

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Lucie Dolanské Bányaiové a soudce Jiřího Přibáně (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatelky **MyRaw Food s. r. o.**, sídlem Na Struze 1739/5, Praha 1, zastoupené JUDr. Ing. Jaroslavem Hostinským, advokátem, sídlem Vinohradská 126, Praha 3, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2024, č. j. 30 Cdo 384/2024-90, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2023, č. j. 39 Co 183/2023-52, a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 16. 2. 2023, č. j. 26 C 144/2022-33, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2**, jako účastníků řízení, a **České republiky – Ministerstva zdravotnictví**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

- I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2024, č. j. 30 Cdo 384/2024-90, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2023, č. j. 39 Co 183/2023-52, a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 16. 2. 2023, č. j. 26 C 144/2022-33, bylo porušeno ústavně zaručené základní právo stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2024, č. j. 30 Cdo 384/2024-90, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2023, č. j. 39 Co 183/2023-52, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 16. 2. 2023, č. j. 26 C 144/2022-33, se ruší.**

Odůvodnění:

I.

Skutkové okolnosti posuzované věci a napadená rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její ústavně zaručená základní práva podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
2. Ústavní soud si za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) pod sp. zn. 26 C 144/2022, z něž se podávají následující skutečnosti. Stěžovatelka se žalobou podanou k obvodnímu soudu domáhala náhrady škody ve formě ušlého zisku v celkové výši 700.878,90 Kč s příslušenstvím, která jí měla být způsobena v důsledku mimořádných opatření vydávaných vedlejší účastnicí jako žalovanou podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Stěžovatelka uplatňovala náhradu škody za období od 12. 4. 2021 do 31. 5. 2021, tj. za dobu, kdy byla uvedenými opatřeními ve svém podnikání omezena.

3. Obvodní soud nyní napadeným rozsudkem, ve znění opravného usnesení ze dne 27. 11. 2023, č. j. 26 C 144/2022-57, žalobu stěžovatelky, kterou se vůči vedlejší účastnici domáhala zaplacení částky ve výši 700.878,90 Kč s 15 % úrokem z prodlení ročně od 6. 8. 2022 do zaplacení, zamítl (výrok I.); dále rozhodl o povinnosti stěžovatelky nahradit vedlejší účastnici náklady řízení ve výši 900 Kč (výrok II.). Předmětnými mimořádnými opatřeními byla zakázána přítomnost veřejnosti v provozovně stravovacích služeb. Konkrétně se jednalo o mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 14601/2021-1/MIN/KAN ze dne 6. 4. 2021 s účinností od 12. 4. 2021, které bylo zrušeno mimořádným opatřením č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN ze dne 10. 4. 2021 účinným od 12. 4. 2021. Mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48. Další vydané mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. 4. 2021, účinné od 26. 4. 2021, bylo zrušeno mimořádným opatřením č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN ze dne 29. 4. 2021, účinným od 3. 5. 2021. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Ao 11/2021-24, bylo kromě jiného konstatováno, že mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. 4. 2021 bylo v části čl. I bodu 2 v rozporu se zákonem. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44, bylo zrušeno mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR-14601/2021-12/MIN/KAN ze dne 14. 5. 2021 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Ao 11/2021-31, bylo konstatováno, že mimořádné opatření č. j. MZDR 14601/2021-13/MIN/KAN ze dne 19. 5. 2021 bylo v části čl. I. bodu 1. písm. a) v rozporu se zákonem. Stěžovatelka se dne 2. 2. 2022 obrátila na vedlejší účastnici s žádostí o náhradu škody, přičemž tato na žádost nereagovala.

4. Po právní stránce obvodní soud uzavřel, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy, které se vydává podle ustanovení § 171 a násl. správního řádu, a jako takové ho lze přezkoumat v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního. Samotná účast účastníků v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části však podle obvodního soudu nenaplnuje podmínku pro aktivní věcnou legitimaci žadatelů jako nositelů hmotně právního oprávnění k náhradě újmy proti státu. S odkazem na ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále také jen „zákon o odpovědnosti za škodu“, je podle obvodního soudu zřejmé, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení (postupu), ve kterém byla mimořádná opatření vydána, protože nejde o akt individuální aplikace práva, a nesvědčí jí tak aktivní věcná legitimace k podání žaloby na náhradu újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu č. 82/1998 Sb.

5. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem rozsudek obvodního soudu potvrdil (výrok I.), uložil stěžovatelce povinnost zaplatit vedlejší účastnici na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 900 Kč (výrok II.) a nařídil obvodnímu soudu provedení opravy záhlaví jeho rozsudku s tím, že správné označení žalované zní Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví (výrok III.). Městský soud vyšel ze skutkových zjištění obvodního soudu a ztotožnil se s ním v tom, že se na danou věc aplikuje zákon o odpovědnosti za škodu. Přestože se v konečném důsledku ztotožnil s věcnou správností rozsudku obvodního soudu, nepřisvědčil důvodům, které jej k napadenému rozhodnutí vedly. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, z něhož plyne, že se posuzovaná mimořádná opatření vydávají bez řízení, a nemohou tak existovat účastníci řízení, ve kterých byla později zrušená mimořádná opatření vydána. Z toho důvodu může mít postavení účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu osoba, o jejíž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno, tedy osoba, jejíž práva byla

vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena. Současně se však musí jednat o osobu, která využila v zákonem stanovené lhůtě (tj. do jednoho měsíce ode dne účinnosti mimořádného opatření) možnost podat proti následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu dle ustanovení § 13 pandemického zákona.

6. Podle městského soudu stěžovatelka v posuzované věci nezpochybňovala, že se zrušení jednotlivých mimořádných opatření nedomáhala. Vzhledem k tomu, že lhůta uvedená v ustanovení § 13 pandemického zákona činí jeden měsíc ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, však tvrdila, že jí nelze klást k tíži, že nebyla účastníkem řízení ohledně zrušení mimořádných opatření, tedy že nepodala 12 žalob na jejich zrušení, když žádné z konkretizovaných mimořádných opatření „nepřežilo“ jeden měsíc. Pokud však podle městského soudu byla stěžovatelka mimořádnými opatřeními dotčena na svých právech, měla a mohla v souladu s ustanovením § 13 pandemického zákona napadnout tato mimořádná opatření žalobou ve správním soudnictví, a být tak účastníkem řízení vedeného před správním soudem, jež mohlo vyústit ve zrušení mimořádného opatření pro jeho nezákonnost. Podání takové žaloby totiž není podle ustanovení § 101a odst. 1 věty první soudního řádu správního podmíněno předchozím účastenstvím stěžovatelky ve správním řízení, ale tím, že stěžovatelka tvrdí, že byla na svých právech opatřeními obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácena, což, má-li být se žalobou úspěšná, musí v řízení prokázat. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v řízení nepopřela, ale naopak potvrdila, že není osobou mající postavení účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 7 zákona o odpovědnosti za škodu, nedošlo k naplnění předpokladu nezákonného rozhodnutí ve smyslu tohoto zákona, a městský soud proto potvrdil rozsudek obvodního soudu o zamítnutí žaloby.

7. Stěžovatelka následně napadla rozsudek městského soudu dovoláním, o němž bylo rozhodnuto nyní napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu, který dovolání zamítl (výrok I.) a uložil stěžovateli nahradit vedlejší účastníci náklady dovolacího řízení ve výši 300 Kč (výrok II.). Nejvyšší soud v napadeném rozsudku odkázal na svůj rozsudek ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, z něhož argumentačně vycházel i městský soud. Nejvyšší soud jeho závěry aproboval a zdůraznil, že právní závěry uvedené v předmětném rozsudku výslovně potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 5. 2023, sp. zn. III. ÚS 3319/22, ve kterém zdůraznil materiální přístup ke splnění podmínek odpovědnosti státu a jako souladný s tímto přístupem označil omezení aktivní legitimace podle zákona o náhradě škody na osoby, které využily v zákonem stanovené lhůtě všech procesních prostředků k ochraně svých práv (v daném případě shodně s touto věcí návrh dle § 13 pandemického zákona). Nejvyšší soud uzavřel, že měla-li stěžovatelka za to, že určitý zásah do svých práv navzdory mimořádnosti tehdejší situace z hlediska ohrožení veřejného zdraví není povinna snášet, lze po ní požadovat důslednost a rychlost v ochraně vlastních práv v podobě návrhu podle § 13 pandemického zákona.

II.

Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka namítá, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2024, sp. zn. IV. ÚS 331/24, ve kterém soud odmítl tzv. přepjatý formalismus ve vztahu k podmínce podle § 8 odst. 3 zákona o náhradě škody, tj. jde-li o vyčerpání všech procesních prostředků, které poškozenému zákon k ochraně jeho práva nabízí. Ústavní soud v tomto nálezu poukazuje na okolnosti zvláštního zřetele hodné, při jejichž naplnění je možné od příliš formalistického požadavku ustoupit. Nevyčerpání opravných prostředků tak, jak tomu bylo u stěžovatelky, tedy v souladu s tímto nálezem nezabývá soud povinnosti zabývat se tím, zda nebyly naplněny okolnosti zvláštního zřetele hodné a své závěry v tomto smyslu řádně odůvodnit. Soudy se však v napadených rozhodnutích tímto požadavkem nikterak nezabývaly, ačkoliv

stěžovatelka existenci těchto okolností výslovně namítala, a tudíž porušily její ústavně zaručená základní práva.

9. Podle stěžovatelky i Nejvyšší správní soud konstatoval, že způsob vydávání (nezákonných) opatření eliminuje účinnost soudního přezkumu. Požadavek kladený obecnými soudy na stěžovatelku, tj. podmínit nárok na náhradu škody způsobené těmito opatřeními podáním žaloby proti každému z nich, byť bylo široce publikováno, že opatření krátce po jeho vydání Nejvyšší správní soud zrušil, a to pro zjevnou nezákonnost, tak představuje přepjatý formalismus.

III.

Vyjádření účastníků řízení, vedlejší účastnice a replika stěžovatelky

10. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, jakož i vedlejší účastnici, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti stěžovatelky.

11. Obvodní soud odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

12. Městský soud setrval na svých závěrech uvedených v napadeném rozsudku, který byl aprobován i zamítavým rozsudkem Nejvyššího soudu, s jehož závěry se účastník ztotožňuje. Posouzení ústavnosti pak ponechává na Ústavním soudu.

13. Nejvyšší soud úvodem svého vyjádření zdůrazňuje, že nezpochybňuje nezákonnost dotčených mimořádných opatření ani zcela mimořádné okolnosti panující při jejich vydávání. V napadeném rozsudku však posuzoval dovoláním napadený závěr městského soudu, že stěžovatelka není osobou aktivně legitimovanou ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o náhradě škody, tedy hmotněprávní podmínku účastenství dle tohoto zákona, nikoli naplnění ustanovení § 8 odst. 3 zákona o náhradě škody řešící již podmínku samotného přiznání nároku na náhradu škody účastníku řízení. Účastník řízení tedy dále setrává na svých závěrech stran aktivní legitimace stěžovatelky a opětovně rekapituluje právní závěry uvedené v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023, které byly aprobovány i nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3319/22.

14. Nejvyšší soud se dále vyjadřuje k nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24, o který opírá svou argumentaci stěžovatelka. Poukazem na § 8 odst. 3 zákona o náhradě škody Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023 nemínil vztáhnout podmínky aplikace § 8 odst. 3 na § 7 odst. 1 zákona o náhradě škody v tom smyslu, že aktivně legitimovaným k nároku na náhradu újmy podle § 7 odst. 1 zákona o náhradě škody by mohl být i ten, kdo účastníkem řízení sice nebyl, ale z důvodů zvláštního zřetele hodných se jím stát může. Opačnou interpretací by došlo k vyprázdnění podmínky účastenství v § 7 odst. 1 zákona o náhradě škody, neboť za účastníka řízení aktivně legitimovaného k náhradě újmy proti státu by mohl být považován každý, kdo nebyl účastníkem řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných, typicky proto, že jím být nemohl. Účastník navrhuje odmítnutí, resp. zamítnutí ústavní stížnosti.

15. Vedlejší účastnice uvádí, že přírodní katastrofy či jiné nepředvídatelné přírodní události, kterou je i plošná epidemie ohrožující celé obyvatelstvo České republiky, jsou vyšší mocí, které z povahy věci lze jen obtížně předvídat a které zvyšují nároky na rychlou reakci státu spočívající v přijímání ochranných opatření, jež se provádějí ve prospěch celé společnosti, tj. v zájmu celku a podle pravidla *salus populi suprema lex esto*. Zdůraznila princip předběžné opatrnosti a princip prevence. Pokud je dána existence mimořádných podmínek krizového stavu, mělo by dojít automaticky k aktivaci těchto právních principů, k jejich využívání státní správnou a krizovými orgány při úředních postupech a k vydávání rozhodnutí, která se mohou dovolávat těchto principů jakožto pramenů pravidel rozhodování při aplikaci práva. Je-li tedy úřední postup opodstatněný, přiměřený

a probíhá-li v souladu s těmito principy, je prakticky vyloučen nesprávný úřední postup a odpovědnost státu za škodu.

