



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Aleše Šťastného a soudců JUDr. Tomáše Pirka a JUDr. Markéty Čermínové ve věci

žalobkyně: **Slavia pojišťovna a.s.**, IČO 60197501
sídlem Tábořská 940/31, 140 00 Praha 4
zastoupená advokátem JUDr. Liborem Němcem, Ph.D.
sídlem Husova 240/5, 110 00 Praha

proti
žalované: **Česká republika - Ministerstvo financí**, IČO 00006947
sídlem Letenská 525/15, 118 00 Praha 1

o zaplacení částky 36 002 000 Kč s příslušenstvím,

k odvolání žalované proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. 8. 2024, č. j. 27 C 103/2024-37,

takto:

- I. Rozsudek soudu prvního stupně **se mění** tak, že žaloba **je** co do svého základu **důvodná**.
II. Rozhodnutí o výši nároku a o nákladech řízení **se ponechává** konečnému rozsudku.

Odůvodnění:

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni částku 36 002 000 Kč s příslušenstvím (výrok I.) a současně náhradu nákladů řízení ve výši 2 473 647 Kč (výrok II.).
2. Takto soud prvního stupně rozhodl o požadavku žalobkyně na náhradu škody, která jí vznikla přijetím zákona č. 274/2021 Sb., kterým se mění zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „Novela“), v jehož důsledku došlo

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

k nepřipustnému narušení hospodářské soutěže, vytvoření monopolu státu na trhu pojištění a porušení předpisů Evropské unie. Škoda měla spočívat v ušlém zisku žalobkyně, přičemž kontinuálně narůstala až do přijetí zák. č. 278/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zák. č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „Ozdravná novela“), uplatnila žalobkyně touto žalobou ušlý zisk za roční období počínající účinností Novely, tj. od 2. 8. 2021 do 2. 8. 2022 (dále jen „předmětné období“).

3. Soud prvního stupně žalobě zcela vyhověl na základě skutkových zjištění a právní argumentace, které jsou uvedeny v písemném odůvodnění napadeného rozsudku, a které není třeba, v zájmu stručnosti písemného vyhotovení rozsudku odvolacího soudu, podrobně opakovat.
4. Soud prvního stupně po provedeném dokazování dospěl k závěru, že přijetím Novely žalovaná porušila unijní předpisy, když v rozporu s čl. 106an SFEU zřetelně a bez veřejného zájmu zvýhodnila (podpořila) Pojišťovnu VZP, a.s., a narušila unijní hospodářskou soutěž na trhu pojištění ve vztahu ke komerčním pojišťovnám. V rozporu s čl. 14an, 144 a 188 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2009/138/ES ze dne 25. 11. 2009, o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), zavedla (státní) monopol na segment cestovního zdravotního pojištění cizinců v případě žádosti o vízum nad 90 dní, a to původně na neodůvodněné období celých 5 let, čímž fakticky odejmula žalobkyni povolení k poskytování činnosti v daném segmentu a zcela jí znemožnila povolení směrnici předpokládaným postupem znovu nabýt. Soud prvního stupně dále dospěl k závěru, že žalovaná způsobila žalobkyni přijetím Novely škodu spočívající v ušlém zisku, když ji neobhajitelně, záměrně a zcela vědomě v rozporu s právem EU zabránila vykonávat podnikatelskou činnost v dotčené oblasti pojišťovnictví, v němž žalobkyně dlouhodobě vykazovala zisk, a když jednostranně centralizovala příliv klientů pouze do žalovanou nepřímo ovládané Pojišťovny VZP, a.s., tudíž žalovaná zneužila zákonodárné činnosti k nabytí monopolního postavení Pojišťovny VZP, a.s., pročež za škodu způsobenou žalobkyni touto zákonodárnou činností Parlamentu ČR odpovídá. Pokud jde o výši způsobené škody vyšel soud prvního stupně z odborného stanoviska znalecké kanceláře PKF APOGEO Esteem, a.s. ze dne 16. 1. 2024, podle kterého výše ušlého zisku činí za předmětné období 36 002 000 Kč.
5. Proti tomuto rozsudku podala žalovaná včasné odvolání. V něm v první řadě namítla, že napadené rozhodnutí je zcela nepřezkoumatelné, a to pro zásadní nedostatky odůvodnění, kdy soud prvního stupně toliko převzal argumentaci žalobkyně, aniž by tuto sám jakkoliv posoudil, případně aniž by jakýmkoliv způsobem vypořádal námítky Ministerstva.
6. Dále žalovaná namítla, že na její straně nebyly splněny podmínky pro vznik odpovědnosti za žalobcem tvrzenou škodu. Žalobkyně odpovědnost státu za jím tvrzenou škodu odvíjela jednak z judikatury SDEU a jednak ze zákona o odpovědnosti za škodu, přičemž však k závěru o odpovědnosti státu nelze dospět ani v jednom případě. Konkrétní podmínky, za jakých odpovědnost státu za porušení unijního práva dává vzniknout právu jednotlivce na náhradu škody, vyplývají z rozsudku Factortame a jsou konstruovány tak, že za první cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům, za druhé porušení musí být dostatečně závažné, přičemž míra závažnosti se v podmínkách unijního práva vykládá v závislosti na rozsahu volného uvážení svěřeného daným předpisem vnitrostátnímu orgánu, a za třetí mezi porušením povinnosti ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému musí existovat příčinná souvislost. V rámci posuzování příčinné souvislosti je přitom, na základě judikatury SDEU, třeba zkoumat, zda nedošlo k narušení příčinné souvislosti jednáním či opomenutím jiného subjektu práva nebo zásahem vyšší moci (srov. rozhodnutí SDEU ze dne 15. 6. 1999 ve věci C-140/97 Rechberger, [1999] ECR I-03499), anebo tím, že poškozený sám ke vzniku škody přispěl svým jednáním či opomenutím, případně tím, že nesplnil svou zmírňovací povinnost ve vztahu ke škodě. Všechny tyto tři podmínky přitom musí být splněny kumulativně a platí pro jakýkoli způsob porušení unijního práva a jsou tedy nutné, tj. při nenaplnění byť jediné z nich, již nelze o odpovědnosti státu uvažovat.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

