



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Zachystalové a soudců JUDr. Michala Fridricha a JUDr. Ivy Zemanové ve věci

žalobkyně: **VESTAR GROUP a. s.**, IČO: 263 62 686
sídlem Rozvadov 7, 348 06 Rozvadov
zastoupená advokátem JUDr. Petrem Zákouckým, LL. M.
sídlem V Celnici 1034/6, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Česká republika - Ministerstvo vnitra**, IČO: 000 07 064
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

o zaplacení částky 6 569 220,26 Kč a 230 313,50 EUR s příslušenstvím,
k odvolání žalobkyně proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 16. února 2022, č. j. 18
C 57/2021-291,

takto:

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

Odůvodnění:

1. V záhlaví označeným rozsudkem soud prvního stupně zamítl žalobu o zaplacení částky 6 569.220,26 Kč a 230 313,50 EUR se zákonným úrokem z prodlení z těchto částek za dobu od 21. 6. 2021 do zaplacení jdoucím (výrok I.) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení ve výši 900 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok II.).

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Bartáková.

2. Rozhodl tak o žalobě, kterou se žalobkyně domáhala náhrady škody, která jí byla způsobena v období od 8. 10. 2020 do 28. 1. 2021 v důsledku usnesení vlády České republiky č. 399/2020, 400/2020, 407/2020, 425/2020, 432/2020, 447/2020, 465/2020, 477/2020, 498/2020, 511/2020, 533/2020, 596/2020, 16/2021, 23/2021 a 31/2021 (dále společně jako „krizová opatření“). Uvedla, že žádá nahradit skutečnou škodu podrobně vyčíslenou v žalobě, a to s odkazem na ust. § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále jen „krizový zákon“), neboť krizová opatření zakazovala, resp. omezovala provoz hotelu, restaurace, baru, bufetu provozovaných v prostorech kasin, které patří do stejné skupiny jako žalobkyně. Nárok žalobkyně u žalované uplatnila dne 31. 3. 2021, přičemž žalovaná přípisem ze dne 9. 6. 2021 poskytnout náhradu škody odmítla.
3. Žalovaná v průběhu řízení setrvala na zamítavém stanovisku sděleném žalobkyni před zahájením řízení s tím, že krizová opatření mají charakter právního předpisu a nelze uvažovat o aplikaci ust. § 36 krizového zákona, neboť toto ustanovení se vztahuje pouze na odškodnění opatření mající individuální povahu, která směřují vůči konkrétním subjektům. Dále uvedla, že podle krizového zákona je možné nahradit jen věcnou škodu vzniklou poškozením, zničením, ztrátou nebo odcizením věci. Zpochybnila i existenci příčinné souvislosti mezi škodou a přijatým krizovým opatřením s tím, že škoda vznikla v důsledku pandemie koronaviru SARS-CoV-2, popř. se jedná o náklady, které by žalobkyni vznikly i bez existence krizových opatření.
4. Soud prvního stupně vyšel z nesporných skutečností, že v důsledku krizových opatření, tj. označených usnesení vlády došlo k omezení provozu provozoven, které patří do stejné skupiny jako žalobkyně, a že žalovaná poskytnutí náhrady ve fázi před soudním řízením odmítla. Důkazy ve vztahu k existenci a výši škody zamítl.
5. Po právní stránce soud prvního stupně aplikoval ust. § 36 odst. 1, 4 krizového zákona a vycházel z výkladu právní povahy některých krizových opatření učiněného Ústavním soudem ČR (viz usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/2020) s tím, že krizová opatření, v nichž jde o obecnou regulaci, která upravují svůj předmět a subjekty definičními znaky, vztahují se na celé území České republiky a na neomezený počet subjektů, mají materiálně charakter právního předpisu, nikoliv formu opatření obecné povahy.
6. Soud prvního stupně uzavřel, že náhrada škody podle ust. § 36 krizového zákona se týká škody způsobené činností státu při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétnímu subjektu. V nyní posuzovaném případě je krizové opatření přijaté formou usnesení vlády plošným omezením konkrétních práv a svobod neurčitého okruhu osob, mající povahu obecně závazného právního předpisu a právní řád neumožňuje za tuto činnost státu odškodnění ani podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“). Proto soud žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, že náleží v řízení úspěšné žalované podle ust. § 142 odst. 1 o. s. ř. ve výši 900 Kč podle § 151 odst. 3 o. s. ř. a § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 o. s. ř. za 3 úkony po 300 Kč (písemné vyjádření k žalobě, příprava a účast na jednání soudu).
7. Proti rozhodnutí soudu prvního stupně žalobkyně podala včasné odvolání. Namítla, že soud prvního stupně učinil nesprávný výklad ust. § 36 odst. 1 krizového zákona. Odkázala na usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2687/21 a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20, která měla obdobná krizová opatření přijatá formou usnesení vlády za právní předpis svého druhu s tím, že není-li u takového krizového opatření namítána protiprávnost (nezákonnost), právo na náhradu škody dle Ústavního soudu nyní ústavně zaručeno, nicméně ústavní předpisy nebrání, aby běžný zákon takovou úpravu učinil. Odvolatelka uvedla, že krizová opatření byla vydána s odkazem na ust. §§ 5 a 6 krizového zákona a ust. § 36 odst. 1 krizového

