



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Obvodní soud pro Prahu 2 rozhodl samosoudcem Mgr. Martinem Trepkou ve věci

žalobce: **LIBERA ANTIK s.r.o.**, IČO 26183609
sídlem Čimelice 8, 398 04 Čimelice
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Soukupem, Ph.D.
sídlem Římská 2575/31a, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**, IČO 00024341
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2
jednající Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových
sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2

o zaplacení 400 000 Kč

takto:

- I. Žaloba s tím, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci částku 400 000 Kč, se zamítá.
- II. Žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 900 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou došlou původně Obvodnímu soudu pro Prahu 1 (dále jen „OS Praha 1“) dne 17. 2. 2021 domáhal na žalovaném zaplacení částek 200 000 Kč jako náhrady škody a 200 000 Kč jako náhrady nemajetkové újmy vzniklých v důsledku mimořádného opatření vydaného v souvislosti s onemocněním COVID-19.
2. Žalobce uvedl, že státní orgány ČR v souvislosti se zabezpečením ochrany obyvatelstva a zajištění prevence nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem

SARS-CoV-2 vydaly řadu mimořádných opatření a dalších opatření podle krizového zákona, která ovlivnila obchodní činnost žalobce, způsobila škodu žalobci a konečně zastavila jeho obchodní zisk. Mimo jiná další mimořádná opatření dne 23. 3. 2020 rozhodlo Ministerstvo zdravotnictví ČR (dále jen „MZ“) mimořádným opatřením č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, že se s účinností ode dne 24. 3. 2020 od 6:00 hod. do dne 1. 4. 2020 do 6:00 hod. mj. zakazuje maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, s výjimkou prodejen v opatření uvedených, pokud prodej uvedeného zboží nebo služby představuje převážnou část činnosti dané provozovny. Tento zákaz se nevztahoval na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona. Žalobcovým předmětem podnikání je výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona a před přijetím předmětného mimořádného opatření provozoval prodejnu ANTIK BAZAR, na adrese Čimelice č. p. 6. Jedná se o prodej starých a použitých starožitných věcí, které se vykupují od soukromníků i obchodních společností. V praxi je obchodní činnost žalobce prováděna tak, že na vlastní náklady dojíždí za fyzickými i právníckými osobami, které inzerují prodej starožitných věcí, popř. na základě předchozí telefonické domluvy. Žalobce následně od prodejců na vlastní náklady zboží odebere, vykoupí a přepraví do své provozovny. Mimořádným opatřením MZ, kdy provozování obchodu se starožitnostmi nespadá pod tam uvedené výjimky, došlo k tomu, že žalobce nemohl zboží ani vykupovat, ani prodávat. Poptávka po jeho službách při opatření MZ naprosto zanikla. Veškeré objednávky, výjezdy, výkupy, které měl žalobce domluvené před mimořádným opatřením MZ, se musely zrušit. Na straně žalobce tak vznikly veliké finanční a hmotné ztráty pro nemožnost zásobit se zbožím na letní sezonu, která je v tomto sortimentu nejatraktivnější z celého kalendářního roku. Kupní silou letního období jsou chalupáři, kteří tímto zbožím vybavují své usedlosti. Velmi finančně poznamenané tak bylo i období po skončení zákazu, když zde byl propad v nedostatku sortimentu, a tím i slabý prodej. U žalobce nastala značná ztráta mnoha dodavatelských kontaktů a potenciálních zákazníků, a tím i ztráta důvěry ze strany soukromníků – prodejců. Náklady na zálohy na energie včetně nájemného, které musí žalobce platit, však zůstaly.