Podle názoru žalované však žalobkyně neprokázala, že došlo k naplnění všech tří vymezených podmínek.

7. Odůvodnění přijetí Novely bylo takové, že v předcházející právní úpravě absentovala dostatečná garance pro cizince, že pojišťovna je schopna zajistit poskytnutí komplexní zdravotní péče prostřednictvím poskytovatelů zdravotních služeb. Každý rok jsou v České republice evidovány neuhrazené náklady za ošetření cizinců ve výši desítek milionů korun českých. Dále bylo přijetí Novely zdůvodněno rovněž tím, že subjekty, jež poskytují cestovní zdravotní pojištění cizinců, sjednávaly limity pojistného plnění na jednu pojistnou událost ve zcela nedostatečné míře. Přijetím Novely tak byla sledována ochrana cizinců – účastníků cestovního zdravotního pojištění, kteří tvoří slabší stranu smluvního vztahu s poskytovateli pojištění a snaha o zavedení jejich vyšší ochrany tak zcela nepochybně představuje postup, jímž je sledován veřejný zájem.
8. Stejně tak žalobkyně neprokazovala, že ke vzniku jeho škody došlo v příčinné souvislosti s jednáním státu. Na místě je posuzovat zejména to, zda žalobkyně vykonala přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah, a zvláště zda včas využila všech dostupných právních prostředků k ochraně svých zájmů. Žalovaná dále uvedla, že pokud by snad bylo pravdou, že Novelou byl zaveden stav, jež byl v přímém rozporu s právem Evropské unie, žalobkyni nic nebránilo v tom, poskytovat své služby nadále, a to přímo s odkazem na Smlouvu o fungování Evropské unie, zejména čl. 106 a 107. Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že Novela je zjevně rozporná s právem EU, měla ve snaze minimalizovat jí tvrzené vzniklé škody, s odkazem na primární právo Evropské unie, nadále ve sjednávání cestovního zdravotního pojištění cizinců pokračovat.
9. S ohledem na uvedenou argumentaci žalovaná uvedla, že žalobkyně neprokázala, že došlo k naplnění podmínek rozhodnutí Factortame a ke vzniku odpovědnosti za tvrzenou škodu tak na straně státu nemohlo dojít. I kdyby však odvolací soud dospěl k závěru, že podmínky dle rozhodnutí Factortame naplněny byly, je při stanovení odpovědnosti nutno následně postupovat dle zákona o odpovědnosti za škodu, přičemž ani v takovém případě by dle názoru Ministerstva podmínky pro vznik odpovědnosti za tvrzenou škodu, naplněny nebyly. Poukázala na předpoklady odpovědnosti státu za škodu vymezené v zákoně č. 82/1998, o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“, nebo „zákon č. 82/1998 Sb.“), a judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, ze kterých vyplývá, že proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu nelze považovat za úřední postup ve smyslu § 13 OdpŠk a – pokud pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebo Senátu byla zachována – už vůbec nelze uvažovat o „soudní“ kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný. Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědná lidu. V neposlední řadě žalovaná sporovala výši tvrzené vzniklé škody a závěrem navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek změnil a žalobu zamítl.
10. Žalobkyně ve vyjádření k odvolání vyvracela námitky uvedené v odvolání žalované, zopakovala svá tvrzení uvedená před soudem prvního stupně a navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek jako věcně správný potvrdil.
11. Odvolací soud přezkoumal z podnětu a v mezích podaných odvolání napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 212 a § 212a o. s. ř.), a poté dospěl k závěru, že odvolání žalované je zčásti důvodné.
12. Odvolací soud především odkazuje na podrobné odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně, když soud prvního stupně provedl dokazování v potřebném rozsahu, provedené důkazy hodnotil v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 132 o. s. ř.) a učinil na jejich základě odpovídající skutkové závěry. V návaznosti na to soud prvního stupně věc i v zásadě přiléhavě právně posoudil.
13. S námitkou žalované, že napadený rozsudek soudu prvního stupně je nepřezkoumatelný, což představuje vadu řízení, se odvolací soud neztotožňuje, neboť z odůvodnění napadeného rozsudku

