

Nemajetková újma

Tvrdí-li žalobce, který nepodal návrh na zrušení opatření obecné povahy, naplnění důvodů zvláštního zřetele hodných, pro které návrh nepodal, je povinností soudu se s jejich případnou existencí řádně vypořádat. Přitom zejména zohlední, z jakých důvodů žalobce takový návrh nepodal, zda měl aktivní vliv na podání návrhu, na jehož základě bylo opatření obecné povahy zrušeno a případně na argumentaci v něm použitou.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV.ÚS 331/24 ze dne 10.7.2024)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelky Mgr. V.Z., Ph.D., zastoupené Mgr. D.Z., advokátem, sídlem B., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. prosince 2023 č. j. 36 Co 321/2023-592 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 26. května 2023 č. j. 43 C 79/2021-529, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2, jako účastníků řízení, a České republiky - Ministerstva zdravotnictví, sídlem P.za níž jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, sídlem P., jako vedlejší účastnice řízení, tak, že rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. prosince 2023 č. j. 36 Co 321/2023-592 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 26. května 2023 č. j. 43 C 79/2021-529 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. prosince 2023 č. j. 36 Co 321/2023-592 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 26. května 2023 č. j. 43 C 79/2021-529 se ruší.

Z odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 72 a násl. zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí obecných soudů. Stěžovatelka tvrdí, že napadená rozhodnutí porušují její ústavně zaručená práva podle čl. 36 odst. 1, 2 a 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh vyplývá, že stěžovatelka se u Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen "obvodní soud") domáhala, aby vedlejší účastnici byla uložena povinnost nahradit jí nemajetkovou újmu poskytnutím omluvy a zadostiučinění v penězích. V průběhu řízení vzala stěžovatelka žalobu částečně zpět, a to tak, že předmětem řízení bylo zaplacení částky 14 208,90 Kč spolu s příslušenstvím. Nemajetková újma měla stěžovatelce vzniknout v důsledku nezákonného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 10. 2020 č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN (dále jen "mimořádné opatření"), kterým byla v souvislosti se zabráněním šíření onemocnění COVID-19 zavedena ve vymezených prostorách povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest ode dne 21. 10. 2020 do 17. 11. 2020. Uvedené opatření zrušil s účinky od 21. 11. 2020 Městský soud v Praze (dále jen "městský soud") rozsudkem ze dne 13. 11. 2020 č. j. 18 A 59/2020-226.

3. Obvodní soud napadeným rozsudkem žalobu stěžovatelky zamítl. Dovodil, že nebyly naplněny podmínky pro náhradu nemajetkové újmy ve smyslu 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), neboť mimořádné opatření není pro své plošné účinky vůči neurčitému okruhu osob rozhodnutím ve smyslu § 5 písm. a) zákona č. [82/1998](#) Sb. Stejně tak odpovědnostním titulem nemůže být ani nesprávný úřední postup. Judikatura Nejvyššího soudu považuje za nesprávný úřední postup porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak se neodrazí bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Činnost vedlejší účastnice však vyústila ve vydání mimořádného opatření, které je druhem správního aktu (opatření obecné povahy). Na věci nemůže nic změnit ani rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023 sp. zn. 30 Cdo 414/2023, v němž dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že se posuzovaná mimořádná opatření vydávají bez řízení a nemohou tak existovat účastníci řízení, ve kterých byla později mimořádná opatření vydána, může mít postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. osoba, o jejíž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno. Současně však musí jít o osobu, která využila v zákonem stanovené lhůtě [tj. do jednoho měsíce ode dne účinnosti mimořádného opatření dle § 13 odst. 2 zákona č. [94/2021](#) Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen "pandemický zákon")] možnost podat proti následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu podle § 13 pandemického zákona. Z obdobné koncepce vychází i § 8 odst. 3 zákona č. [82/1998](#) Sb. Stěžovatelka přitom netvrdila ani nepředložila důkaz o tom, že by byla účastníkem řízení vedeného u městského soudu pod sp. zn. 18 A 59/2020, v rámci kterého bylo mimořádné opatření zrušeno. Současně netvrdila ani neprokázala, jaká konkrétní nemajetková újma, jakým konkrétním zásahem do nemajetkové sféry stěžovatelky, vznikla.

