



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Obvodní soud pro Prahu 2 rozhodl soudcem Mgr. Janem Lipertem ve věci

žalobců: a) V. M. [redacted] narozen [redacted] bytem [redacted]  
b) E. M. [redacted] narozena: [redacted] bytem [redacted]  
c) I. M. [redacted] narozena [redacted] bytem [redacted]  
d) P. M. [redacted] narozen [redacted] bytem [redacted]  
žalobci a), b), c) zastoupeni žalobcem d)

proti

žalované: **Česká republika - Ministerstvo zdravotnictví**, IČO 00024341  
se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2  
jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových  
sídlím Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2

**o zadostiučinění 21 000 Kč a 7 000 Kč pro každého z žalobců**

**takto:**

- I. Žaloba na uložení povinnosti žalované zaplatit každému žalobci částku ve výši 21 000 Kč se zamítá.
- II. Žaloba na uložení povinnosti žalované zaplatit každému žalobci částku ve výši 7 000 Kč se zamítá.
- III. Každý žalobce je povinen nahradit žalované náklady řízení ve výši 225 Kč do 15 dnů od právní moci rozsudku.

**Odůvodnění:**

1. **Každý žalobce** se domáhal po žalované zadostiučinění 21 000 Kč za nemajetkovou újmu v období od 12. 4. 2021 do 2. 5. 2021 způsobenou mimořádným opatřením žalované ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/20-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření žalované ze dne 19. 4. 2021. č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, které bylo zrušeno jako nezákonné rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112. Každý žalobce se domáhal také zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 7 000 Kč za období od 3. 5. 2021 do 9. 5. 2021 za mimořádné opatření žalované ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 1575/2020-49/MIN/KAN, které bylo zrušeno jako nezákonné rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 – 81.

2. Žalobci dále uvedli, že nezákonná opatření plošně zakazovala pohyb a pobyt všech osob mimo jejich bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest. Žalobci tak byli pod hrozbou pokuty nuceni se dusit kusem látky během pobytu mimo bydliště a pociťovali bezmocnost a frustraci z vnucení opatření bez racionálního důvodu. Žalovaná žalobce neuspokojila ani po předběžném uplatnění nároků ze dne 7. 7. 2021. Žalobci tvrdili, že nemělo smysl podávat marné akademické žaloby proti nezákonným mimořádným opatřením za situace, kdy bylo evidentní, že je Nejvyšší soud zruší. Žaloba proti mimořádným opatřením žalované by byla absurdní a skrytou podmínkou, která staví podání žaloby na úroveň žádosti o dávky. Žalobci sledovali rozhodování Nejvyššího správního soudu a byli překvapeni, že některá mimořádná opatření nebyla označena za nezákonná. Žalobci nezákonná opatření dodržovali. Popis státu ze strany žalované neodpovídal realitě a době, ve které byla posuzovaná mimořádná opatření vydávána. Nejvyšší správní soud vytkl žalované liknavost a podrobil ji kritice. Zrušená opatření byla zbytečná a zlomyslná. Žalobci konečně doplnili, že se sami nedomáhali soudního přezkumu mimořádných opatření.
3. **Žalovaná** žalobu neuznala a bránila se, že mimořádná opatření nebyla opatřeními obecné povahy, nýbrž jiným právním předpisem, za který nelze uplatňovat náhradu škody způsobenou výkonem veřejné moci. I kdyby se však jednalo o opatření obecné povahy nelze je považovat za nezákonné rozhodnutí. Žalovaná namítla i absenci aktivní věcné legitimace, neboť žalobci nespĺňují podmínku procesního účastenství, neboť mimořádná opatření žalované byla vydána bez návrhu. Žalovaná pak vyjádřila přesvědčení, že účastenství nelze přiznat ani osobě, která se domáhala zrušení mimořádných opatření. Žalovaná poukázala na mimořádnost okolností, za kterých byla opatření přijímána, podobnost s krizovým zákonem a absenci individuální aplikace práva. Žalovaná zmínila i nutnost zabránit rozvratu státních financí, když odmítla, že by kromě schválené ekonomické pomoci mohla být požadována další škoda či nemajetková újma z mimořádných opatření žalované, které byly zrušeny jen pro formální nedostatky. Toto považovala za nepřipustné a nemravné. Stát chrání život a zdraví jako nejvyšší hodnoty v zájmu společnosti jako celku. Žalovaná obecně namítla i absenci příčinné souvislosti a vznik újmy. Poukázala na aktuální praxi Obvodního soudu pro Prahu 7, Obvodního soudu pro Prahu 2, Městského soudu v Praze i judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Žalovaná také upozornila na názorovou rozdílnost soudců Nejvyššího soudu, zda lze žádat náhradu škody z mimořádných opatření žalované.
4. **Mezi účastníky bylo nesporné** předběžné uplatnění nároku žalobců u žalované dne 7. 7. 2021, vydání mimořádných opatření žalované dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, které bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 AO 6/2021-112, a vydáním mimořádného opatření žalované ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 1575/2020-49/MIN/KAN, které bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 AO 12/2021-81.
5. **Mezi účastníky zůstalo sporné,** zda lze za mimořádná opatření žalované žádat náhradu nemajetkové újmy z odpovědnosti za výkon veřejné moci; zda lze nahlížet na zrušená mimořádná opatření žalované jako na nezákonné rozhodnutí; zda žalobcům svědčí podmínka účastenství domáhat se náhrady nemajetkové újmy; zda se žalobci v příčinné souvislosti s opatřeními žalované pod hrozbou pokuty dusili kusem látky během pobytu mimo bydliště a pociťovali bezmocnost a frustraci z vnucení opatření bez racionálního důvodu, a zda jim byla tímto způsobena nemajetková újma, zda jim za nemajetkovou újmu náleží přiměřené zadostiučinění, a případně v jaké výši.
6. **Soud na základě nesporných a žalobních tvrzení uzavírá,** že mimořádným opatřením žalované ze dne 6. 4. 2021 v období jeho účinnosti od 12. 4. 2021 do 2. 5. 2021 a mimořádným opatřením žalované ze dne 27. 4. 2021 v období od 3. 5. 2021 do 9. 5. 2021 bylo žalobcům způsobena nemajetková újma v podobě nutnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest při pobytu mimo bydliště a frustrace z nedostatečného odůvodnění