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

je zřejmé, jakými úvahami se soud prvního stupně při jeho vydání řídil, jakož i to, že se v něm soud prvního stupně v zásadě vypořádal i s námitkami žalované (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2017, sp. zn. III. ÚS 1167/17, nebo ze dne 9. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 1589/07). Přezkoumatelnost napadeného rozsudku vyplývá i z obsahu podaného odvolání, v němž žalovaná byla zjevně schopna na závěry soudu prvního stupně relevantně reagovat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2543/2011, publikovaný pod č. 100/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4430/2013). Namítala-li žalovaná, že soud prvního stupně pouze převzal veškerou argumentaci uvedenou žalobkyní, pak takovému postupu nelze nic vytknout za situace, kdy argumenty žalobkyně považoval soud prvního stupně za odůvodněné a podložené provedeným dokazováním.

14. K dalším námitkám žalované lze odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu reprezentovanou např. rozsudkem ze dne 27. 3. 2024, sp. zn. 30 Cdo 3909/2023, který se odpovědností státu za zákonodárnou činnost podrobně zabýval a uvedl následující.
 - „... v obecné rovině za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk zásadně nelze považovat zákonodárnou činnost (nejde o výkon státní moci ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 OdpŠk). Nejvyšší soud se k této otázce vyjádřil např. ve svých rozsudcích ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3598/2014, nebo ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 21 Cdo 254/2017, ve kterých vyslovil, že vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné (srov. čl. 15 Ústavy), který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů – poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat (podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy jsou poslanci a senátoři povinni vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy), nelze proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb.
 - Tento závěr se však neuplatní v případě škody (a také, jak bude vysvětleno níže, nemajetkové újmy) způsobené (tvrzeným) porušením unijního práva a v případě spojených odpovědnostních nároků vůči státu, jelikož ty vycházejí z unijního práva samého. Nelze tak směřovat, jako to ve svých závěrech v napadeném rozhodnutí učinil odvolací soud (a spolu s ním i soud prvního stupně), odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 OdpŠk a odpovědnost státu za porušení unijního práva, neboť jde o vzájemně oddělené systémy (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010, nebo ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014, a také nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10). Samotný zákon č. 82/1998 Sb. je při uplatňování nároků vycházejících z odpovědnosti státu za porušení unijního práva používán pouze analogicky, a to z důvodu neexistence národního právního předpisu tuto oblast explicitně upravujícího (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 30 Cdo 486/2018, bod 27). Analogické (či spíše jen přiměřené) použití zákona č. 82/1998 Sb. však jednak nemůže vést k omezení hmotněprávních oprávnění založených unijním právem, zároveň také procesní podmínky pro náhradu škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (zásada efektivity).
 - Nejvyšší soud opakovaně připomenul (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3598/2014, ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014, nebo ze dne 28. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4231/2016), že podmínky aplikace principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením unijního práva vyplývají a byly jasně vymezeny ustálenou judikaturou Soudního dvora. Existenci náhrady škody jako institutu plynoucího z unijního (tehdy

