



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Dany Slavíkové a soudců JUDr. Tomáše Vejnar a Mgr. Adély Kaftanové ve věci

žalobkyně: **King's casino a. s.**, IČO 26366673
sídlem Rozvadov 7, 348 06 Rozvadov
zastoupená advokátem JUDr. Petrem Zákouckým, LL. M.
sídlem V Celnici 1034/6, 110 00 Praha 1

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

o zaplacení náhrady škody s příslušenstvím, o odvolání žalobkyně proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 16. února 2022 č. j. 18 C 56/2021-93

takto:

- I. Rozsudek soudu prvního stupně **se potvrzuje**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

Odůvodnění:

1. Shora v záhlaví označeným rozsudkem soud prvního stupně zamítl žalobu na zaplacení náhrady škody ve výši 300 000 USD, 152 018,42 EUR a 7 830 886,31 Kč se zákonným úrokem z prodlení z těchto částek za dobu od 21. 6. 2021 do zaplacení (výrok I.) a žalobkyni uložil povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení v částce 900 Kč ve lhůtě 3 dnů od právní moci rozsudku (výrok II.).

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Hrdličková.

2. Žalované částky představují skutečnou škodu, která měla být žalobkyni způsobena krizovými opatřeními vydanými státem v období od 8. 10. 2020 do 28. 1. 2021 (usnesení vlády České republiky č. 399/2020, 400/2020, 407/2020, 432/2020, 447/2020, 465/2020, 477/2020, 498/2020, 511/2020, 533/2020, 596/2020, 16/2021, 23/2021 a 31/2021 Sb.), neboť tato omezovala provoz kasin provozovaných žalobkyní. Škoda žalobkyni vznikla jednak z důvodu zrušení pokerového turnaje World Series of Poker Europe, který se měl konat 13. 10. až 2. 11. 2020 v kasin žalobkyně na Rozvadově, kdy takto vzniklou škodu představují náklady vynaložené na poplatek za licenci (300 000 USD), srážkové daní (778 366 Kč) a odvedeného DPH (1 471 113 Kč). Dále pak žalobkyni vznikla škoda v podobě nákladů vynaložených na údržbu hracích automatů (163 519,40 Kč), vynaložením zbytečných mzdových nákladů (315 480,17 Kč a 2 602 407,74 Kč) a zmařenou investicí do turnaje European Poker Tour (2 500 000 Kč a 152 018,42 EUR).
3. Ve skutkové rovině není mezi účastníky sporu o tom, že krizovými opatřeními vydanými státem v období od 8. 10. 2020 do 28. 1. 2021 byl omezen provoz kasin provozovaných žalobkyní, a to tak, že jejich provoz byl zakázán od 9. 10. do 2. 12. 2020 a od 18. 12. 2020 do 14. 2. 2021. Nesporným je i to, že žalobkyně uplatnila svůj nárok předběžně u žalované dne 31. 3. 2021 s negativní reakcí od žalované ze dne 9. 6. 2021. S ohledem na níže rozvedený právní názor soud prvního stupně zamítl návrh na provedení důkazů specifikovaných pod bodem 4. odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť tyto byly navrženy k prokázání škody, která měla žalobkyni v důsledku krizových opatření vzniknout.
4. Po stránce právní soud prvního stupně věc posoudil v režimu krizového zákona, vycházející z ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona, vycházející přitom zejména ze závěrů vyjádřených Ústavním soudem. Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2020 sp. zn. PL ÚS 10/20 uvedl, *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 v tomto rozhodnutí mimo jiné uzavřel, že v případech krizových opatření, v nichž jde o „obecnou regulaci, která upravuje svůj předmět a subjekty definičními 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 (Pl. ÚS 7/2020) dospěl k závěru, že usnesení vlády ze dne 23. 3. 2020, č. 274 (které se týkalo omezení konání zasedání zastupitelstev územních samosprávních 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 vyhledávají se stejně jako zákon. Ústavní soud navíc uvádí, že: „akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k 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 svojí 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 přiblížit (právě) především k 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 samosprávních 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*

