



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Lubomíra Velce a soudkyň Mgr. Pavly Polednové a JUDr. Zuzany Sváčkové ve věci

žalobkyně: **Sportplex Frýdek-Místek, s.r.o.**, IČO 26829495  
se sídlem Na Příkopě 3726, 738 01 Frýdek – Místek  
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Nielsenem  
se sídlem Kozí 916/5, 110 00 Praha 1

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

**o zaplacení 632 516 Kč s příslušenstvím**, k odvolání žalobce proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 28. února 2023, č. j. 19 C 33/2022-66,

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně zamítl žalobu, aby žalovaná byla povinna zaplatit žalobkyni do 3 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí částku 632 516 Kč spolu se zákonným

Shodu s prvopisem potvrzuje Ilona Jiranová

úrokem z částky 632 516 Kč od 23. 8. 2020 do 31. 10. 2020 a se zákonným úrokem z prodlení z částky 632 516 Kč od 1. 11. 2020 do zaplacení (výrok I.) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení ve výši 900 Kč, a to do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok II.).

2. Soud prvního stupně takto rozhodl o části žalobního nároku na náhradu škody, uplatněného žalobou ze dne 8. 12. 2020 u Obvodního soudu pro Prahu 7 v původní celkové výši 3 189 556 Kč s příslušenstvím, vyloučené usnesením Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 22. 4. 2022, č. j. 8 C 605/2020-44 k samostatnému řízení. Předmětem řízení v nyní projednávané věci byl žalobcem uplatněný nárok na náhradu škody v podobě ušlého zisku v celkové výši 632 516 Kč s příslušenstvím, která mu měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví vydanými za účelem zamezení vzniku, šíření a negativních dopadů pandemie Covid -19. Žalobkyně tvrdila, že po dobu účinnosti mimořádných opatření byla podstatným způsobem omezena či znemožněna její podnikatelská činnost spočívající v provozování tělovýchovných a sportovních zařízení sloužících k regeneraci a rekondici, bylo omezeno či zakázáno provozovat posilovnu, koupaliště, solárium, saunu, wellness služby a vnitřní i venkovní sportoviště a současně byl omezen pohyb a sdružování se jejich potencionálních zákazníků. Při výpočtu ušlého zisku žalobkyně vycházela z tržeb za stejné období v předchozích dvou kalendářních letech. Konkrétně pak uplatnila nárok na náhradu škody ve výši 67 047 Kč, která jí měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020, nárok na náhradu škody ve výši 544 188 Kč, která jí měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020, nárok na náhradu škody ve výši 20 205 Kč, která jí měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením č. j. MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN, ze dne 1. 4. 2020 a nárok na náhradu škody ve výši 1076 Kč, která jí měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN ze dne 6. 4. 2020.
3. Žalovaná se žalobou nesouhlasila a navrhovala, aby žaloba byla v celém rozsahu zamítnuta s tím, že nejsou splněny zákonné předpoklady odpovědnosti státu za žalobkyní tvrzenou škodu.
4. Soud prvního stupně na základě provedeného dokazování vyšel zejména ze zjištění, že Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) nařídilo dne 23. 3. 2020 postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, kterým byla mj. s účinností od 24. 3. 2020 od 6:00 hod. do 1. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatele služeb, a to jak vnitřních, tak venkovních sportovišť. Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, nařídilo dne 26. 3. 2020 postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, kterým byla mj. s účinností od 27. 3. 2020 od 00:00 hod. do 1. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb – vnitřní i venkovní sportoviště. Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví nařídilo dne 1. 4. 2020 postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření č. j. MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN, kterým byla mj. s účinností od 2. 4. 2020 od 6:00 hod. do 11. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb – vnitřní a venkovní sportoviště. Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona

o ochraně veřejného zdraví nařídilo dne 6. 4. 2020 postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN, kterým byla mj. s účinností od 7. 4. 2020 do konce nouzového stavu zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb – vnitřní a venkovní sportoviště.