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

komunitárního) práva vyvodil Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 F. a B. proti Italské republice. Soudní dvůr zde připomněl, že Smlouva o EHS (dnes SFEU) vytvořila vlastní právní řád začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje soudy, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci, jímž právo EU ukládá jak povinnosti, tak přiznává práva. Dále v rozhodnutí zdůraznil, že „je věci vnitrostátních soudů, kterým přísluší v rámci jejich pravomoci uplatňovat ustanovení práva Společenství [Unie], aby zajistily plný účinek těchto norem a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům. ... Je na místě konstatovat, že plná účinnost norem by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu. Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy ... je plný účinek norem Společenství [Unie] podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.“ Z výše uvedených závěrů tak SDEU dovodil, že zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva Evropské unie je unijnímu právu vlastní a svůj základ nachází „rovněž v článku 5 Smlouvy [dnes článek 4 odst. 3 SFEU], podle něhož členské státy [učiní] veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva Společenství [v dnešním znění: ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie].“

- V rozhodnutí ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, pak Soudní dvůr dále rozvedl, že v případě porušení práva přiznaného jednotlivci přímo normou práva ES (nyní EU) vyplývá právo na náhradu škody z přímého účinku právních norem Unie, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena. Porušením přímo účinných norem tak vzniká odpovědnost státu za škodu. Jelikož Smlouva o EHS (dnes SFEU) neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně upravovalo důsledky porušení práva přiznaného jednotlivci, musí být odpovědnost státu posuzována se zřetelem na základní zásady právního systému Evropské unie.
- Konkrétní podmínky, za jakých odpovědnost státu za porušení unijního práva dává vzniknout právu jednotlivce na náhradu škody, vyplývají z výše zmíněného rozsudku SDEU ze dne 19. 11. 1991, ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, F. a B. proti Italské republice, rozsudku SDEU ze dne 5. 3. 1996, ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, a rozsudku SDEU ze dne 30. 9. 2003, ve věci C -224/01, G. K., a jsou konstruovány následovně:
 - a) cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům: právo na náhradu škody jednotlivci tedy vzniká za situace, dopustí-li se členský stát porušení takové normy unijního práva, která ve prospěch tohoto jednotlivce zakládá dostatečně určitelné subjektivní právo nebo chrání jeho právní zájem;
 - b) porušení musí být dostatečně závažné, přičemž míra závažnosti se v podmínkách unijního práva vykládá v závislosti na rozsahu volného uvážení svěřeného daným předpisem vnitrostátnímu orgánu. Dostatečná závažnost porušení je přitom ustálenou judikaturou SDEU definována tak, že vzniká za okolností, kdy rozhodující orgán zjevně a závažně překročil meze své diskreční pravomoci (srov. rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, ve věci C-352/98, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil). V případě Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další bylo SDEU vymezeno, že „mezi skutečnosti, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlídnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství [Unie], úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství [Unie], přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství [Unie]“ (srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 3. 1996, ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, bod 56). Výchoiskem pro zjištění, zda je porušení unijního práva, kterého se členský stát dopustil, dostatečně závažné, je tedy zjištění, jakou mírou volného uvážení disponoval, respektive jaké měl pravomoci ve vztahu k výkladu a aplikaci unijního práva. Platí přitom závislost, že tam, kde orgán disponuje širokou mírou uvážení, je porušení závažné, rovná-li se zjevnému a závažnému porušení mezi tohoto uvážení, a naopak, tam, kde je míra uvážení omezená, nebo vůbec neexistuje, je závažnost konstituována již porušením unijního práva samým o sobě (srov. MALÍŘ, Jan. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 107);

