

11. 5. 2020

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

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví jsou rozhodnutími podle zákona o odpovědnosti za škodu

K sepsání tohoto příspěvku mě vedl článek dr. Veselého,[1] v němž vyjádřil názor, že pokud je mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví opatřením obecné povahy, (dále jen „OOP“) nelze zvažovat odpovědnost státu z titulu nezákonného rozhodnutí dle 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), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „OdpŠk“).

** Článek je reakcí na článek JUDr. Jana Veselého, Ph.D. (k dispozici >>> [zde](#)). S ohledem na skutečnost, že původní článek JUDr. Jana Veselého, Ph.D. byl doplněn dalším článkem (k dispozici >>> [zde](#)), Mgr. Filip Danko již neměl možnost na toto doplnění reagovat.*

Dle mého názoru tento závěr vychází ze správného předpokladu, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dnů 17.04.2020, 15.04.2020, 26.03.2020 a 23.03.2020 (dále jen „**mimořádná opatření**“) jsou OOP, ale z tohoto správného předpokladu dovozuje nesprávný závěr.

Skutečnost, že správní akt je OOP, nepředstavuje překážku, aby se v případě jeho zrušení nebo změny pro nezákonnost **neposuzovala** odpovědnost státu za škodu podle OdpŠk **z titulu nezákonného rozhodnutí**. Závěr, že zrušené OOP je nezákonným rozhodnutím ve smyslu OdpŠk neshledal jako nesprávný Nejvyšší soud v rozsudcích (vydaných postupně v jediném sporu) spis. zn. **30 Cdo 1642/2018** ze dne 11.09.2019 (odst. 28, 29, 33 a 34) a spis. zn. **30 Cdo 3292/2015** ze dne 08.08.2017 (odst. 34 - zde vizte zejména odkazovanou komentářovou literaturu).[2] Ačkoliv se v jím řešeném sporu jednalo o nezákonnou **změnu územního plánu**, která se stejně jako územní plán vydává formou OOP podle zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) tato okolnost nic nemění na řešení obecné otázky, o jaký odpovědnostní titul jde v případě nezákonného OOP.

Vyjdu-li z axiomu, že stát nebo územní celky v samostatné působnosti **nemohou neodpovídat za OOP, pokud bylo zrušeno nebo změněno pro nezákonnost**, zbývala by možnost, že půjde o nesprávný úřední postup. Takový závěr by ale těžko obstál. Namátkou např. kvůli přezkumu OOP, k němuž nejsou povolány obecné soudy prostřednictvím posouzení zákonnosti OOP jako otázky předběžné podle § 135 odst. 2 zákona č. [99/1963](#) Sb. občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**o. s. ř.**“). Pokud by OOP přezkoumal správní soud nebo správní orgán, pak by povinnost pouze vycházet z jejich rozhodnutí ve smyslu § 135 odst. 2 o. s. ř. byla slabší podmínka, než podmínka **zásadní závaznosti rozhodnutí příslušného orgánu** (§ 8 odst. 1 in fine OdpŠk). Jelikož smyslem je neumožňovat v odškodňovacím řízení potenciální „přezkum“ rozhodnutí, bylo by nesmyslné umožnit takové posouzení u OOP, které má znaky rozhodnutí, jímž ale není, neboť vykazuje i znaky právního předpisu (za normotvorbu ale stát neodpovídá podle OdpŠk). Je-li OOP „více než rozhodnutí“ vzdaluje se ještě více institutu nesprávného úředního postupu.

Stejně tak je třeba si uvědomit, že OdpŠk je náchylný na různé interpretační nejasnosti,

terminologické nepřesnosti apod., např.:

- Ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) není formulováno nejohravněji, pokud jde o určení příslušného úřadu v případě nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou soudního řízení správního (analogicky je jím Ministerstvo spravedlnosti).
- Nezákonným rozhodnutím je i nezrušené usnesení o zahájení trestního stíhání, jestliže trestní stíhání neskončilo odsuzujícím rozsudkem.
- Novelizace provedená zákonem č. [118/2020](#) Sb. v § 18 odst. 7 ve spojení s § 14 odst. 4 části věty za středníkem OdpŠk přinesla snad i náznak zakotvení tzv. vysvětlovací povinnosti strany nezatížené důkazním břemenem.
- Stále se používá pojem promlčecí doba, přestože obecný předpis (§ 26 OdpŠk) hovoří o promlčecí lhůtě.
- Ustanovení čl. II zákona č. [160/2006](#) Sb., významné novely OdpŠk, zavedlo (z dobrých důvodů) pravou retroaktivitu výhradně v neprospěch státu.

Nemám tedy za přehnaně kreativní, když budeme **pravomocným rozhodnutím** podle OdpŠk rozumět i **účinné opatření obecné povahy**.

Na základě mimořádných opatření tedy **nemusí být vydáno správní rozhodnutí**, které by muselo být zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, aby byl splněn jeden (první) z předpokladů odpovědnosti státu za škodu (nemajetkovou újmu záměrně neuvažují).