5. Zjištěný skutkový stav hodnotil soud prvního stupně po právní stránce podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Svou pozornost pak soustředil primárně na otázku, zda mimořádná opatření přijatá žalovanou mají povahu individuálních rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým orgán veřejné moci v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy. Poukázal na závěry plynoucí z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020–111 o tom, že z právně-teoretického hlediska jsou mimořádná opatření opatřeními obecné povahy a z materiálního hlediska na ně lze pohlížet jako na právní předpisy. Současně odkázal na závěry usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, podle nichž opatření obecné povahy není aktem individuální aplikace práva ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení. Na základě uvedeného pak uzavřel, že v daném případě nejsou pro absenci odpovědnostního titulu v podobě individuálního rozhodnutí splněny zákonné předpoklady odpovědnosti žalované za žalobkyní tvrzenou škodu dle zákona č. 82/1998 Sb. Poukázal na to, že v daném případě se nejedná o případ, když by bylo dáno nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb. Nepřisvědčil přitom argumentaci žalobkyně v tom směru, že nezákonnost mimořádných opatření je dána tím, že by byla vydána v rozporu se zákonem o ochraně veřejného zdraví, neboť nezákonnost předmětných mimořádných opatření nebyla zcela jednoznačně konstatována rozhodnutím soudů ve správním soudnictví. Nadto dovedl, že v projednávané věci není splněna ani podmínka účasti žalobkyně v řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., když řízení, v jejichž rámci byla mimořádná opatření vydána, nemají účastníky. Dospěl tedy k závěru, že pokud žalobkyně nebyla účastníkem řízení, ve kterém byla mimořádná opatření vydána, není v projednávané věci aktivně legitimována k podání žaloby. Nad rámec uvedeného soud prvního stupně neshledal odpovědnost žalované za žalobkyní tvrzenou škodu ani z pohledu § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“), když zmíněné zákonné ustanovení nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou přijetím krizových opatření, neboť tyto mají povahu obecně závazného aktu, přičemž stát nenese právní odpovědnost za normotvorbu a za chování osob, které dodržují právní předpisy. Nadto zdůraznil, že předmětná krizová opatření směřovala vůči neurčitému okruhu osob, a tedy nikoliv vůči žalobkyni jako konkrétní určité osobě. Současně vyjádřil názor, že dle krizového zákona lze odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti složek provádějících krizová opatření, a nikoliv plošná omezení práv a svobod při řešení krizového stavu. S ohledem na uvedené se již soud prvního stupně pro nadbytečnost nezabýval otázkou příčinné souvislosti a otázkou výše žalobkyní tvrzené škody, pouze dodal, že z tvrzení žalobkyně neplyne, že by jí ušel zisk v žalované výši, když výši ušlého zisku odvozuje převážně z tržeb dosahovaných ve stejném období v posledních dvou letech. Ze všech uvedených důvodů pak soud prvního stupně žalobu jako nedůvodnou zamítl a v řízení úspěšně žalované přiznal podle § 142 odst. 1 a § 146 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“) náhradu nákladů řízení spočívajících v paušální náhradě hotových výdajů nezastoupeného účastníka dle vyhlášky č. 254/2015 Sb.
6. Proti rozsudku soudu prvního stupně podala žalobkyně odvolání. Namítala zejména, že soud prvního stupně věc nesprávně právně posoudil a vyjádřila přesvědčení, že nárok uplatněný v této věci plyne především z ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona. Poukazovala na to, že pokud se soud prvního stupně věcí z pohledu zmíněného zákonného ustanovení zabýval, učinil tak zcela

nedostatečně a nesprávně. Nesouhlasila s restriktivním výkladem odškodňování dle krizového zákona, který v napadeném rozsudku zaujal soud prvního stupně. Současně vyjádřila názor, že je třeba vyjít ze skutečného obsahu, významu a cíle opatření vydávaných žalovanou, a tudíž i předmětná opatření Ministerstva zdravotnictví považovat za krizová opatření dle krizového zákona. Za ryze účelový pak označil přístup žalované, když opatření vydávaná vládou České republiky nahradila opatřeními Ministerstva zdravotnictví, a dovozovala, že tak žalovaná činila nejspíše ve snaze ztížit, de facto zabránit, možnosti spravedlivé náhrady škody, kterou utrpěla, neboť právní režim náhrady škody dle krizového zákona je pro ni bezesporu příznivější. Poukázala na to, že krizový zákon neuvádí, že by krizové opatření musela nutně vydat jen vláda České republiky, a tím spíše ani neuvádí, že by krizové opatření muselo mít formu usnesení vlády České republiky. Nadto žalobkyně upozornila, že je-li vyhlášen nouzový stav, jsou orgány veřejné správy povinny tuto skutečnost reflektovat. Vyjádřila názor, že krizový zákon je lex specialis k zákonu o ochraně veřejného zdraví a v otázce omezení práv a uložení povinností, nejenom při boji proti epidemii, se pravomoci Ministerstva zdravotnictví dle krizového zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví překrývají. V tomto případě proto Ministerstvo zdravotnictví mohlo vyhlásit akty v oblasti boje proti epidemii výhradně v právním režimu krizového zákona a nemělo žádnou možnost volby, neboť muselo reflektovat vyhlášení nouzového stavu a jeho právní režim. V této souvislosti žalobkyně vyjádřila názor, že formální označení vydaného aktu coby mimořádného opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví je zcela irelevantní. Na podporu své argumentace žalobkyně odkázala na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2022, č. j. 70 C 32/2022-310 a vyjádřila přesvědčení, že krizová opatření přímo zasáhla do jejich práv, když jí zabránila provozovat její výdělečnou činnost, která je za normálních okolností zcela obvyklá a v souladu s právem. Zdůraznila, že je zřejmé, že si škodu nezpůsobila sama a současně, že si není vědoma ani jiných skutečností, které by mohly vést k zániku odpovědnosti žalované za způsobenou škodu. Závěrem navrhla, aby odvolací soud změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že jejímu žalobnímu požadavku zcela vyhová.