3. Žalobce tak shrnul, že z důvodu mimořádného opatření MZ musel uzavřít svou prodejnu, v důsledku čehož mu vznikla škoda v podobě ušlého zisku a též nemajetková újma. Dle žalobce neexistuje jiná možná příčina vzniku škody a nemajetkové újmy než vydání předmětného mimořádného opatření. Pokud jde o ušlý zisk, žalobce uvedl, že v období před zásahy státu vůči jeho podnikatelské činnosti evidoval objednávky v celkové výši 150 000 Kč, které se však již neuskutečnily a ze kterých žalobce neobdržel žádné finanční plnění. Jednalo se o objednávky ze dne 18. 3. 2020 v hodnotě 12 000 Kč, ze dne 20. 3. 2020 v hodnotě 25 000 Kč, ze dne 10. 4. 2020 v hodnotě 65 000 Kč, ze dne 1. 5. 2020 v hodnotě 30 000 Kč a ze dne 12. 5. 2020 v hodnotě 18 000 Kč. Po poslední objednávce ze dne 12. 5. 2020 došlo vlivem zásahů státu i k celkovému snížení poptávky po službách podnikání žalobce. Žalobce tedy po termínu 12. 5. 2020 nejen, že neobdržel od měsíce března 2020 žádný zisk, ale neobdržel vůbec žádnou objednávku na své služby. V důsledku zásahů státu tak žalobci ušel zisk z nerealizovaných již existujících objednávek ve výši 150 000 Kč a současně i potenciální zisk s ohledem na úbytek objednávek do absolutního vymizení v odhadované výši 50 000 Kč. Celkem tak žalobce požadoval nahradit ušlý zisk ve výši 200 000 Kč. Stejnou částkou pak žalobce požadoval nahradit též nemajetkovou újmu, kterou však nijak blíže nespécifikoval.
4. S odkazem na § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), žalobce uzavřel, že předmětné nároky je povinen uhradit stát, když zde neexistuje žádná skutečnost, na základě které by se stát mohl své odpovědnosti dle krizového zákona zprostit. Žalobce si vznik škody a nemajetkové újmy nezpůsobil sám, objektivně se tak ani nemohl stát. Pro případ uplatnění námítky, že podle krizového zákona stát neodpovídá za mimořádná opatření MZ a dalších státních orgánů ČR, která nebyla vydána výslovně podle krizového zákona a v souvislosti s ním, pak žalobce vyjádřil přesvědčení, že všechna mimořádná opatření přijatá státními orgány ČR v souvislosti se zabezpečením ochrany obyvatelstva a zajištění prevence

nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 právně spadají pod režim krizového zákona. Každý občan ČR má dle žalobce legitimní očekávání ve správný a legální chod orgánů ČR, kterým věří, což konečně prokazuje tím, že se aktivně podílí na tvorbě politické scény volbou příslušných zástupců lidu - demokracie. Po žalobci, stejně jako po jiných občanech ČR - živnostnících, nelze spravedlivě požadovat, aby strpěli, že nemají nárok na náhradu škody a úhradu ušlého zisku, pokud jim byly uzavřeny jejich provozovny - zdroj jediného zisku. S odkazem i na odbornou literaturu pak žalobce shrnul, že v případě, že mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví představuje opatření k řešení krizové situace (jako je tomu v případě mimořádného opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN), jedná se o „krizové opatření“, a tudíž stát nahrazuje škodu jím způsobenou podle § 36 odst. 1 krizového zákona. Naopak v případě, že mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví nesplňuje definici krizového opatření (tj. není určeno k řešení krizové situace), odpovídá stát za škodu způsobenou mimořádným opatřením jen tehdy, pokud by bylo mimořádné opatření vydáno nezákonně. V takových případech by se mělo postupovat podle zákona 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 činnosti (notářský řád) (dále jen „OdpŠk“)

