

6. 5. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Ještě ke správním soudem zrušeným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví a náhradě škody

Článek se věnuje uplatnění náhrady škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb. v souvislosti s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví zrušenými pro nezákonnost správním soudem. Navazuje na autorův předchozí článek k uvedenému tématu a současně reaguje na polemický komentář (článek) JUDr. Janoška k téže věci.

V článku „Správním soudem zrušená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví a náhrada škody“ publikovaném dne 30.04.2020 na stránkách <https://www.epravo.cz/> [1] jsem komentoval rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23.04.2020 sp.zn. 14 A 41/2020 (dále též „Rozsudek“), kterým Městský soud v Praze (dále též „správní soud“) zrušil dnem 27. 4. 2020 mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020 a ze dne 26. 3. 2020 o omezení maloobchodního prodeje a mimořádná opatření ze dne 15. 4. 2020 a ze dne 23. 3. 2020 omezující volný pohyb osob (dále společně též „Mimořádná opatření“) se závěrem (ve stručnosti), že na základě Rozsudku nelze **(bez dalšího) přímo** (úspěšně) uplatnit nárok na náhradu škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. [358/1992](#) Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále též "OdpŠk") nezákonným Mimořádným opatřením vydaným Ministerstvem zdravotnictví,[2] které správní soud právně kvalifikoval jako (svého druhu) opatření obecné povahy, a že k úspěšnému uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb. by krom Mimořádného opatření muselo existovat rozhodnutí (individuální akt), které by bylo následně zrušeno pro nezákonnost. Reagoval jsem tím na mediální vyjádření některých kolegů advokátů s opačným závěrem.

V reakci na můj článek kolega JUDr. Vladimír Janošek publikoval dne 04.05.2020 na stránkách <https://www.ceska-justice.cz> polemický článek „Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví jako nezákonné rozhodnutí“, [3] kterým (zřejmě?) neguje mé závěry [4] a odvolává se na jím citované rozsudky Nejvyššího soudu a komentářovou literaturu. Tímto reaguji na argumentaci kolegy Janoška v jeho polemickém článku. Krom jiného mám za to, jak níže rozvádím, že kolegou citovaná judikatura mnou uvedené závěry nejen nevyvrací, ale paradoxně je naopak potvrzuje. [5]

Odkazované rozsudky Nejvyššího soudu

Oba kolegou citované rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 08.08.2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015 (dále též „**první rozsudek**“) a ze dne 11.09.2019 sp.zn. 30 Cdo 1642/2018 (dále též „**druhý rozsudek**“) se týkají stejné věci. [6] Prvním rozsudkem dovolací soud k dovolání žalobkyně zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla žaloba na náhradu škody zamítnuta, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, druhým rozsudkem dovolací soud zamítl dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu, který žalobu na náhradu škody opětovně zamítl.

Žalobkyně se v odkazované věci domáhala náhrady škody způsobené (následně pro nezákonnost zrušeným) **opatřením obecné povahy - změnou územního plánu** - vydaným Hl. m. Prahou, a to na základě § 20 odst. 1 OdpŠk., který upravuje odpovědnost územního celku za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím vydaným **územním celkem v samostatné působnosti** [Díl druhý zákona č. 82/1998 Sb. „Odpovědnost územních celků v samostatné působnosti za škodu“].

Důvodem kasačního prvního rozsudku byla absence právního posouzení **otázky, za jakých podmínek lze požadovat náhradu újmy (škody) v případě následně zjištěné nezákonnosti přijatého opatření obecné povahy (tj. otázky aktivní - věcné - legitimace k uplatnění takového nároku na náhradu škody) ve smyslu § 20 OdpŠk**, kterou se odvolací soud opomněl zabývat, čímž vyloučil možnost přezkumu uvedené otázky Nejvyšším soudem v této věci. Dovolací soud uložil odvolacímu soudu, aby se v dalším průběhu řízení touto otázkou zabýval, neboť podle § 20 odst. 1 OdpŠk, jehož aplikace se žalobkyně domáhala, mají na náhradu škody právo účastníci řízení, či ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.^[7] Dovolací soud zdůraznil, že vzhledem ke specifikům opatření obecné povahy, k nimž se opakovaně vyjadřuje Nejvyšší správní soud též v rozšířeném senátu (viz např. rozsudek ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, popř. usnesení ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120), je při posouzení otázky aktivní (věcné) legitimace podle zmíněného § 20 odst. 1 OdpŠk nutné vyložit pojem účastníka řízení.