zákonu výslovně uvádí, že stát má nahradit škodu způsobenou osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4 krizového zákona) prováděnými podle tohoto zákona. Soud prvního stupně zde učinil nepřijatelné zúžení rozsahu odpovědnosti státu tak, že odškodňuje jen škodu způsobenou krizovými opatřeními mající individuální povahu a zaměřenou vůči konkrétní osobě. Zdůraznil, že ve vztahu ke krizovým opatřením v ust. § 36 krizového zákona uvedený termín „prováděných podle krizového zákona“ je dle ní nutné vyložit jako „přijatých podle krizového zákona. Ze systematického výkladu pak odvolatelka uvádí, že zákon rozlišuje mezi „krizovým opatřením“ a „činnostmi orgánů“. Krizové opatření tak nemusí být činností, pokud soud prvního stupně v odůvodnění uvádí, že odškodňována je jen škoda vzniklá činnostmi státu při provádění krizového opatření, pak tyto pojmy nedostatečně odlišuje. Zdůraznila i úmysl zákonodárce nyní nově zakotvit v českém právním řádu odpovědnost státu za plošná normativní opatření učiněná v době pandemie onemocnění covid-19, a to podle ust. § 9 zákona č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 („pandemický zákon“). Dle odvolatelky vodítkem pro zužující výklad není ani důvodová zpráva ke krizovému zákonu, např. pokud veškerá ustanovení zákona soud prvního stupně vykládá v historickém kontextu reakce na povodeň z roku 1997. Současně odvolatelka uvedla, že zužující výklad je protiústavní, zasahuje do jejích práv a doplnila, že bylo i společenské očekávání, že bude dle krizového zákona možné odškodnění (např. vláda byla kritizována za přijímání opatření mimo krizový zákon s tím, že se chce zříci odpovědnosti za škodu). Zdůraznila navíc, že krizová opatření je nutné vnímat spíše jako exekutivní činnost smíšené povahy, nikoliv jako činnost normotvornou v pravém slova smyslu, tím spíše by mělo dojít k náhradě škody. Namítala nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí ve vztahu ke konkrétním krizovým opatřením. Soud neuvedl, ani z jakých důvodů má citovaná usnesení vlády za materiálně právní předpis a nezohlednil skutečnost, že nově přijatý pandemický zákon má obdobná krizová opatření za opatření obecné povahy, nikoliv za právní předpis. Zpochybnil přiléhavost citovaných usnesení Ústavního soudu ČR s tím, že byla přijata při řešení kompetenční otázky, tj. kdo je oprávněn k přezkumu usnesení vlády, nikoliv v otázce náhrady škody. Uvedla, že usnesení vlády, která omezovala přítomnost veřejnosti v provozovně, mohla mít i povahu opatření obecné povahy, popř. i individuálního rozhodnutí, neboť byla vydávána ve vztahu jen k několika subjektům (jen ve vztahu k licencovaným subjektům provozující hazardní hry), jednalo se o velmi konkrétní regulaci s časovým omezením. Pokud měl soud prvního stupně obavu z kolapsu veřejných financí v případě jiného výkladu ust. § 36 krizového zákona, pak toto v odůvodnění neuvedl, navíc vzhledem k minimálnímu počtu žádostí o odškodnění má odvolatelka za to, že by dopad do státního rozpočtu nebyl velký. Soud prvního stupně také nebere v potaz újmu zvláštní oběti žalobkyně a neprovádí adekvátní vyvažovací test hlediska dopadů do práv žalobkyně na jedné straně a veřejného zájmu na druhé straně. Navrhla, aby odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně změnil a žalobě vyhověl, nebo jej zrušil a vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