7. Žalovaná ve vyjádření k podanému odvolání poukázala na zákonný rámec odpovědnosti státu za škodu a zrekapitulovala rozhodné skutkové okolnosti projednávaného případu. Vyjádřila přesvědčení, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví lze hodnotit jako (jiný) právní předpis, jak platí i u obsahově totožných opatření vydaných vládou dle krizového zákona. Současně poukázala na to, že náhradu škody způsobenou právním předpisem dle zákona č. 82/1998 Sb. a ani dle krizového zákona uplatňovat nelze. Namítala, že i při posuzování předmětných mimořádných opatření jako opatření obecné povahy, nesplňují předmětná opatření kritérium § 5 zákona č. 82/1998 Sb. z důvodu jejich všeobecného a celostátního dopadu a s ohledem na skutečnost, že neurčují práva a povinnosti konkrétních osob. Dále uvedla, že kromě absence odpovědnostního titulu v podobě individuálního aktu aplikace práva, není splněna ani podmínka aktivní věcné legitimity žalobkyně ve smyslu § 7 zákona č. 82/1998 Sb. a absentuje naplnění kumulativních podmínek zakládajících odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb. Zdůraznila, že vzhledem k uvedenému, a rovněž principiálně s ohledem na ochranu primárních hodnot, kterým musí v krizové situaci ustoupit individuální zájem jednotlivce, nelze v daném případě volat stát k odpovědnosti. Na podporu své argumentace odkázala na judikaturu Městského soudu v Praze v obdobných případech a navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný potvrdil.
8. Odvolací soud přezkoumal podle § 212 a § 212a o.s.ř. napadený rozsudek soudu prvního stupně i řízení, které jeho vydání předcházelo. Poté dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
9. Soud prvního stupně si pro své rozhodnutí opatřil dostatek skutkových zjištění, vyšel ze správně zjištěného skutkového stavu věci, který se stal podkladem i pro rozhodnutí odvolacího soudu. Na podkladě zjištěného skutkového stavu pak dospěl soud prvního stupně i k věcně správnému právnímu závěru o absenci podmínek odpovědnosti státu za žalobkyní tvrzenou škodu v podobě ušlého zisku.