5. Dne 26. 8. 2020 podal žalobce k MZ a dále pak k Ministerstvu vnitra ČR (dále jen „MV“), Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR (dále jen „MPO“) a k Úřadu vlády ČR (dále jen „ÚV“) výzvu k náhradě škody způsobené výkonem státní moci. Některé z oslovených úřadů odmítly svou právní odpovědnost, jiné naopak odkázaly a potvrdily svou právní odpovědnost nebo odpovědnost jiného úřadu. Do podání žaloby však žalobce neobdržel ke své žádosti konzistentní stanovisko, který státní úřad má být pasivně legitimován ve vztahu k předmětným nárokům.
6. S ohledem na vše uvedené se žalobce podanou žalobou domáhal zaplacení částky 400 000 Kč, a to s odkazem na OdpŠk, dle jehož ustanovení za žalovaného označil Českou republiku - Ministerstvo financí, za účasti České republiky - MV a České republiky - MZ.
7. OS Praha 1 usnesením ze dne 19. 2. 2021 vyslovil svou místní nepřislušnost a rozhodl o postoupení věci Obvodnímu soudu pro Prahu 7 (dále jen „OS Praha 7“), když ve věcech náhrady škody vzniklé v příčinné souvislosti s krizovým opatřením vystupuje za stát MV. OS Praha 7 vyslovil s postoupením věci nesouhlas a tento nesouhlas byl shledán důvodným Městským soudem v Praze (dále jen „MS Praha“), který v usnesení ze dne 17. 5. 2021 uzavřel, že MZ nevydalo dotčené mimořádné opatření v rámci svých pravomocí dle krizového zákona, ale postupovalo dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZOVZ“), a tedy v řízení, ve kterém jsou uplatňovány nároky na náhrady škody a újmy vzniklé v souvislosti s tímto opatřením, bude za žalovaný stát vystupovat MZ. OS Praha 1 pak usnesením ze dne 30. 6. 2021 opětovně vyslovil svou místní nepřislušnost a rozhodl o postoupení věci zdejšímu soudu jako soudu příslušnému dle sídla MZ.
8. Žalovaný žalobou uplatněný nárok neuznal a navrhl zamítnutí žaloby. Žalovaný potvrdil, že mu byla dne 1. 9. 2020 doručena žádost o náhradu škody a nemajetkové újmy celkem ve výši 400 000 Kč, jež žalobci údajně vznikla jako důsledek vydání předmětného mimořádného opatření. Po vyžádaném doplnění žádosti učiněném žalobcem podáním ze dne 30. 11. 2020 žalovaný žádosti nevyhověl, když byl nucen konstatovat nesplnění povinnosti žalobce odpovídajícím způsobem tvrdit a prokazovat důvodnost vzneseného nároku a konečně neshledal naplnění předpokladů a zákonných podmínek zakládajících odpovědnost dle OdpŠk, o čemž žalobce vyrozuměl podáním ze dne 25. 2. 2021.
9. K věci samé pak žalovaný uvedl, že předmětné mimořádné opatření žalovaný nařídil jako správný úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ, a to postupem podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ZOVZ k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2, nikoliv jako orgán krizového řízení ve smyslu

krizového zákona, aplikace krizového zákona je proto v tomto případě vyloučena, potažmo žalovanému nenáleží v tomto zákonném rámci pasivní věcná legitimace. Nejsou pak splněny ani předpoklady odpovědnosti žalovaného dle OdpŠk.

