

USNESENÍ

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ireny Noskové a soudců JUDr. Renaty Polákové a Mgr. Zdeňka Lehovce v právní věci

žalobkyně: **MAXIMA pojišťovna, a.s.**, IČO 61328464
sídlem Italská 1583/24, 120 00 Praha 2
zastoupená advokátem Mgr. Robertem Klenkou
Českomoravská 253/19b, 190 00 Praha 9

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

o zaplacení 224 747 000 Kč s příslušenstvím,
k odvolání žalované proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 4. února 2025,
č. j. 27 C 171/2024-56,

takto:

Rozsudek soudu prvního stupně se **zrušuje** a věc se vrací soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Odůvodnění

1. Napadeným rozsudkem soud prvního stupně uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni částku 224 747 000 Kč s úrokem z prodlení ve výši 14,75 % ročně z částky 162 724 000 Kč ode dne 19. 4. 2024 do zaplacení a s úrokem z prodlení ve výši 12,75 % ročně z částky 62 023 000 Kč ode dne 16. 7. 2024 do zaplacení (výrok I.) a dále žalované uložil povinnost zaplatit žalobkyni na nákladech řízení částku 653 803 Kč (výrok II.).
2. Žalovaná částka představovala náhradu škody ve formě ušlého zisku i skutečné škody, která měla žalobkyni vzniknout přijetím zákona č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „novela č. 274/2021 Sb.“), v jehož důsledku došlo dle žalobkyně k nepřípustnému narušení hospodářské soutěže, k vytvoření monopolu státu na trhu pojištění a k porušení předpisů Evropské unie. Žaloba vycházel z tvrzení, že důsledku přijetí novely č. 274/2021 Sb. došlo k zavedení monopolu jediné Pojišťovny VZP, a.s., na trhu cestovního zdravotního pojištění cizinců, čímž byla žalobkyně z českého trhu cestovního zdravotního pojištění zcela vyloučena a musela své lukrativní podnikání v tomto segmentu ukončit. Novela č. 274/2021 Sb. byla účinná od 2. 8. 2021 do 20. 9. 2023, kdy byl stav opět napraven s účinností zákona č. 278/2023 Sb., kterým se měnil zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla (dále jen „ozdravná novela“). V důsledku novely č. 274/2021 Sb. vznikla žalobkyni škoda na ušlém zisku, která za dobu účinnosti novely až do jejího zrušení, tj. za období od 2. 8. 2021 do 19. 9. 2023, dosáhla výše 56 253 000 Kč. Další skutečná škoda pak žalobkyni vznikla v podobě trvalé ztráty hodnoty jejího podnikání, která v důsledku novely č. 274/2021 Sb. a s ní spojené ztráty tržního podílu bude vznikat i po jejím zrušení do budoucna, a to ve výši 168 494 000 Kč.
3. Soud prvního stupně po provedeném dokazování dospěl k závěru, že přijetím novely č. 274/2021 Sb. žalovaná porušila unijní předpisy, když v rozporu s čl. 106an Smlouvy o EU (SFEU) zřetelně a bez veřejného zájmu zvýhodnila (podpořila) Pojišťovnu

Shodu s prvopisem potvrzuje M.M.

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 žádostí 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 směrnicí předpokládaným postupem znovu nabýt. Soud prvního stupně dále dospěl k závěru, že žalovaná způsobila žalobkyni přijetím novely č. 274/2021 Sb. škodu spočívající v ušlém zisku, když ji 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 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.