8. Žalovaná se ve svém písemném vyjádření k odvolání žalobkyně ztotožnila s rozhodnutím soudu prvního stupně, potažmo jeho výkladem ust. § 36 krizového zákona i s tím, že krizová opatření mají materiálně povahu jiného právního předpisu, a to s odkazem na přiléhavou judikaturu. Neztotožnila se s tím, že okruh adresátů krizového opatření byl úzce definovaný, neboť adresáty byla vedle poskytovatelů konkrétních služeb i celá veřejnost, které byl na území celé republiky uložen zákaz přítomnosti v obecně určených provozovnách. Krizová opatření tedy vymezila adresáty abstraktně. Krizová opatření neřeší konkrétní případ, jedná se o obecné pravidlo platné na území celé republiky, proto je správný závěr soudu prvního stupně, že se jedná o výsledek normotvorby. Stát v obecné rovině nenese právní odpovědnost za normotvorbu, rovněž ust. § 36 krizového zákona takovou odpovědnost nezakládá. Stát nese odpovědnost jen za činnost v příčinné souvislosti vzniklou s krizovými opatřeními, samo vydání těchto opatření nelze považovat za provádění krizových opatření, ke vzniku nahrazované škody se vyžaduje další faktická činnost krizových orgánů státu, neboť stát podle krizového zákona nahradí jen škodu vzniklou činnostmi v důsledku krizových opatření, která má individuální povahu a je zaměřena vůči

konkrétní osobě. Krizový zákon tak svým účelem navazuje na princip tzv. zvláštní oběti, kterého se dovolává rovněž žalobkyně, tj. umožní náhradu škody, kterou musel jednotlivec snést třeba i na principu náhody ve prospěch veřejného zájmu, který převážil nad soukromými právy. Poukázala na již citované rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2687/21, ve kterém je uvedeno, že nárok na náhradu škody způsobené právním předpisem *sui generis*, u něhož není namítána protiprávnost, není dosud v českém právu upraven. Uvedla, že účel úpravy přijaté v souvislosti s povodněmi v roce 1997 směřoval k náhradě škody vzniklé jednotlivcům při provádění konkrétních záchranných a likvidačních prací, jejichž potřeba vyvstala s mimořádnou situací, jako jsou povodně. Odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 23 Co 40/2022-93, který posuzoval věc obdobného charakteru a dospěl k totožným závěrům jako soud prvního stupně. Navrhla, aby odvolací soud rozhodnutí soudu prvního stupně jako věcně správné potvrdil.