Splnit další předpoklady je ovšem **netriviální** úkol. Samozřejmě je třeba splnit „klasické“ dvě podmínky, a to prokázat vznik škody a příčinnou souvislost mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody. Ty bych ovšem ponechal stranou. Krucální jsou podmínky formulované v **§ 7 odst. 1** a **§ 8 odst. 3** OdpŠk, podle nichž:

- Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím **mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.**
- Nejde-li o **případy zvláštního zřetele hodné**, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím **přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil** v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a **jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení**, nebo návrh na zastavení exekuce.

Druhou jmenovanou podmínku splňuje navrhovatel, který dosáhl zrušení mimořádných opatření. Kdokoliv jiný by musel přesvědčit Ministerstvo zdravotnictví, příp. poté soud, že sice nepodal správní žalobu,[3] ale jedná se o případ hodný zvláštního zřetele. Stačilo by tvrdit, že vše probíhalo v časové tísní, že byla omezena mnohá práva, že potenciální žalobci váhali s volbou žalobního typu, že Městský soud v Praze nemohl být paralyzován tisíci napadlých věcí apod.? Myslím, že podmínka bude vykládána přísněji a pro mnoho fyzických osob by snad bylo i jednodušší získat vypsanou odměnu za důkaz Riemannovy hypotézy...

První jmenovaná podmínka účastenství je výkladově také obtížná, neboť řízení podle části šesté správního řádu upravující institut OOP nemá účastníky. Jde koneckonců o otázku, kterou se zabýval Nejvyšší soud ve výše odkazovaných rozsudcích (odst. 34 rozsudku spis. zn. 30 Cdo 3292/2015 ze dne 08.08.2017 a odst. 28 a násl., zejména odst. 33 rozsudku spis. zn. 30 Cdo 1642/2018 ze dne 11.09.2019).[4] Podstatná je úvaha, že účastník řízení ve smyslu OdpŠk **nemusí být účastníkem řízení ve smyslu příslušného procesního předpisu**. Jinak považují argumentační potenciál těchto rozsudků k dané otázce za zanedbatelný. Řízení o územním plánu (jeho změně) podrobně upravuje

zákon č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Téměř naopak je tomu v případě zákona č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje z hlediska řešené otázky patrně jediné relevantní ustanovení § 94a odst. 2, podle něhož se OOP **vydává bez řízení o návrhu OOP**. Jinak řečeno se nepoužije § 172 správního řádu. Na § 172 odst. 5 správního řádu a podrobné úpravě řízení o změně územního plánu (námitek a připomínek) však založil Nejvyšší soud řešení diskutované otázky. U mimořádných opatření nenacházím na základě základních zásad činnosti správních orgánů, popř. povinnosti o návrzích závažných opatření přiměřeným způsobem informovat veřejnost[5] společné znaky s argumentací Nejvyššího soudu.

Netroufám si odhadovat, jaký je nejpriléhavější výklad podmínky účastenství. Možná by soudy redukovaly tuto podmínku na zodpovězení otázky, kdo podal návrh na zrušení OOP, a rozhodnutí soudů v odškodňovacím řízení by závisela na vyřešení otázky výkladu § 8 odst. 3 OdpŠk, nikoliv otázky, kdo je „účastníkem řízení o vydání mimořádných opatření“ ve smyslu § 7 OdpŠk. Možná by soudy dospěly i k závěru, že na tomto skutkovém půdorysu se ukazuje jako absurdní rozumět rozhodnutím podle OdpŠk i OOP[6] a obstál by jako správný názor, že na základě zrušeného OOP nelze bez navazujícího individuálního správního aktu přímo uplatnit nárok na náhradu škody podle OdpŠk.

Mgr. Filip Danko

[1] VESELÝ, Jan. Správním soudem zrušená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví a náhrada škody. *epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ, a. s., ©1999-2020 [cit. 01.05.2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[2] kategorie B a C ke dni 03.05.2020

[3] V případě OOP postačuje podat správní žalobu, neboť opravný prostředek není přípustný (§ 173 odst. 2 správního řádu). Podnět k provedení přezkumného řízení není mimořádným opravným prostředkem a jeho podáním není zahájeno správní řízení.

[4] Nejvyšším soudem řešená otázka aktivní legitimace podle § 20 odst. 1 OdpŠk nehraje roli vzhledem k obdobně formulovanému § 7 odst. 1.

[5] Ustanovení § 22 věty třetí kompetenčního zákona, které přinesl zákon č. [272/1996](#) Sb. Domnívám se, že je použitelné nikoliv díky užití slova „opatření“, ale díky závažnosti.

[6] Generální vyloučení by však odepřelo postup podle OdpŠk např. u nezákonného územního opatření o stavební uzávěře, u nějž tyto těžkosti z povahy věci nenastávají, anebo jen omezeně. Posuzování případ od případu na základě konkrétní hmotněprávní a procesní úpravy by zase bylo spjato se značnou nejistotou.

© 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