4. Pokud šlo o výši způsobené škody, vyšel soud prvního stupně z posudku znalecké kanceláře RSM CZ a.s., ze dne 18. 7. 2024, podle kterého výše ušlého zisku za dobu více než dvouleté účinnosti novely č. 274/2021 Sb., tj. od dne 2. 8. 2021 do 19. 9. 2023, činila 56 253 000 Kč. Dále měla žalobkyně utrpět újmu na hodnotě závodu, kterou znalecký posudek stanovil jako rozdíl mezi předpokládanou hodnotou závodu do budoucna podle skutečného stavu, tj. po ztrátě tržního podílu v důsledku novely, a hypotetickou hodnotou závodu za předpokladu, že by novela nevstoupila v účinnost. Dovožoval, že k navrácení velikosti tržního podílu žalobkyně do stavu před novelou s ohledem na trvalou deformaci trhu danou dvouletým monopolem Pojišťovny VZP, a.s., nikdy nedojde. V hypotetické variantě bez novely znalecký posudek vycházel z toho, že by závod žalobkyně stabilně rostl, a žalobkyně by zachovala obdobnou ziskovost z cestovního pojištění, které dosahovala před novelou č. 274/2021 Sb. Na tomto základě znalecký posudek stanovil hodnotu závodu žalobkyně bez novely na 462 266 000 Kč, zatímco po novele na 293 773 000 Kč, rozdíl uvedenými částkami, tj. 168 494 000 Kč, měl představovat skutečnou škodu na závodu, kterou žalobkyně v důsledku novely utrpěla. Celkem tak škoda dle soudu prvního stupně činila 224 747 000 Kč.
5. Proti rozsudku soudu prvního stupně 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 se jakýmkoliv způsobem vypořádal s námitkami žalované.
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 Soudního dvora EU (dále jen SDEU) a jednak ze zákona o odpovědnosti za škodu, avšak k závěru o odpovědnosti státu nelze dle žalované 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 SDEU ve věci 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 (viz 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 byt' jediné z nich, již nelze o odpovědnosti státu uvažovat. Podle názoru žalované však žalobkyně neprokázala, že došlo k naplnění všech tří vymezených podmínek.

7. Odůvodnění přijetí novely č. 274/2021 Sb. 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 ČR evidovány neuhrazené náklady za ošetření cizinců ve výši desítek milionů korun. Dále bylo přijetí novely č. 274/2021 Sb. 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 č. 274/2021 Sb. 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. Dle žalované žalobkyně neprokazovala, že ke vzniku škody došlo v příčinné souvislosti s jednáním státu, když je nutné 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 uvedla, že pokud by snad bylo pravdou, že novelou č. 274/2021 Sb. 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 č. 274/2021 Sb. 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. Z uvedených důvodů žalovaná vyjádřila přesvědčení, že žalobkyně neprokázala, že došlo k naplnění podmínek rozhodnutí SDEU ve věci 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 žalované podmínky pro vznik odpovědnosti za tvrzenou škodu, naplněny nebyly. Poukázala na předpoklady odpovědnosti státu za škodu vymezené v zákoně 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 zákona č. 82/1998 Sb. 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 tvrzeně vzniklé škody. Navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek změnil a žalobu zamítl.
10. Žalobkyně ve svém vyjádření k odvolání uvedla, že rozsudek soudu prvního stupně byl řádně a pečlivě odůvodněn a netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Setrvala na svém názoru, že byly splněny předpoklady pro vznik odpovědnosti žalované za škodu způsobenou žalobkyní porušením práva EU, a vyvracela námitky uvedené v odvolání žalované. Vyjádřila přesvědčení, že výši škody dostatečně prokázala znaleckým posudkem zpracovaným znaleckou kanceláří RSM CZ a.s., který žalovaná nijak relevantně nezpochybnila, krom toho, že založila odborné vyjádření Ing. Jiřího Kudry, v němž znaleckému posudku vytýká jen několik údajných dílčích formálních nedostatků. K výtkám, které byly uvedeny ve vyjádření Ing. Jiřího Kudry, žalobkyně předložila vyjádření znalecké kanceláře RSM CZ a.s. Navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek jako věcně správný potvrdil.

11. Odvolací soud přezkoumal z podnětu podaného odvolání napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 212 a § 212a o. s. ř.), a poté dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro jeho zrušení.
12. Odvolací soud předesílá, že neshledal rozsudek soudu prvního stupně nepřezkoumatelným, sama skutečnost, že soud prvního stupně ve svém odůvodnění převzal argumentaci žalobkyně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.
13. Žalobkyně v tomto případě dovozovala vznik škody z porušení práva EU, ke kterému mělo dojít v důsledku novely č. 274/2021 Sb., která pro žalobkyni znamenala nemožnost poskytovat cizincům cestovní zdravotní pojištění.
14. Podmínky, za nich lze uvažovat o odpovědnosti státu za škodu způsobenou státem porušením unijního práva, shrnul Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2024, sp. zn. 30 Cdo 3909/2023.
15. Nejvyšší soud se přihlásil o k obecně platnému principu, že za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb. zásadně nelze považovat zákonodárnou činnost, neboť nejde o výkon státní moci ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Současně Nejvyšší soud vysvětlil, že tento obecný závěr se neuplatní v případě škody (a také nemajetkové újmy) způsobené porušením unijního práva a v případě spojených odpovědnostních nároků vůči státu, jelikož ty vycházejí z unijního práva samého. Dle Nejvyššího soudu nelze směšovat odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a odpovědnost státu za porušení unijního práva, neboť jde o vzájemně oddělené systémy. 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, přiměřené použití zákona č. 82/1998 Sb. však nemůže vést k omezení hmotněprávních oprávnění založených unijním právem.
16. Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí znovu připomenul (viz také 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 SDEU. Existenci náhrady škody jako institutu plynoucího z unijního (tehdy komunitárního) práva vyvodil SDEU již v rozsudku ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 Francovich a Bonifaci proti Italské republice. SDEU 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 věcí 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 SDEU 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, Francovich a Bonifaci 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, Gerhard Köbler, a jsou konstruovány následovně:

- 1) 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;
 - 2) 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 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). Východiskem 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);
 - 3) 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
17. Všechny tři podmínky (porušení unijního právního předpisu přiznávajícího práva jednotlivci, dostatečně závažné porušení, příčinná souvislost mezi porušením právního předpisu a škodou)

Shodu s prvopisem potvrzuje M.M.

přítom 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, Hedley Lomas, 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 Francovich, bod 43, nebo též např. rozsudek SDEU ze dne 9. 11. 1983, ve věci 199/82, San Giorgio, 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 Francovich; 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).

18. V poměrech tuzemské právní úpravy výše uvedené dle Nejvyššího soudu 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. Tento závěr se potom uplatní i tehdy, pokud k porušení unijního práva došlo legislativní činností, a to i přes to, že normotvornou činnost nelze ve smyslu zákona 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). I přes výjimku, kterou v kontextu zákona č. 82/1998 Sb. představuje legislativní 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. Zákon č. 82/1998 Sb. se tedy 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.
19. Při aplikaci shora uvedených judikатурních závěrů Nejvyššího soudu na projednávanou věc dospěl odvolací soud k závěru, že předpoklady odpovědnosti státu za škodu vzniklou přijetím novely č. 274/2021 Sb. je dána.
20. Skutečnost, že došlo k porušení práva EU (jako první podmínky odpovědnosti státu) potvrzuje i důvodová zpráva k ozdravné novele, ve které se výslovně uvádí, že právní úprava po přijetí novely č. 274/2021 Sb. je v rozporu s právem na svobodu podnikání. Před přijetím novely č. 274/2021 Sb. 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 č. 274/2021 Sb. nebylo. Novela je v rozporu s evropským právem, a to i se základními 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M.M.

Novela č. 274/2021 Sb. dle důvodové zprávy narušila legitimní očekávání komerčních pojišťoven (tedy i žalobkyně) a cizincům odebrala právo zvolit si zdravotní pojištění dle jejich preferencí. 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.

21. Také druhá a třetí podmínka, tj. vznik škody v podobě ušlého zisku (nikoli ovšem tvrzená skutečná škoda) a existence příčinné souvislosti mezi přijetím novely č. 274/2021 Sb. a vznikem škody, byly rovněž v projednávaném případě splněny. Za ušlý zisk je považována pouze újma, jež poškozenému vznikla tím, že v důsledku škodní 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 (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 5171/2008). 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 (viz např. rozsudky 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). 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. 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 k bezprostřednímu dosažení zisku, ale které se následně projeví v podnikatelském výsledku jako takovém (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2022, sp. zn. 30 Cdo 2358/2021).
22. Žalobkyně prokázala (viz výroční zpráva za rok 2020, tedy poslední celý rok, který nebyl zasažen účinností novely č. 274/2021 Sb., a další výroční zprávy), že v dotčeném segmentu pojištění cizinců měla v době před schválením novely č. 274/2021 Sb. 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. Námitku žalované, že žalobkyně mohla v činnosti pokračovat i přes účinnou právní úpravu odvolací soud nepovažuje za relevantní. Znemožněním podnikání v daném segmentu pojištění tak žalobkyni vznikla škoda v podobě ušlého zisku.