9. Odvolací soud z podnětu podaného odvolání přezkoumal napadený rozsudek včetně řízení, které jeho vydání předcházelo (§§ 212, 212a odst. 1 a 5 o. s. ř.), a dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
10. Odvolací soud konstatuje, že soud prvního stupně vyšel z nesporných tvrzení účastníků, z čehož měl skutkový stav věci zjištěn v rozsahu dostatečném pro rozhodnutí, současně soud prvního stupně správně věc hodnotil i po právní stránce.
11. Žalobkyně vůči žalované uplatnila nárok na náhradu škody nikoli z titulu nesprávného úředního postupu či nezákonného rozhodnutí ve smyslu OdpŠk, neboť netvrdila nezákonné rozhodnutí ani nesprávný úřední postup, nýbrž svůj nárok opírá o ust. § 36 odst. 1 krizového zákona.
12. Soud prvního stupně učinil správný závěr o povaze krizového opatření - usnesení vlády České republiky č. 399/2020, 400/2020, 407/2020, 425/2020, 432/2020, 447/2020, 465/2020, 477/2020, 498/2020, 511/2020, 533/2020, 596/2020, 16/2021, 23/2021 a 31/2021 a odkázal na přílehlavou judikaturu Ústavního soudu ČR s tím, že je bez významu, že rozhodnutí byla přijata při řešení kompetenčních sporů.
13. Žalobkyně uvedla, že škoda byla způsobena krizovým opatřením - usnesením vlády ČR, kterým v průběhu daného časového období od října 2020 do ledna 2021 buď byla zakázána přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb v čase od 20:00 hodin do 06:00 hodin, popř. v čase od 22:00 hodin do 5:59 hodin, nebo zakázána zcela přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb a zakázáno poskytování i ubytovacích služeb. Tato opatření platila na základě nouzového stavu vyhlášeného rovněž usnesením vlády ČR.
14. K povaze krizového opatření odvolací soud akcentuje, že pokud Ústavní soud ČR posuzoval usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu (usnesení vlády č. 194, ze dne 12. 3. 2020), uvedl, že *„Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům vně systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána.“* (viz Ústavní soud ČR v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS. 8/20). Uzavřel, že usnesení o vyhlášení nouzového stavu není jiným právním předpisem, nýbrž jedná se o *ad hoc* rozhodnutí - „akt vládní“, který podléhá kontrole demokraticky zvoleného orgánu (*„Samotné rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu rovněž nemá právně normativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu.“*). Zabýval-li se Ústavní soud ČR povahou konkrétních opatření vydaných v době pandemie na základě nouzového stavu přijímaných formou usnesení vlády s odkazem na ust. § 5 a ust. § 6 krizového zákona a vyhlášených a zveřejňovaných podle ust. § 8 téhož zákona, dospěl po zhodnocení jejich obsahu (po materiální stránce) k závěru, že mají povahu právních předpisů *sui generis*, a uvedl, že nejsou opatření obecné povahy ani rozhodnutím. Zohlednil přitom, že napadená krizová opatření obsahují vynutitelné pravidlo chování, vztahují se na území celé České republiky, věcný rozsah regulace se vztahuje na blíže

neurčený počet osob (popř. druhově určených) a věcný rozsah zůstává vymezen prostřednictvím tříd definičních znaků a nikoli výčtem jejich prvků, tj. předmět regulace z hlediska prostorového a věcného je obecný a abstraktně je vymezen i okruh adresátů. Současně platí, že dle ust. § 8 krizového zákona se rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v ust. § 6 odst. 1 téhož zákona zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon (srov. Ústavní soud ČR rozhodnutí ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/2020; ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20; ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20; ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 105/20; ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20; ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 113/20). Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů dospěl Ústavní soud ČR opakovaně k závěru, že krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu, odvolací soud pak uvádí, že shora uvedené znaky jiného právního předpisu naplňují i odvolatelem citovaná rozhodnutí, která se vztahovala k blíže neurčitému počtu osob (veřejnosti), kterým stanovovala povinnost, přičemž předmět úpravy byl vymezen obecně (zakázán nebo omezen vstup do určitých obecně vymezených provozoven), proto je správný závěr, že krizová opatření splňují judikaturou naznačené náležitosti normativního právního aktu - právního předpisu sui generis.

