



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Knotkové, soudce Mgr. Zdeňka Váni a soudkyně JUDr. Kateřiny Kodetové ve věci

žalobkyně: **Czech Financial Management s. r. o.**, IČO 24127302
sídlem náměstí Jiřího z Poděbrad 1382/2, 120 00 Praha 2
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Velískem
sídlem Pacovská 2104/1, 140 00 Praha 4

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

o zaplacení 193.774.724,10 Kč

o odvolání žalobkyně proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. listopadu 2023 č. j. 15 C 81/2023-124

takto:

- I. Rozsudek soudu prvního stupně se potvrzuje.
- II. Žalobkyně je povinna zaplatit žalované na náhradu nákladů odvolacího řízení 900 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně výrokem I. zamítl žalobu o zaplacení 193.774.724,10 Kč a výrokem II. uložil žalobkyni zaplatit žalované na náhradu nákladů řízení 1.200 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje S.K.

2. Rozhodl tak o žalobě podané k soudu dne 30. 12. 2021, kterou se žalobkyně domáhala po žalované náhrady škody a ušlého zisku ve výši 193.774.724,10 Kč s odůvodněním, že žalobkyně na základě několika postupných smluv nabyla pohledávky od společnosti ABF, a. s., dále společnosti GMF Aquapark Prague a. s., dále společnosti Redvale a. s. a dále společnosti ROOSPG a. s. s tím, že se jedná o nároky na náhradu škody za Českou republiku v příčinné souvislosti s omezením podnikání podnikatelských subjektů a omezením provozu nebo úplným uzavřením provozoven na základě omezujících opatření vlády České republiky nebo jednotlivých ministerstev, vydanými za účelem řešení situace vyvolané epidemií onemocnění covid-19. Žalobkyně se domáhala náhrady škody vůči Ministerstvu zdravotnictví, a to z titulu vydaných mimořádných opatření podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, která byla vydávána po dobu nouzového stavu v době od 23. 3. 2020 do 23. 4. 2020. Tento způsob zasahování státu do práv a povinností osob v době nouzového stavu však byl shledán nezákonným, a to rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020, který stanovil, že omezující opatření je třeba vydávat na základě krizového zákona, nikoliv dle zákona o ochraně veřejného zdraví. Přijatá omezující opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví přitom soud posoudil jako opatření obecné povahy. Škodu způsobenou přijatými opatřeními dle zákona o ochraně veřejného zdraví je proto třeba posuzovat podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“). K výzvě soudu potom žalobkyně uvedla, že proti mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví nepodala žádná z uvedených společností správní žalobu směřující ke zrušení opatření žalované.
3. Žalovaná navrhovala zamítnutí žaloby s tím, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 č. j. 14 A 41/2020-111 zrušil opatření žalované č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020 a MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020. Další opatření nebyla ze strany soudu zrušena. Navíc je zde dána absence aktivní věcné legitimace, neboť možnost domáhat se náhrady škody podle OdpŠk je vázána na podmínku účastenství dotčené osoby v řízení, tj. má-li být osoba aktivně legitimována k náhradě škody za nezákonné rozhodnutí, musí se v řízení rozhodovat konkrétně o jejích právech a povinnostech.
4. Soud prvního stupně v napadaném rozsudku vyšel ze zjištění, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 č. j. 14 A 41/2020-111 zrušil opatření žalované č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020 a MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020. Jedná se tak o nezákonná rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1, 2 OdpŠk.
5. Soud prvního stupně pak odkázal na ustanovení § 7 odst. 1 OdpŠk, podle něhož právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Obvodní soud se proto zabýval otázkou, zda žalobkyni svědčí aktivní legitimace v uvedeném sporu, tedy legitimace k podání žaloby na náhradu škody vzniklé ve smyslu OdpŠk. Obvodní soud neprováděl dokazování, neboť vycházel z tvrzení žalobkyně, že nepodala správní žalobu domáhající se zrušení mimořádných opatření, respektive, že se nepřipojila mezi navrhovatele takové žaloby. Právo žádat náhradu ušlého zisku zapovídá ustanovení § 7 odst. 1 OdpŠk, neboť bez podání žaloby či účasti v postavení osoby zúčastněné, právní předchůdci žalobkyně nebyli účastni řízení o zrušení mimořádných opatření žalované a nevyužili v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje podle § 8 odst. 3 OdpŠk. Soud prvního stupně v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2022 sp. zn. 30 Cdo 1339/2022. Soud prvního stupně tak žalobu zamítl z důvodu nedostatku aktivní legitimace žalobkyně. O nákladech řízení rozhodl podle § 142 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s vyhláškou č. 254/2015 Sb.
6. Proti rozsudku podala žalobkyně včasné odvolání. Rekapitulovala v něm, že základ žalobního nároku opírá žalobkyně o jednotlivá mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví v období od 10. 3. 2020 do 12. 6. 2020 v režimu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného

zdraví, (dále jen „zákon o ochraně zdraví“). Tato jednotlivá mimořádná opatření (společně dále jen „Mimořádná opatření MZDR“) byla žalobkyní specifikována v podané žalobě a následně i v jednotlivých podáních žalobkyně. Žalobní nárok je vymezen Mimořádnými opatřeními MZDR, která dává žalobkyně do příčinné souvislosti se vznikem škody na svém majetku. Z těchto Mimořádných opatření MZDR se jedná jak o ta mimořádná opatření, která byla Ministerstvem zdravotnictví vydána ve smyslu zákona o ochraně zdraví a nebyla zrušena (dále společně jen „Nezrušená mimořádná opatření MZDR“), tak o ta mimořádná opatření, která byla Ministerstvem zdravotnictví vydána ve smyslu zákona o ochraně zdraví a která byla následně zrušena pro svou nezákonnost. V tomto druhém případě obvodní soud označil tato opatření za nezákonná rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1, 2 OdpŠk a vymezil je jmenovitě takto: MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN ze dne 17. 4. 2020, MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020, MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020 a MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020 (dále jen „Zrušená mimořádná opatření MZDR“). Po výše uvedeném vymezení se nalézací soud zabýval podanou žalobou pouze z pohledu aktivní legitimace žalobkyně k náhradě škody v souvislosti se Zrušenými mimořádnými opatřeními MZDR, aby se dále jakkoli nezabýval aktivní legitimací žalobkyně k náhradě škody v souvislosti se Nezrušenými mimořádnými opatřeními MZDR.