23. 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 práva 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. Lze proto na základě všeho výše uvedeného uzavřít, že všechny předpoklady odpovědnosti státu za škodu způsobenou žalobkyni přijetím novely č. 274/2021 Sb. a porušením unijního práva byly v projednávané věci splněny a základ nároku na náhradu škody na zisku ušlém za dobu účinnosti novely č. 274/2021 Sb. je dán.
24. Jiná je však situace, co se týče tvrzené škody, která měla vzniknout snížením hodnoty části závodu. Žalobní konstrukce vychází z toho, že žalobkyně v důsledku novely č. 274/2021 Sb. ztratila svůj podíl na trhu a již se jí nepodaří jej obnovit. Této úvaze nelze bez dalšího přisvědčit, stejně tak nelze bez dalšího klást nemožnost vrátit se na stejný podíl na trhu do příčinné souvislosti s novelou č. 274/2021 Sb. Jak je uvedeno v posudku, který sama žalobkyně předložila, po přijetí ozdravné novely vstoupily na trh zdravotního pojištění cizinců další dvě pojišťovny, což také může mít vliv a tržní podíl žalobkyně. Výše této skutečné škody tak, jak ji vyčíslil předložený posudek, pak vychází především z domněnek a předpokladů, které se z posudku nejvíce dostatečně podložené, a zůstávají tak pouze v rovině spekulativních předpokladů o budoucím vývoji situace na trhu. Především však není jasné, k jakému okamžiku by tato škoda měla vzniknout. Pokud by škoda měla vzniknout přímo žalované, nebylo by tvrzenou škodu možno určit dříve než k okamžiku realizace prodeje předmětné části závodu, do doby realizace prodeje nelze učinit závěr, že škoda vznikla, teprve při prodeji části závodu by bylo možno zkoumat, zda byl prodej uskutečněn za cenu nižší, než by mohla být, pokud by do podnikání žalované nebylo zasaženo novelou č. 274/2021 Sb.
25. Přisvědčit zatím ale nelze ani výši škody, která byla ve znaleckém posudku vypočtena jako škoda na ušlém zisku za dobu účinnosti novely č. 274/2021 Sb. Soud prvního stupně ve vztahu ke zjištění výše ušlého zisku žalobkyně především pochybil, pokud se spokojil jen s posudkem předloženým žalobkyní, aniž by zpracovatele posudku vyslechl a dal žalované možnost uplatnění námitek. Již tato vada je sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Z posudku vyplývá, že pracuje se zvyšujícím se počtem cizinců, kteří by byli u žalobkyně pojištěni, což dává do souvislosti s příchodem ukrajinských uprchlíků, k tomu žalovaná namítala, že za ně hradil pojistné stát. Soud prvního stupně se touto námitkou nijak nezabýval. Odvolací soud připomíná, že pokud by žalobkyně žádala za dobu účinnosti novely č. 274/2021 Sb. zisk ve vyšší výši, než byl zisk doložený za období předchozí, musela by postavit najisto, že by k takovému navýšení zisku došlo, nestačí pouze hypotetická úvaha, že by se tak mohlo stát.
26. Odvolací soud z uvedených důvodů rozsudek soudu prvního stupně dle § 219a odst. 2 o.s.ř. zrušil. Na soudu prvního stupně tedy dále bude, aby žalobkyni, pokud bude stále tvrdit, že ušlý zisk za dobu účinnosti novely č. 274/2021 Sb. by byl vyšší než v době před její účinností, vyzval k doplnění tvrzení a označení důkazů dle § 118a odst. 1 a 3 o.s.ř. ohledně toho, že by v rozhodném období pojištění uzavřela s vyšším počtem cizinců. V závislosti na tom, pak doplní dokazování, je otázkou, zda ke stanovení výše ušlého zisku postačí posudek předložený žalovanou. To bude rovněž záviset na tom, jaké námitky vznesе žalovaná, nelze vyloučit, že se soud neobejde bez revizního znaleckého posudku. K tomu odvolací soud připomíná, že soud nesmí ve smyslu § 127 odst. 1 věty čtvrté o.s.ř. upustit od výsledku znalce a spokojit se pouze 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 (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 21 Cdo 2458/2009). V novém rozhodnutí soud prvního stupně přesně a jasně vyloží, jaká učinil skutková zjištění a na základě jakých důkazů tak, aby bylo zřejmé, jak ke svým závěrům dospěl a jak se vypořádal

s jednotlivými námitkami žalované. Rovněž neopomene rozhodnout i o nákladech odvolacího řízení (§ 224 odst. 3 o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí není dovolání přípustné (§ 238 odst. 1 písm. k/ o.s.ř.).

Praha 30. dubna 2025

JUDr. Irena Nosková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M.M.