4. K odvolání stěžovatelky městský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí obvodního soudu potvrdil. Dospěl k závěru, že žaloba ani co do základu není důvodná a bylo by nadbytečné vést jakékoliv dokazování ke zjištění výše žalobního nároku. Odkázal přitom na závěry rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023. V kontextu posuzované věci se tyto závěry projevují tak, že aktivně legitimovanou osobou ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. je jen ten, jehož práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla osobou, která by takový návrh na zrušení mimořádného opatření podala, není osobou aktivně legitimovanou k uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy dle zákona č. [82/1998](#) Sb. Na věci nic nemění ani námitka stěžovatelky ohledně retroaktivity závěrů obsažených v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023. Časové působení změn judikatury (incidentní retrospektiva) se řídí zásadně principem, že nový právní názor se uplatní na všechna budoucí, jakož i na všechna probíhající řízení. Zároveň v posuzované věci nejsou přítomny důvody zvláštního zřetele hodné, když konstrukce aktivní legitimace založená zákonem č. [82/1998](#) Sb. spočívá na individuálním odškodňování těch, kteří se účastnili řízení, z něhož nezákonné rozhodnutí vzešlo a není-li takového řízení, jako v případě mimořádných opatření, tak odškodňování těch, kteří se o zrušení nezákonného mimořádného opatření zasadili (byli účastníky řízení o jeho zrušení); nikoliv na plošném odškodňování každého, kdo se pouze cítí být mimořádným opatřením dotčen.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Podle stěžovatelky obvodní soud v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu nepovažoval mimořádné opatření za nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona č. [82/1998](#) Sb. Městský soud pak nesprávně dovedl podmínku pro aktivní legitimaci k uplatnění nároku ve smyslu § 7 zákona č. [82/1998](#) Sb., podle které je třeba ve stanovené lhůtě podat proti mimořádnému opatření návrh na jeho zrušení. Bylo-li nezákonné rozhodnutí či jiné opatření vydáno bez řízení, pak není možné uplatnit podmínku, že osoba musí být účastníkem řízení. Tento přístup byl navíc podle stěžovatelky aplikován retroaktivně, v rozporu se zásadou právní jistoty a legitimního očekávání. Rozsudek sp. zn. 30 Cdo 414/2023, ze kterého obecné soudy vycházely, stejně jako rozsudek ze dne 10. 8. 2022 sp. zn.

30 Cdo 1339/2022, ve kterém se poprvé objevil požadavek, aby osoba domáhající se náhrady škody za rozhodnutí vydávané bez řízení, rozhodnutí napadla v soudním řízení, byly vydány až v době, kdy stěžovatelka nemohla opatření napadnout, protože již bylo zrušeno.

6. K podání návrhu na zrušení mimořádných opatření byla stěžovatelka aktivně legitimována a tento návrh sama nepodala, protože byl podán jiným žalobcem, kterého zastupoval její manžel, a neviděla tedy smysl v tom, aby stejný návrh podávala také. Správní soudy přitom dovodily, že "deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl o tom, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo jej vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky erga omnes (vůči všem), shodně jako v případě zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části." (usnesení ze dne 11. 6. 2021 sp. zn. 8 Ao 9/2021, bod 27). Opačný přístup by vedl k přetížení Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka přitom v dané době nebyla pasivní, sama také několik opatření před soudy napadala, ale vzhledem k tomu, že tato opatření byla velmi rychle rušena, bylo obtížné domoci se jejich soudního přezkumu.

7. Stěžovatelka se dále domnívá, že snaha civilních soudů vyhnout se přiznání satisfakce může být ovlivněna výroky ministryně Benešové, která se v pořadí Interview ČT24 vyjádřila v návaznosti na rozsudek městského soudu ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána tato rozhodnutí. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

IV. Shrnutí řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud zaslal návrh k vyjádření městskému soudu a obvodnímu soudu, jako účastníkům řízení, a dále České republice - Ministerstvu zdravotnictví (dále jen "ministerstvo"), jako vedlejší účastnici řízení (§ 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu).

