

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Šámala a soudkyně zpravodajky Veroniky Křest'ánové a soudce Martina Smolka o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní korporace **Saunia, s.r.o.**, sídlem Olivova 2096/4, Praha 1 – Nové Město, zastoupené JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4 – Krč, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2498/2025-274 ze dne 3. února 2026, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 29 Co 82/2025-242 ze dne 17. dubna 2025 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 10 C 69/2024-207 ze dne 14. října 2024, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2**, jako účastníků řízení, a **České republiky – Ministerstva zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2 – Nové Město, jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2498/2025-274 ze dne 3. února 2026, rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 29 Co 82/2025-242 ze dne 17. dubna 2025 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 10 C 69/2024-207 ze dne 14. října 2024 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu a na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2498/2025-274 ze dne 3. února 2026, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 29 Co 82/2025-242 ze dne 17. dubna 2025 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 10 C 69/2024-207 ze dne 14. října 2024 se proto ruší.

Odůvodnění:

I.

Stručné shrnutí podstaty nálezu

1. Tento nálezn se týká ústavních požadavků na odškodňování újmy způsobené mimořádnými opatřeními vydávanými v průběhu pandemie covidu-19, která byla soudem shledána za nezákonná, a navazuje na nedávné nálezy sp. zn. IV. ÚS 331/24 ze dne 10. července 2024 a sp. zn. III. ÚS 2667/24 ze dne 11. února 2026. Ústavní stížností napadená soudní rozhodnutí vyloučila možnost, že by stěžovatelka byla oprávněna požadovat náhradu újmy, neboť sama nepodala návrh na zrušení mimořádných opatření, ani se k takovému návrhu nepřipojila jako osoba zúčastněná na řízení.

2. Ústavní soud se zabývá třemi problémy.

3. Zprvč Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání, aniž posoudil, zda je přípustné pro řešení jedné z právních otázek předložených v dovolání. Jeho odůvodnění, že rozsudek

odvolacího soudu na řešení dané právní otázky nebyl založen, je ve zjevném rozporu s obsahem odůvodnění rozsudku napadeného dovoláním. Nejvyšší soud tím porušil stěžovatelčino ústavně zaručené právo na přístup k soudu jakožto jednu ze složek práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

4. V podmínkách posuzované věci měl Ústavní soud za to, že zrušení usnesení Nejvyššího soudu pro porušení práva na přístup k soudu a odmítnutí ústavní stížnosti ve zbylém rozsahu pro předčasnost by nepředstavovalo účinnou ochranu stěžovatelčina práva, neboť s ohledem na stanovisko Nejvyššího soudu obsažené v odůvodnění napadeného usnesení a ve vyjádření k ústavní stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka by ani při novém projednání dovolání neměla v řízení úspěch a kasační rozhodnutí Ústavního soudu by tak mělo pouze akademický význam.

5. Zadruhé proto Ústavní soud posoudil, jaké požadavky klade ústavní pořádek na odškodňování nezákonného výkonu veřejné moci a jak má být ve světle těchto ústavních požadavků vykládáno podústavní právo. Všechny tři soudy při výkladu 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), dostatečně nezohlednily, že tento zákon představuje provedení základního práva podle čl. 36 odst. 3 Listiny, a tím porušily i toto stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo.

6. Zatřetí se Ústavní soud věnoval ústavnímu pravidlu, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky). Obvodní soud pro Prahu 2 odkázal na nález sp. zn. IV. ÚS 331/24 (nález sp. zn. III. ÚS 2667/24 byl vydán až po zde napadených rozhodnutích) a zopakoval jeho nosné závěry, fakticky ovšem postupoval tak, že vyloučil možnost, že by se mohl odškodnění újmy domáhat kdokoliv jiný než ten, kdo sám podal návrh na zrušení mimořádného opatření, či se k takovému návrhu připojil jako osoba zúčastněná na řízení. Ostatní soudy pak tento jeho postup aprobovaly a neposkytly ochranu ústavně zaručeným základním právům stěžovatelky a v důsledku tak odňaly závaznost nálezu Ústavního soudu, což se v právní sféře stěžovatelky projevuje jako porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

II.

Namítaná porušení ústavně zaručených práv, rekapitulace procesního vývoje a obsah napadených rozhodnutí

7. Stěžovatelka se domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí; tvrdí, že jimi byla porušena její ústavně zaručená základní práva zakotvená v čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny, a dále v čl. 89 odst. 2 a čl. 90 Ústavy.

8. Stěžovatelka se žalobou domáhala po vedlejší účastníci zaplacení částky 5 310 470 Kč s příslušenstvím z titulu náhrady škody (ušlého zisku) vzniklé jí v důsledku šesti mimořádných opatření vydaných vedlejší účastnicí v období od 12. dubna do 30. května 2021, kterými došlo k zásadnímu omezení pohybu osob, maloobchodního prodeje a mj. konkrétně k nucenému uzavření provozoven stěžovatelky (saunových světů).

9. Vedlejší účastnice nárok stěžovatelky neuznala, neboť neměla za splnění podmínky stanovené zákonem č. 82/1998 Sb. Uvedla, že mimořádná opatření nebyla opatřeními obecné povahy, nýbrž jiným právním předpisem, za který nelze uplatňovat náhradu škody způsobenou výkonem veřejné moci. I kdyby šlo o opatření obecné povahy, nelze je považovat za nezákonná rozhodnutí. Vedlejší účastnice namítla i absenci aktivní věcné

legitimace stěžovatelky, která nesplňuje podmínku procesního účastenství, neboť mimořádná opatření byla vydána bez návrhu. Dodala, že stěžovatelka od státu obdržela částku 41 759 658,91 Kč jakožto podporu v souvislosti s pandemií covidu-19.

10. Obvodní soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl a uložil stěžovateli zaplatit vedlejší účastníci na náhradě nákladů řízení 1 200 Kč. Dospěl k závěru, že stěžovatelka nemůže žádat náhradu škody v podobě ušlého zisku vzniklého v důsledku nezákonných mimořádných opatření, neboť jí nesvědčí podmínka účastenství na těchto nezákonných rozhodnutích, když se ani v jednom případě aktivně nedomáhala jejich soudního přezkumu. S odkazem na nálezy sp. zn. IV. ÚS 331/24 zkoumal, zda nejsou dány důvody zvláštního zřetele hodné, pro které by stěžovatelka nemusela všechny dostupné procesní prostředky vyčerpat, tyto však neshledal.

11. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze napadeným rozsudkem rozsudek obvodního soudu potvrdil. Souhlasil s obvodním soudem, že pro uplatnění nároku na náhradu škody je nezbytné, aby se žadatel o odškodnění aktivně přímo zapojil do procesu zrušení mimořádného opatření, příp. vyslovení jeho nezákonnosti, což však stěžovatelka neučinila ani jednou. Samotná účast ve spolku podobně postižených subjektů nebo příspěvek na náklady řízení těch, kteří žalobu na zrušení mimořádného opatření podali, podle názoru městského soudu nestačí. Pandemický zákon stěžovatelce přímo a výslovně dával v § 13 nástroj k nápravě, kterého nevyužila.

12. Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka dovoláním, které Nejvyšší soud napadeným usnesením jako nepřipustné odmítl. Připustil, že za účastníky řízení lze ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. považovat i osoby, které opatření obecné povahy napadly u Nejvyššího správního soudu, aniž by právě k jejich návrhu bylo dané opatření zrušeno pro nezákonnost. V žádném případě však nemůže být k nároku na náhradu újmy podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. aktivně legitimován i ten, kdo účastníkem řízení sice nebyl, ale z důvodů zvláštního zřetele hodných jím být měl (§ 8 odst. 3 tohoto zákona), jak nesprávně dovodil Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24.

III.

Stěžovatelčina argumentace

13. Porušení svých práv spatřuje stěžovatelka v tom, že Nejvyšší soud v napadeném usnesení nerespektoval závěry nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24, v němž Ústavní soud shledal ústavně nekonformním požadavek, aby poškozený, chtěl-li se domáhat nároku na náhradu škody, musel vždy podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší soud tyto závěry označil za nesprávné, čímž se staví do pozice přezkumné instance vůči Ústavnímu soudu, nadto naznačuje, že nálezy nebyl vydán zákonnými soudci, když nebyl předložen plénu Ústavního soudu. Tím, že Nejvyšší soud odmítl aplikovat nálezy Ústavního soudu z důvodu nesouhlasu s ním, znemožnil stěžovateli domoci se práva na náhradu škody, na které má podle závěrů tohoto nálezu nárok. Jestliže obecné soudy podmínily nárok stěžovatelky na náhradu škody podáním návrhu na zrušení mimořádného opatření, postupovaly ústavně nekonformním způsobem.

14. Stěžovatelka poukazuje na nálezy sp. zn. III. ÚS 2667/24, který byl vydán jen osm dní po vydání napadeného usnesení Nejvyššího soudu, v němž Ústavní soud setrval na svých závěrech vyslovených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 (a dalších), že nevyčerpání opravných prostředků nezbavuje soud povinnosti zabývat se existencí důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.) a své závěry v tomto směru řádně odůvodnit. Ve věci stěžovatelky se obecné soudy okolnostmi zvláštního zřetele hodnými, kterých se stěžovatelka výslovně dovolávala, odmítly zabývat a svůj odmítavý závěr vystavěly výlučně

na formální podmínce podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší soud pochybil také tím, že odmítl dovolání jako nepřipustné a žádnou z dovolacích otázek věcně neprojednal.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní stížnost je přípustná a jsou splněny i ostatní procesní předpoklady pro řízení před Ústavním soudem.

V.

Vyjádření k ústavní stížnosti

16. Ústavní soud si vyžádal od obvodního soudu spis sp. zn. 10 C 69/2024 a od obvodního soudu, městského soudu, Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice vyjádření. Obdržena vyjádření soudů zaslal stěžovatelce na vědomí a poskytl jí možnost repliky, kterou nevyužila.

17. **Nejvyšší soud** ve vyjádření vysvětluje, proč nerespektoval názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24. Má za to, že je tak oprávněn učinit, jsou-li právní názory Ústavního soudu natolik nesprávné, že by diskuse o nich ospravedlnila prodloužení období právní nejistoty pro adresáty právních norem. Jako rovnocenný partner Ústavního soudu při výkladu právních otázek vztahujících se k výkladu podústavního práva Nejvyšší soud věří, že Ústavní soud dokáže řešení konkrétních otázek ve světle argumentů Nejvyššího soudu přehodnotit. Své argumenty k výkladu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. předložil Nejvyšší soud již ve věci sp. zn. III. ÚS 2667/24, Ústavní soud je však pominul, proto je stále prostor, aby Ústavní soud k této otázce, která je dosud řešena jeho judikaturou rozporně, zaujal jednoznačné stanovisko.

18. Podle Nejvyššího soudu výklad § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. zaujatý Ústavním soudem, tj. opuštění požadavku na to, aby stát za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím odpovídal jen účastníkům řízení, ve kterém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, opouští veškeré legitimní metody interpretace práva, neboť k němu nejde dojít jazykovým výkladem (text dané normy je jasný a na požadavku účastenství trvá), systematickým výkladem (§ 8 odst. 3 se týká § 8 odst. 1 tohoto zákona a s § 7 odst. 1 nemá z hlediska systematického řazení nic společného), ani logickým výkladem (texty obou ustanovení spolu zjevně nemají nic společného).

19. Zároveň je podmínka § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. natolik jasně formulována, že neumožňuje Nejvyššímu soudu upustit od požadavku na její splnění z důvodu, že by šlo o mezeru v zákoně odstranitelnou teleologickým výkladem. Za korektní by Nejvyšší soud považoval takový přístup Ústavního soudu, který by vedl ke zrušení § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., nikoli postup, kterým nutí obecné soudy překročit své kompetence a právo nikoli dotvářet, ale vytvářet.

20. Pokud by Ústavní soud na uvedeném názoru setrval, a má-li být splněna podmínka, že poškozený dal či aspoň chtěl dát najevo, že se proti opatření obecné povahy hodlal bránit, a zároveň podmínka zvláštního zřetele hodného, tj. určité výjimečnosti, měl by Ústavní soud specifikovat aspoň v obecné rovině okolnosti, za kterých je daná podmínka splněna. Nejvyšší soud setrvává na svém závěru, že § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. nelze vykládat ve světle § 8 odst. 3 tohoto zákona. Neaplikoval-li tedy městský soud posledně uvedené ustanovení, postupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu, což zakládá nepřipustnost dovolání.

