



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jiriny Jislové a soudkyň JUDr. Zoji Dvořákové a Mgr. Aleny Jedličkové ve věci

žalobkyně: **HAMUŠKY PAPUŠKY s. r. o.**, IČO 07324316
sídlem Nové sady 988/2, 602 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Davidem Zahumenským
sídlem tř. Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **ČR - Ministerstvo vnitra**, IČO 00007064
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o náhradu škody,

k odvolání žalobkyně proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 18. května 2022, č. j. 16 C 32/2022-33,

takto:

- I.** Rozsudek soudu prvního stupně se **potvrzuje**.
- II.** Žalobkyně je povinna zaplatit žalované náklady odvolacího řízení ve výši 600 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Shora uvedeným rozsudkem soud prvního stupně žalobu o zaplacení částky 279 280 Kč s příslušenstvím, ve výroku uvedeným, zamítl a žalobkyni uložil povinnost zaplatit žalované náklady řízení ve výši 900 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku. Takto rozhodl o žalobě, v níž

Shodu s prvopisem potvrzuje Vladimíra Kantorová.

žalobkyně uvedla, že se zabývá prodejem potravin, zejména z Francie, a domáhá se náhrady škody ve výši výše uvedené s příslušenstvím za omezení podnikání v souvislosti s krizovými opatřeními vydanými kvůli koronavirové pandemii. V období od 14. 3. 2020 do 17. 5. 2020 bylo podnikání žalobkyně omezeno na základě Usnesení vlády České republiky přijatých podle Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění zákona č. 300/2000 Sb., a zák. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Usnesení vlády ČR nejprve zakázala maloobchodní prodej na tržnicích, poté bylo konání farmářských a ostatních venkovských trhů a tržišť výslovně umožněno, nadále na nich ale byl vydán příkaz, například „neprodávat potraviny výlučně určené k bezprostřední konzumaci“ a „prodávat zboží bez možnosti ochutnávky nebo konzumace potravin“, čímž byla žalobkyně ve svém podnikání omezena. Někde v důsledku přijatých proti epidemiologických opatření nemohla prodávat vůbec. Svůj nárok žalobkyně opírá o § 36 odst. 1 krizového zákona, eventuálně o čl. 11 odst. 4 Listiny, čl. 26 odst. 1, 2 Listiny ve spojení s čl. 36 odst. 3 Listiny. Žalobkyně měla v březnu 2020 dodávat zboží, například na trhy v Brně či v Praze, dále pak například na tyto akce: 11. 3. 2020 Zařij Balkán, 12. 3. 2020 Vítání jara na Brumlovce, 14. 3. 2020 Street food, 17. 3. 2020 Trhy na Brumlovce, Farmářské trhy v Moravanech dne 25. 4. a 23. 5. 2020. Podle názoru žalobkyně jsou dány všechny předpoklady pro vznik škody i pro jejich náhradu. Mezi státem vydanými krizovými opatřeními a vzniklou škodu spočívající v ušlém zisku žalobkyně je příčinná souvislost. Škodu žalobkyně vyčíslila jako rozdíl v tržbách za období od března do května 2019 (298 690 Kč), když žalobkyně mohla bez omezení prodávat, a období od března do května 2020 (19 410 Kč), kdy z důvodu krizových opatření prodávat na tržnicích nemohla. Žalobkyně navrhla zpracování znaleckého posudku znalcem z oboru ekonomika, který by se na základě účetní dokumentace vyjádřil k výši škody, která byla žalobkyni v důsledku krizových opatření způsobena. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby, když uvedla, že z § 36 krizového zákona vyplývají předpoklady odpovědnosti státu za škodu, tyto však v projednávané věci nejsou naplněny, § 36 nedopadá na krizová opatření vlády, které jsou právním předpisem. V režimu krizového zákona je nahraditelná pouze věcná škoda, nikoliv ušlý zisk. Žalobkyně odvozuje výši nárokované škody od výše tržeb, kterých měla podle své úvahy hypoteticky dosáhnout v měsících březnu až květnu 2020, nikoliv od očekávaného zisku, přičemž nijak nereflktuje náklady spojené se získáním produktu a jeho propagací. Žalobkyně obchoduje, mimo jiné, s trvanlivými potravinami, tudíž jí nebrání v tom, tyto potraviny prodat dodatečně. Srovnání tržeb navíc žalobkyně provádí z prodejů na trzích v centru Brna a v malé obci Moravany. Žalobkyně navíc nezohlednila, do jaké míry by byla její podnikatelská činnost postižena pandemií koronaviru i bez přijetí krizových opatření vlády České republiky. Mezi tvrzenou škodou a krizovými opatřeními není dána příčinná souvislost. Akcentovala, že ustanovení § 36 krizového zákona cílí na náhradu škody způsobené osobám v důsledku krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétní osobě nebo skupině osob. Pojem „věcná škoda“ podle krizového zákona je nutno vykládat jako škodu, vzniklou výhradně poškozením, zničením, ztrátou nebo odcizením věci. Nejedná se tak o škodu ve smyslu obecného pojmu škody podle občanského zákoníku, která by zahrnovala jakoukoliv ztrátu na jmění, včetně ušlého zisku.

