



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Aleše Šťastného a soudců JUDr. Tomáše Pirka a JUDr. Markéty Čermínové ve věci

žalobců: a) **Mgr. M. R.**, narozená xxx
bytem xxx, xxx
b) **Mgr. O. P.**, narozený, xxx
bytem xxx, xxx
c) **nezletilá Š. P.**, narozená xxx
bytem xxx, xxx

všichni zastoupeni advokátkou Mgr. Zuzanou Candigliotou
sídlem Burešova 615/6, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2
jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových
sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2

o zaplacení částky 50 000 Kč každému z žalobců,

k odvolání žalobců proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. 5. 2022, č. j. 43 C 44/2021-140,

takto:

I. Rozsudek soudu I. stupně **se potvrzuje.**

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Václavíková

- II. Žalobkyně a) a žalobce b) jsou povinni zaplatit žalovanému na náhradě nákladů odvolacího řízení každý z nich částku ve výši 300 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů odvolacího řízení vůči žalobkyni c).

Odůvodnění:

- Napadeným rozsudkem soud I. stupně zamítl žalobu, kterou se každý z žalobců domáhal na žalovaném zaplacení částky 50 000 Kč (výrok I.), žalobkyni a) uložil povinnost zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 450 Kč (výrok II.), žalobci b) uložil povinnost zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 450 Kč (výrok III.) a rozhodl, že žalovanému se vůči žalobkyni c) „právo“ na náhradu nákladů řízení nepřiznává (výrok IV.).
- Takto rozhodl o žalobě, kterou se žalobci domáhali náhrady nemajetkové újmy každý ve výši 50 000 Kč, která jim měla vzniknout v příčinné souvislosti s nezákonným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 27. 3. 2020, č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN (dále i jen „Mimořádné opatření“). Žalobkyně a) měla termín porodu 28. 3. 2020 a přála si u něj přítomnost žalobce b). Mimořádným opatřením však byla plošně zakázána přítomnost otců u porodu, čímž bylo zasaženo do základního práva žalobců na respektování soukromého a rodinného života, práva na rodičovskou péči a práva na nepřetržitý kontakt během porodu a po porodu a také do práva žalobkyň a) a c) na zdraví. Taktéž nebylo jednáno v nejlepším zájmu dítěte. Dne xxx porodila žalobkyně a) bez přítomnosti žalobce b) žalobkyni c).
- Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby, neboť nejsou splněny předpoklady odpovědnosti státu za žalobci tvrzenou újmu.
- Soud I. stupně vyšel ze zjištění, že Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále i jen „ZoVZ“), vydal dne 27. 3. 2020 podle § 69 odst. 1 písm. i) ZoVZ k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 Mimořádné opatření, kterým poskytovatelům zdravotnických služeb s účinností od 28. 3. 2020 nařídil mimo jiné zákaz umožnění přítomnosti třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení, s výjimkou porodu v případě rodičky, která je cizinka a potřebuje tlumočení, má závažné duševní onemocnění, či je neslyšící, nevidomá nebo má jiné závažné zdravotní postižení, a s výjimkou případů, kdy se očekává porod mrtvého plodu. Dne xxx porodila žalobkyně a) žalobkyni c) bez přítomnosti žalobce b). Podáním ze dne 30. 9. 2020 uplatnili žalobci u žalovaného nárok na náhradu nemajetkové újmy, která jim vznikla v souvislosti s Mimořádným opatřením s odkazem na odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „Zákon“). Přípisem ze dne 30. 3. 2021 sdělil žalovaný žalobcům, že žádosti nelze vyhovět z důvodu nesplnění podmínek odpovědnosti státu za škodu. Návrhu žalobců na zrušení Mimořádného opatření nebylo v soudním řízení správním vyhověno.
- Další důkazy (výslech žalobkyně a), žalobce b), odborné vyjádření hygienické stanice a vyjádření Světové zdravotnické organizace) soud pro nadbytečnost neprováděl.
- Po právní stránce soud posoudil věc zejména podle § 1 odst. 1, § 2, § 5 písm. a), b), § 7 odst. 1, § 8 odst. 1 a § 13 odst. 1 Zákona, jakož i podle § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále i jen „KZ“). Soud I. stupně dospěl k závěru, že žalovaný neodpovídá za žalobci uplatněnou nemajetkovou újmu. Uvedl, že mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy; z materiálního hlediska lze na ně lze pohlížet jako na právní předpisy, neboť okruh jejich adresátů není nijak blíže