Z odůvodnění druhého rozsudku, které kolega Janošek ve svém článku neuvádí, jsem z hlediska možného přesahu pro posouzení mnou řešené otázky vybral následující obecnější úvahy a závěry dovolacího soudu (z hlediska formátu tohoto článku neuvádím podrobnou právní argumentaci, se kterou se lze seznámit přímo v druhém rozsudku).

- 1. Při pořizování a vydávání územního plánu žádní předem určení účastníci řízení nejsou.** Existuje zde okruh blíže neurčených tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námítky. Právě **povaha územního plánu, který je opatřením obecné povahy směřujícím vůči blíže neurčenému okruhu osob, vylučuje možnost konkrétní účastníky řízení stanovit. Není-li územní plán určen objektivně určitelnému okruhu adresátů, neexistuje ani jmenovitě určený okruh osob, se kterými by mohlo být jednáno při jeho přezkumu.** Postup, ve kterém je územní plán vydáván, není správním řízením v užším slova smyslu. Základním znakem řízení je, že v něm vedle orgánu, který autoritativně rozhoduje, existují konkrétně určené subjekty (účastníci), jichž se výsledné rozhodnutí dotýká nebo může dotýkat.
- 2. Nejvyšší soud se otázkou aktivní legitimace k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím a s tím spjatým zákonným požadavkem na účastenství v řízení zabýval opakovaně.** Např. v rozsudku ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2767/2013, shrnul judikaturu vztahující se k uvedené otázce, přičemž konstatoval, že: **„v některých případech mají postavení účastníka ve smyslu § 7 OdpŠk i osoby, které nejsou procesním předpisem považovány za účastníky řízení *stricto sensu*. Jedná se o osoby, o jejichž právech a povinnostech se v určité dílčí fázi řízení rozhoduje (svědci, znalci, tlumočníci, osoby, kterým byla při dokazování uložena určitá povinnost), eventuálně osoby oprávněné v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky (příbuzní obžalovaného, léčebný ústav, výchovné zařízení, zájmové sdružení občanů apod.; srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007, uveřejněný pod číslem 99/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, a ze dne 28.08.2012, sp. zn. 30 Cdo 1019/2012). Ustanovení § 7 OdpŠk^[8] není samoučelné, ale reflektuje skutečnost, že mezi státem a osobami, jež nejsou ve smyslu tohoto ustanovení účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, není dán veřejnoprávní vztah. Škoda při**

výkonu veřejné moci přitom vzniká z veřejnoprávního vztahu (ostatně proto je úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci vyčleněna z občanského zákoníku – srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. [82/1998](#) Sb.). Byť se výše uvedená judikatura Nejvyššího soudu vztahuje k odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle § 7 OdpŠk, její závěry jsou použitelné též na projednávanou věc, v níž byla zvažována odpovědnost za nezákonné rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti a byl aplikován § 20 odst. 1 OdpŠk. Judikatura je ustálena v závěru, že **má-li být osoba aktivně legitimována k náhradě škody za nezákonné rozhodnutí ve smyslu OdpŠk, musí se v (alespoň dílčí fázi) řízení rozhodovat o jejich právech a povinnostech, a musí zde tedy existovat veřejnoprávní vztah.**