2. Žalobkyně v průběhu jednání upřesnila, že náhradu škody požaduje za období od 14. 3. 2020, tedy za období, kdy bylo podnikání žalobkyně omezeno na základě krizových opatření vlády (nikoliv za období, kdy bylo podnikání žalobkyně omezeno na základě Mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví. Soud prvního stupně vyšel z toho, že mezi stranami není sporu o tom, že žalobkyně je právnickou osobou, předmětem její činnosti je mimo jiné prodej potravin, zejména z Francie, které dodává na trhy. Podnikání žalobkyně bylo omezeno na základě usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020 č. 208 ze dne 30. 4. 2020, č. 493 a ze dne 23. 4. 2020 č. 453.
3. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že není důvod k tomu, aby zadal znalecký posudek znalcem z oboru ekonomika, neboť žaloba není důvodná.

4. Při svém rozhodnutí vycházel z následujícího závěru o skutkovém stavu, tj. že žalobkyně jako právnická osoba podniká v oblasti prodeje potravin na tržnicích. V roce 2020 bylo její podnikání omezeno, neboť v důsledku koronavirové pandemie stát vydal krizová opatření, která mimo jiné zakazovala maloobchodní prodej na tržnicích. Poukázal na to, že podle § 36 odst. 1 krizového zákona platí, že stát je povinen nahradit škodu způsobenou právnickým 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. Podle § 36 odst. 4 pak náhradu poskytne ten orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, při němž, anebo v jehož důsledku vznikla škoda či újma.
5. Soud prvního stupně neuznal přesvědčení žalobkyně o tom, že žalobkyni byla způsobena škoda a poukázal v této souvislosti na usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl ÚS 10/20, v němž bylo uvedeno, že krizová opatření přijatá podle krizového zákona mohou mít v závislosti na svém obsahu různou právní povahu, ať už se jedná o právní předpis, individuální rozhodnutí, či jiný typ zásahu. Ústavní soud mimo jiné uvedl, že v případě krizových opatření, v nichž jde o „*obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičnimi znaky, a vztahuje se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů*“, mají tato krizová opatření materiálně charakter právního předpisu. Ústavní soud dále ve svém rozhodnutí ÚS 7/2020 dospěl k závěru, že usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020 č. 274 (které se týkalo omezení konání zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků), není opatřením obecné povahy. Obecně totiž platí, že podle § 8 krizového zákona se rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1, téhož zákona, zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhlášují se stejně jako zákon. Ústavní soud navíc uvedl, že: „*akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje ke jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud dospěl k závěru, že uvedený akt má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupříkladu jako opatření obecné povahy*“. Krizový zákon výslovně nestanoví, že opatření vlády vydané podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona je svou formou opatřením obecné povahy a z tohoto důvodu je zapotřebí, aby Ústavní soud přistoupil k materiálnímu hodnocení tohoto opatření vlády. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření se vztahuje na celé území České republiky, tudíž neobsahuje konkrétnost předmětu regulace. Věcný rozsah regulace se vztahuje na blíže neurčený počet osob, avšak věcný rozsah zůstává vymezen prostřednictvím tříd definičních znaků a nikoli výčtem jejich prvků. Navíc je úprava omezena na určitý časový úsek. Podle Ústavního soudu „*je nutné přiblídnout (práve) především ke obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového a věcného. Za abstraktní lze považovat i vymezení okruhu adresátů, dopadá-li na blíže neurčený počet (resp. druhově určených a všech) členů zastupitelstev územních samosprávných celků*.“ Z výše uvedených důvodů tak krizová opatření nemohou být považována za opatření obecné povahy ani z formálního, ani z materiálního hlediska. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů dospěl Ústavní soud k závěru, že „*napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zák. o Ústavním soudu*“.
6. Soud prvního stupně dále uvedl, že náhrada poskytovaná státem podle § 36 krizového zákona se týká škody způsobené jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřené vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám. Smyslem zákona je odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti (provádění) složek státu provádějících krizová opatření, při uložení poskytnutí věcných prostředků nebo při cvičeních realizovaných podle krizového zákona. Tento závěr pak podporuje i 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. 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 neurčitěmu okruhu osob přijatým obecně závazným právním předpisem při řešení krizového stavu. Proto soud ve shodě s argumentací žalované dospěl k závěru, že nárok žalobkyně na náhradu škody podle § 36 odst. 1 krizového zákona není důvodný. Dále poukázal na to, že neshledal v tomto případě ani žádný jiný právní důvod odpovědnosti státu k náhradě uplatněné škody spojené s výkonem veřejné moci státu. Tento právní důvod nemůže být spatřován ani v obecných právních normách (ve vztahu ke krizovému zákonu) představovaných zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnostech, ve znění pozdějších předpisů nebo zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

