

30. 4. 2020

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

Správním soudem zrušená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví a náhrada škody

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23.04.2020 sp.zn. 14 A 41/2020 (dále též "Rozsudek") zrušil správní soud 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“).

K následujícímu článku mně přiměla mediální vyjádření některých kolegů advokátů, která lze ve stručnosti shrnout tak, že Rozsudek má být bez dalšího podkladovým rozhodnutím k uplatnění nároků na náhradu škody způsobené *nezákonnými mimořádnými opatřeními 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").^[1] Uvedený názor mám za nesprávný.

S ohledem na aktuálnost a závažnost této otázky předkládám k úvaze (případně i veřejné diskusi) argumenty, které vedou k závěru opačnému.

Právní rámeček

Pro připomenutí a k uvedení do souvislostí (nejedná se o úplný vyčerpávající výčet) lze shrnout, že

- usnesením Vlády České republiky č. [69/2020](#) Sb. byl v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ústavní zákon o bezpečnosti**“), vyhlášen pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) nouzový stav ode dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů, který vláda prodloužila usnesením č. [156/2020](#) Sb. na základě souhlasu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky do 30. dubna 2020,
- v návaznosti na usnesení o vyhlášení nouzového stavu pak vláda následně vydávala usnesení o přijetí krizových opatření ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**krizový zákon**“), kterými mj. zakázala s výjimkami maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách a pohyb a pobyt všech osob na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének,
- usnesením č. [126/2020](#) Sb. vzala vláda na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, kterým bylo prodlouženo omezení volného pohybu osob na veřejně dostupných místech a usnesením č. [127/2020](#) Sb. vzala vláda na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví kterým byl s výjimkami prodloužen zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb,
- následně byla krizová opatření přijímána rovněž ve formě mimořádných opatření Ministerstva 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**“).

Nosné úvahy v Rozsudku s možným přesahem k náhradě škody

Správní soud v Rozsudku dospěl k závěru (ve stručnosti), že z ústavního zákona o bezpečnosti ČR a z krizového zákona plyne, že možností omezit základní práva a svobody za trvání nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu disponuje pouze vláda, že zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, že Ministerstvo zdravotnictví nevydávalo svá opatření v režimu dle krizového zákona nýbrž dle zákona o ochraně veřejného zdraví, a proto **byla (správním soudem zrušená) mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydána v rozporu se zákonem.**

Pro další úvahy jsou významné závěry správního soudu ohledně (formy) právní povahy mimořádných opatření. Správní soud dospěl v Rozsudku mj. k následujícím závěrům (dále cituji z publikovaného odůvodnění Rozsudku, zvýraznění jsem provedl já):

- **„Napadený akt** [roz. dotčená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví] **zjevně rozhodnutím není**, neboť nestanoví práva a povinnosti v individuálních případech (.....), **navrhovatel napadá zjevně opatření obecné povahy**, a proto není na místě, aby pouze z důvodu jeho zrušení se mohl navrhovatel domáhat téhož žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (.....) právě § 101a a násl. soudního řádu správního upravují specifické okolnosti řízení o zrušení opatření obecné povahy“ (viz bod 81 odůvodnění Rozsudku),
- **„Zákonodárce pevně stanovil, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví mají být vydávána ve formě opatření obecné povahy.** Jestliže přitom zákon výslovně některý právní akt označuje za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zdali je vydávaný akt též opatřením obecné povahy z materiálního hlediska. Úvaha, zdali se jedná materiálně o opatření obecné povahy, je na místě pouze tehdy, kdy určitý právní akt není ze zákona označen za opatření obecné povahy, nýbrž takto je formálně označen až správním orgánem v rámci jeho rozhodovací činnosti, případně kdy určitý akt vůbec není za opatření obecné povahy označen, avšak z jeho materiálního pojetí vyplývá, že opatřením obecné povahy je“ (viz bod 108 odůvodnění Rozsudku),
- „[s]oud souhlasí s odpůrcem, že nyní napadená opatření obecné povahy mají blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí. Soud si je vědom skutečnosti, že v právní teorii se obecně opatření obecné povahy označuje za smíšený správní akt, neboť leží na pomezí mezi individuálními správními akty (správními rozhodnutími) a normativními správními akty (právními předpisy). S normativními právními akty jej pojí obecně vymezený okruh adresátů, se správním rozhodnutím zase konkrétně určený předmět vztahující se k určité situaci. V napadených opatřeních obecné povahy není okruh adresátů nijak blíže místně ani osobnostně specifikován, řídit se jimi tedy musí každý. A předmět vydávaných mimořádných opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání, vyjma blíže specifikovaných výjimek. Tím se nyní napadený akt odlišuje od jiných opatření obecné povahy, které jsou zpravidla spjaty pouze s místně omezenou konkrétní situací. Přesto však dle soudu nelze tvrdit, že by zde absolutně absentovala podmínka konkrétnosti a určitosti věci, které se daná opatření obecné povahy týkají. Ta je dána především činnostmi, které vláda jmenovitě zakázala. Jakkoli se jedná o široký předmět zákazu, stále platí, že je konkrétně definován a stanoví pravidla chování v pevně stanovených situacích. A onu konkrétnost lze spatřovat i v tom, že cílem napadených opatření obecné povahy je ochrana před konkrétním nebezpečím v podobě Covid-19 (nikoli proti nějaké blíže nespécifikované chorobě). Proto i z tohoto hlediska napadené právní akty splňují právně-teoretickou definici opatření obecné povahy, přestože, jak již bylo řečeno, se významně blíží právním předpisům“ (viz bod 110 odůvodnění Rozsudku),

- **„Soud neshledal, že by bylo možno napadené právní akty [roz. žalobou napadená mimořádná opatření Min. zdravotnictví] 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),
- **„Soud tedy uzavírá, že napadený právní akt považoval za opatření obecné povahy a takto jej přezkoumal v souladu s § 101a a násl. soudního řádu správního“** (viz bod 114 odůvodnění Rozsudku).