- c) mezi porušením povinnosti ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému musí existovat příčinná souvislost. V rámci posuzování příčinné souvislosti je přitom, na základě judikatury SDEU, třeba zkoumat, zda nedošlo k narušení příčinné souvislosti jednáním či opomenutím jiného subjektu práva nebo zásahem vyšší moci (srov. rozhodnutí SDEU ze dne 15. 6. 1999, ve věci C-140/97, Rechberger a další), anebo tím, že poškozený sám ke vzniku škody přispěl svým jednáním či opomenutím, případně tím, že nesplnil svou zmírňovací povinnost ve vztahu ke škodě.
- Všechny tři podmínky (porušení unijního právního předpisu přiznávajícího práva jednotlivci, dostatečně závažné porušení, příčinná souvislost mezi porušením právního předpisu a škodou) musí být splněny kumulativně a platí pro jakýkoli způsob porušení unijního práva, jsou tedy nutné a zároveň postačující pro to, aby jednotlivcům vzniklo přímé právo na náhradu škody (srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 3. 1996, ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, bod 51, rozsudek SDEU ze dne 19. 3. 1991, ve věci C-202/88, British Telecommunication, bod 38, rozsudek SDEU ze dne 23. 5. 1996, ve věci C-5/94, H. L., bod 24, z novějších potom např. rozsudky SDEU ze dne 26. 1. 2010, ve věci C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL, bod 30, ze dne 15. 11. 2016 ve věci C-268/15, Ullens de Schooten, bod 41, nebo ze dne 10. 3. 2022 ve věci C-177/20, „Grossmania“, bod 69).
- Pokud jsou uvedené podmínky splněny, stát musí poskytnout náhradu za způsobenou škodu v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost, přičemž procesněprávní i hmotněprávní podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody (viz výše uvedený rozsudek SDEU ve věci F., bod 43, nebo též např. rozsudek SDEU ze dne 9. 11. 1983, ve věci 199/82, S. G., bod 14, a ze dne 17. 4. 2007, ve věci C-470/03, AGM COS-MET, bod 89; novější rozhodnutí opouštějí explicitní odkaz na procesněprávní i hmotněprávní podmínky náhrady škody ve prospěch obecnějšího podmínky, nicméně jde stále o linii judikatury odkazující k původnímu rozhodnutí ve věci F.; srov. např. rozsudky SDEU ze dne 9. 9. 2015, ve věci C-160/14, Ferreira da Silva e Brito, bod 50, ze dne 4. 10. 2018, ve věci C-571/16, Kantarev, bod 123, nebo ze dne 28. 6. 2022, ve věci C-278/20, Komise proti Španělsku, bod 33).
- V poměrech tuzemské právní úpravy výše uvedené znamená, že, je-li dána odpovědnost České republiky za porušení unijního práva, může při splnění dalších podmínek vzniknout poškozenému nárok na náhradu jak vzniklé škody, tak i nemajetkové újmy. Ustanovení § 1 odst. 3 a § 31a OdpŠk, která byla do zákona č. 82/1998 Sb. vtčlena novelou prostřednictvím zákona č. 160/2006 Sb., totiž do režimu odpovědnosti státu za výkon veřejné moci (konkrétně za nesprávný úřední postup a nezákonná rozhodnutí) explicitně zahrnula také náhradu vzniklé nemajetkové újmy. V souladu se základní zásadou práva EU zakotvující princip tzv. rovnocennosti tak musí nároky z porušení unijního práva zahrnovat také možnost domoci se za splnění zákonných podmínek náhrady nemajetkové újmy. Tento závěr se potom uplatní i tehdy, pokud k porušení unijního práva došlo legislativní činností, a to i přes to, že normotvornou (ne)činnost nelze ve smyslu zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