7. Soud prvního stupně uzavřel, že žalobkyně požadovala náhradu škody podle § 36 krizového zákona, podle kterého je stát povinen nahradit škodu způsobenou fyzickým a právními osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními. Krizová opatření ve smyslu tohoto ustanovení však na rozdíl od usnesení vlády, kterými bylo podnikání žalobkyně omezeno, směřují vůči konkrétním subjektům, kterým byla způsobena věcná škoda při realizaci krizových opatření. V projednávaném případě nepochybně došlo k výraznému omezení možnosti podnikání žalobkyně, avšak stalo se tak na základě usnesení vlády, která mají povahu obecně závazného právního předpisu, který směřuje vůči předem neurčitěmu okruhu osob, které mu stanoví právní povinnosti, přičemž každá osoba, která se ocitne v určitém usnesení vlády v předpokládaném postavení, se bude muset nastaveným pravidlům podřídit. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žalobkyni nelze přiznat náhradu za škodu, která jí vznikla v souvislosti s plněním povinností založených právním předpisem a zároveň nelze uložit státu povinnost takovou škodu nahradit. Z uvedených důvodů proto žalobu zamítl a o nákladech řízení rozhodl podle § 142 odst. 1 o. s. ř.
8. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně odvolání, jímž se domáhala toho, aby rozsudek soudu prvního stupně byl změněn tak, že žalobě bude v plném rozsahu vyhověno, v doplnění pak navrhl, aby rozsudek soudu prvního stupně byl zrušen a věc vrácena soudu prvního stupně k dalšímu řízení. V obsáhlém odvolání mimo jiné, poukázala na jazykový výklad § 36 odst. 1 krizového zákona pak na úmysl zákonodárce a smysl tohoto zákona. V této souvislosti žalobkyně zdůraznila, že pokud se jednalo o omezení podnikání žalobkyně v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem a krizovými opatřeními, které stát přijal k řešení pandemie, je žalobkyně v postavení zvláštní oběti a má nárok na náhradu škody. Poukázala na to, že přestože v žalobě i ve svém vyjádření poukázala na odborné články a publikované názory, soud se s těmito nevyočádal. Soud neodkazuje na žádné zdroje a nevysvětluje, proč nelze ze žalobkyní uváděných zdrojů vycházet. Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné. Poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020 ve věci žalobce O. D., kdy byla zrušena mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020. S ohledem na obsah rozsudku, jakož i ke změně právního režimu opatření z režimu krizového zákona na režim zákona o ochraně veřejného zdraví poukázal žalobce na to, že pokud i exekutiva měnila povahu opatření proto, že se obávala náhrady škody podle krizového zákona, pak i exekutiva očekávala, že za krizové opatření, která přijímala v roce 2020 bude možné požadovat náhradu škody. Dále poukázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 106/2020 i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2021, č. j. 6 A 141/2020-90 a dále na vyjádření je ministryně Benešové ze dne 5. 5. 2020. Dále pak poukázala i na usnesení ÚS ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. II ÚS 71/06 a opětovně všech vyjádření ministryně Benešové, jakož i JUDr. Karla Havlíčka a z podrobných důvodů, které uvedl návrhl, jak výše uvedeno.