místně ani osobnostně specifikován a i předmět opatření je značně široký. Mimořádná opatření nelze považovat za rozhodnutí správních orgánů, jelikož neurčují práva a povinnost v individuálně určených případech. I podle názoru Ústavního soudu České republiky obsaženého v jeho usnesení sp. zn. Pl ÚS 8/20 není opatření obecné povahy aktem individuální aplikace práva ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení“. Za situace, kdy měla žalobcům vzniknout újma v důsledku opatření obecné povahy či právního předpisu, nevznikla odpovědnost státu podle Zákona, a to pro neexistenci individuálního nezákonného rozhodnutí. Za nezákonné rozhodnutí Zákon navíc považuje toliko rozhodnutí, která byla vydána v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řízení správního nebo v řízení trestním; o tento případ se u mimořádných opatření zjevně nejedná.

7. Dále konstatoval, že není splněna ani podmínka účasti žalobců v řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona, ve kterém by bylo nezákonné rozhodnutí vydáno. Tato podmínka není splněna i přesto, že žalobci podali návrh na zrušení Mimořádného opatření (v němž nebyli úspěšní, jak ostatně potvrdili i při jednání před soudem I. stupně).
8. Soud I. stupně neshledal odpovědnost žalovaného za škodu ani z pohledu KZ. Ustanovení § 36 odst. 1 KZ nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou přijetím krizových opatření vlády, neboť ty samy o sobě mají povahu obecně závazného aktu. Stát přitom nenese právní odpovědnost za normotvorbu a za chování osob, které dodržují právní předpisy. Podle § 36 odst. 1 KZ stát odpovídá za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám. Mimořádné opatření však směřovalo vůči neurčitému okruhu osob.
9. Soud I. stupně proto z těchto důvodů žalobu zamítl.
10. Povinnost k náhradě nákladů řízení uložil žalobkyni a) a žalobci b) podle výsledků řízení (§ 142 odst. 1 o. s. ř.). Přes úspěch ve věci žalovanému nepřiznal náhradu nákladů řízení vůči žalobkyni c) z důvodu její nezletilosti (§ 150 o. s. ř.).
11. Proti tomuto rozsudku podali žalobci včas odvolání. Uvedli, že v žalobou popsáných souvislostech pocívali zásah do základního práva na respektování soukromého a rodinného života, do práva na rodičovskou péči a do práva na nepřetržitý kontakt během porodu a po porodu, stejně tak i zásah do práv nezletilé žalobkyně, konkrétně do práva na zdraví a do práva, aby vše, co se jí týká, bylo posouzeno v souladu s jejím nejlepším zájmem. Nebyli sice účastníky řízení v rámci vydání Mimořádného opatření, ale toto se jich přímo dotklo, z čehož dovozovali legitimaci k podání návrhu na zrušení Mimořádného opatření jako opatření obecné povahy podle § 101a a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Jejich návrh byl z formálních důvodů odmítnut. Žalobcům nelze dávat k tíži, že správní soud o návrhu na zrušení Mimořádného opatření meritorně nerozhodl. K zásahu do základních práv a svobod žalobců prokazatelně došlo a žalobcům nezbyla jiná možnost, než pokusit se domoci svých práv skrze občanskoprávní soudní řízení. Žalobci vyjádřili přesvědčení, že za „rozhodnutí“ ve smyslu odpovědnostního titulu podle Zákona je z hlediska ústavně konformního výkladu možno považovat i mimořádné opatření vydané v souvislosti s nemocí COVID-19 podle ZoVZ. Mimořádné opatření přitom dopadalo na konkrétní situaci konkrétních adresátů. V daném případě je tak vydané Mimořádné opatření rozhodnutím, a tedy i způsobilým odpovědnostním titulem pro odškodnění podle Zákona. Aktivní legitimace žalobců k náhradě škody za nezákonné rozhodnutí ve smyslu Zákona je naplněna tím, že se Mimořádným opatřením autoritativně rozhodlo o právech a povinnostech žalobců v souvislosti s nadcházejícím porodem. Závěr soudu I. stupně, že aktivní legitimaci žalobců k náhradě újmy podle Zákona nelze dovodit z aktivní legitimace podle § 101a a následujících s. ř. s., není správný. V případě žalobců byla také naplněna odpovědnost k náhradě škody podle § 36 odst. 1 KZ, který k naplnění odpovědnosti požaduje toliko existenci určitého opatření souvisejícího s krizovou situací, vznik škody a příčinnou souvislost, což bylo v případě

