Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, ECLI:CZ:NS:2023:30.CDO.414.2023.1

Číslo: 41/2024

Právní věta:

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.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 21.04.2023

Spisová značka: 30 Cdo 414/2023

Číslo rozhodnutí: 41

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: § 2 zákona č. 94/2021 Sb.
§ 237 o. s. ř.
§ 243c odst. 3 alinea 1 o. s. ř.
§ 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb.
§ 7 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.
§ 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobce b) zrušil ve vztahu k němu rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, sp. zn. 21 Co 270/2022, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 16. 6. 2022, sp. zn. 25 C 67/2022, a věc v tomto rozsahu vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 2 k dalšímu řízení.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali po žalované omluvy v uvedeném znění za nemajetkovou újmu, která jim měla být způsobena opatřeními vydanými Ministerstvem zdravotnictví v době pandemické pohotovosti, a to opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN, ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN, ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 5 písm. a) a h) a čl. I bodu 11, ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-12/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 14, ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-16/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 17 a ze dne 25. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, které byly následně soudem zrušeny pro nezákonnost nebo prohlášeny za nezákonné (dále jen „posuzovaná mimořádná opatření"), a v jejichž důsledku došlo v době minimálně od 26. 4. 2021 do 31. 7. 2021 k zásahu do práv žalobců na ochranu soukromého a rodinného života, práva na ochranu zdraví i dalších práv, neboť těmito mimořádnými opatřeními byla omezena možnost volného pohybu a využívání celé řady obchodů a služeb a platila i další omezení jako povinnost nosit roušku či respirátor.

2. Obvodní soud pro Prahu 2 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 16. 6. 2022, č. j. 25 C 67/2022-112, žalobu zcela zamítl (výrok I) a uložil žalobcům povinnost zaplatit společně a nerozdílně žalované na náhradu nákladů řízení částku 600 Kč (výrok II).

3. Soud prvního stupně neprováděl dokazování a rozhodl na základě skutkových tvrzení účastníků, neboť se podle něj jednalo pouze o právní posouzení věci.

4. Po právní stránce vyšel soud prvního stupně ze 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk" nebo „zákon č. 82/1998 Sb."), a uzavřel, že posuzovaná mimořádná opatření vydaná podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví"), nemají povahu individuálního rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým orgán veřejné moci v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy, neboť zde nebylo osob oprávněných v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky ani účastníků řízení a v řízení nebylo rozhodováno o právech a povinnostech konkrétní osoby. Dále soud prvního stupně uzavřel, že z právně-teoretického hlediska jsou mimořádná opatření opatřeními obecné povahy, ale z materiálního hlediska na ně lze pohlížet jako na právní předpisy, neboť okruh jejich adresátů není nijak blíže místně ani osobnostně specifikován a i předmět opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání. Soud prvního stupně tedy uzavřel, že odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb. z důvodu neexistence individuálního rozhodnutí nevznikla, navíc dle § 5 písm. a) OdpŠk se za nezákonné rozhodnutí považuje toliko rozhodnutí, které bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, což v daném případě splněno není. Dále soud prvního stupně uzavřel, že není splněna ani podmínka účasti žalobců v řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno (§ 7 odst. 1 OdpŠk), neboť řízení, ve kterém byla posuzovaná mimořádná opatření vydána, nemělo účastníky a je beznávrhové, žalobci tudíž nemají aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby. Argument žalobců, že byli mimořádnými opatřeními přímo dotčeni a tím je dána jejich věcná legitimace v řízení, nepovažoval soud prvního stupně za dostačující s tím, že tuto podmínku by neměl soud prvního stupně za splněnou ani v případě, pokud by žalobci podali návrh na zrušení mimořádného opatření, jelikož žalobci by i v tomto případě nebyli účastníky řízení o jeho vydání.