Podle zákona č. [82/1998](#) Sb. odpovídá stát za škodu, která byla způsobena a) **rozhodnutím**, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, b) nesprávným úředním postupem. Podle zákona č. [82/1998](#) Sb., nelze uplatňovat náhradu škody přímo způsobenou právním předpisem. Podle § 8 OdpŠk [n]árok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud **pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno** nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

Důvodová zpráva k ust. § 8 OdpŠK (a shodně i konstatní judikatura) mj. uvádí, že nezákonnost rozhodnutí není třeba a ani není možno zjišťovat až v řízení o náhradě škody (pozn. jako předběžnou otázku), a že nezákonnost musí být konstatována příslušným orgánem, jenž rozhodnutí pro nezákonnost zruší nebo změní. Jde o orgán, který je podle procesních předpisů k zrušení rozhodnutí oprávněn. Rozhodnutím tohoto orgánu o zrušení nezákonného rozhodnutí je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

Závěr

Z výše uvedeného tak vyplývají mj. tyto závěry:

- Správní soud v Rozsudku (shodně se zákonem o ochraně veřejného zdraví) kvalifikuje mimořádná opatření jako opatření obecné povahy a výslovně vylučuje, že by se jednalo o správní rozhodnutí.
- Z toho tedy vyplývá triviální závěr, že **Rozsudek není (bez dalšího) podkladovým rozhodnutím podle § 8 OdpŠk**, kterým by bylo pro nezákonnost zrušeno pravomocné rozhodnutí, **a na základě Rozsudku nelze (bez dalšího) přímo uplatňovat nárok na náhradu škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb.** [způsobené nezákonným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví. K uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb. by muselo existovat rozhodnutí (individuální akt) vydané na základě dotčených mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, až které by bylo následně zrušeno pro nezákonnost.

Přímo samotná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví (obdobně jako krizová opatření vlády) jsou organizačními opatřeními, která nařizují případně zakazují. Pokud je mi známo, tak mimořádná opatření byla a jsou uplatňována (min. co se týče zákazu /omezení volného pohybu resp. maloobchodního prodeje) přímo bez návazných individuálních rozhodnutí, což je samozřejmě z hlediska případné možnosti uplatňovat náhradu škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb. problém (viz výše). Praktické obtíže pro úspěšné uplatnění nároků na náhradu škody podle zákona č. [82/1998](#) Sb. jsou zřejmé.

Zatím není jisté, zda Rozsudek ob stojí před Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti, kterou již avizoval ministr zdravotnictví. Pokud by ale Rozsudek obstál, pak možná paradoxně zhoršil právní postavení subjektů uplatňujících nárok na náhradu škody odvozovaných od mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, neboť i v případě, že by se jinak (legální) mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví považovalo materiálně za krizové opatření v režimu krizového zákona včetně možnosti uplatnit nárok na náhradu škody podle § 36 krizového zákona, předpokládá **krizový zákon, že přijaté krizové opatření bylo správné (v souladu se zákonem), [2] s čímž koliduje závěr** správního soudu v Rozsudku, **že dotčená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví byla vydána v rozporu se zákonem.** Současně však mimořádná opatření, byť vydaná v rozporu se zákonem, bez dalšího sama o sobě nejsou nezákonným rozhodnutím, a na základě Rozsudku tedy nelze bez dalšího uplatňovat nárok na náhradu škody dle § 82/1998 Sb.

Pro úplnost lze dodat, že ke stejnému závěru ohledně (formy) právní povahy mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví jako v Rozsudku, totiž že jde o opatření obecné povahy, dospěl Ústavní soud v plenárním usnesení ze dne 22.04.2020 sp.zn. Pl. ÚS 8/20 (publikovaném dne 28.04.2020), ve kterém mj. uvedl, že **opatření obecné povahy není akt individuální aplikace práva ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení“, jak vyplývá z jeho samotných definičních znaků, a nelze je rovněž podřadit ani pod pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“** (viz bod 55 cit. usnesení Ústavního soudu).

JUDr. Jan Veselý, Ph.D.,
advokát

[1] Tyto úvahy byly v jednom z článků např. formulovány tak, "že v případě škody způsobené mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví vydanými podle zákona o ochraně veřejného zdraví se postupuje podle zákona č. [82/1998 Sb.](#), kdy předpokladem vzniku této odpovědnosti za škodu je existence nezákonného rozhodnutí, což v případě odpovědnosti za škodu podle krizového zákona není, a že **Rozsudek je rozhodnutím, které určuje, že mimořádná opatření vydaná ministerstvem zdravotnictví jsou nezákonná, čímž je překonána překážka pro uplatnění nároku podle zákona č. [82/1998 Sb.](#), a že pokud nedojde ke zrušení Rozsudku Nejvyšším správním soudem, budou mít poškození cestu k náhradě škody za dobu platnosti omezení vydaných mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví otevřenou a vláda tak paradoxně cestu k náhradě škody ulehčila a možná zvýšila i její rozsah. Smutné na tom je, že tuto chybu zaplatí všichni daňoví poplatníci**".

[2] Viz Melzer, J.: Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie (čl.IV.1.), in Bulletin advokacie č. 4/2020.

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

Další články:

- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel x společnost\)](#)

- [Úročení jistoty \(kauce\), kterou skládá podnájemce nájemci - II. díl](#)
- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní – institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Darování pro případ smrti nemovité věci zapsané v katastru nemovitostí a určení výše odměny soudního komisaře](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)