mimořádných opatření žalované, které následně zrušil Nejvyšší správní soud rozsudky ze dne 27. 5. 2021 a 11. 6. 2021. Za tuto nemajetkovou újmu by bylo dostatečné konstatování vydání nezákonných rozhodnutí s porušením práva na svobodu pohybu a důvěru v právní stát. To by byla dostatečná forma satisfakce a peněžité zadostiučinění by žalobcům nenáleželo. Žalobcům není důvodu nevěřit, že se jich vydaná mimořádná opatření dotkla, že mimořádné opatření dodržovali, a že byli frustrováni nedostatkem jejich odůvodnění. Na mimořádná opatření z důvodu jejich zrušení Nejvyšším správním soudem lze hledět jako nezákonná rozhodnutí. Žalobci nemohou žádat náhradu nemajetkové újmy z nezákonných mimořádných opatření, když jim nespovídá podmínka účastenství na těchto nezákonných rozhodnutích, neboť se nedomáhali jejich soudního přezkumu.

**7. Soud posoudil věc právně následovně.**

8. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (dále jen „OdpŠk“) právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. (2) 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.
9. Podle § 8 odst. 1 OdpŠk nárok 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. (2) byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. (3) 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.
10. Pokud jde o argumentaci žalobců, že se domáhají nemajetkové újmy z titulu nesprávného úředního postupu, protože stát pochybil při tvoření mimořádných opatření, k této otázce se vyjádřil Nejvyšší soud tak, že činnost směřující k vydání rozhodnutí nelze posuzovat jako nesprávný úřední postup (25 Cdo 1018/2007). Právním názorem účastníka není soud vázán.
11. Za odpovědnostní titul je tak v daném případě nutno považovat dvě mimořádná opatření žalované, konkrétně mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/20-47/MIN/KAN, ve znění mimořádného opatření žalované ze dne 19. 4. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-48/MIN/KAN, které bylo zrušeno jako nezákonné rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112, a mimořádné opatření ze dne 27. 4. 2021, č. j. MZDR 1575/2020-49/MIN/KAN, které bylo zrušeno jako nezákonné rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 Ao 12/2021 – 81. Vzhledem k tomu, že mimořádná opatření byla zrušena Nejvyšším správním soudem až poté, co nabyla účinnosti, jedná se o nezákonná rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1,2 OdpŠk.
12. **Stěžejní otázkou bylo, zda žalobcům svědčí legitimace k podání žaloby za situace, kdy sami nepožádali o soudní přezkum mimořádných opatření žalované.**
13. Soud dospěl k závěru, že v takovém případě žalobcům práva žádat náhradu nemajetkové újmy zakazuje ustanovení § 7 odst. 1 OdpŠk, neboť bez podání žaloby se nestali účastníky řízení o mimořádných opatření žalované a rovněž nevyužili v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje podle § 8 odst. 3 OdpŠk.