15. Soud prvního stupně následně posoudil, zda existuje nárok na náhradu škody způsobenou krizovým opatřením mající povahu právního předpisu sui generis, u něhož není namítána jeho protiprávnost (nezákonnost). Opírá-li žalobkyně svůj nárok o ust. § 36 odst. 1 krizového zákona, odvolací soud se ztotožnil s výkladem tohoto ustanovení učiněným soudem prvního stupně.
16. Podle ust. § 36 odst. 1 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona.
17. Odvolací soud přisvědčil výkladu, že dle tohoto ustanovení stát odpovídá pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, které mají individuální povahu a jsou zaměřené vůči konkrétním právními a fyzickými osobám. Z tohoto důvodu nelze dovodit odpovědnost státu za škody způsobené plošným omezením práv a svobod neurčitěmu okruhu osob přijetím všeobecně závazného krizového opatření, neboť naříkaná opatření nemají povahu individuálního zásahu. Soud prvního stupně učinil nejen jazykový výklad, ale i systematický, historický a teleologický se závěrem, že smyslem ustanovení je odškodnit pouze výjimečné případy škod vzniklé přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, což podporuje i důvodová zpráva k zákonu, z níž plyne, že ust. § 36 odst. 1 krizového zákona vychází ze skutečnosti, že nositelem odpovědnosti za škodu je stát, jehož orgány převážně realizují krizové řízení a krizová opatření (např. realizují záchranné a likvidační práce při povodních). 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 odvolací soud ve shodě se soudem prvního stupně dospěl k závěru, že nárok žalobkyně na náhradu škody podle ust. § 36 odst. 1 krizového zákona není důvodný.
18. Ostatně sama odvolatelka v odkaze na usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 9. 11. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2687/21, uvádí, že právo na náhradu škody způsobené právním předpisem sui generis není ústavně zaručeno, že není sice ústavními předpisy vyloučeno zakotvit takový nárok běžným zákonem, nicméně dosud taková úprava není. Obsáhlé odvolací námítky tímto sama žalobkyně hned v úvodu relativizuje.
19. Pro úplnost lze dodat, že stát obecně nenese právní odpovědnost za normotvorbu, za obsah právních předpisů, za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právním předpisem; taková odpovědnost státu není zakotvena žádným právním předpisem a nebyla dosud dovozena ani judikaturou vyšších soudů. Jelikož odvolací soud ve shodě se soudem prvního

stupně dovedil, že ust. § 36 krizového zákona se na uvedený případ nevztahuje a současně ani obecné právní předpisy na náhradu škody nepočítají s možností nahradit škodu způsobenou státem v důsledku tvorby právních norem a speciální právní úprava v tomto směru v době vzniku škody nebyla vyhlášena, byl správní závěr o nemožnosti žalobkyni přiznat žalobou požadovaný nárok.

20. Odvolací soud tak věc posoudil shodně jako řada rozhodnutí Městského soudu v Praze (např. sp. zn. 23 Co 40/2022, sp. zn. 28 Co 154/2022, sp. zn. 68 Co 219/2022) a nepřisvědčil odvolacím námitkám odklonit se od výkladu v těchto rozhodnutí.
21. Z uvedených důvodů odvolací soud podle § 219 o. s. ř. rozsudek soudu prvního potvrdil jako věcně správný, včetně správného akcesorického výroku o nákladech řízení.
22. O nákladech odvolacího řízení odvolací soud rozhodl podle § 224 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 142 odst. 1 o. s. ř. Žalovaná měla i v odvolacím řízení úspěch, proto jí vůči neúspěšné žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů odvolacího řízení podle § 151 odst. 3 o. s. ř. ve výši 600 Kč dle § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb. za dva úkony (písemné vyjádření a účast u odvolacího jednání).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je dovolání přípustné za podmínky § 237 o. s. ř., podáním do dvou měsíců od doručení rozhodnutí odvolacího soudu k Nejvyššímu soudu ČR, prostřednictvím Obvodního soudu pro Prahu 7.

Praha 30. srpna 2022

JUDr. Naděžda Zachystalová v. r.
předsedkyně senátu