21. **Městský soud i obvodní soud** ve vyjádřeních odkazují na odůvodnění svých napadených rozhodnutí, k nimž nechtějí nic dalšího doplnit.

22. **Vedlejší účastnice** shrnuje ve vyjádření dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu týkající se problematiky náhrady škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními vedlejší účastnice. Poukazuje na princip ochrany nejvyšších hodnot (odlišných od materiálně motivovaného zájmu jednotlivce) a na něj navazující principy předběžné opatrnosti a prevence, které by měly být automaticky aktivovány státní správou za mimořádných podmínek pandemie. Je-li úřední postup v souladu s těmito principy, stát neodpovídá plošně za v jednotlivých případech vzniklou škodu, ale má jen povinnost nalézt finančně únosné řešení směřující k podpoře těchto jednotlivých subjektů, resp. segmentů trhu. Opačný pohled je v rozporu s dobrými mravy a obecnou představou o spravedlnosti.

23. Vedlejší účastnice zdůrazňuje, že předmětné mimořádné opatření nebylo vzhledem k situaci a chráněným hodnotám nepřiměřeným zásahem, nadto stát poskytl stěžovatelce v době pandemie covidu-19 finanční podporu ve výši necelých 42 milionů Kč. Stát se tedy rozhodl poskytnout pomoc ve sféře skutečné škody v rozsahu, v jakém je tato pomoc ekonomicky udržitelná, nemůže však připustit rozvrat státních financí, což by v případě poskytnutí odškodnění široké skupině osob či dokonce všem obyvatelům nepochybně nastalo. Jde o *vis maior*, na niž obecná úprava (zákon č. 82/1998 Sb.) nedopadá, protože se nevztahuje na krizové situace, ale na standardní (nekrizová) rozhodnutí a úřední postupy, a zakotvuje širší rozsah náhrady škody (s ohledem na standardní rozhodování o subjektivních právech a povinnostech jednotlivců, nikoliv všech obyvatel České republiky či širších skupin osob).

24. I kdyby bylo odhlédnuto od výše uvedeného, v dané věci není a nemůže být splněna ani aktivní věcná legitimace stěžovatelky (§ 7 zákona č. 82/1998 Sb.). Bylo-li totiž mimořádné opatření vydáno v řízení bez návrhu, nemůže zde z povahy věci být ani osoba aktivně legitimovaná k náhradě škody způsobené mimořádným opatřením. Touto osobou není ani osoba, která se domáhala zrušení mimořádného opatření. Vedlejší účastnice připouští, že výklad Nejvyššího soudu, podle kterého je možné splnit podmínku účastnictví podáním návrhu na zrušení ochranného opatření (eventuálně připojit se k již zahájenému řízení v pozici osoby zúčastněné na řízení), je na první pohled spravedlivým řešením, s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti (existence pandemie), je však nutný zdrženlivější výklad ve vztahu k odškodňování dotčených osob (i s ohledem na případné budoucí pandemie). Vedlejší účastnice klade otázky k možnosti reálně odškodnit všechny subjekty, které o odškodnění požádají. S ohledem na výše uvedené se domnívá, že stěžovatelkou uplatněný nárok na náhradu škody ve formě ušlého zisku nemá oporu v právní úpravě.

VI.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

25. Ústavní stížnost je důvodná.

26. V řízení o ústavní stížnosti se projevuje charakter Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) v tom, že neposuzuje zákonnost či věcnou správnost napadených soudních rozhodnutí, nýbrž „pouze“ to, zda nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatele.

27. Napadeným usnesením Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání. V řízení o ústavní stížnosti proti takovému rozhodnutí může Ústavní soud zkoumat pouze, zda Nejvyšší soud neporušil stěžovatelčino právo na přístup k soudu, či zda nepřijal výklad podústavního práva,

který z ústavního hlediska neobstojí (nález sp. zn. II. ÚS 2312/15 ze dne 9. února 2016, bod 20).

28. Ústavní soud se s ohledem na subsidiaritu hmotněprávního přezkumu zabýval nejprve problematikou práva na přístup k soudu. Dospěl přitom k závěru, že Nejvyšší soud odepřel stěžovateli přístup k soudu tím, že posouzení přípustnosti dovolání uzavřel tak, že dovoláním napadený rozsudek městského soudu není založen na právní otázce, kterou stěžovatelka v dovolání předložila.

29. V podmínkách posuzované věci měl Ústavní soud za to, že zrušení usnesení Nejvyššího soudu pro porušení práva na přístup k soudu a odmítnutí ústavní stížnosti ve zbylém rozsahu pro předčasnost by nepředstavovalo účinnou ochranu stěžovatelčina práva, neboť s ohledem na stanovisko Nejvyššího soudu obsažené v odůvodnění napadeného usnesení a ve vyjádření k ústavní stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka by ani při novém projednání dovolání neměla v řízení úspěch.

30. Ústavní soud proto dále posoudil, zda je výklad podústavního práva, který Nejvyšší soud v napadeném usnesení podal, ústavně souladný.

31. Z tohoto pohledu bylo potřebné posoudit dvě otázky. Předně šlo o otázku výkladu čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud se v tomto nálezu zabývá tím, jaké požadavky klade ústavní pořádek na odškodňování nezákonného výkonu veřejné moci a jak má být ve světle těchto ústavních požadavků vykládáno podústavní právo.

32. Dále se Ústavní soud věnuje ústavnímu pravidlu, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud musel posoudit, jak mají soudy postupovat při výkladu podústavního práva, existuje-li několik nálezů Ústavního soudu, které se vyjádřily ke skutkově a právně srovnatelným věcem.