žalobců splněno. Opačný výklad soudu I. stupně v tomto směru je nelogický. Přestože žalobci uplatnili svůj nárok podle Zákona, bylo na soudu I. stupně, aby případně posoudil tento nárok i z hlediska náhrady újmy podle občanského zákoníku. Z napadeného rozsudku není zřejmé, zda soud I. stupně o aplikaci občanského zákoníku uvažoval, a pokud ne, tak z jakého důvodu. Za současné právní úpravy je sice seznatelný záměr zákonodárce nezaložit širokou objektivní odpovědnost státu, nicméně z ní nevyplývá, že by zákonodárce přímo zamýšlel náhradu újmy v důsledku mimořádných opatření vůbec neupravit. K výrokům II. a III. napadeného rozsudku žalobci uvedli, že žalovaný nemá nárok na náhradu nákladů řízení, a to ani v případě plného úspěchu, protože jde o stát, který má svou činnost rozpočtově zajištěnou. Navrhli, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla vrácena soudu I. stupně k dalšímu řízení.

12. Žalovaný považoval napadený rozsudek za správný a navrhl jeho potvrzení.
13. Odvolací soud přezkoumal rozsudek soudu I. stupně včetně řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 212, § 212a odst. 1, 3, 5 o. s. ř.).
14. Soud I. stupně provedl potřebné důkazy, z nichž správně zjistil skutkový stav věci, a zjištěný skutkový stav věci posoudil v zásadě správně i po právní stránce.
15. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (uveřejněné pod číslem 2/1993 Sb.) má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podle odst. 4 podmínky a podrobnosti upravuje zákon.
16. Tímto zákonem je právě zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.
17. Mimořádné opatření, které mělo být podle žalobců příčinou vzniku jimi tvrzené újmy, vydalo Ministerstvo zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i) ZoVZ, který stanoví, že mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Současně tento zákon v § 94a stanoví, že mimořádné opatření je opatřením obecné povahy.
18. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy, které se vydává podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není právním předpisem ani rozhodnutím, a lze jej přezkoumat v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a následujících s. ř. s.
19. Také Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 uvedl, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydaná podle § 69 odst. 1 písm. i) ZoVZ jsou opatřeními obecné povahy. Opatření obecné povahy nepředstavuje akt individuální aplikace práva ve smyslu „pravomocného rozhodnutí v řízení“ a nelze je rovněž podřadit ani pod pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“.
20. Uvedená povaha mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví a postup při jejich vydání již samy o sobě vylučují, aby tato opatření byla (mohla být) odpovědnostním titulem – nezákonným rozhodnutím podle Zákona (§ 5 písm. a) Zákona).
21. I když lze mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví přezkoumat v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a následujících s. ř. s., samotná účast žalobců v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nenaplňuje (ani) podmínku pro aktivní věcnou legitimaci žalobců jako nositelů hmotněprávního oprávnění k náhradě újmy proti státu podle Zákona.
22. Podle § 7 odst. 1 Zákona právo na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla újma.