10. Odpovědnost za škodu dle OdpŠk by přicházela v úvahu jen při existenci individuálního správního rozhodnutí, tj. rozhodnutí, kterým správní orgán v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků správního řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy. Předmětné mimořádné opatření je však nutno (minimálně optikou OdpŠk) hodnotit jako (jiný) právní předpis, jak platí ostatně i u obsahově totožných opatření vydaných vládou dle krizového zákona. Náhradu škody způsobenou právním předpisem však dle OdpŠk uplatňovat nelze. I za předpokladu, že by na předmětné mimořádné opatření bylo nahlíženo nikoliv jako na právní předpis, ale jako na opatření obecné povahy (takto bylo hodnoceno MS Praha v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. [REDAKCE] obecně se pak k povaze mimořádných opatření žalovaného vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20), bylo by nutné konstatovat absenci rozhodnutí ve smyslu OdpŠk. Dle teorie se za opatření obecné povahy považují smíšené správní akty, které mají jak prvky individuálních, tak normativních správních aktů. Opatření obecné povahy tedy představují zvláštní úkony správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem, nelze je však považovat za rozhodnutí správního orgánu, neboť mají všeobecný a celostátní dopad a neurčují práva a povinnosti v individuálně určených případech. Dále žalovaný namítl, že možnost domáhat se náhrady škody ve smyslu OdpŠk je vázána na podmínku účastenství dotčené osoby v řízení, tj. má-li být osoba aktivně legitimována k náhradě škody za nezákonné rozhodnutí dle OdpŠk, musí se v řízení rozhodovat konkrétně o jejich právech a povinnostech. Významný je přitom procesní stav účastenství, který zde je v době vydání opatření obecné povahy (jakožto „rozhodnutí“ pravomocně zrušeného pro nezákonnost), od něž se odvíjí uplatňování nároku na náhradu škody. V případě předmětného mimořádného opatření žalovaného se však o tento případ nejedná, neboť dle ZOVZ se opatření obecné povahy vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Bylo-li tedy předmětné mimořádné opatření vydáno v beznávrhovém řízení, bez účastníků řízení, není a nemůže tady z povahy věci být ani osoba aktivně legitimovaná k náhradě škody způsobené i mimořádným opatřením dle OdpŠk. Touto osobou pak není a nemůže být dokonce ani osoba, která se žalobou domáhala zrušení mimořádného opatření (což ani žalobce neučinil - k tomu viz dále). Dále žalovaný namítl absenci nezákonného rozhodnutí ve smyslu OdpŠk, tj. pravomocného rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem, jako odpovědnostního titulu pro náhradu škody. Soud v řízení o odpovědnosti dle OdpŠk nemůže sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení, a to ani jako otázku předběžnou. Předmětné mimořádné opatření bylo předmětem soudního přezkumu na základě žaloby třetí osoby (odlišné od osoby žalobce), přičemž návrh na jeho zrušení byl odmítnut výrokem V. rozsudku MS Praha ze dne 23. 4. 2020, č. j. [REDAKCE]. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26. 2. 2021, č. j. [REDAKCE] následně výrok V. rozsudku MS Praha potvrdil. Navíc žalobce nesplňuje ani podmínku procesní obrany ve smyslu § 8 odst. 3 OdpŠk, když se zrušení předmětného mimořádného opatření nedomáhal. Dále žalovaný namítl absenci kauzálního nexu, když předmětné mimořádné opatření žalovaného i) navázalo na krizové opatření vlády přijaté ve formě usnesení ze dne 14. 3. 2020 č. 211 a odpovídalo obsahem aktuální epidemické situaci v České republice, ii) vláda je vzala na vědomí svým usnesením ze dne 23. 3. 2020 č. 280, čímž projevila souhlas s obsahem mimořádného opatření a deklarovala jeho adekvátnost ve vztahu k aktuální epidemické situaci v České republice a iii) bylo ihned po vyhlášení rozsudku MS Praha ze dne 23. 4. 2020, č. j. [REDAKCE] nahrazeno v zásadních bodech obsahově totožným krizovým opatřením přijatým ve formě usnesení vlády ze dne 23. 4. 2020 č. 453, 454 reagujícími na aktuální epidemickou situaci v České republice. I kdyby tedy žalovaný předmětné mimořádné opatření nevydal, v rozhodné době by z povahy věci platilo obsahově totožné krizové opatření vlády vydané ve formě usnesení vlády reagující na aktuální epidemickou situaci v České republice. Konečně pak žalovaný namítl,

že žalobce ani odpovídajícím způsobem netvrdí a neprokazuje vznik a výši tvrzené škody, a žalovaný tedy v plném rozsahu vznik a výši tvrzené škody sporuje.