14. Soud se při tomto posouzení řídil recentní **judikaturou Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022**. Nejvyšší soud posuzoval případ, kdy se dva poškození domáhali náhrady nemajetkové újmy z opatření obecné povahy, které bylo jako nezákonné zrušeno. Ani jeden z nich nebyl účastníkem správního řízení, ve kterém bylo opatření obecné povahy vydáno, avšak poškozený a) napadl opatření obecné povahy u soudu a druhá poškozená b) nikoli. Nejvyšší soud mimo jiné vyložil, že ustanovení § 7 OdpŠk 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 a dotčená osoba, která nebyla účastníkem řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, zakládá nemožnost této osoby vznést nárok na náhradu škody v intencích OdpŠk (25 Cdo 2632/2005, 28 Cdo 2855/2012, I. ÚS 216/07 nebo I. ÚS 267/13). Nejvyšší soud také připomněl, že byla dovozena odpovědnost státu za škodu způsobená též nezákonným opatřením obecné povahy, které bylo pro tuto nezákonnost v rámci správního soudnictví zrušeno, a že mezi institutem rozhodnutí a institutem opatření obecné povahy panuje silná vazba (25 Cdo 3444/2013, 30 Cdo 3292/2015). V případě, že poškozený a) napadl opatření obecné povahy ve správním soudnictví, založil tak podle Nejvyššího soudu své účastenství v řízení vedeným před správním soudem, jež následně vyústilo ve zrušení dotčeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost, a může se domáhat náhrady nemajetkové újmy podle OdpŠk. V případě poškozené b), která se soudního přezkumu nezákonného opatření obecné povahy nedomáhala, Nejvyšší soud dovolání odmítl.
15. V daném případě je situace žalobců obdobná situaci poškozené b) v případě projednané Nejvyšším soudem, neboť proti mimořádnému opatření obecné povahy nijak soudně nebrojili, nebyl založen veřejnoprávní vztah ve smyslu § 7 odst. 1 OdpŠk a nevyčerpali procesní prostředky k nápravě podle § 8 odst. 3 OdpŠk. Přístup, který žádá od poškozených, aby se proti nezákonným rozhodnutím státu bránili, je rovněž v souladu se zásadou, že práva patří bdělým, neboť žalobci mohli proti nezákonným opatřením brojit vlastními žalobami, avšak bez dobrého důvodu spoléhali, že budou odstranění na základě žalob dalších osob. Argumentace žalobců, že bylo zřejmé, že mimořádná opatření budou Nejvyšším správním soudem zrušeny, neobstojí, když žalobci sami přiznali, že byli překvapeni, že některá jiná mimořádná opatření před Nejvyšším správním soudem obstála. Žalobci měli a mohli podat žaloby podle § 13 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Bez těchto návrhů na přezkum jim náhrada nemajetkové újmy podle OdpŠk nepřísluší.
16. Pro úplnost lze dodat, že za dostatečnou kompenzaci nemajetkové újmy podle § 31a odst. 2 OdpŠk by bylo možno považovat (pokud by žalobcům svědčilo účastenství na nezákonných rozhodnutích) morální satisfakci v podobě konstatování vydání nezákonného rozhodnutí a porušení práva (právo na svobodu pohybu a důvěru v právní stát), což ostatně potvrzovali žalobci i v rámci závěrečného návrhu, tedy že by i symbolické gesto ze strany žalované (např. omluva, kterou však žalobci nepožadovali) bylo schopno újmu napravit.
17. Pokud jde o další argumentaci žalobců lze dodat, že Nejvyšší soud možnost domáhat se náhrady škody z nezákonného opatření obecné povahy s nutností založení účastenství, jak je uvedeno shora, judikuje dlouhodobě konstantně, nejedná se o překvapivou podmínku či výklad OdpŠk. Naopak jedná se o logickou premisu, že dotčené osoby mají zájem na odstranění nezákonného opatření a činí kroky k jeho odstranění, takže v případě jejich úspěchu jim vzniknout i práva další, například nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy. V opačném případě se osoby, kterých se nezákonné opatření obecné povahy sice dotklo, ale k nápravě tohoto stavu ničeho nečinili, náhrady po státu domoci nemohou.
18. Vzhledem k tomu, že výše uvedené je postačující pro zamítnutí žaloby jako nedůvodné, není zapotřebí rozsáhle rozebrat argumentaci žalované, kterou soud nemá za zcela přílehlavou, proto jen ve stručnosti dodává následující.