10. Soud prvního stupně nepochybil, pokud žalobou uplatněný nárok posuzoval dle zákona č. 82/1998 Sb. a primárně soustředil svou pozornost na posouzení existence základních předpokladů odpovědnosti státu za tvrzenou újmu v intencích tohoto zákona. Nedůvodné jsou odvolací námitky žalobkyně v tom smyslu, že soud prvního stupně měl uplatněný nárok posoudit především jako nárok na náhradu škody podle § 36 krizového zákona.
11. Podle § 36 odst. 1 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 5) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.
12. Z uvedeného plyne, že právní úprava obsažená v § 36 odst. 1 krizového zákona zakládá povinnost státu nahradit pouze škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními prováděnými podle krizového zákona. Pokud tedy předmětná shora specifikovaná mimořádná opatření nebyla prováděna podle krizového zákona, nýbrž byla nařízena Ministerstvem zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i), odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, nemůže se citované ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona v projednávané věci ve vztahu k podmínkám odpovědnosti státu za žalobkyní tvrzenou škodu uplatnit. Nelze přitom přisvědčit odvolací argumentaci žalobkyně o specialitě krizového zákona vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví, respektive o tom, že za situace, kdy byl vyhlášen nouzový stav, mohlo Ministerstvo zdravotnictví mimořádná opatření v oblasti boje proti epidemii nařídit výhradně v právním režimu krizového zákona. Názor žalobkyně o vztahu speciality mezi krizovým zákonem a zákonem o ochraně veřejného zdraví nemá oporu v dotčených právních předpisech a ani v judikatuře, z níž plyne závěr, že vyhlášením nouzového stavu vládou podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, se nemění pravomoc Ministerstva zdravotnictví k vydání opatření podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona. Nouzový stav je jedním z krizových stavů upravených krizovým zákonem, který stanoví mimo jiné působnost a pravomoc státních orgánů v těchto situacích. Krizový zákon také upřesňuje, která základní práva je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit a jaké zákazy nebo činnosti je oprávněna nařídit (§ 5 a § 6 krizového zákona). Ústavní zákon o bezpečnosti ani krizový zákon však neobsahují omezení, pozastavení (sistaci) či snad možnost atrakce pravomocí Ministerstva zdravotnictví či jiných orgánů ochrany veřejného zdraví, kterou jim svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Ani zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví, že by za určitých situací, konkrétně za nouzového stavu, přecházela pravomoc k vyhlášení (byť jen některých) mimořádných opatření podle § 69 tohoto zákona na vládu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 Ad 114/2020-63).
13. Lze tedy uzavřít, že soud prvního stupně v projednávané věci správně posuzoval odpovědnost žalované za žalobkyní tvrzenou škodu z hlediska zákonných předpokladů stanovených zákonem č. 82/1998 Sb. a správně také vyšel z toho, že ve smyslu tohoto zákona je ke vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zapotřebí současné splnění tří podmínek: 1. existence nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, 2. vznik škody, 3. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a vznikem škody (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1249/2014). Nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 8 zákona č. 82/1998 Sb. je rozhodnutí, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo řízení trestním, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ, a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů. Nezbytnou podmínkou odpovědnosti státu je, aby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno či změněno. Protože odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí je odpovědností objektivní, není dle soudní judikatury rozhodné, zda nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno z důvodů procesních vad, pro vady skutkových

zjištění nebo pro nesprávné právní posouzení. Nezákonností je jak nesprávné právní posouzení otázek hmotněprávních, tak pochybení procesní, mělo-li vliv na správnost rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013). Nesprávným úředním postupem je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, kterou jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí (srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012 sp. zn. 28 Cdo 3013/2011). Současně se judikatura ustálila v názoru, že jako nesprávný úřední postup nemůže být posuzována normotvorná činnost, neboť proces vydání normativního právního aktu není úředním postupem příslušného státního orgánu ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 851/2011 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005).

14. Žalobkyně se domáhá odškodnění majetkové újmy, která jí měla být způsobena shora specifikovanými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví. Za této situace soud prvního stupně nepochybil, pokud vyšel z toho, že v projednávané věci přichází v úvahu odpovědnost státu z titulu nezákonného rozhodnutí. V kontextu aktuální judikatury Nejvyššího soudu, reprezentované rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, však neobstojí jeho závěr, že mimořádné opatření jako opatření obecné povahy nelze považovat za rozhodnutí, respektive rozhodnutí nezákonné. Nejvyšší soud v tomto ohledu dospěl k závěru, 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 z judikatury Nejvyššího soudu plyne, že postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 zákona č. 82/1998 Sb. 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. Na tomto základě pak Nejvyšší soud uzavřel, že 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 zákona č. 82/1998 Sb. 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 (tj. do jednoho měsíce ode dne účinnosti mimořádného opatření dle § 13 odst. 2 pandemického zákona) možnost podat pro následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu dle § 13 pandemického zákona (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023).
15. Na základě shora uvedeného odvolací soud dospěl v poměrech projednávané věci k závěru, že byt' lze mimořádná opatření, s nimiž žalobkyně spojuje vznik své majetkové újmy, ve smyslu citované judikatury považovat za rozhodnutí v širším smyslu, nejedná se o nezákonná rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., když byla zrušena orgánem, který je vydal proto, že pozbyla účinnosti, respektive pominuly důvody pro jejich vydání, a nikoliv pro svou nezákonnost v řízení před správním soudem. Současně nelze žalobkyni považovat ani za osobu v této věci aktivně legitimovanou, neboť ve smyslu citované judikatury jí nelze přiznat postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., když nebylo prokázáno a ani tvrzeno, že by se v zákonných lhůtách domáhala zrušení předmětných mimořádných opatření správní žalobou podanou v řízení před správním soudem.
16. Současně je nicméně nutno vzít v úvahu, že žalobkyně dovozuje vznik škody v návaznosti na mimořádná opatření nařízená Ministerstvem zdravotnictví postupem podle zákona o ochraně veřejného zdraví v době před účinností zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při

epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“), který v § 13 odst. 4 zakotvil možnost domáhat se vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy i v případě, že mimořádné opatření pozbylo platnosti. V projednávané věci se tak jedná o případ, kdy se žalobkyně mohla domáhat zrušení předmětných mimořádných opatření postupem dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) správní žalobou. S ohledem na krátké doby platnosti a účinnosti dotčených mimořádných opatření (v řádech dnů) se však reálně domoci jejich zrušení a soudního přezkumu nemohla, neboť přezkum neexistujícího opatření obecné povahy ani deklarace jeho nezákonnosti postupem dle § 101a s.ř.s. není pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení možný (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 2 As 293/20209-44). Judikatura Ústavního soudu pak v obdobných případech zastává materiální náhled na splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu a připouští, že dotčené rozhodnutí nemusí být zrušeno nebo změněno. Tato výjimka zpravidla reaguje na specifické případy, kdy by se požadavek na zrušení nezákonného rozhodnutí jevil jako nepřiměřeně formalistický a fakticky by vylučoval odpovědnost státu za škodu. Právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny totiž nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které by nemohly vést k účinné nápravě nebo by mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce. To se týká rovněž přípustnosti uplatnění nároku na náhradu škody, je-li tato škoda způsobena nezákonným opatřením obecné povahy za situace, kdy nebylo možno vzhledem ke stavu právní úpravy dosáhnout jeho zrušení. V rámci testu proporcionality je 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 nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, jedná se o důvod zakládající neústavnost, a tedy i nezákonnost opatření obecné povahy (srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 3319/22).

17. Ve smyslu závěrů shora citované judikatury Ústavního soudu odvolací soud podrobil zásah do základního práva žalobkyně na podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), k němuž došlo prostřednictvím předmětnými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, testem proporcionality. Dospěl přitom k závěru, že předmětná nařízení mají zákonný podklad (69 odst. 1 písm. i/ a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví) a byla nařízena Ministerstvem zdravotnictví v rámci zákonem svěřené pravomoci (§ 80 odst. 1 písm. g/ zákona o ochraně veřejného zdraví). Důvod zmíněného zásahu pak má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, a to obecný zájem na ochraně veřejného zdraví a ochraně zdraví a života obyvatelstva před nebezpečím vzniku a šířením onemocnění COVID-19. Současně z obsahu dotčených mimořádných opatření, rozsahu jím stanovených omezení a doby, na kterou byla tato omezení stanovena, je patrné, že byla činěna v nezbytně nutné míře, jakož i nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Za tohoto stavu není opodstatněn závěr o nezákonnosti dotčených mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví coby opatření obecné povahy, a tudíž ani při materiálním náhledu na splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu ve smyslu aktuální judikatury Ústavního soudu nelze dospět k závěru, že zákonné předpoklady odpovědnosti žalované za žalobkyní tvrzenou škodu byly splněny.
18. Ze všech uvedených důvodů dospěl odvolací soud k závěru, že soud prvního stupně nepochybil, pokud žalobu v celém rozsahu zamítl, a správně rozhodl také o náhradě nákladů řízení. Odvolací soud proto podle § 219 o.s.ř. napadený rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný potvrdil.
19. O nákladech odvolacího řízení bylo rozhodnuto dle § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o.s.ř. tak, že v této fázi řízení plně procesně úspěšné žalované byla přiznána náhrada nákladů odvolacího řízení ve výši 900 Kč, spočívající v paušální náhradě hotových výdajů za tři úkony (sepis vyjádření k odvolání,

příprava k ústnímu jednání a účast při ústním jednání 4. 10. 2023) po 300 Kč  
odst. 3 písm. a), b), c) a § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb.

dle § 1

**Poučení:**

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

Praha 4. října 2023

**JUDr. Lubomír Velc v.r.**  
předseda senátu