33. Nález sp. zn. IV. ÚS 2287/18 ze dne 8. října 2019, na který odkázal Nejvyšší soud v odůvodnění napadeného usnesení, se těmito otázkami nezabýval. V řízení šlo o náhradu újmy způsobené zahájením trestního stíhání. Ústavní soud dospěl k závěru, že nahrazování újmy způsobené zahájením trestního stíhání, jež bylo *per se* v souladu s právem, avšak následně neskončilo odsouzením stíhaného, nemá ústavní základ. Proto nepřichází v úvahu možnost postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudu, jak Nejvyšší soud tvrdil.

34. V minulosti opakovaně tříčlenný senát Ústavního soudu využil možnosti plynoucí z toho, že plénum si k rozhodování podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu vyhradilo také rozhodování o jiných věcech, navrhne-li to jednomyslně senát příslušný k projednání, a postoupil plénu k projednání a rozhodnutí věc, u níž to měl za potřebné vzhledem k závažnosti řešených právních otázek.

35. V posuzované věci pro tento postup neshledal Ústavní soud důvod. Nálezy sp. zn. IV. ÚS 331/24 a III. ÚS 2667/24, s nimiž Nejvyšší soud nesouhlasí, byly vydány odlišnými senáty. Spolu s rozhodnutím v posuzované věci se tak souvisejícími právními otázkami zabývaly již tři senáty tvořené dohromady devíti soudkyněmi a soudci.

VI. a) Právo na přístup k soudu

36. Je-li podáno dovolání řádně, měl by o něm Nejvyšší soud rozhodnout meritorně, nebo vysvětlit, proč nejsou splněny podmínky přípustnosti podle § 237 občanského soudního řádu. Zásadně půjde o vysvětlení, že odvolací soud rozhodl v souladu s konkrétně vymezenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu. Odlišné varianty jako závěr, že dovolatelova námitka je ve skutečnosti námitkou jiné vady řízení nebo že rozhodnutí

odvolacího soudu ve skutečnosti nezávisí na posouzení právní otázky předestřené v dovolání, je třeba vnímat jako výjimky, a pravidla pro jejich uplatnění vykládat restriktivně, neboť jsou-li pochybnosti o tom, zda lze věc ukončit procesním rozhodnutím, je třeba upřednostnit rozhodnutí meritorní (nález sp. zn. I. ÚS 785/23 ze dne 9. srpna 2023). Jiný postup by vedl k porušení práva na přístup k soudu (nález sp. zn. III. ÚS 2668/25 ze dne 12. listopadu 2025, bod 21).

37. Zatímco obvodní a městský soud s odkazem na nález sp. zn. IV. ÚS 331/24 posuzovaly, zda jsou přítomny důvody zvláštního zřetele hodné, Nejvyšší soud v napadeném usnesení dovodil, že se dovolací otázka B (směřující k výkladu § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. v tom smyslu, zda jsou okolnosti, které stěžovatelka uváděla v průběhu řízení a které ji vedly k tomu, že sama nepodala návrh na zrušení mimořádného opatření, podřaditelné pod toto ustanovení) mívá s odůvodněním napadeného rozsudku městského soudu.

38. Konstatoval-li Nejvyšší soud, že městský soud § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. neaplikoval a v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu ani aplikovat neměl, je tento jeho závěr v rozporu s obsahem napadeného rozsudku městského soudu. Obvodní soud založil své zamítavé rozhodnutí na tom, že stěžovatelka ani v jednom případě nebyla účastníkem řízení o zrušení mimořádného opatření, nevyužila všech procesních prostředků podle § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. a současně nejsou dány důvody zvláštního zřetele hodné. Městský soud označil toto právní posouzení obvodního soudu za správné (bod 12 rozsudku).

39. Nejvyšší soud tedy pochybil, uvedl-li, že městský soud nepoužil § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., a z toho důvodu se uvedenou dovolací otázkou nezabýval s odůvodněním, že nezakládá přípustnost dovolání. Tím stěžovatelce odepřel právo na přístup k soudu jakožto jednu ze složek práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

VI. b) Právo na náhradu škody způsobené nezákonným opatřením obecné povahy

40. Právní úprava odpovědnosti státu za škodu vychází z Listiny, která v čl. 36 odst. 2 zaručuje právo osob na procesní prostředek, který umožní soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a v čl. 36 odst. 3 pak výslovně zmiňuje (hmotné) právo na náhradu škody způsobené nezákonným soudním či správním rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny potom odkazuje na (zvláštní) zákon, který podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje. Tímto zákonem je právě zákon č. 82/1998 Sb., který zavádí pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem státní moci.

41. Ústavní soud v minulosti opakovaně stanovil ústavní meze a kritéria, kterým musí obsah tohoto zvláštního zákona předvídaného čl. 36 odst. 4 Listiny vždy nutně dostát, když konstatoval, že takový zákon nemůže samotný nárok na náhradu škody, která vznikla v důsledku zmíněného jednání, anulovat (negovat), byť pouze v jeho dílčím aspektu. Jinými slovy, zvláštní zákon podle čl. 36 odst. 4 Listiny nemůže popřít předmětné ústavně zaručené základní právo, a to nejen jako celek, ale ani jeho dílčí komponenty. Zákonu je svěřena toliko úprava podmínek a podrobností realizace již ústavně zakotveného práva, které vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Smyslem a účelem obecního zákona podle čl. 36 odst. 4 Listiny je tedy pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1628/07 ze dne 29. listopadu 2007 nebo sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. července 2009).

42. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a obsahová kritéria a v neposlední řadě i samotný účel (smysl) zákona č. 82/1998 Sb., ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, nicméně neváže pouze zákonodárce, ale rovněž (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy, a to při aplikaci a interpretaci jeho jednotlivých ustanovení. Základní práva a svobody totiž působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem (nález sp. zn. III. ÚS 2667/24, bod 26).