11. V doplnění vyjádření pak žalovaný upozornil, že v obdobném případě jiného žalobce bylo v řízení vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. [REDAKCE] vydáno zamítavé rozhodnutí, které bylo potvrzeno rozhodnutím MS Praha ze dne 17. 2. 2022, sp. zn. [REDAKCE]
12. Na základě provedeného dokazování učinil soud následující skutková zjištění:
13. Žalobce je obchodní společností vzniklou dne 16. 6. 2000, předmětem jeho podnikání jsou výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách č. 1 až 3 živnostenského zákona (*zjištěno z výpisu z obchodního rejstříku žalobce ke dni 17. 2. 2021*).
14. MZ jako správní úřad příslušný dle § 80 odst. 1 písm. g) ZOVZ nařídilo dne 23. 3. 2020 postupem dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ZOVZ k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 mimořádné opatření, kterým byl mj. s účinností od 24. 3. 2020 od 6:00 hod. do 1. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázán maloobchodní prodej a prodej služeb v provozovnách, s výjimkou vyjmenovaných prodejen, pokud prodej uvedeného zboží nebo služby představoval převážnou část činnosti dané provozovny. Tento zákaz se nevztahoval na činnosti, které nejsou živností podle živnostenského zákona. Provozovny antikvariátu, starožitnictví, bazaru apod. nebyly mezi výjimkami uvedeny (*zjištěno z mimořádného opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN*).
15. Obsahově totožnými žádostmi ze dne 26. 8. 2020 se žalobce z důvodů uvedených v nyní projednávané žalobě s odkazem na § 36 krizového zákona obrátil s požadavky na náhradu ušlého zisku a nemajetkové újmy v celkové výši 400 000 Kč na MPO, MV, MZ a ÚV (*zjištěno ze žádosti*).
16. ÚV žádost připsal ze dne 4. 9. 2020 postoupil MV jako orgánu krizového řízení. Přípisem ze dne 20. 10. 2020 žalobce MV doplňoval podklady a důkazy osvědčující jeho žádost. MV náhradu škody odmítlo přípisem ze dne 28. 1. 2021, když dospělo k závěru, že ustanovení § 36 krizového zákona na krizová opatření vydávaná v souvislosti s pandemií nemoci COVID-19 nedopadá, a to již s ohledem na právní povahu dotčených krizových opatření. Uvedlo, že krizová opatření podle krizového zákona mohou mít v závislosti na svém obsahu různou právní povahu - například povahu právního předpisu sui generis, individuálního rozhodnutí či jiného typu zásahu. Rozlišování právní povahy krizových opatření je přitom zcela klíčové z hlediska existence zákonných předpokladů odpovědnosti státu za škodu v souvislosti s prováděním přijatých krizových opatření. Ustanovení § 36 krizového zákona se podle názoru MV týká náhrady škody způsobené osobám výhradně v důsledku provádění krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétní osobě nebo konkrétní skupině osob. Naopak v případě krizových opatření, která mají povahu právního předpisu sui generis, podle tohoto ustanovení postupovat nelze. Ustanovení § 36 krizového zákona totiž svým účelem navazuje na princip tzv. zvláštní (nebo též mimořádné) oběti, jehož podstatou je poskytnutí náhrady jednotlivci za nucené individuální obětování jeho konkrétního právního statku ve prospěch celku (společnosti) při provádění krizových opatření. V této souvislosti MV upozornilo, že dle ustálené judikatury k OdpŠk stát neodpovídá ani za škodu způsobenou právními předpisy, které byly shledány za nezákonné. Tyto závěry je nutné obdobně zohlednit i v souvislosti s namítanými krizovými opatřeními. Připuštění objektivní odpovědnosti státu za důsledky krizových opatření s povahou normativních aktů by bylo dle MV v právním řádu ČR výjimečné a nesystematické. Zákonodárce by totiž výběrově určil jeden typ normativních aktů, u kterých by i v případě jejich zákonitosti připustil existenci odpovědnosti státu za škodu, zatímco u jiných forem normativních opatření by odpovědnostní vztah vůbec nevznikal. I z okolností přijetí krizového zákona je zřejmé, že zákonodárce v době přijetí předmětné úpravy nepředpokládal, a ani nemohl předpokládat, epidemii takového rozsahu, jaká postihla ČR v roce 2020. Z tohoto pohledu nezbyvá než uzavřít, že zákonodárce mířil pouze na nahrazování těch věcných škod, které vznikly při provádění krizových opatření zaměřených vůči konkrétním subjektům, tedy při realizaci individuálních krizových opatření. Shodně se k odpovědnosti státu za krizová opatření staví rovněž

příbuzné právní řády, např. v Německu. Dále MV uvedlo, že skutečným původcem případných škod nejsou jednotlivá krizová opatření, ale samotná globální pandemie nemoci COVID-19, která zasáhla i ČR. Pandemii jako takovou je nutno považovat za tzv. vyšší moc, jejíž dopady krizová opatření naopak zmírňují. MV si je vědomo tíživé situace, do které se v souvislosti s bojem s pandemií nemoci COVID-19 dostala řada ekonomicky aktivních subjektů. MV považuje za nejdůležitější prvek kompenzace materiální újmy nejen v podnikatelském sektoru systém vládou schválených nástrojů individuální pomoci. Nelze naopak k tomuto účelu využít ustanovení § 36 krizového zákona, neboť se jedná o speciální a úzce zaměřenou úpravu odpovědnostního vztahu (*zjištěno z přípisů – postoupení, doplnění a vyřízení žádosti*).

