 krizového zákona, dle kterého je stát povinen nahradit škodu způsobenou právníkům a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními, na tuto věc aplikovat nelze. Dotčené opatření bylo vydáno dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a současně již za účinnosti zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (tzv. pandemický zákon). V § 9 odst. 1 pandemický zákon stanovuje, že stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníkům a fyzickým osobám během stavu pandemické pohotovosti v příčinné souvislosti s *a)* mimořádnými opatřeními podle § 2 odst. 2 pandemického zákona, nebo *b)* mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž účelem je zvládnutí epidemie COVID-19. Podle § 9 odst. 2 pandemického zákona se hradí skutečná škoda. Z citovaného § 9 odst. 2 pandemického zákona tedy plyne, že zákonodárce omezil svou odpovědnost za škodu způsobenou vydáním mimořádných opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví pouze na skutečnou škodu, není tedy možné žádat náhradu nemajetkové újmy, která by byla způsobena opatřením obecné povahy vydaným dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Z toho je zřejmé, že i pokud by bylo na žalobcem označené opatření obecné povahy nahlíženo jako na akt legislativní, nebylo by možno odškodnit jím způsobenou nemajetkovou újmu, jak žádá žalobce, neboť zákon umožňuje pouze odškodnění skutečné (majetkové) škody.

18. Odvolací soud je současně toho názoru, že § 9 odst. 1, 2 pandemického zákona by se uplatnil k zákonu č. 82/1998 Sb. v poměru speciality, neboť upravuje mimořádná opatření v době mimořádného ohrožení pandemií, zatímco úprava zákona č. 82/1998 Sb. je úpravou obecnou. Pandemický zákon tedy speciálně vylučuje náhradu nemajetkové újmy vzniklé v důsledku opatření obecné povahy vydaných dle pandemického zákona, nebo zákona o ochraně veřejného zdraví i tehdy, pokud by byla opatření obecné povahy považována za rozhodnutí.
19. Odvolací soud také nesmí opomenout recentní judikaturu Ústavního soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 3319/22), v níž ovšem Ústavní soud řešil otázku přípustnosti zásahu do práva otců na přítomnost u porodu, nicméně některé jeho závěry mají platnost obecnější. Ústavní soud upozornil, 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“. V citovaném nálezu Ústavní soud vzhledem k zásadnímu významu narození potomka v životě každého člověka dospěl k závěru, že předmětným zákazem přítomnosti otců u porodu stát zasáhl do základních práv žalobců. Z citovaných závěrů je patrné, že je nutno rozlišovat mezi opatřeními obecné povahy, které lze posoudit jako právní předpisy, a těmi,

kteřá představují zásah do individuálních práv. Případ otců, jimž byla zakázána přítomnost při porodu, je na první pohled případem citlivějším než projednávaná věc, v níž žalobce spolu s dalším žalobci jako skupina popsali pouze obecně, že měli omezen volný pohyb, možnost využívání obchodů a služeb a (utrpěli) nespecifikovaná další omezení, bylo jim nepříjemné mít zahalený obličej a nevidět do obličeje ostatním, zcela obecně pak poukázali na možné poškození zdraví způsobené nošením roušek a respirátorů, a na narušení společenského života.

20. Z hlediska uvedených závěrů Ústavního soudu je podstatný především předmět a obsah předmětného opatření ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN, které všem osobám na dobu od 1. 7. 2021 od 00:00 hod. do odvolání zakázalo pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterým je respirátor nebo obdobný prostředek, přičemž z tohoto zákazu opatření stanovilo celou řadu výjimek u osob, pro které by dodržení zákazu mohlo znamenat objektivní obtíže. Odvolací soud má za to, že dotčené opatření žalované obsahovalo obsáhlé odůvodnění (ačkoli Nejvyšší správní soud v něm shledal nedostatky), které umožňuje závěr, že zásah do práv občanů, který představovalo, obstál v kontextu obtížně zvladatelné epidemické situace v testu proporcionality a jeví se i z dnešního pohledu přiměřeným. V takové situaci ovšem újmu, která zajisté v určité míře vznikla téměř každému členu společnosti, není na místě odškodňovat. To platí zejména v situaci, kdy pro úspěch žaloby bylo třeba prokázat vznik škody v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím veřejné moci, jehož účastníkem byl žalobce, ovšem žalobce tyto prvky odpovědnostního vztahu svými veskrze obecnými tvrzeními nepostihl a rozhodně je neprokázal. O následcích neunesení břemen tvrzení a dokazování měl být stupně žalobce soudem prvního stupně poučen dle § 118a o.s.ř. při nařízeném jednání, k tomu se však žalobce nedostavil, čímž se zbavil se příležitosti k tomuto poučení, což ostatně platí i pro odvolací řízení.
21. Odvolací soud tedy ve shodě se soudem prvního stupně dospěl k závěru, že nebyly naplněny podmínky odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu dle zákona č. 82/1998 Sb., proto zamítavé rozhodnutí ve věci dle § 219 o.s.ř. potvrdil.
22. Odvolací soud musel s ohledem na změnu rozhodnutí spočívající v zastavení řízení o požadavku na omluvu rozhodnout znovu o nákladech řízení před soudy obou stupňů. Rozhodl § 142 odst. 1 o.s.ř. Žalovaná byla plně úspěšná, náleží jí tedy paušální náhrada nezastoupeného účastníka § 151 odst. 3 o.s.ř. ve spojení s vyhláškou č. 254/2015 Sb. Za řízení před soudem prvního stupně šlo o tři paušály po 300 Kč (vyjádření k žalobě, příprava na jednání a účast u jednání), za řízení před odvolacím soudem pak dva paušály po 300 Kč (vyjádření k odvolání a účast u jednání). Celkem tedy 1 500 Kč.

Poučení:

Proti té části výroku rozsudku, kterým byl rozsudek soudu prvního stupně zrušen a řízení zastaveno, lze podat dovolání do dvou měsíců od doručení rozhodnutí k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím soudu I. stupně, jestliže rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak (§ 237, § 239 a § 240 odst. 1 o. s. ř.), přípustnost dovolání je oprávněně zkoumat jen dovolací soud.

Proti té části výroku, kterým byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen, není dovolání přípustné (§ 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.).

Praha 24. října 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje Martin Moravec.

JUDr. Irena Nosková v. r.
předsedkyně senátu