9. K odvolání žalobce se vyjádřila žalovaná strana a navrhl, aby rozsudek soudu prvního stupně byl potvrzen napadeného rozsudku jako zcela věcně správného, když v podrobném vyjádření vyvracela vývody odvolání a zdůraznila, že

§ 36 odst. 1 krizového zákona nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou (samotným) přijetím krizových opatření, jelikož stát v obecné rovině nenese právní odpovědnost ze normotvorbu a za chování osob, které dodržují právní předpisy. Díkce ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona jednoznačně uvádí, že stát je povinen nahradit škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními „prováděnými podle tohoto zákona“, to je při aktivní činnosti orgánů státu provádějících krizová opatření. Vydávání krizových opatření (s povahou právních předpisů), tedy exekutivní normotvornou činnost, však nelze považovat za provádění krizových opatření. Podle názoru žalované pro založení odpovědnosti státu nestačí pouhé přijetí krizového opatření, ale škoda musí vzniknout při další aktivní a faktické činnosti krizových orgánů státu (tedy při provádění krizového opatření). Z hlediska odpovědnosti státu za škodu, podle výše uvedeného ustanovení, je zásadní rozlišovat právní povahu krizových opatření. Odvolatelka se tak ztotožňuje se závěry soudu prvního stupně, když současně odkazuje na usnesení Ústavního soudu pod sp. zn. IV ÚS 2687/21 ze dne 9. 11. 2021. Dále pak uvedla, že nesouhlasí s právní konstrukcí žalobce, když žalobce nárok na náhradu škody konstruuje od čl. 11 odst. 4 LZPS a náhrady za nucené omezení vlastnického práva, neboť, jak je opět ze znění nálezu Ústavního soudu pod sp. zn. Pl ÚS 20/21 ze dne 7. 12. 2021 zjevné, tato práva mají jiný charakter. Žalovaná akcentovala, že obecná odpovědnost státu za normotvorbu (tím spíše, pokud ani není namítána protiprávnost) není v tomto případě dána s ohledem na gramatický, systematický i logický výklad, jak jej žalovaná obšírně představila ve svém vyjádření k žalobě. V posuzovaném případě nelze z § 36 krizového zákona vyvozovat právo na náhradu škody způsobené krizovým opatřením normativní povahy, u kterého nebyla shledána nezákonnost. Co se týká námitky, že tehdejší exekutiva měla za to, že za krizová opatření, která přijímala v roce 2020, bude možné požadovat náhradu škody, tak v této souvislosti žalovaná uvádí, že výklad zákona ministrem není závazný druh výkladu, a na to, že žalobcem přednesený výrok bývalé ministryně, jednak sám hovoří o „různých spekulacích“ a „nejednoznačných výkladech“. Ve vztahu k námitce o ovlivnění soudcovského stavu, výroky bývalá ministryně spravedlnosti Benešové z roku 2020 a porušení práva na spravedlivé projednání věci, pak má žalovaná za to, že jde čistě spekulativní tvrzení. Konečně ještě žalovaná poukázala na recentní judikaturu Městského soudu v Praze, který ve svém rozsudku pod č. j. 23 Co 40/2020-93 ze dne 23. února 2022 posuzoval nárok na náhradu škody, která měla v daném případě žalobci vzniknout v souvislosti s usnesením vlády č. 194 a navazujícími krizovými opatřeními vlády. Závěrem pak ještě uvedla, že není pasivně legitimovanou organizační složkou státu.