7. Žalobkyně se neztotožnila se závěry soudu prvního stupně zpochybňující její aktivní legitimaci k náhradě škody dle OdpŠk, aniž by předtím byla účastna soudního řízení správního o zrušení toho mimořádného opatření, ze kterého pro sebe dovozuje vznik škody. Žalobkyně odkála na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 11. 6. 2021 č. j. 8 Ao 9/2021-43).
8. Dále žalobkyně namítala, že rozsah žalobního nároku nevyplýval pouze ze Zrušených mimořádných opatření MZDR, ale také z Nezrušených mimořádných opatření MZDR, ve spojitosti s nimiž žalobkyně spojovala vznik škody na svém majetku. Těmito Nezrušenými mimořádnými opatřeními MZDR se však obvodní soud vůbec nezabýval, a tedy ani nezkoumal příčinnou souvislost mezi Nezrušenými mimořádnými opatřeními MZDR a vznikem škody na straně žalobkyně. Uvedeným postupem prvoinstační soud pro Prahu 2 zkrátit žalobkyni na jejích právech, neboť Nezrušená mimořádná opatření MZDR jsou způsobilým právním titulem pro náhradu škody ve smyslu podané žaloby. Žalobkyně má v této souvislosti za to, že disponuje aktivní legitimací k vedení sporu o podané žalobě i ve vztahu k Nezrušeným mimořádným opatřením MZDR, ve spojitosti s nimiž dovozuje vznik škody na svém majetku. Tento svůj závěr opírá o výklad, podle kterého je možné na škodu, vzniklou v důsledku mimořádných opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví, aplikovat odpovědnost podle krizového zákona. Právě uvedený výklad je přitom opřen o recentní judikaturu Městského soudu v Praze, konkrétně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2022 sp. zn. 70 Co 32/2022. Z hlediska žalobního nároku spojovaného s vydanými Nezrušenými mimořádnými opatřeními MZDR mělo být obvodním soudem rozhodnuto o důvodnosti takto uplatněného nároku nebo jeho části. Žalovaná prostřednictvím Ministerstva zdravotnictví vydávala v předmětném období mimořádná opatření, v důsledku kterých byla podnikatelská činnost žalobkyně (respektive jejích právních předchůdců) zásadním způsobem omezena. Žalobkyni tak v důsledku Nezrušených mimořádných opatření MZDR vznikla škoda, kterou požaduje nahradit. Konkrétním právním titulem vzniku této škody a právem na její odškodnění pak může být ve vztahu k Nezrušeným mimořádným opatřením MZDR ustanovení § 36 krizového zákona, s ohledem na speciální postavení krizového zákona vůči zákonu o ochraně zdraví. Žalobkyně proto svědčí aktivní legitimace k náhradě škody vzniklé v příčinné souvislosti s těmi Nezrušenými mimořádnými opatřeními MZDR, která byla účinná v období od 10. 3. 2020 do 17. 5. 2020. Náhrada škody jí přísluší v plné výši ve smyslu § 36 odst. 1 krizového zákona. Žalobkyně proto navrhl, aby odvolací soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.
9. Žalovaná v písemném vyjádření k odvolání zdůraznila, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 č. j. 14 A 41/2020-111 zrušil na základě soudního přezkumu mimořádná opatření

žalované č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020 (výroky I. až IV.) a odmítl návrh na zrušení opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020 a č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021 č. j. 6 As 114/2020-63 následně mimo jiné zrušil výroky I. až IV. rozsudku městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Navazujícím usnesením Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021 č. j. 14 A 41/2020-240 byl odmítnut návrh na zrušení mimořádného opatření žalované č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020 a č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020. Tato mimořádná opatření žalované tak nebyla pro nezákonnost zrušena. Žalovaná se dále vyjádřila k funkci státu v období pandemie, absenci aktu individuální aplikace práva podle OdpŠk, absenci aktivní věcné legitimace žalobkyně a k absenci naplnění kumulativních podmínek zakládajících odpovědnost za škodu podle OdpŠk. Závěrem svého obsáhlého vyjádření navrhla potvrzení napadeného rozsudku jako věcně správného.

10. Odvolací soud z podnětu včas podaného odvolání v mezích jím vytčených podle § 212 a § 212a o. s. ř. přezkoumal při nařízeném jednání napadený rozsudek i řízení, které předcházelo jeho vydání. Poté dospěl k závěru, že odvolání žalobkyně není opodstatněné.
11. Podle § 1 OdpŠk stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.
12. 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.
13. Podle § 7 odst. 1 OdpŠk právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.
14. Podle § 8 odst. 1 OdpŠk nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Dle odst. 2 tohoto ustanovení 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. Dle odst. 3 tohoto ustanovení 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.
15. Podle § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) je stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 5) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.
16. Předně je nutno uvést, že u jednání odvolacího soudu žalobkyně změnila svá skutková tvrzení v tom směru, že pokud byl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 č. j. 14 A 41/2020 (rušící čtyři mimořádná opatření žalované č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020) následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021 č. j. 6 As 114/2020-63

a navazujícím usnesením Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021 byl odmítnut návrh na zrušení čtyř mimořádných opatření žalované, pak žalobou zmiňovaná mimořádná opatření zůstala v platnosti a žalobkyně proto požaduje celou v řízení uplatněnou náhradu škody podle krizového zákona, tj. z Nezrušených mimořádných opatření MZDR. Odvolací argumentace žalobkyně týkající se Zrušených mimořádných opatření MZDR se tak stala bezpředmětná.

17. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, která měla být dle žalobkyně příčinnou vzniku škody vydalo Ministerstvo zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona 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.
18. K podmínkám odpovědnosti státu za škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními se již vyjádřil Nejvyšší soud. Z ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona je podle Nejvyššího soudu zřejmé, že institut odpovědnosti za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením je speciální normou obsahující zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu, která se řídí právě tímto zákonem, nikoliv zákonem č. 82/1998 Sb. či obecným předpisem. Zakládá přitom odpovědnost bez zřetele na zavinění (tzv. objektivní odpovědnost) a na rozdíl od uvedeného zákona nevyžaduje, aby škoda byla vyvolána nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Tato speciální odpovědnost je založena na současném splnění předpokladů, jimiž je 1. provedení krizového opatření, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody. Stát se může odpovědnosti zprostit, prokáže-li (důkazní břemeno leží na něm), že poškozený si způsobil škodu sám. Z dikce ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona je nepochybné, že odpovědnou osobou je stát (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009 sp. zn. 25 Cdo 1649/2007, uveřejněný pod č. 10/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).
19. V poměrech posuzované věci je podle odvolacího soudu zřejmé, že mimořádná opatření žalované byla vydána v režimu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, nikoliv v režimu krizového zákona. Podle § 2 písm. c) krizového zákona je krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Naopak podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Mimořádná opatření přijatá na jaře 2020 primárně směřovala k ochraně veřejného zdraví a nelze na ně bez dalšího pohlížet jako na krizová opatření podle krizového zákona. Speciální odpovědnost státu podle krizového zákona vyžaduje provedení krizového opatření, tato podmínka však v souzené věci nebyla splněna, proto odpovědnost státu podle krizového zákona dovodit nelze. Odvolací soud zde nesouhlasí s názorem jiného odvolacího senátu zdejšího soudu, který vyslovil v rozsudku ze dne 17. 2. 2022 č. j. 70 Co 32/2022-310 a který je v současné době podrobován přezkumu dovolacím soudem.
20. Lze doplnit, že podle judikatury (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023 sp. zn. 30 Cdo 414/2023) mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví, která jsou opatřeními obecné povahy, lze považovat za rozhodnutí ve smyslu OdpŠk. Proto by měl stát odpovídat za škodu způsobenou takovým rozhodnutím primárně v režimu zákona č. 82/1998 Sb.
21. Odvolací soud proto napadený rozsudek jako věcně správný potvrdil podle § 219 o. s. ř., a to včetně výroku o náhradě nákladů řízení, který odpovídá § 142 odst. 1 o. s. ř.
22. O nákladech odvolacího řízení odvolací soud rozhodl v souladu s § 142 odst. 1 ve spojení s § 224 odst. 1 o. s. ř. tak, že právo na jejich náhradu přiznal žalované, která byla v odvolacím řízení plně úspěšná. Náklady žalované činí celkem 900 Kč a sestávají z paušální náhrady hotových výdajů za 3 úkony po 300 Kč podle § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb. (vyjádření k odvolání, příprava a účast na jednání odvolacího soudu). Třídenní lhůtu k plnění odvolací soud stanovil podle § 160 o. s. ř.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat za podmínek uvedených v § 237 o. s. ř. dovolání ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení. Dovolání se podává k Nejvyššímu soudu České republiky prostřednictvím soudu prvního stupně. Přípustnost dovolání zkoumá dovolací soud (§ 239 o. s. ř.).

Praha 20. února 2024

JUDr. Jana Knotková v. r.
předsedkyně senátu