5. Soud prvního stupně učinil výklad ustanovení § 36 krizového zákona (bod 9 odůvodnění). Uzavřel, že 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. Na straně žalobkyně nepochybně došlo k výraznému omezení možnosti podnikání, stalo se tak však na základě usnesení vlády, která mají povahu obecně závazného právního předpisu, směřují vůči předem neurčitěmu okruhu osob, kterému stanoví právní povinnosti, přičemž každá osoba, která se ocitne v určitém v usnesení vlády předpokládaném postavení, se bude muset nastaveným pravidlům podřídit. Na základě této úvahy soud prvního stupně žalobu zamítl.
6. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení odůvodnil ustanovením § 142 odst. 1 o. s. ř., když procesně úspěšně žalované přiznal nárok na náhradu nákladů, jež jsou představovány (ve smyslu § 151 odst. 3 o. s. ř. a § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015) paušální náhradou po 300 Kč za celkem 3 úkony dle § 1 odst. 3 citované vyhlášky, a to za písemné vyjádření k podané žalobě, přípravou a účastí u soudního jednání.
7. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně včasné odvolání. Zásadní vada rozhodnutí spočívá v tom, že na základě nesprávného výkladu ve směru jazykovém, systematickém, historickém i teleologickém, soud dospěl k závěru, že krizové opatření, které je „právním předpisem“, nemůže založit odpovědnost státu za škodu podle § 36 odst. 1 krizového zákona. Na základě nesprávného právního posouzení pak soud prvního stupně v dalším rezignoval na zjištění skutkového stavu věci a jednotlivých okolností posuzovaného případu. Na podporu své argumentace odkázal na nález Ústavního soudu ve věci IV. ÚS 2687/21 ze dne 9. 11. 2021 a sp. zn. Plénum ÚS 20/20 ze dne 16. 6. 2020. Ústavní soud v dané věci obiter dictum uvedl, že § 36 odst. 1 krizového zákona nepředstavuje zákonné ustanovení, při jehož výkladu by bylo možno si vystačit jen s jazykovým výkladem. Je proto na obecných soudech, aby zohlednily úmysl zákonodárce, historické okolnosti přijetí krizového zákona, systematické souvislosti přijaté úpravy (zda, příp. do jaké míry má § 36 odst. 1 krizového zákona představovat v právním řádu jinak nezakotvenou náhradu „škody“ způsobené přímými důsledky právního předpisu) a vyložili zákon racionálním způsobem s ohledem na jeho znění. Neodůvodněným a zužujícím výkladem ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona soud dospěl k závěru, který zkracuje práva poškozených osob a neoprávněně zužuje rozsah odpovědnosti státu. Odvolatel podrobně rozvedl své úvahy o pochybení státu, jak v jazykovém a systematickém výkladu § 36 krizového zákona, tak v historickém a teleologickém výkladu. Napadený rozsudek představuje intenzivní zásah do ústavních práv žalobce a neobstojí v širším společensko-právním diskursu. Právní závěr soudu o „neodpovědnosti“ státu za právní předpisy je irelevantní, protože dotčená krizová opatření jsou smíšenými právními akty, resp. akty individuální povahy. Soud v každém případě neprovedl materiální posouzení dotčených opatření. Citovaná judikatura Ústavního soudu, na kterou poukazuje, je již překonána. Na základě uvedeného, s ohledem na skutečnost, že položky nárokováné škody jsou v žalobě spolehlivě a vyčerpávajícím způsobem vyčísleny a doloženy, navrhl, aby rozsudek soudu prvního stupně byl změněn a žalobě v plném rozsahu vyhověno, pro případ nemožnosti pak alternativně, aby byl zrušen a věc vrácena soudu prvního stupně k dalšímu řízení.
8. Žalovaná navrhl potvrzení napadeného rozsudku jako věcně správného. Zdůraznila, že dotčená krizová opatření jsou právními předpisy (jedná se o výsledky normotvorby), přičemž stát v obecné rovině nese právní odpovědnost za normotvorbu, za obsah právních předpisů a za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právními předpisy. V uvedeném smyslu ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou (samotným) přijetím krizových opatření. 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“, tj. 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. Pro založení odpovědnosti státu nestačí pouhé přijetí krizového opatření, ale škoda musí vzniknout při další aktivní a faktické činnosti krizových orgánů (tedy při provádění krizového opatření). V obecné rovině žalovaná souhlasí s žalobkyní, že dotčená usnesení vlády jsou organizačním opatřením ve smyslu § 2 písm. c) krizového zákona („krizovým opatřením je organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob“). Samotnou existenci krizového opatření (tj. vydání usnesení vlády) však nelze považovat za jeho provádění.