23. Z postupu Ministerstva zdravotnictví při vydání Mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) ZoVZ a povahy tohoto opatření je (také) zřejmé, že žalobci nebyli účastníky řízení (postupu), ve kterém bylo Mimořádné opatření vydáno (když nejde o akt individuální aplikace práva). Protože žalobci nebyli účastníky řízení, v němž bylo Mimořádné opatření vydáno, nesvědčí jim ani aktivní věcná legitimace k podání žaloby na náhradu újmy podle Zákona.
24. Žalobci, jak i sami potvrdili, nebyli se svým návrhem na zrušení Mimořádného opatření v soudním řízení správním úspěšní. V projednávané věci by tak nebyl splněn ani předpoklad odpovědnosti státu za újmu v podobě existence nezákonného rozhodnutí (rozhodnutí, které by bylo pro nezákonnost zrušeno) podle § 8 odst. 1 Zákona.
25. Odvolací soud se také ztotožňuje se závěrem soudu I. stupně, že žalobci uplatněné nároky na náhradu nemajetkové újmy nelze podřadit ani pod (speciální) odpovědnost státu podle § 36 KZ. Krizový zákon byl přijat především jako legislativní reakce na povodně. Smyslem KZ je odškodňovat pouze výjimečné případy škod nebo újmy na zdraví vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření nebo při cvičeních integrovaného záchranného systému. To odpovídá i kontextu přijetí krizového zákona, kdy povodně vyžadovaly jiný přístup řešení krizových opatření, než je tomu v případě epidemie (pandemie) novým nakažlivým virovým onemocněním. Podle § 36 odst. 1 KZ stát odpovídá pouze za majetkovou újmu - škodu (nikoli nemajetkovou újmu) způsobenou činností při provádění konkrétních krizových opatření. Nelze proto dovést odpovědnost státu za nemajetkovou újmu způsobenou případným omezením práv (a svobod) opatřením obecné povahy, v daném případě Mimořádným opatřením podle § 36 odst. 1 KZ (k tomu i usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. IV ÚS 2687/21, byť ve vztahu ke krizovému opatření vlády ČR a nikoli mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví). V případě žalobců se přitom (zjevně) nejedná o újmu na zdraví, která by jim vznikla při výkonu uložené pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo dobrovolné pomoci vykonané v rámci organizované činnosti při provádění krizových opatření (§ 36 odst. 3 KZ).
26. Vzhledem k tomu, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je upravena (zvláštním) Zákonem, případně speciálně i KZ, nelze uvažovat o odpovědnosti státu za újmu způsobenou žalobcům (podle jejich tvrzení) při výkonu veřejné moci Mimořádným opatřením podle obecné úpravy náhrady újmy obsažené v občanském zákoníku.
27. Zbývá pro úplnost dodat, že možnost otce být u porodu nepředstavuje základní právo. Do působnosti Ministerstva zdravotnictví (i v době nouzového stavu vyhlášenému kvůli pandemii koronaviru) spadá v rámci ochrany veřejného zdraví (a života) oprávnění nařídít nebo zakázat (například vedle uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče - § 69 odst. 1 písm. b) ZoVZ), i další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku (§ 69 odst. 1 písm. i) ZoVZ), čemuž odpovídá i zákaz (s určitými výjimkami), aby třetí osoby mohly být u porodu (obdobně jako zákaz možnosti návštěv pacientů v nemocnici).
28. Odvolací soud proto z těchto důvodů potvrdil rozsudek soudu I. stupně podle § 219 o. s. ř. jako věcně správný, včetně správných výroků o náhradě nákladů řízení.
29. Protože žalovaný měl v odvolacím řízení úspěch, přísluší mu právo na náhradu nákladů řízení vůči žalobcům (§ 224 odst. 1 za použití § 142 odst. 1 o. s. ř.). Náklady odvolacího řízení žalovaného sestávají z paušální náhrady za 2 úkony (vyjádření a účast u odvolacího jednání) po 300 Kč (§ 151 odst. 3 o. s. ř., § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb.), tj. celkem 600 Kč. Odvolací soud proto uložil žalobkyni a) a žalobci b), aby každý z nich nahradil žalovanému částku 300 Kč. Žalovanému vůči

žalobkyni c) náhradu nákladů odvolacího řízení nepřiznal, vzhledem k věku žalobkyně c).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **není** odvolání ani dovolání přípustné.

V Praze 21. září 2022

JUDr. Aleš Šťastný v. r.
předseda senátu