3. Pokud se jedná o opatření obecné povahy, jedná se o správní akt definovaný negativně, který není rozhodnutím ani právním předpisem (podle § 171 zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu (dále též „s. ř.“). **Podle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu pak opatření obecné povahy má** konkrétně určený předmět regulace a **obecně vymezený okruh adresátů**. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36 **představuje opatření obecné povahy obecně správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob**. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu. **V řízení o návrhu na opatření obecné povahy existuje blíže neurčený okruh dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námítky** (viz výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36). **Správní řád pak účastníky řízení o vydání opatření obecné povahy jako takové nedefinuje.**
4. Byť z § 52 odst. 3 zákona č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „**stavební zákon**“) plyne, že právo uplatnit připomínky k návrhu územního plánu může každý, **nevyplývá z této okolnosti, že by každého bylo možné pokládat též za účastníka uvedeného řízení podle OdpŠk**. Výše bylo uvedeno, že **za základ pro posouzení účastenství v řízení ve smyslu OdpŠk (a tedy i aktivní legitimace k nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím) dovolací soud pokládá posouzení otázky, zda v řízení bylo rozhodováno o právech a povinnostech konkrétní osoby. S připomínkami, které jsou vzneseny k návrhu územního plánu, je správní orgán povinen se vypořádat v odůvodnění, z čehož ovšem neplyne, že by správní orgán o právech těchto osob rozhodoval.**
5. **Osoba, která nebyla účastnicí řízení o změně územního plánu, není ani aktivně legitimována k náhradě škody nezákonnou změnou územního plánu způsobené. Sama skutečnost, že osoba pocítuje škodu nebo újmu v důsledku zásahu do práv jiné osoby, o nichž bylo rozhodnuto nezákonným rozhodnutím, z ní účastníka řízení samozřejmě nečiní, a aktivní legitimaci podle OdpŠk tak nezískává** (k tomu viz např. výše citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2767/2013).
6. **Účastenství v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s.ř.s.“) nesplývá v jedno s uvažovaným účastenstvím v řízení o vydání opatření obecné povahy, neboť rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 hovoří toliko o procesní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy.**

Mimořádná opatření zrušená správním soudem ve světle cit. judikatury Nejvyššího soudu

Mimořádná opatření byla vydána Ministerstvem zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“), a to z moci úřední v beznávrhovém řízení (viz § 171 s. ř.), **kteřé nemá účastníky řízení a ve kterém není rozhodováno o právech a povinnostech konkrétních osob. Nebylo zde tedy osob oprávněných v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky ani účastníků řízení a v řízení není (nebylo) rozhodováno o právech a povinnostech konkrétní osoby. Není zde tedy ani osoba aktivně legitimovaná k náhradě škody způsobené (přímo) nezákonným Mimořádným opatřením ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. (přímo a bez dalšího) pouze na základě Rozsudkem zrušeného Mimořádného opatření.**

Mimořádná opatření nelze považovat za rozhodnutí správních orgánů, neboť neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech. Na tomto závěru nic nemění, že § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví předjímá, že by snad bylo možno proti tomuto aktu brojit odvoláním, protože stanoví, že odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Jak však již bylo uvedeno, zákon výslovně uvádí, že mimořádná opatření tohoto charakteru jsou opatřeními obecné povahy a tomuto závěru také odpovídá jejich materiální obsah. Proto je nutno uvedenou část citovaného § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví považovat ve vztahu k nyní vydaným Mimořádným opatřením za obsoletní (viz bod 113 odůvodnění Rozsudku).

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví byla vydána podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví ve formě opatření obecné povahy, což potvrdil správní soud i v Rozsudku s tím, že mají blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí. Správní soud dále uvedl, že v Mimořádných opatřeních není okruh adresátů nijak blíže místně ani osobnostně specifikován, řídit se jimi musí každý. A předmět vydávaných mimořádných opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání, vyjma blíže specifikovaných výjimek. **Tím se napadený akt (roz. Mimořádná opatření) odlišuje od jiných opatření obecné povahy, která jsou zpravidla spjata pouze s místně omezenou konkrétní situací (typicky územní plány)** (viz bod 110 odůvodnění Rozsudku).

Správní soud výslovně v odůvodnění Rozsudku dále uvedl, že **Mimořádná opatření penalizovala základní právo všech obyvatel bez výjimky, čímž se zásadně lišila od jiných opatření obecné povahy jako jsou např. územní plány** či opatření upravující provoz na pozemních komunikacích, která jsou striktně svázána s určitým pevně ohraničeným územím a možnost jejich dopadu do práv všech obyvatel státu je značně omezená [pozn. tak tomu bylo i v případě usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ao 6/2010-98, v němž byl podán návrh na zrušení územního plánu velkého územního celku], **čímž se odlišují od Mimořádných opatření vyznačujících se všeobecným a celostátním dopadem** [viz bod 86 odůvodnění Rozsudku].