č. 82/1998 Sb. považovat za nesprávný úřední postup, a tento zákon se tak v čistě vnitrostátních situacích na legislativní činnost státu nevztahuje (jak bylo vysvětleno výše). Opačný výklad by nepřípustně vedl k faktickému rozdělení odpovědnosti za porušení unijního práva tak, že v té části, ve které by porušení unijního práva odpovídalo nesprávnému úřednímu postupu či k němu došlo prostřednictvím nezákonného rozhodnutí, by byla poškozeným přiznávána škoda i nemajetková újma, zatímco v případě porušení unijního práva legislativní (ne)činností by byla přiznávána pouze újma majetková. Žádné obdobné dělení (omezení) však vnitrostátní právo nezná, jelikož forma odpovídající satisfakce podle výše zmíněného zákona zahrnuje podle okolností náhradu jak majetkové, tak i nemajetkové újmy. K zavádění jakéhokoli dělení ve způsobu kompenzace výhradně pro oblast porušení unijního práva není rozumného důvodu, a naopak je na místě uzavřít, že i přes výjimku, kterou v kontextu zákona č. 82/1998 Sb. představuje legislativní (ne)činnost, je právě tento zákon v případě škody či nemajetkové újmy vzniklé nesprávnou transpozicí unijních směrnic obsahově nejbližší právní úpravou, která se přiměřeně použije pro stanovení rozsahu a formy přiznávané náhrady.

- K danému lze podpůrně poukázat na skutečnost, že Soudní dvůr v bodu 42 výše uvedeného rozsudku ve věci *Brasserie du pêcheur* uvedl, že podmínky, za nichž může státům vzniknout odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Evropské unie, se bez konkrétního důvodu nemohou lišit od podmínek, kterými se za srovnatelných okolností řídí odpovědnost Unie. Ochrana práv, která občanům přiznává unijní právo, se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán Unie (srov. také rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, ve věci C-352/98 P, *Bergaderm SA*, bod 41). V oblasti mimosmluvní odpovědnosti samotné Unie potom právo EU přiznává jak náhrady vzniklé škody, tak nemajetkové újmy (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 2. 1994, ve věci C-308/87, *G.*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 8. 10. 1992, ve věci T-84/91, *M.*, nebo nověji např. rozsudky Tribunálu ze dne 20. 10. 2021, ve věci T-220/20, *K.*, a ze dne 27. 10. 2018, ve spojených věcech T-314/16 a T-435/16, *VG*). Ačkoliv v praxi nejsou systémy odpovědnosti Evropské unie a členských států za porušení unijního práva identické, z výše uvedeného podle Nejvyššího soudu jednoznačně vyplývá závěr, že náhrada újmy vzniklé porušením unijního práva není bez dalšího omezená toliko na náhradu majetkové újmy, ale naopak by měla zásadně zahrnovat také náhradu nemajetkové újmy, jsou-li pro její přiznání splněny zákonem stanovené předpoklady.
 - Z výše uvedených závěrů je tak možno dovodit, že za okolností, kdy v České republice neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni, se v situaci, kdy dojde k porušení unijního práva, aplikují v souladu se zásadou přednosti podmínky odpovědnosti státu vyplývající z judikatury Soudního dvora a vnitrostátní zákon č. 82/1998 Sb. se použije pouze potud, pokud právo Evropské unie (včetně judikatury Soudního dvora) nestanoví jinak. Jinými slovy řečeno, zákon č. 82/1998 Sb. se použije přiměřeně jen tam, kde je jeho úprava souladná s úpravou unijního práva, nebo na otázky, které unijní právo neřeší, a to za předpokladu, že nijak neznemožní ani nadměrně neztíží právo jednotlivce na získání náhrady škody.“
15. Při aplikaci shora uvedených závěrů na projednávanou věc dospěl odvolací soud (ve shodě se soudem prvního stupně) k závěru, že předpoklady odpovědnosti státu za škodu vzniklou přijetím *Novely* je dána.
 16. Skutečnost, že došlo k porušení práva EU (jako první podmínky odpovědnosti státu) indikuje i důvodová zpráva k *Ozdravné novele*, ve které se výslovně uvádí, že právní úprava po přijetí *Novely* je v rozporu s právem na svobodu podnikání. Před přijetím *Novely* poskytovala cestovní zdravotní pojištění cizincům řada pojišťoven, jejichž podnikání bylo novelou ukončeno, čímž bylo zásadním způsobem omezeno jejich právo svobodně podnikat (tedy i právo žalobkyně). Takové omezení může být ústavně přípustné, jen pokud je legitimně zdůvodněno a je přiměřené. Tak tomu však v případě *Novely* nebylo. *Novela* je v rozporu s evropským právem, a to i základními

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

smlouvami o Evropské unii, a dále omezuje základní svobody Evropské unie (volný pohyb služeb a svobodu usazovat se), což evropské právo zakazuje rovněž. Přesněji je v rozporu s ustanoveními SFEU o volném pohybu služeb (článek 56 SFEU a další) a svobodném usazování (článek 49 SFEU a další). Tento rozpor s evropským právem pak zakládá i rozpor s českým ústavním pořádkem. Lze shrnout, že Novela narušila legitimní očekávání komerčních pojišťoven (tedy i žalobkyně) a cizincům odebrala právo zvolit si zdravotní pojištění dle jejich preferencí.