43. Argumenty prosazované vedlejší účastníci (nutnost chránit významné hodnoty, princip předběžné opatrnosti a prevence) mají svou relevanci při posuzování zákonnosti vydaného opatření. Došel-li Nejvyšší správní soud k závěru, že šlo o opatření nezákonná, potom vedlejší účastnice fakticky tvrdí, že veřejná moc může či dokonce má v mimořádných situacích postupovat v rozporu se zákonem. Takový výklad nelze připustit. Demokratický právní stát se od jiných státních režimů liší mimo jiné tím, že v něm platí, že veřejná moc může být uplatňována pouze v případech stanovených zákonem a v jeho mezích. Toto pravidlo je v České republice zakotveno v čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

VI. c) Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu

44. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Ústavní soud v minulosti upřesnil, že charakter závaznosti je třeba spojovat primárně s nálezy Ústavního soudu (srov. nález sp. zn. III. ÚS 950/17 ze dne 19. prosince 2017, body 24 a 25, a rozhodnutí v nich citovaná), neboť nálezem se rozhoduje ve věci samé (§ 54 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), a pouze s nálezy zákon o Ústavním soudu spojuje vznik překážky věci rozhodnuté (§ 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), a pouze nálezy obsahují závazný právní názor, jenž nemůže tříčlenný senát Ústavního soudu překonat sám a musí aktivovat plénium Ústavního soudu postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu.

45. Závazností nálezů Ústavního soudu se rozumí v první řadě závaznost kasační. Bez kasační závaznosti by nemělo rozhodování Ústavního soudu spojené s vydáváním kasačních rozhodnutí žádný rozumný smysl.

46. Rozhodnutí Ústavního soudu však mají i závaznost precedenční. Nosné důvody (*ratio decidendi*) nálezů Ústavního soudu jsou pro všechny, a zejména pro orgány autoritativní aplikace práva včetně soudů závazné i při rozhodování o jiných věcech, jež jsou srovnatelné s věcí, v níž byl nález vydán.

47. Precedenčně závazná rozhodnutí není možno při rozhodování ignorovat, lze s nimi však polemizovat a zahájit tak s Ústavním soudem dialog. Platformou pro vedení tohoto dialogu musí být přímo odůvodnění soudního rozhodnutí, a nepostačuje, pustí-li se soud do dialogu až ve fázi vyjádření k ústavní stížnosti (nález sp. zn. III. ÚS 976/17 ze dne 6. února 2018, bod 31).

48. Zároveň platí, že prostor pro dialog je vyčerpán, reagoval-li již Ústavní soud na dané argumenty a neztotožnil se s nimi. Opakování týchž argumentů v jiných rozhodnutích již není navazováním dialogu, nýbrž odepřením precedenční závaznosti nálezům Ústavního soudu, jež představuje porušení povinnosti zakotvené v ústavním pořádku.

49. Nerespektování závaznosti nálezů Ústavního soudu ze strany soudů se v právní sféře jednotlivce projevuje jako porušení práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. III. ÚS 976/17).

VI. d) Aplikace východisek na posuzovanou věc

50. Ústavní soud se v několika nálezech zabýval ústavně konformním výkladem pravidel aktivní legitimace k uplatnění nároku podle zákona č. 82/1998 Sb. v kontextu specifické situace újmy způsobené mimořádnými opatřeními vydávanými v průběhu pandemie covidu-19.

51. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3319/22 ze dne 22. května 2023 aproboval jako ústavně souladnou judikaturu Nejvyššího soudu, podle které za účastníka řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je třeba považovat osobu, která sice nemohla být účastníkem řízení o vydání mimořádného opatření, které je vydáváno bez řízení, ale nezákonným mimořádným opatřením bylo o jejích právech a povinnostech rozhodováno, a současně v zákonem stanovené lhůtě využila možnost podat žalobu na zrušení mimořádného opatření pro nezákonnost. Konkrétně šlo o rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023 ze dne 21. dubna 2023, který byl zveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 41/2024 s právní větou: *Mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví v souvislosti s epidemií COVID-19 dle § 2 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb. nebo dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb. jako opatření obecné povahy představují rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Za účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je třeba považovat osobu, která sice nemohla být účastníkem řízení o vydání mimořádného opatření Ministerstvem zdravotnictví v souvislosti s epidemií COVID-19, které je vydáváno bez řízení, ale nezákonným mimořádným opatřením bylo o jejích právech a povinnostech rozhodováno a současně v zákonem stanovené lhůtě využila možnost podat žalobu na zrušení mimořádného opatření pro nezákonnost.*, a na něj navazující rozhodnutí. Ústavní soud současně konstatoval, že právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které by nemohly vést k účinné nápravě nebo by mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce, resp. že podle čl. 36 odst. 3 Listiny může vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným opatřením obecné povahy, přestože toto opatření 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.

52. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 vycházel Ústavní soud z výše uvedených závěrů i ze své starší judikatury (nález sp. zn. Pl. ÚS 35/09 ze dne 6. prosince 2011, body 26 a 27), podle které je na obecných soudech, aby zvážily, zda konkrétní okolnosti jsou zvláštního zřetele hodné, a lze tak od požadavku vyčerpání opravných prostředků ustoupit, a brát v úvahu např. efektivitu opravného prostředku, ale i argumenty ekonomického charakteru. Souhlasil s obecnými soudy, že na zkoumání naplnění podmínky vyčerpání obranných prostředků nelze zcela rezignovat, dovodil však, 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. Konstatoval, že ani nevyčerpání opravných prostředků nezbavuje soud povinnosti zabývat se existencí důvodů zvláštního zřetele hodných okolností (zejména k okolnostem, pro které osoba dotčená opatřením obecné povahy nevyužila obranných prostředků) a své závěry řádně odůvodnit.

53. V nálezu sp. zn. III. ÚS 2667/24 Ústavní soud shledal zásah do ústavně zaručených práv v tom, že se obecné soudy navzdory argumentaci obsažené zejména v odvolání a následně v dovolání nezabývaly možnou existencí důvodů zvláštního zřetele hodných, které vedly stěžovatelku k tomu, že nenapadla mimořádná opatření, jež jí měla způsobit tvrzenou újmu, žalobami ve správním soudnictví. Uvedl, že řádné posouzení tzv. důvodů zvláštního zřetele hodných (k němuž v dané věci nedošlo) je nutným předpokladem k zachování a naplnění požadavků podle čl. 36 odst. 3 Listiny tak, jak vyplývá ze shora popsané judikatury Ústavního soudu.

54. V nyní posuzované věci obvodní soud při jednání konaném 29. července 2024 vyzval stěžovatelku, aby sdělila, v čem konkrétně spatřuje existenci okolností zvláštního zřetele hodných, pro které veškeré prostředky nápravy nevyčerpala.