16. Vedlejší účastnice především nesouhlasí s existencí aktivní věcné legitimace stěžovatelky podle zákona o odpovědnosti za škodu. Bylo-li totiž mimořádné opatření vydáno v beznávrhovém řízení a bez účastníků řízení, z povahy věci není a nemůže být v takovém případě ani osoba aktivně legitimovaná k náhradě škody způsobené i mimořádným opatřením dle zákona o odpovědnosti za škodu. Touto osobou pak není a nemůže být dokonce ani osoba, která se žalobou domáhala zrušení mimořádného opatření. Procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezakládá podle vedlejší účastnice účastenství v řízení o vydání opatření obecné povahy, potažmo aktivní věcnou legitimaci dle zákona o odpovědnosti za škodu.

17. Vedlejší účastnice dále zdůrazňuje, že stát se v případě pandemie covid-19 rozhodl rozšířit rozsah pomoci ve sféře skutečné škody, a to dokonce i v období před účinností pandemického zákona v rozsahu, v jakém je tato pomoc ekonomicky udržitelná. Použije-li se argument *ad absurdum*, zahrazením negativních dopadů jedné nepříznivé události nelze zapříčinit další v podobě rozvratu státních financí, což by v případě možnosti různých forem odškodnění široké skupiny osob či dokonce všech obyvatel nepochybně nastalo.

18. Vedlejší účastnice tedy navrhuje odmítnutí, resp. zamítnutí ústavní stížnosti.

19. Stěžovatelka k rekapitulovaným vyjádřením zaslala svou repliku, v níž setrvává na své dosavadní argumentaci. Dále zdůrazňuje, že pokud vedlejší účastnice „vychrlila“ v rychlém sledu 12 nezákonných mimořádných opatření, pak požadavek na to, aby podmínkou pro přiznání náhrady škody bylo okamžité „vychrlení“ 12 návrhů na jejich zrušení se jeví jako bizarní. Právě ona zesílená intenzita nezákonného chování orgánu veřejné moci by měla být oním případem zvláštního zřetele hodným.

20. Stěžovatelka uzavírá, že je třeba si uvědomit, že vedlejší účastnice měla již po zrušení prvního ze série nezákonných mimořádných opatření různé varianty, jak ve jménu principu nejvyšší hodnoty postupovat, tj. mohla například vydávat opatření respektující soudní argumentaci a požadované procedury, mohla iniciovat prostřednictvím vlády zrušení zákona nebo mohla jinak vyhodnotit princip předběžné opatrnosti. Nic z toho se ale nestalo.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

21. Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která se účastnila řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Její ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť využila všech procesních prostředků k ochraně svých práv.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

22. Ústavní stížnost je důvodná.

23. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jeho pravomoc je tak

založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

24. 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.

25. Ústavní soud v minulosti opakovaně stanovil ústavní meze a kritéria, kterým musí obsah tohoto zvláštního zákona předvídáného 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 dle 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 dle 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. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.), nález sp. zn. I. ÚS 1628/07 ze dne 29. 11. 2007 (N 215/47 SbNU 829) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17)].

26. 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. Porušení některé z těchto norem v důsledku svévole nebo interpretace, která je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235), nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591)].

27. Městský soud a Nejvyšší soud v nyní posuzované věci v napadených rozsudcích k otázce aktivní věcné legitimace stěžovatelky k podání žaloby na náhradu škody shrnuly, že stěžovatelka žalobou podle § 13 pandemického zákona nenapadla žádné z předmětných mimořádných opatření, a zůstala tedy pasivní. Nedala tak v souladu se zákonem najevo, že příslušná mimořádná opatření vnímá jako škodlivá a natolik zasahující do jejích práv, že se proti jejich vydání hodlá zákonnými prostředky bránit. Na základě dosavadní judikatury k této otázce (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023 sp. zn. 30 Cdo 414/2023 a na něj navazující rozhodnutí) soudy uzavřely, že ji nelze považovat za účastníka řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., neboť za tohoto je ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. 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.