17. MZ došla žádost žalobce o náhradu škody a nemajetkové újmy dne 1. 9. 2020. Přípisem ze dne 30. 10. 2020 byl žalobce vyzván k doplnění skutečností jednak stran vzniku a vyčíslení škody, jednak stran naplnění podmínek odpovědnosti dle OdpŠk, podle kterého hodlalo MZ žádost žalobce posuzovat, když mimořádné opatření bylo vydáno dle ZOVZ a MZ není orgánem krizového řízení příslušným k uplatnění nároku dle krizového zákona. Žalobce svou žádost doplnil podáním ze dne 30. 11. 2020, ve kterém jen ve stručnosti zopakoval to, co uvedl již v původní žádosti, a ke svým tvrzením předložil doklady. MZ žádost vyřídilo přípisem ze dne 25. 2. 2021, kterým požadavek na náhradu škody odmítlo, a to primárně pro neexistenci odpovědnostního titulu dle OdpŠk, když namítané mimořádné opatření nebylo pro nezákonnost zrušeno, a dále pak z důvodu, že žalobce neprokázal vznik tvrzené škody, ani příčinnou souvislost vzniku případné škody s mimořádnými opatřeními MZ (*zjištěno z přípisů – výzvy k doplnění, doplnění a vyřízení žádosti*).
18. MS Praha se v řízení vedeném pod sp. zn. [REDAKCE] zabýval návrhem [REDAKCE] O [REDAKCE] na zrušení mimořádných opatření MZ. Rozsudkem ze dne 23. 4. 2020 byla mimořádná opatření 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, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, zrušena dnem 27. 4. 2020. Návrh na zrušení mimořádných opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN, byl odmítnut. Důvodem zrušení některých mimořádných opatření byl závěr soudu, že po vyhlášení nouzového stavu přešla pravomoc k vydávání takových opatření z MZ na vládu ČR, důvodem odmítnutí návrhu ve vztahu ke zbylým mimořádným opatřením pak byla skutečnost, že tato opatření již byla v mezidobí zrušena (předmětné mimořádné opatření ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, bylo účinností od 27. 3. 2020 od 6:00 hod. zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN). V odůvodnění rozsudku MS Praha mj. uvedl: „Soud souhlasí s odpůrcem, že nyní napadená opatření obecné povahy mají blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí. Soud si je vědom skutečnosti, že v právní teorii se obecné opatření obecné povahy označuje za smíšený správní akt, neboť leží na pomezí mezi individuálními správními akty (správními rozhodnutími) a normativními správními akty (právními předpisy). S normativními právními akty jej pojí obecně vymezený okruh adresátů, se správním rozhodnutím zase konkrétně určený předmět vztahující se k určité situaci. V napadených opatřeních obecné povahy není okruh adresátů nijak blíže místně ani osobnostně specifikován, řídí se jimi tedy musí každý. A předmět vydávaných mimořádných opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání, vyjma blíže specifikovaných výjimek. Tím se nyní napadený akt odlišuje od jiných opatření obecné povahy, které jsou zpravidla spjata pouze s místně omezenou konkrétní situací. Přesto však dle soudu nelze tvrdit, že by zde absolutně absentovala podmínka konkrétnosti a určitosti věci, které se daná opatření obecné povahy týkají. Ta je dána především činnostmi, které vláda jmenovitě zakázala. Jakkoli se jedná o široký předmět zákazu, stále platí, že je konkrétně definován a stanoví pravidla chování v pevně stanovených situacích. A onu konkrétnost lze spatřovat i v tom, že cílem napadených opatření obecné povahy je ochrana před konkrétním nebezpečím v podobě Covid-19 (nikoli proti nějaké blíže nespecifikované chorobě). Proto i z tohoto hlediska napadené právní akty splňují právněteoretickou definici opatření obecné povahy, přestože, jak již bylo řečeno, se významně blíží právním předpisům.“ (viz bod 112. odůvodnění) a „A pro úplnost soud uvádí, že neshledal, že by bylo možno napadené právní akty považovat za rozhodnutí správních orgánů, neboť neurčují práva a povinnosti v individuálně určených

případech. Na tomto závěru nic nemění, že § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví předjímá, že by snad bylo možno proti tomuto aktu brojit odvoláním, protože stanoví, že odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Jak však již bylo uvedeno, zákon výslovně uvádí, že mimořádná opatření tohoto charakteru jsou opatřeními obecné povahy a tomuto závěru také odpovídá jejich materiální obsah. Proto je nutno uvedenou část citovaného § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví považovat ve vztahu ke nyní vydaným mimořádným opatřením za obsolentní.“ (viz bod 115. odůvodnění) (zjištěno z rozsudku č. j. [redacted])