A) Vyjádření účastníků řízení

10. Obvodní soud v plném rozsahu odkázal na své závěry obsažené v napadeném rozsudku.

11. Městský soud odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Má za to, že ex post k tomu není co dodat a uvedení dalších věcných důvodů je pro posouzení podané ústavní stížnosti bez významu. Smyslem vyjádření v řízení o ústavní stížnosti jistě není znovu a lépe zdůvodňovat jeho rozsudek. Ve stručnosti tak pouze uvedl, že nárok stěžovatelky uplatněný v režimu zákona č. [82/1998](#) Sb. záměrně obchází speciální úpravu řešící krizové situace. Cílem je prosadit princip plošného odškodňování nemajetkové újmy všech dotčených osob za omezení opatřením vyvolané (tím, že museli opatření snášet). Městský soud své rozhodnutí opřel o rozsudek sp. zn. 30 Cdo 414/2023, který aplikaci režimu zákona č. [82/1998](#) Sb. připustil, přičemž podmínky aktivní legitimace nebyly v posuzované věci naplněny. Právní úprava řešící krizové situace navíc počítá pouze s individuálním odškodňováním skutečné škody ve stanovených případech a rozšiřování odškodňování skrz režim zákona č. [82/1998](#) Sb. na případy nemajetkové újmy způsobené neurčenému okruhu osob nemá

oporu ani v tomto zákoně, který míří primárně na individuální odškodňování nezákonným rozhodnutím dotčených osob, které se účastnily procesu jeho vydání, resp. v intencích rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023 procesu jeho zrušení.

B) Vyjádření vedlejší účastnice

12. Ministerstvo odkázalo na napadená rozhodnutí a připomnělo, že podstatným důvodem pro zamítnutí žalobního návrhu byla i neúčast stěžovatelky před soudem I. stupně, který ji nemohl poučit o doplnění svých tvrzení a důkazních návrhů.

13. Ministerstvo dále uvedlo, že mimořádné opatření nemůže zakládat právo na odškodnění, a to ani za předpokladu, že by se stěžovatelka domáhala jeho zrušení. Nepředvídatelné přírodní události, jakou je plošná epidemie ohrožující celé obyvatelstvo České republiky, jsou vyšší mocí, z povahy věci je lze obtížně předvídat a jsou proto kladeny vysoké nároky na rychlou reakci státu ve prospěch celé společnosti. Opatření takto vydávaná vzhledem k rozmanitosti právních vztahů a ekonomických dopadů musí být poměřována mj. s principy nejvyšší hodnoty, předběžné opatrnosti a prevence. Princip nejvyšší hodnoty nastoluje základní myšlenku ochrany života a zdraví člověka a lidské společnosti jako nejvyšší hodnotu, která má být chráněna. Princip předběžné opatrnosti je pravidlo, kterým je možné se řídit v krizových stavech, pokud se vyskytnou rychlé a nepředvídatelné jevy potenciálně nebezpečné pro společnost. Princip prevence je pak obecným principem práva, který má v ochraně životů a zdraví zvláštní význam, neboť jeho zanedbání s sebou přináší nenapravitelné následky. Pokud je dána existence mimořádných podmínek krizového stavu mělo by dojít automaticky k aktivaci těchto právních principů. Je-li úřední postup opodstatněný, přiměřený a probíhá-li v souladu s těmito principy, je prakticky vyloučen nesprávný úřední postup a odpovědnost státu za škodu. Z povahy věci je nepřipustné, v rozporu s dobrými mravy a obecnou představou o spravedlnosti, aby opatření přijímaná za účelem ochrany zdraví všech obyvatel vedla k sankci v podobě jednotlivých a subjektivně vnímaných nároků na náhradu škody či nemajetkové újmy.

14. Napadená rozhodnutí neporušují právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny. Mimořádná opatření reagovala na krizovou situaci, měla všeobecný dopad a neurčovala práva a povinnosti konkrétních osob. Aplikace § 5 zákona č. [82/1998](#) Sb. by přicházela v úvahu za předpokladu existence rozhodnutí, kterým správní orgán v konkrétním případě autoritativně upravil právní poměry individuálně určeným účastníkům správního řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy. Ani pokud by na mimořádná opatření bylo nahlíženo jako na opatření obecné povahy, nelze hovořit o rozhodnutí ve smyslu zákona č. [82/1998](#) Sb. Opatření obecné povahy mají prvky individuálních i normativních aktů, přesto však neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech a nelze je tak považovat za rozhodnutí. Ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485).