55. Stěžovatelka uvedla, že se z důvodu trvající pandemie nacházela ve velmi špatné finanční situaci, přičemž náklady na právní služby za podání správní žaloby proti jednotlivým mimořádným opatřením byly značné. Průměrná délka trvání mimořádného opatření byla přibližně 4 dny, po dobu žalovaného období (49 dní) bylo vydáno 12 mimořádných opatření. Trvat na podání žalob ve lhůtě 30 dnů podle pandemického zákona je proto formalistické, neboť praktický dopad správních žalob na postavení stěžovatelky by byl nulový.

56. V zákonem stanovené lhůtě k vyčerpání opravného prostředku nebylo reálně možné ani takový prostředek podat, natož očekávat jakýkoliv faktický výsledek takové žaloby. Pandemická omezení měla dopad i na soudy a jiné složky státní správy, přičemž občané a podnikatelé byli opakovaně vyzýváni k trpělivosti. Stěžovatelka se bránila pouze proti mimořádnému opatření č. j. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. dubna 2021. Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí o rozporu opatření se zákonem až po konci rozhodného období, ve kterém mimořádné opatření platilo, a jednalo se fakticky o čistě akademický výrok (rozsudek č. j. 8 Ao 15/2021-65 ze dne 9. června 2021). Jde-li o návrh na zrušení opatření obecné povahy č. j. MZDR 14601/2021-1/MIN/KAN ze dne 6. dubna 2021, návrh na zrušení tohoto opatření podali vybraní členové spolku Česká komora fitness, z.s., stěžovatelka se aktivně zajímala o podanou žalobu, hradila i část nákladů (72 600 Kč) na právní zastoupení.

57. Touto stěžovatelčinou argumentací se obvodní soud zabýval v bodech 48 až 55 napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že po stěžovatelce lze z hlediska obecné spravedlnosti a ústavního zakotvení jejího práva na náhradu škody požadovat důslednost a rychlost v ochraně jejích vlastních práv (hledisko zákonných lhůt), nadto nevyužila ani možnost přihlásit se do řízení jako zúčastněná osoba (hledisko ekonomické a efektivity opravného prostředku), a z vyjádření stěžovatelky dovodil, že se nijak zvlášť aktivně o průběh správní žaloby (žalob) nezajímala.

58. Obvodní soud tak striktně setrval na požadavku účastenství podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., založeném „jen“ na uplatnění práv návrhem na zrušení mimořádného opatření pro nezákonnost u Nejvyššího správního soudu (aniž by muselo dojít ke zrušení mimořádného opatření na návrh tohoto navrhovatele), případně na podílení se na řízení jakožto zúčastněná osoba. Přístup stěžovatelky, která vyčkávala na výsledek řízení o již podaných návrzích na zrušení mimořádných opatření, či se v jednom případě podílela na nákladech právního zastoupení, považoval za nedostatečně aktivní.

59. Stejně tak městský soud účast stěžovatelky ve spolku podobně postižených subjektů nebo její příspěvek na náklady řízení osob, které žalobu na zrušení mimořádných opatření podaly, nepovažoval za důvody zvláštního zřetele hodné. Argumentoval, že by šlo o nepřipustně rozšiřující výklad § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

60. Je zjevné, že jako úlitbu judikatuře Ústavního soudu obecné soudy formálně přistoupily ke zkoumání důvodů zvláštního zřetele hodných, pro které osoba dotčená mimořádným opatřením nevyužila dostupných opravných prostředků, nicméně v podstatě neochvějně trvají na splnění podmínky účastenství žadatelů o náhradu škody v řízení, buď jako žalobce, nebo jako osoba zúčastněná na řízení. V podílení se na řízení v jiné formě (např. na základě dohody o podání žaloby pouze některými členy profesního spolku) spatřují nedostatečnou aktivitu, z níž dovozují, že stěžovatelka nedala najevo, že příslušné mimořádné opatření vnímá jako škodlivé a natolik zasahující do jejích práv, že se proti jeho vydání hodlá zákonnými prostředky bránit.

61. Stěžovatelka přitom již v podáních obvodnímu soudu k vyjádření vedlejší účastnice k žalobě vysvětlila, že z důvodů širokého rozsahu mimořádných opatření byla obrana proti nim řešena společně na úrovni spolku Česká komora fitness, z.s.

62. Spolek 8. dubna 2021 zaslal vedlejší účastnici předžalobní výzvu ve věci mimořádného opatření ze dne 6. dubna 2021 č. j. MZDT 14601/2021-1/MIN/KAN, v níž bylo deklarováno, že zastupuje 125 svých členů (včetně stěžovatelky), k výzvě byl přiložen seznam členů spolku. Na předžalobní výzvu vedlejší účastnice nereagovala, proto byl v rámci spolku dohodnut mechanismus, kdy žalobu na zrušení mimořádných opatření podali společně vybraní členové spolku (stěžovatelka vybrána nebyla). Žaloba byla podána k ochraně zájmů všech dotčených členů spolku, někteří z nich (mezi nimi i stěžovatelka) se podíleli i na nákladech právního zastoupení (z e-mailové korespondence mezi stěžovatelkou a Českou komorou fitness, z.s., založené v soudním spise vyplývá, že náklady právního zastoupení jen na tuto jednu žalobu včetně soudního poplatku činily 300 100 Kč). Stěžovatelka nebyla schopna reagovat na podání mimořádných opatření, která jednotlivě trvala přibližně čtyři dny, žalobou (uhradit 12 soudních poplatků a nákladů zastoupení za situace, kdy její činnost byla pozastavena a nedosahovala žádných příjmů z ní). Nešlo by tedy o reálné zlepšení, ale zhoršení její situace. Stěžovatelka zdůraznila, že sama alespoň uplatnila 8. října 2021 u vedlejší účastnice nárok na náhradu škody.