17. Navíc právní úprava podle Novely byla značně riziková. Tím, že cestovní zdravotní pojištění mohla poskytovat pouze jedna pojišťovna, hrozilo, že v případě, že by tato pojišťovna přestala tento produkt poskytovat či by jej nebyla schopná poskytovat, nebylo by možné právní úpravě vyhovět. Na tyto skutečnosti již během původního zákonodárného procesu upozorňovala Česká národní banka a Ministerstvo zdravotnictví.
18. Ozdravnou novelou byl napraven dosavadní platný a účinný vadný stav, kdy se pro sjednávání zdravotního pojištění cizinců vytvořil monopol pro Pojišťovnu VZP, a. s., která je dceřinou společností Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky.
19. Také druhá a třetí podmínka (vznik škody v podobě ušlého zisku a existence příčinné souvislosti mezi přijetím Novely a vznikem škody) byly rovněž v projednávaném případě splněny.
20. Za ušlý zisk je považována pouze ta újma, jež poškozenému vznikla tím, že v důsledku škodné události nedošlo k takovému rozmnožení jeho majetkových hodnot, jež se dalo očekávat s ohledem na pravidelný běh událostí. Nepostačuje přitom pouhá pravděpodobnost zvýšení majetkového stavu v budoucnu, ale poškozeným musí být postaveno najisto, že nebýt škodní události, jeho majetkový stav by se zvýšil. Vymezení ušlého zisku pak musí být podloženo existujícími či reálně dosažitelnými okolnostmi, z nichž lze usuzovat, že škodní událost skutečně zasáhla do průběhu konkrétního děje vedoucího k určitému zisku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 5171/2008).
21. Ušlý zisk jako druh majetkové újmy (škody) spočívá v nedosažení toho, čeho by poškozený při neexistenci škodní události za normálních okolností, při pravidelném běhu věcí, dosáhl. Ušlý zisk tedy znamená ztrátu očekávaného přínosu. Při posuzování ušlého zisku nepostačuje pouhá pravděpodobnost zvýšení majetku poškozeného v budoucnosti, ale musí být postaveno najisto, že při pravidelném běhu věcí, pokud by nebylo protiprávního jednání škůdce, mohl poškozený důvodně očekávat zvětšení svého majetku. Pro výši ušlého zisku je určující, jakému majetkovému prospěchu, k němuž mělo reálně dojít, zabránilo jednání škůdce, jinak řečeno, o jaký reálně dosažitelný, nikoliv hypotetický, prospěch poškozený přišel. Je tedy nutné vycházet z částky, kterou by v předmětném období za obvyklých podmínek poškozený získal s přihlédnutím k nákladům vynaloženým na dosažení tohoto zisku, popřípadě k nákladům na dosažení tohoto zisku potřebným (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 23 Cdo 1069/2008, a dále usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. 25 Cdo 818/2005, ze dne 17. 9. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2112/2014, nebo ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2385/2014).
22. Ke způsobu určení výše ušlého zisku u podnikatele se Nejvyšší soud vyjádřil v rozsudku ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 912/2009, v němž uvedl, že výše ušlého výdělku podnikatele je dána rozdílem mezi celkovým příjmem z podnikání a náklady potřebnými k dosažení tohoto příjmu. Vychází se tedy z částky, kterou by za obvyklých okolností poškozený ze své činnosti získal, s přihlédnutím k nákladům, které by na dosažení těchto výnosů musel vynaložit.
23. V rozsudku ze dne 13. 9. 2021, sp. zn. 30 Cdo 333/2021, pak Nejvyšší soud poukázal na judikaturu Ústavního soudu reprezentovanou jeho nálezem ze dne 30. 11. 2020, sp. zn. I. ÚS 922/18, z níž vyplynulo, že při řešení otázky ušlého zisku podnikatele nelze odhlížet od charakteru podnikání jako takového. Na podnikatelskou činnost tak nelze nahlížet pouze v jejím úzkém slova smyslu, kdy dochází k realizaci konkrétní smlouvy či konkrétní zakázky, neboť činnost podnikatele je nepochybně širší a zahrnuje i činnosti, které nesměřují bezprostřednímu dosažení zisku, ale které

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

se následně projeví v podnikatelském výsledku jako takovém. Činnost podnikatele směřující k vydobytí zisku je nepochybně bohatší, než samotná konečná finální realizace té, které zakázky (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2358/2021).