15. V českém právním řádu platila před vypuknutím pandemie speciální právní úprava. Ve vztahu k ochraně veřejného zdraví zákon č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen "zákon o ochraně veřejného zdraví"), ve vztahu ke krizovým situacím nesouvisejícím se zajišťováním ochrany České republiky - zákon č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), který byl podkladem pro novou speciální úpravu obsaženou v pandemickém zákoně. Uvedené zákony mají, s ohledem na výjimečnost situace a účelu jejich přijímání, speciální přístup k odškodnění v případě přijímání opatření. Zákon o ochraně veřejného zdraví nepočítá s žádným odškodněním v případě opatření přijímaných na ochranu zdraví, krizový a pandemický zákon počítá ve vymezených případech pouze s náhradou škody, resp. v případě krizového zákona i úzce vymezenou nemateriální újmou, nikoliv bez dalšího s ušlým ziskem, skutečnou škodou a nemateriální újmou. Stát tak v době pandemie nemoci COVID-19 rozšířil rozsah pomoci ve sféře skutečné škody dokonce i pro období před účinností pandemického zákona, a to v ekonomicky udržitelném rozsahu. V posuzovaném

případě by tak aplikace zákona č. [82/1998](#) Sb. byla nepřipustně extenzivní, nemající podklad v rozhodné právní úpravě a v příkrém rozporu s možnostmi státu a úmyslem zákonodárce. Je nutné odlišovat události a okolnosti krizových situací, na které se aplikuje speciální úprava v zákoně o ochraně veřejného zdraví, krizovém a pandemickém zákoně, na straně jedné, a veškerá další standardní rozhodnutí a úřední postupy, na něž se aplikuje úprava obsažená v zákoně č. [82/1998](#) Sb., na straně druhé.

16. Ministerstvo má však za to, že bez ohledu na výše uvedené argumenty stěžovatelka nemůže být z pohledu zákona č. [82/1998](#) Sb. aktivně věcně legitimována. Aktivní legitimace je vázána na účastenství dotčené v řízení, přičemž § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně uvádí, že opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Aktivně legitimovanou osobou není a nemůže být ani osoba, která se žalobou domáhala zrušení mimořádného opatření. Podle Ústavního soudu čl. 36 odst. 3 Listiny přiznává nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem pouze za splnění zákonem stanovených obecných podmínek.

17. Ministerstvo zároveň nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že požadavek na napadení mimořádných opatření byl dovozen zpětně, ani že od požadavku je vhodné ustoupit, neboť jde o případ hodný zvláštního zřetele. Odkaz na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva není případný, protože vzhledem k celostátnímu všeobecnému dopadu jde o zcela odlišnou situaci. Podmínka aktivní věcné legitimace, resp. včasného a řádného napadení rozhodnutí, je a byla zakotvena v § 7 zákona č. [82/1998](#) Sb. již před sporným zásahem a vyplývá z celé řady starších judikátů a výkladu účastenství. Nejsou ani naplněny podmínky hodné zvláštního zřetele, neboť nedostatek vyžadovaného aktivního kroku směřujícího k zahájení nelze zhojit následným tvrzením o spoléhání se na aktivitu třetích osob, navíc za stavu bezprecedentní pandemie a zásahu stavu k ochraně primárních hodnot obyvatel.

18. Vyjádření účastníků řízení i vedlejší účastnice byly zaslány stěžovatelce na vědomí, ta již svého práva vyjádřit se nevyužila.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

A) Obecná východiska

19. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a zásadně není oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti (srov. čl. 83 a čl. 90 Ústavy). V řízeních o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) proti rozhodnutí obecných soudů tedy není další přezkumnou instancí. Do rozhodování obecných soudů je oprávněn zasáhnout až tehdy, došlo-li k porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody [srov. např. nález ze dne 25. 1. 1995 sp. zn. II. ÚS 45/94 (N 5/3 SbNU 17)].

20. Přezkum Ústavního soudu je o to více omezen v řízeních o tzv. bagatelních částkách. Přestože úprava řízení před Ústavním soudem tento pojem nezná, není možné nepřihlížet k hranicím, které zákonodárce v civilním řízení ve smyslu bagatelnosti vymezil. Brání-li totiž zákon č. [99/1963](#) Sb.,

občanský soudní řád, podání dovolání u sporů o částku nepřevyšující 50 000 Kč [srov. § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.], jistě nebylo záměrem zákonodárce, aby roli další přezkumné instance nahrazoval Ústavní soud. Podle ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu přitom platí, že jde-li o věci s tzv. bagatelní částkou, zakládá to (bez dalšího) důvod pro posouzení ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné, neprovázejí-li posuzovanou věc takové (mimořádné) okolnosti, které ji naopak co do ústavní roviny významnou činí [srov. náleze ze dne 6. 4. 2021 sp. zn. IV. ÚS 3502/20 (N 72/105 SbNU 260), bod 25]. Za takové okolnosti lze považovat zejm. elementární vady řízení vedoucích k napadeným rozhodnutím (např. svévolná interpretace právních předpisů či jiná extrémní vybočení z obecných principů spravedlnosti), ale i případy, kdy výsledky příslušného přezkumu, v němž jde o posouzení otázky ústavněprávní relevance, může mít zásadní význam z hlediska další rozhodovací činnosti obecných soudů [srov. náleze ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89), bod 33].