63. Obvodní soud sice v bodě 52 rozsudku připouští, že situace v souvislosti s pandemií covidu-19 byla mimořádná, ale z této skutečnosti vyvozuje závěry výhradně v neprospěch stěžovatelky, neboť zdůrazňuje „zvýšené požadavky“ na osoby, které se cítily být opatřením státu dotčeny. Takový názor bez racionálního odůvodnění z podstaty odmítá, že by mimořádná situace v době pandemie mohla představovat důvody hodné zvláštního zřetele. To platí i pro závěr obvodního soudu, že neobstojí ani námitka, že předmětná mimořádná opatření byla rušena rychle, dříve, než uplynulo 30 dní od jejich vydání. Takový právní názor je v rozporu se závěry nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24, v němž Ústavní soud v souvislosti s posuzováním důvodů zvláštního zřetele hodných hovořil o situaci, kdy bude opatření obecné povahy zrušeno před uplynutím lhůty k podání návrhu na jeho zrušení. Uvedl, že bezmezné trvání na vyčerpání prostředku ochrany svých práv by znamenalo vyloučení nároku i u osob, které v zákonem stanovených lhůtách opatření obecné povahy napadnout nemohly.

64. Závěry obvodního a městského soudu o tom, že nejsou dány důvody zvláštního zřetele hodné, když stěžovatelka byla v řízení o zrušení předmětných mimořádných opatření pasivní, neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu. Je nutno odlišit situaci, kdy do té doby jakákoli zcela nečinná osoba požádá o náhradu škody vzniklé v důsledku mimořádného opatření (z takového plošného podávání žádostí o náhradu škody má vedlejší účastnice – zejména z ekonomických důvodů – obavy) a situaci, kdy žadatel o náhradu škody sám nevystupoval v řízení o zrušení mimořádného opatření jako žalobce ani osoba zúčastněná na řízení, ale uvede racionální důvody, pro které tak neučinil, z nichž je zřejmé, že se nějakým způsobem v takovém řízení angažoval (zde stěžovatelka v jednom případě prostřednictvím profesního spolku, kdy samostatně podávání návrhů na zrušení každého z na ni dopadajících mimořádných opatření vyhodnotila jako neefektivní, neboť by nevedlo k účinné nápravě). Důvody, které k tomu v žalobě i v dalších podáních stěžovatelka uváděla (překotné vydávání mimořádných opatření, útlum hospodářské činnosti stěžovatelky, nejisté ekonomické vyhlídky do budoucna), obvodní a městský soud v podstatě odmítly s odůvodněním, že kdyby stěžovatelka „natolik úkorně vnímala“, že daná mimořádná opatření jsou v rozporu se zákonem, tak by se více zajímala o jejich zrušení.

65. Stejně tak nelze souhlasit se závěrem Nejvyššího soudu, že naplnění důvodů zvláštního zřetele hodných v nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 je projevem nesprávného uchopení právní úpravy Ústavním soudem.

66. Ústavní soud ve shora zmíněných nálezech aproboval závěr Nejvyššího soudu (viz rozsudek sp. zn. 30 Cdo 414/2023), že vzhledem k tomu, že se mimořádná opatření vydávají bez řízení a nemohou tak existovat účastníci řízení, ve kterých byla později zrušená mimořádná opatření vydána, může mít postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. i osoba, o jejíchž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno, tedy osoba, jejíž práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena.

67. Vzhledem ke shodě Nejvyššího soudu a Ústavního soudu na tomto závěru (a s odkazem na jejich konstantní judikaturu) je nutné odmítnout námitky vedlejší účastnice, která s tímto závěrem od počátku řízení nesouhlasí a tvrdí, že mimořádná opatření nejsou opatřeními obecné povahy, ale právním předpisem, přičemž náhradu škody způsobenou právním předpisem postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. vůbec uplatňovat nelze.

68. Závěr, že je možné od požadavku vyčerpání všech procesních prostředků upustit, jsou-li dány okolnosti zvláštního zřetele hodné, pak za situace, kdy byla v případě mimořádných opatření judikaturou zmíněna podmínka účastenství v řízení na podmínku vyčerpání procesních prostředků (§ 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.), vyplývá přímo ze zákonné úpravy, která vyčerpání prostředků nápravy nezakotvuje bezvýhradně (§ 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.).

69. Konstatuje-li Nejvyšší soud, že znění § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je zcela jasné (bezvýhradná podmínka účastenství v řízení), je nutno uvést, že to byl Nejvyšší soud, kdo rozšířil okruh osob, na něž dopadá hypotéza této normy. Není přitom žádná opora pro názor Nejvyššího soudu, že není dán prostor pro další podmínku (omluvitelného důvodu pro nevyužití prostředků nápravy). Není důvod, aby platily v tomto smyslu podmínky odlišné pro účastníky řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. a osoby, které sice nesplňují podmínku („pravého“) účastenství (bylo-li konstatováno, že mimořádná opatření se vydávají bez řízení a nemohou tak existovat účastníci řízení), ale mají (na základě judikatury) postavení účastníků řízení ve smyslu tohoto ustanovení. Jinými slovy, není důvodu, aby ve věcech těchto osob nebyl aplikován § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. [srovnej bod 26 nálezu sp. zn. III. ÚS 3319/22, v němž Ústavní soud zdůraznil, že standard přezkumu (a to i standard z hlediska přezkumu ústavnosti) se všemi následky z toho vyplývajících (v tomto případě tedy vznikem odpovědnosti státu za škodu) nemůže být v případě opatření obecné povahy nižší než u individuálních správních aktů]. Je to tedy Nejvyšší soud, nikoli Ústavní soud, kdo svévolně bez opory v zákoně (a v rozporu s § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.) stanoví omezující podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody osobami, jimž již dříve svou judikaturou s ohledem na specifický charakter mimořádného opatření přiznal nad rámec § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. účastenství v řízení.

70. Ústavní soud neshledává důvod, proč by neměl být u těchto osob aplikován § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. Nesdílí obavy Nejvyššího soudu (a vedlejší účastnice), že by v takovém případě stát odpovídal úplně všem osobám, jichž se účinky daného mimořádného opatření dotkly. Vždy bude nutno zkoumat důvody zvláštního zřetele hodné, takovým „filtrem“ neprojdou osoby, které byly v řízení zcela pasivní (nešlo-li o situaci, kdy v zákonem stanovených lhůtách již mimořádné opatření nemohlo být napadeno). Není také pravdou, že Ústavní soud ve svých rozhodnutích neuvedl, o jaké okolnosti zvláštního zřetele hodné (§ 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.) by se mělo (mohlo) jednat. V bodě 36 nálezu sp. zn. III. ÚS 2667/24 Ústavní soud uvedl, že v úvahu připadá řada situací, např. když opatření obecné povahy bude zrušeno před uplynutím lhůty k podání návrhu na jeho zrušení. V bodě 26 nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 pak hovořil v tomto smyslu o efektivitě opravného prostředku a argumentech ekonomického charakteru. Konkrétně bylo v tomto nálezu městskému soudu Ústavním soudem vyčteno, že se nezabýval argumentem stěžovatelky, že

v řízení, v němž bylo mimořádné opatření zrušeno, byl její manžel právním zástupcem jednoho z navrhovatelů.