24. Žalobkyně prokázala, že v dotčeném segmentu pojištění cizinců měla v době před schválením Novely portfolio klientů a jejich úbytek zaznamenala (logicky) po jejím schválení. V této souvislosti nelze k tíži žalobkyně klást skutečnost, že nepokračovala v podnikání v uvedeném segmentu za situace, kdy jí to nebylo zákonem dovoleno. Tuto námitku žalované odvolací soud považuje za absurdní.
25. Znemožněním podnikání v daném segmentu pojištění tak žalobkyni vznikla škoda v podobě ušlého zisku.
26. Z výše uvedeného vyplývá, že v projednávané věci byly všechny tři shora popsané podmínky odpovědnosti za vzniklou škodu splněny, neboť došlo k závažnému (ve smyslu shora citovaných rozhodnutí SDEU) porušení práva jednotlivců, a to žalobkyně na svobodné podnikání v rozsahu licence, kterou disponovala, a rovněž práva cizinců na svobodnou volbu pojišťovny, v důsledku čehož vznikla žalobkyni škoda spočívající v ušlém zisku.
27. Lze proto na základě všeho výše uvedeného uzavřít, že všechny předpoklady odpovědnosti státu za škodu způsobenou žalobkyni přijetím Novely a porušením unijního práva byly v projednávané věci splněny a základ nároku na náhradu škody je dán.
28. Posouzení výše škody soudem prvního stupně je však nedostatečné. Soud prvního stupně ve vztahu ke zjištění výše ušlého zisku žalobkyně dosud neprovedl potřebné dokazování, když se spokojil bez dalšího jen s odborným vyjádřením předloženým žalobkyní (aniž by alespoň zpracovatele odborného vyjádření vyslechl).
29. Odvolací soud proto z těchto důvodů změnil podle § 220 odst. 1 písm. a) o. s. ř. napadený rozsudek soudu prvního stupně formou mezitímního rozsudku tak, že základ uplatněného nároku na náhradu škody vůči státu je dán (§ 152 odst. 2 věta druhá o. s. ř.).
30. Na soudu prvního stupně tedy dále bude, aby žalobkyni vyzval k doplnění tvrzení a označení důkazů ohledně výše ušlého zisku, tedy aby dostatečně určitě tvrdila, v jakém objemu poskytovala cestovní zdravotní pojištění cizincům při pobytu nad 90 dnů na území ČR před účinností Novely a jaký vývoj mělo toto pojištění po její účinnosti. Stanovení výše ušlého zisku se pak, s ohledem na shora popsaná kritéria, zřejmě neobejde bez znaleckého posudku. K tomu odvolací soud připomíná, že soud nesmí ve smyslu § 127 odst. 1 věty čtvrté OSŘ upustit od výsledku znalce (a spokojit se s písemným posudkem znalce) mimo jiné tehdy, vznášeli účastníci řízení proti závěrům znalce podstatné (zdůvodněné) výhrady, jejichž vyjasnění je pro rozhodnutí ve věci samé podstatné, a to i v případě, že soud jinak nemá pochybnosti o správnosti písemného znaleckého posudku (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 21 Cdo 2458/2009). Obdobné zjevně platí i pro odborné vyjádření.
31. V novém konečném rozhodnutí nalézací soud rozhodne i o (všech) nákladech řízení (§ 224 odst. 3, § 243g odst. 1 druhá věta o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat dovolání k Nejvyššímu soudu prostřednictvím soudu prvního stupně ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení, jehož přípustnost přezkoumá za podmínek stanovených v § 237 o. s. ř. dovolací soud.

Praha 19. února 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

JUDr. Aleš Šťastný v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.