9. Odvolací soud na základě podaného odvolání přezkoumal napadený rozsudek podle ust. § 212 a § 212a odst. 1 a 5 o.s.ř., a dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
10. Skutkový stav, jak byl soudem I. stupně zjištěn, odpovídá výsledkům provedeného dokazování a představuje dostatečný podklad pro rozhodnutí ve věci. Se stěžejním právním posouzením, které učinil soud I. stupně v napadeném rozsudku, odvolací soud rovněž souhlasí.
11. V judikatuře panuje shoda na tom, že v případě nároků na náhradu škody způsobené právním předpisem (výsledkem legislativní činnosti), nelze zákon č. 82/1998 Sb. aplikovat (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007 sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011 sp. zn. 25 Cdo 1210/2009). Soud prvního stupně postupoval správně, když nárok žalobce posoudil z hlediska možné odpovědnosti za škodu dle § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a jeho závěr, že na nároky na náhradu škody, které žalobce uplatnil, § 36 odst. 1 krizového zákona nedopadá, je správný. Krizový zákon byl, jak plyne z jeho důvodové zprávy, přijat především jako legislativní reakce na ničivé povodně, které postihly Českou republiku (zejména Moravu) v roce 1997, během nichž se ukázalo, že v právním řádu absentuje adekvátní zakotvení právních a dalších podmínek pro provádění záchranných a likvidačních prací. Do zákona byl vložen i § 36, který upravuje náhradu škody, dle důvodové zprávy toto ustanovení vychází ze skutečnosti, že „noselem 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 cvičení složek integrovaného záchranného systému prováděných podle zákona“. Výkladem § 36 odst. 1 krizového zákona dle *ratia legis* tak nelze učinit jiný závěr než ten, že smyslem zákona je odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, při uložení poskytnutí věcných prostředků nebo při cvičeních dle krizového zákona. Takový výklad plně odpovídá zmíněnému historickému kontextu přijetí krizového zákona, kdy povodně (jakkoli rozsáhlé tak stále lokální) nevyžadovaly plošné utlumení všech aktivit, a nebylo přitom v možnostech zákonodárce předvídat, že krizový zákon bude aplikován i na situace, kdy hlavní (a do doby dostupnosti očkovací látky i jedinou) ochranou proti probíhající pandemii bude radikální plošné omezení sociálních kontaktů.
12. Dle § 36 odst. 1 krizového zákona tedy stát odpovídá pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, které mají individuální povahu a jsou zaměřené vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám. Nelze dovést odpovědnost státu za škody způsobené plošným omezením práv a svobod neurčitěmu okruhu osob přijetím plošně a všeobecně závazným krizovým opatřením.
13. Otázkou zda a případně za jakých podmínek existuje nárok na náhradu škody způsobené krizovým opatřením, u něhož nebyla shledána nezákonnost, se zabýval i Ústavní soud v usnesení ze dne 9. 11. 2021, IV. ÚS 2687/21, a dospěl k závěru, že právo na náhradu takové škody není ústavně

zaručeno, ústavní předpisy sice nebrání tomu, aby běžným zákonem zakotveno a chráněno bylo, dosud tomu ale tak není.

14. Uvedený výklad § 36 odst. 1 krizového zákona přitom není v rozporu ani s článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Je všeobecně známou skutečností, že Vláda ČR poskytla v rámci řady podpůrných programů podnikatelům (právníkům i fyzickým osobám) kompenzace ztrát, které jim v důsledku plošných omezení vznikly. Žalobce přitom tento aspekt vůbec nezohlednil, ani neuváděl, jaké kompenzace mu byly vyplaceny. Netvrdil, že by se stát při výplatě kompenzací dopustil vůči němu nějakého pochybení, nebo jej nějak diskriminoval.
15. Odvolací soud tak shledal nosné závěry rozsudku soudu prvního stupně správnými. Nebylo již třeba, tak jak uvedl soud prvního stupně, zabývat se výší tvrzené škody.
16. Z uvedených důvodů odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný dle § 219 o.s.ř. potvrdil včetně výsledku řízení odpovídajícího výroku o náhradě nákladů řízení.
17. O nákladech odvolacího řízení odvolací soud rozhodl dle § 224 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 142 odst. 1 o.s.ř. Žalovaná byla v odvolacím řízení plně úspěšná, náleží jí tedy dvě paušální náhrady nezastoupeného účastníka po 300 Kč dle § 151 odst. 3 o.s.ř. ve spojení s vyhláškou č. 254/2015 Sb., za vyjádření k odvolání a účast u jednání.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je možno podat dovolání ve lhůtě dvou měsíců ode dne jeho doručení k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím soudu I. stupně za podmínek uvedených v ust. § 237 o. s. ř.

Praha 3. listopadu 2022

JUDr. Dana Slavíková v. r.
předsedkyně senátu