28. Uvedené závěry vycházející z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023 aproboval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 5. 2023 sp. zn. III. ÚS 3319/22, na který Nejvyšší soud taktéž ve svém nyní napadeném rozsudku, jakož i ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, odkazuje. V tomto nálezu Ústavní soud dovodil, že ačkoliv nelze v případě opatření obecné povahy obecně hovořit o účastenství v řízení, přičemž v případě mimořádných opatření obecné povahy se nevede dokonce ani řízení, obecné soudy přesto nejsou s ohledem na materiální přístup ke splnění podmínek odpovědnosti státu oprávněny zamítnout uplatněný nárok toliko z těchto formálních důvodů s odkazem na § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Tím by totiž fakticky vyloučily a popřely ústavně zaručené základní právo na náhradu škody, která může být v konkrétním případě způsobena nejen nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, ale rovněž nezákonným opatřením obecné povahy. Ústavní soud poukázal na to, že ke stejnému závěru dospěl rovněž Nejvyšší soud, když v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 414/2023 konstatoval, 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. osoba, o jejíž právech a povinnostech bylo mimořádným opatřením rozhodováno, tedy osoba, jejíž práva byla vydáním nezákonného mimořádného opatření dotčena.

29. Ústavní soud v uvedeném nálezu sp. zn. III. ÚS 3319/22 rovněž uvedl, že aktivní legitimace podle zákona č. 82/1998 Sb. je omezena na osoby, které využily v zákonem stanovené lhůtě všech procesních prostředků k ochraně svých práv (v daném případě žalobu podle § 13 pandemického zákona), čímž daly najevo, že příslušné opatření obecné povahy vnímají jako škodlivé a natolik zasahující do jejich práv, že se proti jeho vydání hodlají zákonnými prostředky bránit (nález sp. zn. III. ÚS 3319/22, bod 36, v němž Ústavní soud výslovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 414/2023) Ústavní soud 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. Ústavní soud proto shrnul, že jednotlivce, jemuž je v příčinné souvislosti s nezákonným opatřením obecné povahy způsobena materiální či nemateriální škoda (újma), může uplatnit ústavně zaručený nárok na náhradu škody či přiměřené zadostiučinění postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., a to výjimečně i tehdy, nebylo-li dané opatření obecné povahy pro nezákonnost příslušným orgánem zrušeno nebo změněno (nález sp. zn. III. ÚS 3319/22, body 24 a 25) Tato argumentace je ostatně obsažena i v napadených rozsudcích městského soudu a Nejvyššího soudu a Ústavní soud ji v souladu se svou shora citovanou náleзовou judikaturu aprobuje i nyní.

30. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti poukazuje také na nález ze dne 10. 7. 2024 sp. zn. IV. ÚS 331/24, ve kterém se Ústavní soud podrobněji zabýval otázkou aktivní legitimace k uplatnění nároku podle zákona č. 82/1998 Sb. (posouzení naplnění podmínky vyčerpání prostředků nápravy) a dále navázal na svůj předchozí, shora citovaný nález sp. zn. III. ÚS 3319/22. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 Ústavní soud konstatoval, že 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 (nález sp. zn. IV. ÚS 331/24, bod 24) V této souvislosti Ústavní soud připomněl, že ve své judikatuře mnohokrát odmítl přepjatě formalistický výklad zákona (nález sp. zn. IV. ÚS 331/24, též bod 24)

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].

31. K podmínce vyčerpání prostředků k ochraně práva proto přistupuje Ústavní soud v souladu s výše uvedenými závěry. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 zdůraznil, že při posouzení této otázky vychází ze svých závěrů k podmínce vyčerpání opravných prostředků v souvislosti s opatřením obecné povahy uvedených v nálezu sp. zn. III. ÚS 3319/22 (náleze sp. zn. IV. ÚS 331/24, bod 25). Vyžadování naplnění této podmínky 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 soudního řádu správního. Ústavní soud však zároveň v nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24 zdůraznil, že zákonná úprava vyčerpání prostředků nápravy nezakotvuje bezvýhradně. Jsou-li dány okolnosti zvláštního zřetele hodné, je možné od uvedeného požadavku upustit. Ústavní soud proto v uvedeném nálezu uzavřel, že 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 (náleze sp. zn. IV. ÚS 331/24, bod 26).

32. Shora uvedená judikatura Ústavního soudu je dále potvrzena taktéž usnesením ze dne 14. 11. 2024 sp. zn. II. ÚS 3014/24. V tomto usnesení Ústavní soud aproboval postup obecných soudů k předmětné otázce požadavku na využití možnosti podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 8 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., který jako podmínku přiznání nároku stanoví, aby poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje. V této věci se obecné soudy řádně zabývaly i argumentací stěžovatelky, která výslovně namítala existenci tzv. důvodů zvláštního zřetele hodných, avšak soudy tyto důvody v uvedené věci nezjistily (usnesení sp. zn. II. ÚS 3014/24, bod 14). Z tohoto důvodu Ústavní soud předmětnou ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