10. Odvolací soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání podle § 214 odst. 3 o. s. ř. a § 211 o. s. ř., kdy s tímto procesním postupem účastníci souhlasili. Poté přezkoumal rozsudek soudu prvního stupně, jakož i řízení ve věci předcházející (§ 212, § 212a o. s. ř.) a dospěl k závěru, že odvolání není opodstatněné.
11. Soud prvního stupně si pro své rozhodnutí opatřil dostatečný skutkový podklad, provedené důkazy správně hodnotil ve smyslu ustanovení § 132 o. s. ř. a nepochybil ani v právním posouzení věci, jestliže o žalobě rozhodl záporně. Odvolací soud se s jeho rozhodnutím zcela ztotožňuje a pro stručnost svého odůvodnění proto odkazuje na pregnantní odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně. V posuzované věci není pochyb o tom, že žalobkyně se domáhá náhrady poskytované státem podle § 36 krizového zákona a jde tedy o odpovědnost státu za konkrétní činnost vůči konkrétní osobě. Jde tedy o odpovědnost státu za konkrétní činnost vůči konkrétní osobě a v důsledku toho 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. Soud prvního stupně se dále správně zabýval i tím, zda zde není jiný právní důvod odpovědnosti státu k náhradě uplatněné škody spojené s výkonem veřejné moci a nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že tomu tak není. Odvolací soud proto rozsudek soudu prvního stupně jako zcela věcně správný podle § 219 o. s. ř., potvrdil, neboť nebyly naplněny tvrzené odpovědnostní předpoklady za škodu, která měla

vzniknout žalobkyni. Na závěr ještě odvolací soud podotýká, že neshledal, že by došlo v postupu soudu prvního stupně k zatížení řízení vadou, na kterou upozorňovala žalovaná i ve svém vyjádření k odvolání, neboť v této věci došlo k výraznému omezení možnosti podnikání žalobkyně, a to jen v důsledku usnesení vlády, která mají povahu obecně závazného právního předpisu, který směřuje vůči předem neurčitému okruhu osob, kterému stanoví právní povinnosti, přičemž každá osoba, která se ocitne v určitém, usnesením vlády, předpokládaném postavení se bude muset nastaveným pravidlům podřídit, jak správně uvedl soud prvního stupně.

12. Výrok o náhradě nákladů odvolacího řízení vychází z § 224 odst. 1 ve spojení s § 142 odst. 1 o. s. ř., a úspěšné žalované byla přiznána náhrada nákladů odvolacího řízení ve výši 600 Kč (§ 151 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.) dvojnásobek režijního paušálu (vyjádření k odvolání s přípravou).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat dovolání ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí k Nejvyššímu soudu České republiky prostřednictvím soudu prvního stupně, avšak jen za podmínek uvedených v § 237 o. s. ř.

Praha 22. listopadu 2022

Mgr. Jiřina Jislová v. r.
předsedkyně senátu