21. Podstatou posuzované věci je, zda při aplikaci zákona č. [82/1998](#) Sb. a zkoumání naplnění podmínek pro přiznání nároku na náhradu nemajetkové újmy vzniklé v souvislosti se zrušením mimořádného opatření, které bylo přijato postupem podle § 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, nevybočily obecné soudy z ústavněprávních limitů.

22. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má právo na náhradu škody každý, komu byla způsobena nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. V této souvislosti je vhodné připomenout velmi úzkou vazbu tohoto práva s ústavním pořádkem. Odpovědnost za újmu způsobenou výkonem veřejné moci vyplývá přímo z principů materiálního právního státu. Přestože nejde o právo absolutní a konkrétní podmínky a podrobnosti stanoví zákon (srov. čl. 36 odst. 4 Listiny), nemůže být nárok na náhradu škody zcela anulován (negován) [srov. náleze ze dne 30. 4. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 18/01 (N 53/26 SbNU 73)]. Ústavní soud respektuje pravomoc obecných soudů zkoumat existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu, přesto při tomto procesu nelze opomíjet výše uvedený ústavněprávní původ práva na náhradu újmy způsobené při výkonu veřejné moci [srov. náleze ze dne 8. 10. 2019 sp. zn. IV. ÚS 2287/18 (N 170/96 SbNU 184), body 19 až 21].

23. S výše uvedeným právem se pojí i odpovědnost státu za újmu způsobenou opatřeními obecné povahy. Ústavní soud se k této odpovědnosti již opakovaně vyjadřoval a dovodil, že při výkladu zákona č. [82/1998](#) Sb., jímž je provedeno základní právo na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, je nutno postupovat tak, aby v rámci ochrany veřejných subjektivních práv proti správním aktům nevznikla mezera mezi opatřeními obecné povahy a individuálními akty. Jinými slovy, standard přezkumu (a to i standard z hlediska přezkumu ústavnosti) se všemi následky z toho vyplývajícími (v tomto případě tedy vznikem odpovědnosti státu za škodu) nemůže být v případě opatření obecné povahy nižší než u individuálních správních aktů (náleze ze dne 22. 5. 2023 sp. zn. III. ÚS 3319/22, bod 26). Ani opatření obecné povahy nemůže pro veřejný zájem na jeho přijetí být bez dalšího vyloučeno z možnosti domáhat se náhrady za újmu, a to ani s odkazem na úpravu ve zvláštních zákonech (krizový zákon, pandemický zákon), které ostatně upravují odpovědnost i za zákonná opatření a bezesbytku se nekryjí s úpravou v zákoně č. [82/1998](#) Sb.

24. Jednou z podmínek podle § 8 odst. 3 zákona č. [82/1998](#) Sb. je vyčerpání všech procesních prostředků, které k ochraně práva poškozenému právní řád nabízí, ledaže jde o případ zvláštního zřetele hodný. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ve své judikatuře mnohokrát odmítl přepjatě formalistický výklad zákona. Při výkladu zákona je třeba respektovat smysl a účel jednotlivých ustanovení. Přílišně formalistickým výkladem zákona, který vede k extrémně

nespravedlivému závěru, zároveň dochází k porušení základních práv [srov. náleze ze dne 21. 10. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1735/07 (N 177/51 SbNU 195), bod 28].

25. K podmínce vyčerpání prostředků k ochraně práva přistupuje Ústavní soud v souladu s výše uvedeným. K podmínce vyčerpání opravných prostředků v souvislosti s opatřením obecné povahy se v nedávné době podrobně vyjádřil v nálezu sp. zn. III. ÚS 3319/22. Její vyžadování vychází z obecné právní zásady prevence, neboť vylučuje odpovědnost státu v těch případech, kdy poškozený nevyužil dostupných právních prostředků k odvrácení hrozící škody. Vyčerpáním opravných prostředků dává aktivně legitimovaná osoba jasně najevo, že příslušné opatření obecné povahy vnímá jako škodlivé a natolik zasahující do jejích práv, že se proti jeho vydání hodlá zákonnými prostředky bránit (náleze sp. zn. III. ÚS 3319/22, bod 29). Takovým prostředkem může být i oznámení o uplatňování práv jako osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní.