19. Předně je třeba poznamenat, že mimořádné opatření žalované není jen právním předpisem, ostatně v takovém případě by nemělo ani v rámci dělby moci smysl, aby jeho zákonnost přezkoumával Nejvyšší správní soud, který by jej rušil a vytýkal nedostatek odůvodnění. Jde tedy o nezákonné opatření obecné povahy, na které je třeba dle ustálené judikatury z hlediska odpovědnosti státu za škod nahlížet jako nezákonné rozhodnutí. Nezákonností je pak míněno zrušení i pro formální nedostatky. Poukazuje-li žalovaná na mimořádnost situace a ochranu nejvyšších hodnot, lze připomenout, že krizi v souvislosti s onemocněním Covid-19 řešila žalovaná již od předchozího roku 2020. Vůli zákonodárce je nadále odškodňování nezákonných rozhodnutí podle § OdpŠk, mezi které je již ustáleně řazeno i opatření obecné povahy, ačkoliv to nese znaky nejen rozhodnutí ale i právního předpisu. Ačkoliv je si soud vědom judikatury předestřené žalovanou, má soud za to, že soudní praxe nadále prochází vývojem a Nejvyšší soud i Ústavní soud dosud nejsou ustáleni na otázce, zda lze z mimořádných opatření žalované požadovat náhradu škody nebo je to vyloučeno. Soud vyšel z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022, které je recentní, působí v rámci svého odůvodnění přesvědčivě. Výklad, který by zcela odmítl možnost náhrady škody, ačkoliv se poškozený úspěšně domohl zrušení mimořádného opatření žalované by právo na náhradu škody po státu podle čl. 36 odst. Listiny již vyprázdnil.
20. Soud dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu žalobců i v případě příznivějšího výkladu, než který zastává žalovaná, a proto soud žalobu zamítl ve vztahu k prvnímu z posuzovaných opatření ze dne 6. 4. 2021, **jak je uvedeno ve výroku I. rozsudku.**
21. Soud dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky odpovědnosti státu za škodu ani u druhého z posuzovaných opatření ze dne 27. 4. 2021, a proto soud i v této části žalobu zamítl, **jak je uvedeno ve výroku II. rozsudku.**
22. **O náhradě nákladů řízení** rozhodl soud podle § 142 odst. 1 o. s. ř. Plně úspěšná žalovaná má nárok na náhradu výdajů ve výši 900 Kč podle § 1 odst. 3 písm. a), b), c) vyhlášky č. 254/2015 Sb. za vyjádření ve věci, přípravu k jednání a účast na jednání, když tuto náhradu soud mezi žalobce poměrně rozdělil, **jak je uvedeno ve výroku III. rozsudku.**
23. V daném případě není odvolání přípustné do výroku II. rozsudku, neboť bylo rozhodováno o bagatelním nároku, který nepřesahoval částku 10 000 Kč. Soud v této souvislosti připomíná, že dne 30. 9. 2017 došlo k novelizaci ustanovení § 202 odst. 2 o. s. ř., kterou došlo k sjednocení úpravy odvolání a dovolání, tedy ustanovení § 202 o. s. ř. s ustanovením § 238 o. s. ř., které upravuje podmínky pro dovolání (viz důvodová zpráva k zákonu č. 296/2017 Sb.). Přípustnost odvolání se tak zkoumá ve vztahu ke každému z uplatněných nároků samostatně bez ohledu, že byly uplatněny v jednom řízení a součet výše plnění ze všech těchto samostatných nároků přesahuje částku 10 000 Kč, stejně jako je tomu u dovolání (viz např. NS 25 Cdo 1791/2018).

#### Poučení:

Proti výroku II. rozsudku není odvolání přípustné. Proti zbývajícím výrokům rozsudku lze podat odvolání do patnácti dnů od doručení rozsudku k Městskému soudu v Praze prostřednictvím Obvodního soudu pro Prahu 2. Nesplní-li povinní dobrovolně, co jim ukládá vykonatelné rozhodnutí, může oprávněná podat návrh na soudní výkon rozhodnutí či exekuci.

Praha 21. října 2022

Mgr. Jan Lipert v. r.  
soudce

Shodu s prvopisem potvrzuje Mikušková Lenka