5. Městský soud v Praze jako soud odvolací k odvolání žalobců napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a uložil žalobcům povinnost

zaplatit společně a nerozdílně žalované na náhradu nákladů odvolacího řízení částku 900 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

6. Odvolací soud zcela vyšel se skutkových zjištění soudu prvního stupně učiněných z nesporných tvrzení účastníků řízení a ztotožnil se i s posouzením dané věci dle zákona č. 82/1998 Sb., neboť žalovaná ve vztahu k žalobcům vystupovala jako státní orgán při výkonu veřejné moci. Odvolací soud uzavřel, že posuzovaná mimořádná opatření byla vydána Ministerstvem zdravotnictví na základě § 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), a představují opatření obecné povahy, tedy smíšený právní akt, který nepředstavuje ani rozhodnutí, ani právní předpis (srov. usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20). Dále odvolací soud shrnul, že odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. je koncipována jako odpovědnost za škodu (újmu) způsobenou jednotlivci v individuálním případě nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, které se dotýkají konkrétní věci, jíž byl jednotlivec účasten, a ačkoliv judikatura u některých opatření obecné povahy připustila možnost aplikace zákona č. 82/1998 Sb., jednalo se o opatření obecné povahy vydávaná v oblasti územního plánování, jimiž je založen vztah veřejné moci vůči konkrétní osobě. Posuzovaná mimořádná opatření však měla všeobecný a celostátní dopad, odvolací soud tudíž uzavřel, že posuzovaná mimořádná opatření nejsou rozhodnutím ve smyslu § 5 písm. a) OdpŠk a odpovědnost státu za škodu způsobenou při plošném omezení práv a svobod neurčitého okruhu osob přijetím plošně a všeobecně závazného mimořádného opatření dovodit nelze. Odvolací soud nesouhlasil ani s tím, že by posuzovaná mimořádná opatření mohla být posouzena jako nesprávný úřední postup, neboť v projednávané věci se činnost žalované jako orgánu veřejné moci projevila vydáním mimořádného opatření, tedy vyústila v určitý druh správního aktu (opatření obecné povahy). Odvolací soud se tudíž ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že ve věci není dán odpovědnostní titul podle zákona č. 82/1998 Sb., a dále i se závěrem o nedostatku aktivní věcné legitimace žalobců, neboť posuzovaná mimořádná opatření byla vydána v řízení, které účastníky řízení nemá. Na závěr se odvolací soud zabýval i posouzením nároku žalobců z hlediska § 9 pandemického zákona a shledal, že věc pod toto ustanovení, které upravuje jen náhradu skutečné škody, podřadit nelze. Dopad tohoto ustanovení totiž nelze bezdůvodně rozšiřovat na jiné druhy újmy (např. nemajetková újma) vzniklé v důsledku přijatých mimořádných opatření.

II.
Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu napadl žalobce b) ve výroku I dovoláním, ve kterém uplatnil následující dovolací důvody.

8. Dle žalobce závisí napadené rozhodnutí na vyřešení čtyř otázek hmotného práva. První otázku žalobce b) specifikoval tak, zda lze mimořádné opatření vydané Ministerstvem zdravotnictví ve formě opatření obecné povahy podle pandemického zákona a/nebo zákona o ochraně veřejného zdraví považovat za rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) OdpŠk, neboť při jejím řešení se odvolací soud odchýlil od judikatury Nejvyššího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, nebo ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013) a Ústavního soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 1667/12), která opatření obecné povahy za rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) OdpŠk považuje, event. namítl, že položená otázka dosud v judikatuře Nejvyššího soudu řešena nebyla. Závěr odvolacího soudu, že posuzovaná mimořádná opatření rozhodnutí ve smyslu § 5 písm. a) OdpŠk nepředstavují, ale územní rozhodnutí ano, považoval žalobce b) za nepřesvědčivý a poukázal na to, že není pravdou, že by regulace v územním plánu zasahovala do práv jednotlivce více než mimořádné opatření.

9. Druhou otázku formuloval žalobce b) tak, zda má žalobce b) aktivní legitimaci k uplatnění nároku

na náhradu újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., přestože posuzovaná mimořádná opatření byla vydána bez řízení, s tím, že tato otázka dosud nebyla v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešena, jak naznačuje i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015. Žalobce b) poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022, který požadavek na účastenství ve správním řízení dle § 20 odst. 1 OdpŠk částečně překlenul a dovodil, že podmínku účastenství dle § 7 odst. 1 OdpŠk splňuje i ten, kdo proti vydanému správnímu rozhodnutí podal úspěšnou správní žalobu, což ale žalobce b) považoval pro posuzovaná mimořádná opatření za příliš zužující a uzavřel, že by dle jeho názoru mělo postačovat, že poškozený mohl účastníkem řízení o zrušení mimořádného opatření reálně být, neboť poukázal na to, že zrušení mimořádného opatření působí *erga omnes* a Nejvyšší správní soud v naprosté většině návrhy na zrušení jednotlivých mimořádných opatření ke společnému rozhodnutí nespojuje, projedná první a další již odmítne. V této souvislosti žalobce b) odkázal na závěry uvedené v článku Filipa Melzera Poskytování náhrad za újmy vyvolané opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení, uveřejněném v Advokátním deníku dne 21. 5. 2020 (správně má být uvedeno 10. 8. 2020; poznámka Nejvyššího soudu) a namítl, že odvolací soud nezjišťoval, zda žalobce b) byl nebo nebyl, resp. zda mohl reálně být, účastníkem řízení, které vedlo ke zrušení předmětných mimořádných opatření.

10. Jako třetí vymezil žalobce b) otázku, zda v případě, že soudy vyloučí možnost posoudit odpovědnost za nezákonná mimořádná opatření jako odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, není na místě nárok uplatněný žalobcem b) posoudit jako odpovědnost za nesprávný úřední postup nebo jako nárok podle obecné úpravy v občanském zákoníku (zejm. zásah do práva na ochranu osobnosti a přirozených práv člověka) s tím, že otázka posouzení nároku jako odpovědnosti za nesprávný úřední postup dosud nebyla v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešena a otázka (ne)posouzení nároku alespoň podle obecné úpravy v občanském zákoníku pak byla vyřešena v rozporu s rozsudkem velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

11. Čtvrtá žalobcem b) předestřená otázka, zda lze podle § 9 pandemického zákona odškodnit nemajetkovou újmu, pak dosud nebyla dle žalobce b) v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešena. V této souvislosti se žalobce b) domáhal rozšiřujícího výkladu pojmu „škoda“ i na nemajetkovou újmu, poukázal na nutnost ústavně konformního výkladu s ohledem na čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a zdůraznil, že i Evropský soud pro lidská práva se opakovaně kriticky vyjádřil k příliš formalistickému výkladu zákona č. 82/1998 Sb. Za ústavně konformní výklad pak žalobce b) považoval ten, který dovodí možnost jednotlivce požadovat náhradu újmy za nezákonná mimořádná opatření buď podle zákona č. 82/1998 Sb. a pokud to nebude možné, alespoň dle občanského zákoníku či extenzivním výkladem § 9 pandemického zákona.

12. Závěrem žalobce b) navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

13. Žalovaná se k dovolání žalobce b) vyjádřila tak, že navrhla dovolání žalobce b) zamítnout, a zdůraznila mimořádnost situace způsobené vyšší mocí, za které byla posuzovaná mimořádná opatření vydávána, a povinnost státu na ni včas a přiměřeně reagovat v zájmu všech obyvatel. Výklad, že by jednotlivým subjektům mohla náležet i náhrada další škody, resp. újmy, nad rámec skutečné škody odškodňované podle pandemického zákona a že by tito měli možnost dovolávat se aplikace zákona č. 82/1998 Sb. v případě formálních nedostatků mimořádných opatření, považovala žalovaná za nepřípustně extenzivní, v příkrém rozporu s možnostmi státu a úmyslem zákonodárce. Dále se žalovaná ztotožnila se závěrem odvolacího soudu o absenci aktu individuální aplikace práva a aktivní věcné legitimace žalobců a o nemožnosti nárok posoudit jako odpovědnost za nesprávný úřední postup nebo dle občanského zákoníku.

14. Na toto vyjádření reagoval žalobce b), který na závěrech uvedených v dovolání zcela setrval, odmítl poukaz na vyšší moc a zdůraznil, že odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí a nesprávný

úřední postup je odpovědností objektivní.

III.
Přípustnost dovolání

15. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II. a XII. zákona č. 286/2021 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

16. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř. a § 241a odst. 2 o. s. ř.

17. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

18. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

19. Podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. není dovolání podle § 237 o. s. ř. přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení.

20. Nejvyšší soud předně konstatuje, že dovolání žalobce b) do části výroku I rozsudku odvolacího soudu, kterou byly potvrzeny výroky I a II rozsudku soudu prvního stupně ve vztahu k žalobcům a), c), d) a e), není subjektivně přípustné, neboť oprávnění dovolání podat (subjektivní přípustnost) svědčí pouze tomu účastníku, v jehož poměrech rozhodnutím odvolacího soudu nastala újma, odstranitelná jen tím, že dovolací soud toto rozhodnutí zruší, popřípadě změní (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. 31 Cdo 2675/99). Nejvyšší soud tedy dovolání v této části jako subjektivně nepřípustné dle § 243c odst. 3 věty první a § 218 písm. b) o. s. ř. odmítl.

21. Dovolání žalobce b) v části směřující proti výroku I rozsudku odvolacího soudu, kterým byl potvrzen výrok II rozsudku soudu prvního stupně, není dle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. objektivně přípustné, neboť jím bylo rozhodnuto o nákladech řízení. Toto však v případě přípustnosti a důvodnosti dovolání ve zbývajícím rozsahu nebrání dovolacímu soudu, aby zrušil ve vztahu k žalobci b) i nákladový výrok jako výrok závislý na výroku o věci samé.

22. Pokud jde o část dovolání směřující proti výroku I napadeného rozsudku odvolacího soudu, kterým byl ve vztahu k žalobci b) potvrzen výrok I rozsudku soudu prvního stupně o věci samé, zabýval se Nejvyšší soud jeho přípustností dle § 237 o. s. ř.

23. Přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. nezakládá třetí otázka, zda v případě nemožnosti posoudit odpovědnost za nezákonná mimořádná opatření jako odpovědnost za nezákonné rozhodnutí není na místě nárok posoudit jako odpovědnost za nesprávný úřední postup nebo jako nárok na ochranu osobnosti a přirozených práv člověka podle obecné úpravy v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“ nebo „o. z.“), neboť ohledně ní nepředstavuje rozsudek odvolacího soudu jiné řešení, než jakého bylo dosaženo v judikatuře Nejvyššího soudu. V první řadě se odvolací soud neodchýlil od judikatury Nejvyššího soudu, pokud uzavřel, že nárok na odškodnění újmy způsobené státním orgánem při výkonu jeho pravomocí je třeba posuzovat podle zákona č. 82/1998 Sb., nikoliv podle občanského zákoníku, neboť zákon č. 82/1998 Sb. je ve vztahu k občanskému zákoníku právní úpravou speciální (srov. rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze

dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008, uveřejněný pod č. 125/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4286/2013, uveřejněný pod č. 35/2015 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, uveřejněný pod č. 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4610/2017). Dále se odvolací soud neodchýlil od judikatury Nejvyššího soudu ani závěrem, že pokud se v projednávané věci činnost orgánu veřejné moci projevila vydáním mimořádného opatření, tedy správního aktu svého druhu (opatření obecné povahy), nelze odpovědnost za vydání takového mimořádného opatření posuzovat jako odpovědnost za nesprávný úřední postup (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2019, sp. zn. 30 Cdo 3542/2018, a ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 2120/2000, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012, 28 Cdo 3013/2011).

24. Ani čtvrtá otázka, zda lze podle § 9 pandemického zákona odškodnit nemajetkovou újmu, přípustnost dovolání nezakládá, neboť ani při jejím řešení se odvolací soud od judikatury Nejvyššího soudu neodchýlil, přičemž není významné, že se tato judikatura ustálila až poté, co ve věci rozhodl odvolací soud (vychází se zde z incidentní retrospektivy nových právních názorů). Odvolací soud totiž v souladu s pozdějším usnesením Nejvyššího soudu ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2713/2022, uzavřel, že podle § 9 pandemického zákona (který je ve vztahu k zákonu č. 82/1998 Sb. v poměru speciality) lze při posuzování odpovědnosti státu za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními postupovat pouze v případě náhrady skutečné škody. Za jiné druhy nároků jako je náhrada ušlého zisku nebo zadostiučinění za nemajetkovou újmu (které je předmětem tohoto řízení) je tudíž třeba postupovat podle zákona č. 82/1998 Sb., jak to učinil odvolací soud. Pokud se žalobce b) v této souvislosti pokoušel za účelem dosažení dle něj ústavně konformního výkladu § 9 pandemického zákona klást rovnítko mezi škodou a nemajetkovou újmou, tak toto možné není, neboť skutečnost, že se jedná o vzájemně odlišné nároky, vyplývá z § 2894 o. z., který v odstavci 1 upravuje povinnost k náhradě újmy na jmění (škody) a v odstavci 2 k náhradě nemajetkové újmy, která se však na rozdíl od škody nahrazuje pouze v případě, pokud to bylo výslovně ujednáno nebo to zvlášť stanoví zákon (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 25 Cdo 972/2018, ze dne 15. 7. 2021, sp. zn. 25 Cdo 3402/2019, nebo ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. 25 Cdo 1788/2017). Ustanovení § 9 pandemického zákona však výslovně upravuje pouze nárok na náhradu skutečné škody, rozšiřovat jeho dopad i na nemajetkovou újmu tudíž nelze.

25. Dovolání je však přípustné pro řešení otázky, zda lze posuzovaná mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a otázky aktivní legitimace žalobce b) k uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené posuzovanými mimořádnými opatřeními, neboť tyto otázky dosud nebyly v rozhodovací praxi dovolacího soudu řešeny.

IV.
Důvodnost dovolání

26. Dovolání je důvodné.

27. Podle § 1 OdpŠk odpovídá stát za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci. Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (dále jen „územní celky v samostatné působnosti“). Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

28. Podle § 3 odst. 1 OdpŠk odpovídá stát za škodu, kterou způsobily (a) státní orgány, (b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona

(dále jen „úřední osoby“), (c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (dále jen „územní celky v přenesené působnosti“).

29. Podle § 5 OdpŠk stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena (a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, (b) nesprávným úředním postupem.

30. Podle § 7 OdpŠk mají právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda (odstavec 1). 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 (odstavec 2).

31. Podle § 8 OdpŠk lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, 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 (odstavec 1). 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 (odstavec 2). 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 (odstavec 3).

32. Podle § 2 odst. 1 pandemického zákona, ve znění účinném do 25. 2. 2022, může Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“), krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „krajská hygienická stanice“) za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Ministerstvo může nařídit mimořádné opatření podle věty první s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů. Krajská hygienická stanice může mimořádné opatření nařídit na území svého správního obvodu.

33. Podle § 3 odst. 6 pandemického zákona, ve znění účinném do 25. 2. 2022, vydá mimořádné opatření podle § 2 ministerstvo nebo krajská hygienická stanice jako opatření obecné povahy, a to bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření nabývá účinnosti čtvrtým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce ministerstva nebo krajské hygienické stanice, nestanoví-li ministerstvo nebo krajská hygienická stanice pozdější den nabytí jeho účinnosti. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, může ministerstvo nebo krajská hygienická stanice stanovit dřívější den nabytí účinnosti mimořádného opatření než uvedený ve větě druhé. Mimořádné opatření se vyvěšuje na dobu nejméně 15 dnů. Ministerstvo zašle opatření též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Krajská hygienická stanice zašle jí vydané mimořádné opatření bezodkladně ministerstvu; ministerstvo toto opatření zveřejní na své úřední desce.

34. Podle § 4 pandemického zákona, ve znění účinném do 25. 2. 2022, není zmocnění ministerstva a krajské hygienické stanice k vydávání mimořádných opatření podle § 69, § 80 odst. 1 písm. g) a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví tímto zákonem dotčeno. Při vydávání mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž

účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, se použije § 3 odst. 1 až 5 a § 9 obdobně.

35. Podle § 13 odst. 1, 2 a 4 pandemického zákona, ve znění účinném do 25. 2. 2022, je k projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle § 2 odst. 2 nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo. V ostatních případech je k projednání návrhu příslušný krajský soud (odstavec 1). Návrh lze podat do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené mimořádné opatření nabylo účinnosti (odstavec 2). Pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, v rozsudku vysloví tento závěr (odstavec 4).

36. Podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku (b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu, a (i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.

37. Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví nařizuje Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu.

38. Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví [mimo jiné i] opatření na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů.

39. Podle § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle části šesté s názvem Opatření obecné povahy postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.

40. Poté, co nabyl účinnosti pandemický zákon (tj. od 27. 2. 2021), tedy i v období, kdy byla vydána posuzovaná mimořádná opatření, bylo Ministerstvo zdravotnictví oprávněno vydávat mimořádná opatření v souvislosti s epidemií COVID-19 buď dle § 2 odst. 1 pandemického zákona, nebo dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví s tím, že možný obsah mimořádných opatření byl vymezen v § 2 odst. 2 pandemického zákona a v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. V obou případech se jednalo o opatření obecné povahy, které bylo vydáváno bez řízení o návrhu

takového opatření (§ 3 odst. 6 pandemického zákona a § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví) a podléhalo soudnímu přezkumu, jenž v případě mimořádných opatření dle § 2 odst. 2 pandemického zákona a dle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví (kam spadala i posuzovaná mimořádná opatření) probíhal dle § 13 pandemického zákona. V obou případech mohla mít taková opatření buď celostátní působnost, nebo působnost na území jen několika krajů (§ 2 odst. 1 pandemického zákona a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví).

41. V první řadě se Nejvyšší soud zabýval otázkou, zda lze posuzovaná mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví, která jsou opatřeními obecné povahy, považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a dospěl k závěru, že tomu tak je.

42. Za rozhodnutí je obecně považován individuální právní akt, kterým jsou zakládána, rušena, měněna či deklarována práva a povinnosti jmenovitě určené osoby (srov. Simon, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 71, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97).

43. Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 5 As 85/2015, mimo jiné uvedl, že opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je, podobně jako u rozhodnutí, řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu (odst. 18). Stejným způsobem definuje opatření obecné povahy i § 171 správního řádu.

44. Ačkoliv tedy dle výše uvedeného nepředstavuje opatření obecné povahy rozhodnutí v užším smyslu, dle důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb., který rozsáhle novelizoval zákon č. 82/1998 Sb. a jehož jedním z cílů bylo reagovat na změny, které vyvolá nabytí účinnosti správního řádu, který od 1. 1. 2006 zavedl nové právní instituty včetně opatření obecné povahy, „[j]e nesporné, že rovněž za škodu způsobenou na základě těchto [nových] institutů by měl stát nebo územní samosprávné celky odpovídat. V případě veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy se tyto instituty výslovně podřazují pod režim rozhodnutí, takže po procesní stránce se bude v případě náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí.“ Úmyslem zákonodárce (byť se tento neprojevil ve výslovné úpravě znění zákona č. 82/1998 Sb.) tudíž bylo považovat pro účely zákona č. 82/1998 Sb. opatření obecné povahy za rozhodnutí (srov. rovněž Ištvánek, F., Simon, P., Korbel, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 180).

45. Ke stejnému závěru (tedy, že opatření obecné povahy představuje rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.) dospěl Nejvyšší soud v případě opatření obecné povahy vydaného územním celkem v rámci jeho samostatné působnosti, spočívajícího ve změně územního plánu (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, a ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018, vydané v totožné věci). Byť je pravdou, že změna územního plánu nemohla mít, na rozdíl od posuzovaných mimořádných opatření, celostátní působnost, z výše uvedených závěrů vyplývá, že opatření obecné povahy je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. bez ohledu na to, pro jak rozsáhlé území bylo vydáno, neboť opatření obecné povahy je rozhodnutím v širším smyslu, které sice nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě, ale jeho předmětem je, podobně jako u rozhodnutí, řešení určité konkrétní věci. Pokud tedy odvolací soud uzavřel, že posuzovaná mimořádná opatření nejsou rozhodnutími ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., posoudil věc po právní

stránce nesprávně.

46. Dále se Nejvyšší soud zabýval otázkou aktivní legitimace žalobce b) k uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené posuzovanými mimořádnými opatřeními ve smyslu § 7 OdpŠk, tedy tím, jaké subjekty lze pro účely posouzení nároku na náhradu újmy způsobené posuzovanými mimořádnými opatřeními považovat za účastníky řízení.

47. Nejvyšší soud se otázkou aktivní legitimace k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím a s tím spjatým zákonným požadavkem na účastenství v řízení zabýval opakovaně. V rozsudku ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012, publikovaném pod č. 71/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, Nejvyšší soud uzavřel, že zákon č. 82/1998 Sb. blíže pojem účastníka řízení nedefinuje a spoléhá v tomto směru na jednotlivé procesní předpisy, které obsahují vlastní definice osob účastných na řízení, a jsou tak rozhodující pro vymezení oprávněné osoby podle tohoto ustanovení.

48. V rozsudku ze dne 26. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2767/2013, pak Nejvyšší soud shrnul judikaturu vztahující se k uvedené otázce a konstatoval, že „v některých případech mají postavení účastníka ve smyslu § 7 OdpŠk i osoby, které nejsou procesním předpisem považovány za účastníky řízení *stricto sensu*. Jedná se o osoby, o jejichž právech a povinnostech se v určité dílčí fázi řízení rozhoduje (svědci, znalci, tlumočníci, osoby, kterým byla při dokazování uložena určitá povinnost), eventuálně osoby oprávněné v určité fázi řízení činit návrhy či podávat opravné prostředky (příbuzní obžalovaného, léčebný ústav, výchovné zařízení, zájmové sdružení občanů apod.; srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007, uveřejněný pod č. 99/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, a ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1019/2012). Za účastníka řízení ve smyslu § 7 OdpŠk je tak například nutno považovat manželku obviněného, která využila svého práva podle § 37 odst. 1 trestního řádu, zvolila manželovi obhájce a po zastavení trestního stíhání manžela uplatnila nárok na náhradu škody odpovídající jí vynaloženým nákladům nutné obhajoby (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 4768/2007, a ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 109/2008).“ Dále v tomto rozsudku dovolací soud vysvětlil, že „ustanovení § 7 OdpŠk není samoúčelné, ale 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. Škoda při výkonu veřejné moci přitom vzniká z veřejnoprávního vztahu (ostatně proto je úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci vyčleněna z občanského zákoníku – srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 82/1998 Sb.).“ Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018, kde se zabýval aktivní legitimací v případě uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené nezákonným opatřením obecné povahy vydaným územním celkem v rámci jeho samostatné působnosti a spočívajícím ve změně územního plánu. V tomto rozsudku Nejvyšší soud shrnul, že „má-li být osoba aktivně legitimována k náhradě škody za nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., musí se v (alespoň dílčí fázi) řízení rozhodovat o jejích právech a povinnostech, a musí zde tedy existovat veřejnoprávní vztah.“

49. Na podkladě výše uvedených závěrů přiznal Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 10. 8. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1339/2022, postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 OdpŠk osobě, která sice nemohla být účastníkem správního řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, neboť jí zákonná úprava postavení účastníka řízení nepřiznávala, ale byla žalobcem v řízení před správním soudem, v němž bylo dané správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno.

50. V posuzovaném případě žalobce b) dovozuje odpovědnost žalované za tvrzenou újmu z vydání nezákonných opatření obecné povahy (mimořádných opatření), která byla vydána bez jakéhokoliv řízení (včetně řízení o návrhu takového opatření, které se v jiných případech podle správního řádu či zvláštních právních předpisů provádí). Z toho důvodu žalobce b) ani jiné osoby nemohly být

účastníky (neexistujícího) řízení, ve kterém by posuzovaná mimořádná opatření byla vydána. Žalobce b) však mohl být posuzovanými mimořádnými opatřeními dotčen na svých subjektivních právech a mohl v souladu s § 13 pandemického zákona napadnout posuzovaná mimořádná opatření žalobou ve správním soudnictví, a být tak účastníkem řízení vedeného před správním soudem, jež následně mohlo vyústit ve zrušení mimořádného opatření pro jeho nezákonnost, neboť podání takové žaloby není v souladu s § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podmíněno předchozím účastenstvím žalobce v nějakém správním řízení, nýbrž tím, že žalobce tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen, což, má-li být s touto žalobou úspěšný, musí v řízení též prokázat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, sp. zn. 8 Ao 1/2021, nebo ze dne 30. 7. 2021, sp. zn. 5 Ao 25/2021).

51. Nejvyšší soud tudíž dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že se posuzovaná mimořádná opatření vydávají bez řízení a nemohou tak existovat účastníci řízení, ve kterých byla později zrušená mimořádná opatření vydána, může mít postavení účastníka řízení ve smyslu § 7 odst. 1 OdpŠk osoba, o jejíchž 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 dle § 13 odst. 2 pandemického zákona) možnost podat proti následně zrušenému mimořádnému opatření žalobu dle § 13 pandemického zákona. Nelze tedy akceptovat názor žalobce b) o existenci aktivní legitimace každé osoby, která sice byla oprávněna mimořádné opatření u soudu napadnout, ale zůstala pasivní a neučinila tak, neboť teprve využitím tohoto prostředku k ochraně práv dává poškozený v souladu se zákonem najevo, že příslušné mimořádné opatření vnímá jako škodlivé a natolik zasahující do jeho práv, že se proti jeho vydání hodlá zákonnými prostředky bránit, a to bez ohledu na to, zda taková žaloba ke zrušení mimořádného opatření skutečně vedla či nikoliv. Z obdobné koncepce vychází i § 8 odst. 3 OdpŠk, který nejde-li o případ zvláštního zřetele hodný, vyžaduje využití v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje, čímž je akcentována obecná právní zásada prevence škod vzniklých z nezákonných rozhodnutí, která poškozený vnímá jako škodlivá (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4389/2013). Dle tohoto zákonného ustanovení rovněž není podmínkou vzniku nároku na náhradu újmy, že využití procesních prostředků k ochraně práv poškozeným skutečně ke zrušení nezákonného rozhodnutí (opatření obecné povahy) vedlo, tedy že ke zrušení mimořádného opatření došlo přímo na návrh osoby, která se odškodnění způsobené újmy domáhá.

52. Skutečnost, zda se žalobce b) zrušení jednotlivých posuzovaných mimořádných opatření skutečně domáhal, se ze skutkových zjištění soudů obou stupňů, ani z tvrzení žalobce b) dosud nepodává. Za této situace tedy bude nezbytné zabývat se v první řadě tím, zda žalobce b) v zákonem stanovené lhůtě žalobu dle § 13 pandemického zákona na zrušení jednotlivých posuzovaných mimořádných opatření podal.

53. Výše uvedenými otázkami se však odvolací soud nezabýval, poněvadž uzavřel, že aktivní legitimace žalobce b) není dána již tím, že posuzovaná mimořádná opatření byla vydána bez řízení a nemohou tak existovat účastníci řízení, ve kterém byla vydána. Právní posouzení věci odvolacím soudem je tudíž neúplné a tedy nesprávné.

54. Za situace, kdy bylo dovolání shledáno přípustným, se Nejvyšší soud ve smyslu § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř. zabýval i tím, zda ve věci existují zmatečnostní vady uvedené v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., případně jiné vady řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Existenci takových vad však žalobce b) netvrdil a nepodávají se ani z obsahu soudního spisu, byť se soudy obou stupňů s ohledem na svůj právní názor na věc spokojily pouze s kusými skutkovými tvrzeními žalobců, z nichž jako z nesporných tvrzení vycházely, a nezjistily tak skutkový stav v dostatečném rozsahu.

55. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. ve vztahu k žalobci b) zrušil, a to jak v části jeho výroku I, kterou byl potvrzen výrok I rozsudku soudu prvního stupně o věci samé, tak v závislých výrocích o náhradě nákladů řízení [§ 242 odst. 2 písm. a) o. s. ř.]. Vzhledem k tomu, že důvody, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí rovněž pro rozsudek soudu prvního stupně a ve věci bude nadto potřeba vyzvat žalobce b) k doplnění skutkových tvrzení a označení důkazů k jejich prokázání dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. a provést dokazování, zrušil dovolací soud podle § 243e odst. 2 věty druhé o. s. ř. ve vztahu k žalobci b) také rozsudek soudu prvního stupně, a to jak ve výroku I o věci samé, tak v navazujícím výroku II o náhradě nákladů řízení, a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 o. s. ř.).

56. Při novém projednání věci soud prvního stupně vyzve žalobce b) dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. k doplnění skutkových tvrzení a označení důkazů k jejich prokázání ohledně toho, o jakých právech a povinnostech žalobce b) jednotlivá posuzovaná mimořádná opatření rozhodovala, jakým způsobem měl být jednotlivými mimořádnými opatřeními žalobce b) na svých právech dotčen, kdy a jakým způsobem byla jednotlivá posuzovaná mimořádná opatření zrušena pro nezákonnost nebo soudem prohlášena za nezákonná, zda se žalobce b) jejich zrušení či prohlášení za nezákonné správní žalobou dle § 13 pandemického zákona domáhal a jaký byl případný výsledek takového řízení. Po doplnění skutkových tvrzení a označení důkazů a provedení dokazování soud prvního stupně nárok žalobce b) nově posoudí, a to v souladu s výše uvedenými závěry Nejvyššího soudu.

57. Soudy nižších stupňů jsou v dalším řízení vázány právním názorem dovolacího soudu v tomto rozsudku vysloveným (§ 243g odst. 1 část první věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 226 o. s. ř.).