26. Zákonná úprava vyčerpání prostředků nápravy nezakotvuje bezvýhradně. Jsou-li dány okolnosti zvláštního zřetele hodné, je možné od uvedeného požadavku upustit. Právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny tak nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které by nemohly vést k účinné nápravě nebo by mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce. Ústavní soud v minulosti připustil, že může vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přestože toto rozhodnutí nebylo formálně zrušeno nebo změněno, a to za předpokladu, že stěžovatelé nezákonnost nezavinili a že po nich nelze rozumně požadovat, aby uplatnili jiné opravné prostředky, než jaké zvolili (náleze sp. zn. III. ÚS 3319/22, bod 25). Je na obecných soudech, aby zvážily, zda konkrétní okolnosti jsou zvláštního zřetele hodné a lze tak od požadavku ustoupit. Přitom je třeba mj. vážít, nakolik je konkrétní prostředek nápravy efektivní [náleze ze dne 6. 12. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 35/09 (N 204/63 SbNU 381), body 26 až 27]. Ústavní soud se okolnostmi zvláštního zřetele hodných opakovaně zabýval. Při zkoumání jejich existence je třeba brát v úvahu např. efektivitu opravného prostředku [srov. náleze ze dne 19. 1. 2012 sp. zn. III. ÚS 732/11 (N 17/64 SbNU 171), body 17 až 24, týkající se stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání], ale i argumenty ekonomického charakteru (srov. rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4389/2013, bod 22, k zásadě beneficium coesionis).

B) Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ

27. Ústavní soud napadená rozhodnutí přezkoumal a dospěl k závěru, že vzhledem k zásadnímu významu posuzované věci pro další rozhodovací praxi, jakož i formalistickému výkladu zákona obecnými soudy, dosahuje stížnost stěžovatelky ústavněprávní relevance.

28. Během řízení vyvstala mj. otázka, zda mimořádné opatření lze považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. [82/1998](#) Sb. V souladu s rozsudkem sp. zn. 30 Cdo 414/2023 jej městský soud za takové rozhodnutí považoval. Ústavní soud neshledává důvod se od těchto závěrů odchýlovat. Ostatně tento přístup byl judikaturně opakovaně aprobován (srov. např. náleze sp. zn. III. ÚS 3319/22, bod 26).

29. V posuzované věci je tak rozhodná aktivní legitimace stěžovatelky k uplatňování nároku zejména s přihlédnutím k okolnosti, že nebyla účastnicí řízení, ve kterém bylo mimořádné opatření vydáno. Klíčovým je zejména posouzení naplnění podmínky vyčerpání prostředků nápravy, resp. existence okolností zvláštního zřetele hodných, pro které stěžovatelka prostředky nevyčerpala. Obecné soudy s

odkazem na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 414/2023 dospěly k závěru, že mimořádné opatření je opatřením obecné povahy, které se vydává bez řízení a postavení účastníka podle § 7 odst. 1 zákona č. [82/1998](#) Sb. tak může mít osoba, o jejíž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno, tedy osoba, jejíž práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena, a která využila v zákonné lhůtě možnost podat proti následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu. Městský soud přitom dovodil, že stěžovatelka takový návrh nepodala a nesvědčí jí okolnosti zvláštního zřetele hodné, protože zákon č. [82/1998](#) Sb. počítá s individuálním, nikoliv plošným odškodňováním.