71. Judikatura Ústavního soudu je jednotná v tom, že podmínka vyčerpání všech opravných prostředků podle zákona č. 82/1998 Sb. je zcela legitimní, neboť její vyžadování vychází z obecné zásady prevence. Podmínka vylučuje odpovědnost státu v těch případech, kdy poškozený nevyužil dostupných právních prostředků k odvrácení hrozící škody. Na naplnění této podmínky nelze nicméně trvat bezvýhradně a v případech zvláštního zřetele hodných je od ní třeba upustit. S tvrzenou existencí okolností zvláštního zřetele hodných jsou obecné soudy povinny se vypořádat.

72. Nelze proto přisvědčit Nejvyššímu soudu, že judikatura Ústavního soudu týkající se výkladu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je rozporná a je vhodné věc předložit plénu k zaujetí jednoznačného stanoviska. Poukazuje-li Nejvyšší soud na usnesení sp. zn. II. ÚS 3014/24 ze dne 14. listopadu 2024 a sp. zn. IV. ÚS 2930/24 ze dne 5. února 2025, v obou případech šlo o situaci, kdy byly stěžovatelé zcela nečinní, mimořádná opatření nenapadli, ani se k návrhu na jejich zrušení žádným způsobem nepřipojili. Jde tedy o situaci odlišnou oproti nyní posuzované věci, kdy stěžovatelka projevila určitou aktivitu v řízení prostřednictvím profesního spolku. Nadto se Nejvyšší soud ve věci projednávané Ústavním soudem pod sp. zn. IV. ÚS 2930/24 ve svém odmítavém usnesení (bod 10 usnesení sp. zn. 30 Cdo 693/2024 ze dne 6. srpna 2024) zabýval námitkou, zda byly v dané věci přítomny důvody okolností zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. V nyní posuzované věci naopak Nejvyšší soud aplikaci uvedeného ustanovení odmítá.

73. Ústavní soud tak uzavírá, že soudy při výkladu zákona č. 82/1998 Sb. dostatečně nezohlednily, že tento zákon představuje provedení základního práva podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Ač obvodní soud odkázal na nález sp. zn. IV. ÚS 331/24, a zopakoval jeho nosné závěry, fakticky postupoval tak, že vyloučil možnost, že by se mohl odškodnění újmy domáhat kdokoliv jiný než ten, kdo sám podal návrh na zrušení mimořádného opatření, či se k takovému návrhu připojil jako osoba zúčastněná na řízení. Ostatní soudy pak tento jeho postup aprobevovaly a neposkytly ochranu ústavně zaručeným základním právům stěžovatelky, a v důsledku tak odňaly závaznost nálezu Ústavního soudu, což se v právní sféře stěžovatelky projevuje jako porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

74. Ústavní soud zdůrazňuje, že pandemie covidu-19 byla mimořádnou nejen pro veřejnou moc, nýbrž i pro adresáty jejího působení. To je třeba zohlednit při posuzování důvodů hodných zvláštního zřetele. Úvahy Ústavního soudu obsažené v tomto nálezu, i shora citované prejudikatuře, nelze mechanicky aplikovat na odlišné situace, které se netýkají mimořádných opatření vydávaných během pandemie covidu-19.

VII. Závěr

75. Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání, aniž posoudil, zda je přípustné pro řešení jedné z právních otázek předložených v dovolání. Jeho odůvodnění, že rozsudek městského soudu na řešení dané právní otázky nebyl založen, je ve zjevném rozporu s obsahem odůvodnění rozsudku městského soudu. Nejvyšší soud tím porušil stěžovatelčino ústavně zaručené právo na přístup k soudu jakožto jednu ze složek práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

76. Obvodní soud odkázal na nález sp. zn. IV. ÚS 331/24 a zopakoval jeho nosné závěry, ale fakticky postupoval tak, že vyloučil možnost, že by se mohl odškodnění újmy domáhat kdokoli jiný než ten, kdo sám podal návrh na zrušení mimořádného opatření či se k takovému návrhu připojil jako osoba zúčastněná na řízení. Ostatní soudy pak tento jeho postup aprobovaly a neposkytly ochranu ústavně zaručeným základním právům stěžovatelky a v důsledku tak odňaly závaznost nálezu Ústavního soudu, což se v právní sféře stěžovatelky projevuje jako porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

77. Všechny tři soudy při výkladu zákona č. 82/1998 Sb. dostatečně nezohlednily, že tento zákon představuje provedení základního práva podle čl. 36 odst. 3 Listiny, a tím porušily i toto stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo.

78. Ústavní soud proto ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a napadená rozhodnutí Nejvyššího soudu, městského soudu a obvodního soudu zrušil [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

79. Takto rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

80. Ústavní soud v této fázi řízení nepředjímá, zda je stěžovatelčina žaloba důvodná, neboť splnění všech podmínek pro náhradu újmy státem dosud soudy neposuzovaly. Soudy však nemohou znovu žalobu zamítnout s odkazem na to, že stěžovatelka sama nenavrhla zrušení mimořádných opatření, ani se neúčastnila řízení o takovém návrhu v jiném procesním postavení. Budou-li mít soudy za to, že stěžovatelčino zapojení v rámci spolku obdobně postižených subjektů nepředstavuje důvod hodný zvláštního zřetele, je třeba předložit přesvědčivou argumentaci odlišnou od té, kterou již soudy uvedly a jež se ukázala být rozporná s čl. 36 odst. 3 Listiny.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně 17. června 2026

Pavel Šámal
předseda senátu