Jen pro úplnost lze dodat, že procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s.ř.s. nezakládá účastenství v řízení o vydání opatření obecné povahy a nelze z ní ani bez dalšího dovozovat aktivní věcnou legitimaci vyplývající z dotčení práv a povinností (konkrétních) osob v oblasti hmotného práva. Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla vydána k návrhu (ostatně se o návrhové řízení ani nejedná) a aktivní věcná legitimace k nároku na náhradu škody výše uvedenému tak nemohla vzniknout ani procesně legitimovanému navrhovateli.[\[9\]](#)

Závěr

Z výše uvedeného mám proto za správné závěry mého původního článku,[\[10\]](#) že **jen na**

základě samotného Rozsudku nelze (bez dalšího) přímo (úspěšně) uplatnit nárok na náhradu škody způsobené nezákonným Mimořádným opatření podle zákona č. 82/1998 Sb., a že k úspěšnému uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. by krom Mimořádného opatření muselo existovat rozhodnutí (individuální akt), které by bylo následně zrušeno pro nezákonnost. Pokud kolega Janošek dospěl (např. na základě prvního a druhého rozsudku) k závěru opačnému, potud mám za to, že se mýlí.

Nejde o akademickou diskusi pro sebe samu, ale o řešení pro praxi významné prejudiciální otázky (viz výše). V původním článku jsem specificky posuzoval Mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví nikoli obecně všechna opatření obecné povahy a z odůvodnění Rozsudku s odkazem na bod 110 jsem mj. výslovně citoval závěr, že napadený akt (roz. Mimořádná opatření) se odlišuje od jiných opatření obecné povahy, které jsou zpravidla spjata pouze s místně omezenou konkrétní situací (správní soud v Rozsudku výslovně odkazuje na územní plány, ke kterým se vztahuje i kolegou citovaná judikatura Nejvyššího soudu).

Konstruktivní diskusi nelze než přivítat. Kolega Janošek se ale na závěr svého článku negativně vymezuje vůči závěru, [11] který - jak pevně věřím - z mého původního článku nevyplývá. Závěry původního článku [12] v něm výslovně odvozuji „z výše uvedeného“ [13] tj. z celého předchozího obsahu článku, nikoli *již jen z toho, že Mimořádná opatření jsou opatřením obecné povahy.*

Konečné slovo budou mít v případě sporu samozřejmě soudy. Již nyní lze ale dospět k plausibilním závěrům k řešení prejudiciální otázky, a to mj. i z kolegou Janoškem cit. rozsudků Nejvyššího soudu, jak rozvedeno výše a rovněž v mém původním článku. Moje argumentace a závěry jsou zřejmé.

JUDr. Jan Veselý, Ph.D.,
advokát

[1] Viz k dispozici >>> [zde](#).

[2] To je totiž otázka, o kterou jde a které jsem se svým článku věnoval.

[3] Viz k dispozici >>> [zde](#).

[4] Kolega Janošek ve svém příspěvku k mnou řešené otázce (a to ani v závěru) právní názor nevyslovil, a mohu se tak jen domnívat, že s mnou předloženým výkladem nesouhlasí, neboť jinak by jistě neměl potřebu publikovat polemický článek.

[5] Zvýraznění v textu jsem provedl s ohledem na dotčené otázky.

[6] Text obou rozsudků lze nalézt v databázi rozhodovací činnosti na webových stránkách Nejvyššího soudu, k dispozi>>> [zde](#).

[7] K tomu srovnej obsahově totožné ust. § 7 odst. 1 a 2 OdpŠk upravující případy odpovědnosti za škodu nezákonným rozhodnutím státu podle části první, hlavy první a oddílu prvního zákona č.

[8] Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda (odst. 1). Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo (odst. 2).

[9] V předmětné věci byl navrhovatelem JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.

[10] Viz poznámka pod č. 1.

[11] „že zrušená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví nemohou být už jen pro svou formu (OOP) nezákonnými rozhodnutími ve smyslu odškodňovacího zákona.“

[12] Viz poznámka č. 1.

[13] V článku jsou závěry výslovně uvozeny tučně zvýrazněným textem. „Z výše uvedeného tak vyplývají mj. tyto závěry:“.

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací – režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)