33. K otázce aktivní legitimace podle § 7, resp. § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu, tedy existuje ustálená judikatura Ústavního soudu. Náleze sp. zn. III. ÚS 3319/22 aproboval právní závěry Nejvyššího soudu, že 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. Náleze sp. zn. IV. ÚS 331/24 na právní závěry uvedené v tomto nálezu navazuje, odmítá přepjatě formalistický výklad zákona a upřesňuje, že 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. Náleze sp. zn. IV. ÚS 331/24 explicitně navazuje na závěry uvedené v nálezu předchozím, tj. sp. zn. III. ÚS 3319/22. Tato judikatura byla dále aprobována navazujícím usnesením sp. zn. II. ÚS 3014/24, v němž Ústavní soud explicitně aplikoval přezkum podle právních závěrů

uvedených v předchozích dvou nálezech. Ústavní soud proto v nyní posuzované věci nevidí důvod od této judikatury odhlížet a aplikoval ji i v nyní posuzované věci.

34. Stěžovatelce bylo v nyní posuzované věci odepráno postavení účastníka řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., neboť stěžovatelka žalobou podle § 13 pandemického zákona nenapadla žádné z předmětných mimořádných opatření a zůstala pasivní, čímž nedala v souladu se zákonem najevo, že předmětná mimořádná opatření vnímá jako škodlivá a natolik zasahující do jejích práv, že se proti jejich vydání hodlá zákonnými prostředky bránit. V řízení před obecnými soudy zároveň namítala existenci okolností zvláštního zřetele hodných, které ji vedly k tomu zůstat procesně pasivní. Ve svém odvolání stěžovatelka v reakci na argumentaci uvedenou v rozsudku obvodního soudu sděluje důvody, které ji vedly k tomu, proč nenapadla podle § 13 pandemického zákona 12 žalobami předmětná mimořádná opatření (viz č. l. 37-38 zapůjčeného spisu). V dovolání pak stěžovatelka tuto argumentaci dále specifikuje a explicitně argumentuje tzv. důvody zvláštního zřetele hodnými podle § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu (viz č. l. 61 a násl. zapůjčeného spisu), kterými se soudy nezabývaly. Nejvyšší soud se touto otázkou v napadeném rozsudku nezabýval.

35. V posuzované věci je tedy rozhodná aktivní legitimace stěžovatelky k uplatňování nároku zejména s přihlédnutím k okolnosti, že nebyla účastnicí řízení, ve kterém byla mimořádná opatření zrušena. Klíčové je především 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 jejíchž 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 toliko uvedl, že stěžovatelka takový návrh nepodala a okolnostmi zvláštního zřetele hodnými se vůbec nezabýval. Nejvyšší soud tuto otázku v napadeném rozsudku taktéž pominul.

36. Nevyčerpání opravných prostředků však nezabývá soud povinnosti zabývat se existencí důvodů zvláštního zřetele hodných a své závěry v tomto směru řádně odůvodnit (jak vyplývá z nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/24). 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.

37. Ústavní soud nijak nepředjímá, zda v posuzované věci jsou důvody zvláštního zřetele hodné naplněny. Obecné soudy však pochybily, pokud se naplněním podmínek vůbec nezabývaly, ačkoliv argumentace stěžovatelky k jejich naplnění explicitně 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 nijak nepředjímá, k jakým závěrům obecné soudy dospějí.

38. Obecné soudy pochybily a zasáhly do ústavně zaručeného práva stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 Listiny, pokud se navzdory argumentaci stěžovatelky obsažené zejména v odvolání

a následně v dovolání nezabývaly možnou existencí důvodů tzv. zvláštního zřetele hodných, které vedly stěžovatelku k tomu, že nenapadla mimořádná opatření, která jí měla způsobit tvrzenou újmu, žalobami ve správním soudnictví. Řádné posouzení tzv. důvodů zvláštního zřetele hodných (k němuž však v nyní napadených rozhodnutích nedošlo) je pak i nutným předpokladem k zachování a naplnění požadavků podle čl. 36 odst. 3 Listiny tak, jak je to popsáno shora v citované judikatuře Ústavního soudu.

39. Ústavní soud přezkoumal ústavní stížnost prizmatem těchto kritérií a dospěl k závěru, že obecné soudy v nyní posuzované věci interpretovaly zákon č. 82/1998 Sb. v rozporu s ústavním imperativem zakotveným v čl. 36 odst. 1 Listiny.

40. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 11. února 2026

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu