



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Nadi Pínové a soudců JUDr. Jany Tondrové a JUDr. Jiřího Körblera ve věci

žalobce: **LIBERA ANTIK s. r. o.**, IČO 26183609
sídlem Čimelice 8, 398 04 Čimelice
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Soukupem, Ph.D.
sídlem Římská 2575/31a, 120 00 Praha 2

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

o zaplacení 400 000 Kč s příslušenstvím,

o odvolání žalobce proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 27. dubna 2022, č.
j. 11 C 92/2021-65,

takto

- I. Rozsudek soudu prvního stupně **se potvrzuje.**
- II. Žalobce je povinen zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení 600 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje Zuzana Turoňová.

Odůvodnění:

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zaplacení částky 400 000 Kč (výrok I), a rozhodl o nákladech řízení tak, že uložil žalobci povinnost nahradit žalované náklady ve výši 900 Kč (výrok II).
2. Soud prvního stupně takto rozhodl o žalobě, kterou se žalobce domáhal po žalované náhrady škody ve výši 200 000 Kč a náhrady nemajetkové újmy ve výši 200 000 Kč, která žalobci měla vzniknout v důsledku mimořádného opatření vydaného v souvislosti s onemocněním COVID-19, konkrétně rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ČR – mimořádné opatření ze dne 23. 3. 2020 č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN. Žalobce jako provozovatel prodejny ANTIK BAZAR na adrese Čimelice č. p. 6 musel provozovnu uzavřít, vznikly mu velké finanční a hmotné ztráty, a to i do budoucna, což představovalo ušlý zisk ve výši 150 000 Kč i potenciální zisk 50 000 Kč, tj. 200 000 Kč a ve stejné výši žádá nahradit i nemajetkovou újmu. Žalobce se domáhá náhrady předmětných nároků dle § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Zároveň uvedl, že pro případ, že by mimořádné opatření podle zákona o ochraně zdraví nespĺňovalo definici krizového opatření, stát by odpovídal za škodu tehdy, pokud by mimořádné opatření bylo vydáno nezákonně. Pak by se mělo postupovat podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“).
3. Žalovaná, po vyjasnění, kdo je oprávněn ve věci za stát jednat (Ministerstvo zdravotnictví, neboť dotčené mimořádné opatření bylo vydáno dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví), uplatněný nárok neuznala a navrhla zamítnutí žaloby. Neshledala důvody pro aplikaci příslušných ustanovení krizového zákona a ani naplnění předpokladů odpovědnosti žalované dle OdpŠk.
4. Soud prvního stupně po citaci zákonné úpravy a dosavadních soudních řízení, vedených ohledně možné nezákonnosti vydaných mimořádných opatření po právní stránce uzavřel, že předmětné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR je opatřením obecné povahy, nikoliv individuálním rozhodnutím, kterým orgán veřejné moci v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy. Nejedná se tak o rozhodnutí, s jehož vydáním by OdpŠk spojoval případnou odpovědnost za škodu či jinou újmu. Žalobce ani nebyl účastníkem takového řízení, když mimořádné opatření bylo dle § 94a odst. 2 věty druhé zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejném zdraví vydáno bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Zároveň zde není odpovědnostní titul v podobě nezákonného rozhodnutí podle § 8 odst. 1 OdpŠk, když předmětné mimořádné opatření nebylo pro nezákonnost zrušeno, resp. žalobce se ani jeho zrušení ve správním soudnictví nedomáhal, čímž nevyužil všech procesních prostředků, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Konečně soud prvního stupně neshledal důvodným uplatněný nárok ani při jeho posouzení dle § 36 odst. 1 krizového zákona. Dle tohoto ustanovení stát odpovídá pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, které mají individuální povahu a jsou zaměřené vůči konkrétním právnickým či fyzickým osobám. Nelze jej použít tam, kde škoda mohla vzniknout plošným omezením práv a svobod neurčitěmu okruhu osob přijetím plošně a všeobecně závazným krizovým opatřením.
5. Proti rozsudku soudu prvního stupně podal žalobce včasné a přípustné odvolání. Soudu prvního stupně vytýkal nedostatečné odůvodnění rozsudku, které považuje za nepřesvědčivé, přičemž nalézací soud nepřihlédl k odvolatelem tvrzeným skutečnostem nebo jím označeným důkazům. Soudy svým postojem porušují zásadu zákazu odeprít právo. Pokud zastávají myšlenku, že pandemie COVID-19 je novum a institut vis major, jedná se o neadekvátní postoj, popírající

nezcizitelné a nepřenositelné právo na náhradu škody. Žalobce se domnívá, že ačkoliv je mimořádné opatření MZ ČR č. j. MZDR 1246/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020 povahou opatření obecné povahy, nebrání to přiznání nároku na náhradu škody. V případě pandemie onemocnění COVID-19 šlo o bezprecedentní situaci, že stát musí nést důsledky s ní spojené, neboť není nikdo jiný než stát, kdo by škodu nahradil. Žalobce nesouhlasí s odůvodněním soudu prvního stupně o neaplikovatelnosti § 36 odst. 1 krizového zákona. Z důvodové zprávy nelze vyčíst, že by stát neměl odpovídat za škodu způsobenou toliko krizovými opatřeními individuální povahy a nikoliv opatřeními, které mají povahu normativních aktů. Takové rozlišení krizový zákon neobsahuje, dle žalobce je jen jedno krizové opatření, a pokud v jeho důsledku byla způsobena škoda, má ji stát podle § 36 nahradit. Soud prvního stupně pak neprovedl žalobcem navržené důkazy, které jeho škodu i nemateriální újmu prokazují, čím nedostatečně zjistil skutkový stav. Odvolacímu soudu žalobce navrhl, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení, anebo odvolání žalobce vyhověl v celém rozsahu a rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že je žalovaná povinna zaplatit žalobci 400 000 Kč a nahradit náklady řízení.

6. Žalovaná se k odvolání žalobce podrobně vyjádřila, poukázala na funkce státu, které při přijímání rozhodnutí k řešení pandemické situace musel vykonávat. Dále setrvala na svém již dříve vyjádřeném názoru, že nárok žalobce nelze odškodnit dle zákona č. 82/1998 Sb. Dle § 5 písm. a) OdpŠk by odpovědnost za škodu přicházela v úvahu za předpokladu existence individuálního rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Žalobcem napadené mimořádné opatření takovým rozhodnutím nebylo, neboť neurčovalo práva a povinnosti konkrétních osob, ale mělo všeobecný a celostátní dopad, z materiálního hlediska tedy mělo povahu právního předpisu. Souhlasila také se závěrem soudu prvního stupně, že nebyla dána aktivní legitimace žalobce ve smyslu § 7 OdpŠk neboť žalobce nebyl účastníkem řízení, v němž byla mimořádná opatření vydána, přitom možnost domáhat se náhrady škody ve smyslu tohoto zákona je vázána na podmínku účastenství dotčené osoby v konkrétním řízení. Poukázala také na skutečnost, že žalobcem zmiňované mimořádné opatření nebylo pravomocně pro nezákonnost změněno či zrušeno. Podle jiného předpisu případná náhrada škody v úvahu nepřichází. Navrhla potvrzení rozsudku soudu prvního stupně.
7. Odvolací soud na základě podaného odvolání přezkoumal napadený rozsudek podle ust. § 212 a § 212a odst. 1 a 5 o. s. ř., a dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
8. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, které mělo být dle žalobce příčinnou vzniku škody (č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020) vydalo Ministerstvo zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i) zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který stanoví, že mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Současně tento zákon v § 94a výslovně stanoví, že vydané mimořádné opatření má formu opatření obecné povahy. Ústavní soud proto v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dovedl, že za situace, kdy je forma mimořádného opatření takto jednoznačně v zákoně určena, nelze ji bez dalšího „prolomit“, a přestože obsahově téměř totožné usnesení vlády ČR o přijetí krizového opatření vlády posoudil jako „jiný právní předpis“, trval na tom, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy.
9. Odvolací soud shodně se soudem prvního stupně neshledal odpovědnost státu za žalobcem uplatněnou škodu, a to z žádného právního důvodu. Odvolací soud nesouhlasí s argumentací žalobce, že by právním důvodem odpovědnosti státu mělo být ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona. V tomto se odvolací soud zcela ztotožnil s právní argumentací soudu prvního stupně zejména v tom, že citované ustanovení nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou (samotným) přijetím předmětného krizového opatření, neboť to samo má právní povahu obecně

závazného právního aktu (právního předpisu), je pramenem obecné právní regulace, dopadající na neurčitý a individuálně určený okruh osob, jimž stanoví právní povinnosti. Stát v obecné rovině nenese právní odpovědnost za normotvorbu, za obsah právních předpisů, za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právním předpisem; taková odpovědnost státu není zakotvena žádným právním předpisem a nebyla dosud dovozena ani soudní judikaturou (nejvyšších soudů či soudu Ústavního). Jak uvedla žalovaná, stát v důsledku řešení mimořádných okolností, který byly spojeny s pandemií COVID-19 musel zejména chránit lidské životy a nutně muselo dojít ke střetu individuálních zájmů se zájmy společnosti. Je povinností státu, aby činil taková opatření, aby chránil hodnoty nejvyšší, tj. zdraví a životy svých občanů. Stát takto přijímal rozhodnutí obecné povahy, jejich cílem byla právě ochrana zdraví a života. Za takového stavu musí náhrada škody, která spočívá v ušlém zisku jednotlivce či právnické osoby či jeho nespecifikované nemajetkové újmy ustoupit ochraně zdraví či života obyvatel.

10. Pokud se nyní žalobce domáhá náhrady škody spočívající v ušlém zisku, neboť po určitou dobu nemohl provozovat své podnikání spočívající ve výkupu starožitností a jeho dalším prodeji, nelze, jak správně uvedl soud prvního stupně, postupovat dle § 36 krizového zákona. Dle tohoto ustanovení stát odpovídá (toliko) za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám. Vydané mimořádné opatření, kterým byl mj. zakázán maloobchodní prodej ode dne 24. 3. 2020 od 6.00 hodin do 1. 4. 2020 do 6.00 hodin (s výjimkou např. provozoven potravin, lékáren, apod.) nebylo individuálním opatřením vůči žalobci jakožto konkrétní určité „oběti“, jež by byla v zájmu všech, protože by vznikl důvod k náhradě škody (náhrady této oběti). V tomto se soud ztotožnil s výkladem § 36 odst. 1 krizového zákona, tedy že smyslem zákona je v tomto případě odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, při uložení poskytnutí věcných prostředků nebo při cvičeních realizovaných dle krizového zákona. Tento závěr podporuje právě důvodová zpráva k zákonu, z níž plyne, že § 36 odst. 1 krizového zákona „vychází ze skutečnosti, že nositelem odpovědnosti za škodu je stát, jehož orgány převážně realizují krizové řízení a krizová opatření. V tomto ustanovení je upraveno řešení náhrady škody, která může vzniknout při *výkonu uvedených činností*, přičemž nemusí jít vždy o souvislost s řešením některé konkrétní krizové situace, protože ke škodě může dojít např. i při cvičeních složek integrovaného záchranného systému prováděných podle zákona.“ Jde tedy o odpovědnost státu za konkrétní činnost vůči konkrétní osobě; kdy je třeba rozlišovat mezi individuálním opatřením coby zásahem do individuálních práv a majetkové sféry jednotlivce ve prospěch celku při řešení krizové situace, jež zasluhuje odškodnění a plošným omezením určitých práv a svobod neurčitému okruhu osob přijatým obecně závazným právním předpisem při řešení krizového stavu. Proto odvolací soud ve shodě s argumentací soudu prvního stupně dospěl k závěru, že žalobcem nárokováná škoda není odškodnitelná podle ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona.
11. Za stavu, kdy přijaté mimořádné opatření bylo opatřením obecné povahy, nelze pro odškodnění případné újmy použít ani zákon č. 82/1998 Sb. Ustanovení § 7 OdpŠk váže právo na náhradu škody vůči státu jednoznačně na účastenství v řízení, v němž bylo nezákonné rozhodnutí vydáno. Žalobce tak nemůže být aktivně legitimován k podání žaloby na náhradu škody, neboť účastníkem řízení nebyl, navíc mimořádné opatření bylo dle § 94a odst. 2 věty druhé zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejném zdraví vydáno bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Zároveň nebyla naplněna další zákonná podmínka, a to, že stát odpovídá za škodu, která mohla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí, tedy, že musí dojít ke zrušení nebo změně rozhodnutí pro jeho nezákonnost (§ 8 OdpŠk). V dané věci ke zrušení mimořádného opatření nedošlo, přičemž bylo předmětem přezkumu (návrh na zrušení mimořádného opatření, který podala osoba odlišná od žalobce, byl odmítnut výrokem V. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j.

14 A 41/2020-111, potvrzeno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. As 114/2020-63).

12. Odvolací ze shora uvedených důvodů považuje rozhodnutí soudu prvního stupně za správné, nalézací soud se vypořádal jak s argumentací žalobce, tak žalované, své rozhodnutí řádně odůvodnil, když odkaz na zákonnou úpravu a judikaturu včetně rozhodnutí soudu v obdobné věci není v rozporu s ustanovením § 157 o. s. ř. Odvolací soud v tomto případě neshledal ani žádný jiný právní důvod odpovědnosti státu k náhradě žalobcem uplatněné škody spojené s výkonem veřejné moci státu, když tento právní důvod nemůže být spatřován v obecných právních normách (ve vztahu ke krizovému zákonu) představovaných zákonem č. 82/1998 Sb., či dokonce zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; tyto právní normy na daný vztah nedopadají a jejich použití je vyloučeno právě ustanoveními krizového zákona jakožto právního předpisu k zákonu č. 82/1998 Sb. i k občanskému zákoníku speciálního. Konečně soud neshledal ani důvod k přímé aplikaci norem práva ústavního – zejména příslušných ustanovení Listiny základních práv a svobod upravujících právo na ochranu majetku, neboť odvolací soud tuto věc nepovažuje za případ, kdy by nedokonalá zákonná úprava znemožňovala žalobci přístup k soudu, a představovala odepření spravedlnosti.
13. Odvolací soud proto považuje za správný postup soudu prvního stupně, pokud se již dále nezabýval otázkami vzniku škody, či existence příčinné souvislosti vzniku takové škody či újmy s vydaným mimořádným opatřením, neboť vzhledem k jeho právním závěrům, které odvolací soud považuje za správné, by takové dokazování bylo nadbytečné. Vzhledem k tomu, že nebyl shledán právní důvod pro vyhovění žalobě, je závěr soudu prvního stupně o zamítnutí žaloby správný.
14. Odvolací soud proto napadený rozsudek podle § 219 o. s. ř. jako správný včetně výroku o nákladech řízení potvrdil.
15. O nákladech odvolacího řízení odvolací soud rozhodl dle § 224 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 142 odst. 1 o. s. ř. Žalovaná byla v odvolacím řízení plně úspěšná, náleží jí tedy dvě paušální náhrady nezastoupeného účastníka po 300 Kč dle § 151 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s vyhláškou č. 254/2015 Sb., za vyjádření k odvolání a účast u jednání.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je dovolání přípustné, jestliže na základě dovolání podaného do dvou měsíců od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu soudu prostřednictvím soudu, který rozhodoval v prvním stupni, dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu 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 vyřešena právní otázka posouzena jinak (§ 237, § 239, § 240 odst. 1 o. s. ř.)

Praha 4. října 2022

Mgr. Nad'a Pínová v.r.
předsedkyně senátu