30. Jakkoliv Ústavní soud rozumí úvaze městského soudu, že na zkoumání naplnění podmínky vyčerpání obranných prostředků nelze zcela rezignovat, v souladu s výše uvedeným je zřejmé, že obecné soudy pochybily, pokud za jediný prostředek nápravy považovaly návrh na zrušení opatření obecné povahy. Takovým prostředkem může být i oznámení o uplatňování práv jako osoba zúčastněná na řízení (viz výše, bod 25). Nevyčerpání opravných prostředků navíc nezabývá soud povinnosti zabývat se existencí důvodů zvláštního zřetele hodných okolností a své závěry řádně odůvodnit. I z výše uvedené judikatury (srov. bod 23) vyplývá, že existence důvodů zvláštního zřetele hodných se vztahuje zejména k okolnostem, pro které osoba dotčená opatřením obecné povahy nevyužila obranných prostředků. V úvahu přitom připadá řada situací. Lze si například představit, že opatření obecné povahy bude zrušeno před uplynutím lhůty k podání návrhu na jeho zrušení. Bezmezná trvání na vyčerpání prostředku ochrany svých práv by pak znamenalo vyloučení nároku i u těchto osob, ačkoliv ty již v zákonem stanovených lhůtách opatření obecné povahy napadnout nemohly. V tomto směru však odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu postrádá jakoukoliv argumentaci. Městský soud neexistenci důvodů zvláštního zřetele hodných zdůvodnil pouze tím, že zákon č. [82/1998](#) Sb. počítá s individuálním, nikoliv plošným, odškodňováním. Tento argument však sám o sobě nemůže obstát. Je zřejmé, že podaly-li by návrh na zrušení opatření obecné povahy všechny osoby jím dotčené, mohly by být všechny aktivně legitimované, navzdory plošným účinkům opatření obecné povahy.

31. Městský soud se nijak nezabýval tvrzením stěžovatelky, že v řízení vedeném pod sp. zn. 18 A 59/2020, ve kterém bylo mimořádné opatření zrušeno, byl její manžel právním zástupcem jednoho z navrhovatelů.

32. Z ústavněprávního hlediska neobstojí ani závěry městského soudu týkající se lhůt, ve kterých měla stěžovatelka k naplnění podmínek pro svou aktivní legitimaci podat návrh na zrušení mimořádného opatření. Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023 v bodě 51 uvedl, že aktivně legitimována může být pouze osoba, "která využila v zákonem stanovené lhůtě (tj. do jednoho měsíce ode dne účinnosti mimořádného opatření dle § 13 odst. 2 pandemického zákona) možnost podat proti následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu dle § 13 pandemického zákona." Jednoměsíční lhůta zcela zjevně vyplývá ze zvláštního režimu pandemického zákona a uplatní se ve vztahu k opatřením takto přijímaným. Na opatření obecné povahy přijatá (zde 19. 10. 2020) před účinností tohoto zákona (27. 2. 2021) se však zmíněná lhůta nepoužije, neboť na ně pandemický zákon nedopadal. Při absenci zvláštní úpravy je třeba i na mimořádné opatření aplikovat obecnou úpravu a vycházet z jednorocní lhůty stanovené v § 101b soudního řádu správního. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že požadavek na využití možnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy vyplývá z § 8 odst. 3 zákona č. [82/1998](#) Sb. Ten jako podmínku přiznání nároku stanoví, aby poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje. Pokud poškozený možnosti podat návrh na zrušení zákonné lhůtě využije, nelze jeho nárok vyloučit s poukazem na jinou (jednoměsíční) lhůtu.

VI. Závěr

33. Vzhledem ke své roli Ústavní soud nepředjímá, zda v posuzované věci jsou důvody zvláštního zřetele hodné naplněny. Obecné soudy však pochybily, pokud se naplněním podmínek dostatečně nezabývaly, ačkoliv argumentace stěžovatelky k jejich naplnění zřejmě směřovala. Obecné soudy vázány názorem Ústavního soudu budou muset primárně posoudit, zda okolnosti případu nezakládají důvody zvláštního zřetele hodné. V případě, že soudy shledají existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, bude třeba se věcně vypořádat s otázkou, zda jsou naplněny další podmínky pro přiznání zadostiučinění, zejm. zda stěžovatelce vznikla újma, která je v režimu zákona č. [82/1998](#) Sb. nahraditelná. Ani v tomto ohledu Ústavní soud na tomto místě nijak nepředjímá, k jakým závěrům obecné soudy dospějí.

34. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. prosince 2023 č. j. 36 Co 321/2023-592 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 26. května 2023 č. j. 43 C 79/2021-529 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

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

Další články:

- [Nepřiměřená délka řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Výše výživného \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Výživné \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Započtení pohledávek \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Ušlý zisk](#)
- [Škoda vzniklá provozní činností](#)
- [Styk dítěte s osobou společensky blízkou](#)
- [Spotřebitel](#)
- [Náležitě odůvodnění jako procesní záruka \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Poučení účastníka řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)