19. Ke kasační stížnosti MZ byl rozsudek MS Praha ve zrušujících výrocích zrušen rozsudkem NSS ze dne 26. 2. 2021 a věc byla v tomto rozsahu vrácena MS Praha k dalšímu řízení (ve výrocích o odmítnutí návrhu na zrušení ostatních mimořádných opatření rozsudek napaden kasační stížností nebyl). NSS se neztotožnil se závěrem MS Praha o přechodu pravomocí po vyhlášení nouzového stavu na Vládu ČR a uložil MS Praha zabývat se tím, zda vydávání mimořádných opatření takového obsahu vůbec náleží do pravomoci MZ dle § 69 ZOVZ. K povaze mimořádných opatření MZ pak NSS v odůvodnění rozsudku mj. uvedl: „Z citovaných ustanovení tedy vyplývá, že opatření vydávaná stěžovatelem na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, týkají-li se obecně vymezeného okruhu adresátů, jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy. Napadená mimořádná opatření byla vydána podle § 80 odst. 1 písm. g) citovaného zákona a splňovala zákonnou podmínku obecně vymezeného okruhu adresátů, jimiž jsou všechny osoby nacházející se na území ČR. Na otázku, zda byla mimořádná opatření stěžovatele formálně opatřeními obecné povahy, tak dává odpověď přímo zákon. K formální povaze právního aktu dané zákonem se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, kde uvedl: „Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. [...] Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvává, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit.““ (viz body 75. a 76. odůvodnění) (zjištěno z rozsudku č. j. [redacted])
20. Ústavní soud v odůvodnění usnesení ze dne 22. 4. 2020, kterým odmítl ústavní stížnost mj. proti mimořádným opatřením MZ ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 30. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN, a ze dne 6. 4. 2020, č. j. MZDR 15190/2020-4/MIN/KAN, mj. uvedl: „Jelikož jde v daném případě o opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., je nutné posoudit ústavní stížnost stěžovatelky v části směřující proti prvnímu mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví jako ústavní stížnost směřující proti "opatření" ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Opatření obecné povahy totiž není akt individuální aplikace práva ve smyslu "pravomocného rozhodnutí v řízení", jak vyplývá z jeho samotných definičních znaků [viz část V. 2 a)]; nelze je rovněž podřadit ani pod pojem "jiný zásah orgánu veřejné moci".“ (viz bod 55. odůvodnění) (zjištěno z usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20).
21. Další navržené důkazy soud pro nadbytečnost neprováděl, stejně jako v odůvodnění tohoto rozsudku pro nadbytečnost neuváděl ani zjištění učiněná z dalších důkazů provedených, když shora popsaná zjištění považoval pro právní posouzení věci (viz dále) za zcela dostačující.
22. Takto zjištěný skutkový stav soud posoudil dle následujících ustanovení právních předpisů:
23. Dle § 5 OdpŠk stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, nebo nesprávným úředním postupem.
24. Dle § 7 OdpŠk mají právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda. Právo na náhradu škody má i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo.
25. Dle § 8 odst. 1 OdpŠk lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost

zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

26. Dle § 8 odst. 3 OdpŠk nejde-li o případy zvláštního zřetele hodné, lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce.
27. Dle §§ 14, 15 OdpŠk se nárok na náhradu škody se uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6, uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.
28. Dle § 94a odst. 2 věty první a druhé ZOVZ opatření na úseku řízení jakosti vod ke koupání podle § 82a odst. 1 písm. b) a c) a opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 82a odst. 1 písm. d) a na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy.
29. Dle § 2 písm. c) krizového zákona se pro účely tohoto zákona rozumí krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.
30. Dle § 36 odst. 1 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právníkem 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.
31. Žalobce splnil podmínku pro soudní uplatnění nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, představovanou předběžným uplatněním nároku u příslušného orgánu. Soud však má za to, že nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy opírající se o ustanovení OdpŠk není v daném případě důvodný. Soud se ztotožňuje s procesní obranou žalovaného, stejně jako se závěry v obdobné věci projednávané u zdejšího soudu pod sp. zn. [REDAKCE] a promítnuté do rozsudků zdejšího soudu ze dne 19. 11. 2021, č. j. [REDAKCE] a MS Praha ze dne 17. 2. 2022, č. j. [REDAKCE]
32. Soud předně v souladu se shora citovanými názory MS Praha, NSS a Ústavního soudu uzavřel, že předmětné mimořádné opatření MZ je opatřením obecné povahy, tj. nikoliv individuálním rozhodnutím, kterým orgán veřejné moci v konkrétním případě autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených účastníků řízení, stojících mimo organizační strukturu veřejné správy. Nejedná se tak o rozhodnutí, s jehož vydáním by OdpŠk spojoval případnou odpovědnost za škodu či jinou újmu.
33. Kdyby mimořádné opatření takovým rozhodnutím přesto bylo, nesvědčí žalobci aktivní legitimace k uplatňování případného nároku na náhradu újmy dle § 7 OdpŠk, když nebyl účastníkem řízení, ve kterém bylo mimořádné opatření vydáno. Žalobce ani účastníkem takového řízení být nemohl, když mimořádné opatření bylo dle § 94a odst. 2 věty druhé ZOVZ vydáno bez řízení o návrhu opatření obecné povahy.

34. Byly-li by pak naplněny jak podmínka způsobilého rozhodnutí, tak aktivní legitimace žalobce, neexistoval by zde odpovědnostní titul v podobě nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 OdpŠk, když předmětné mimořádné opatření nebylo pro nezákonnost zrušeno k tomu oprávněným orgánem, tj. soudem ve správním soudnictví v řízení dle s. ř. s. Konečně pak žalobce nesplňuje ani podmínku dle § 8 odst. 3 o. s. ř., když nevyužil všech procesních prostředků, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, tj. nedomáhal se zrušení mimořádného opatření žalobou ve správním soudnictví (alespoň to nebylo tvrzeno).
35. Soud pak má za to, že žalobou uplatněný nárok nelze shledat důvodným ani při posouzení dle krizového zákona. Soud se zde opět ztotožňuje se závěry přijatými v řízení vedeném pod sp. zn. [REDAKCE] zejména pak v rozsudku MS Praha ze dne 17. 2. 2022, č. j. [REDAKCE] ve kterém odvolací soud uvedl: „Soud prvního stupně postupoval správně, když nárok žalobce posoudil i z hlediska možné odpovědnosti za škodu dle § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Skutečnost, že žalobcem uváděná mimořádná opatření byla vydána v režimu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, Ministerstvem zdravotnictví a nikoli v režimu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), vládou ČR, aplikaci § 36 odst. 1 krizového zákona nevylučuje. Krizový zákon v § 2 písm. c) uvádí, že pro účely tohoto zákona se rozumí krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví přitom byla opatřeními organizační povahy, když obsahovala právně závazná nařízení a zákazy (zákaz pohybu osob, zákaz provozu vnitřních prostor restaurací a další). Současně byla přijata v době vyhlášeného nouzového stavu za účelem ochrany obyvatelstva a prevence nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19, tedy zcela jednoznačně k řešení krizové situace. Nelze tak uzavřít jinak než, že šlo o krizová opatření ve smyslu citovaného § 2 písm. c) krizového zákona, tudíž přichází v úvahu i případná odpovědnost státu za škodu dle § 36 odst. 1 krizového zákona. Odvolací soud se nicméně ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že na nároky na náhradu škody, které žalobce uplatnil, § 36 odst. 1 krizového zákona nedopadá. 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 nich 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 „nosičem 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. 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.“ Na tyto závěry soud v plném rozsahu odkazuje.
36. S ohledem na vše výše uvedené tak soud, aniž by se zabýval otázkami vzniku škody/újmou na straně žalobce a existencí příčinné souvislosti vzniku takové škody/újmou s (nezákonným) rozhodnutím/krizovým opatřením, podanou žalobu jako zcela nedůvodnou zamítl.
37. O nákladech řízení bylo rozhodnuto dle § 142 odst. 1 o. s. ř., když žalovaný byl ve věci plně úspěšný. Žalovanému, který nebyl v řízení právně zastoupen, tak soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 900 Kč (3x 300 Kč), která je tvořena paušální náhradou hotových výdajů za 3

úkony (sepis vyjádření k žalobě, příprava na jednání soudu konané dne 27. 4. 2022, účast na jednání soudu dne 22. 4. 2022), dle § 151 odst. 3 o. s. ř., § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat odvolání do 15 dnů od doručení jeho písemného vyhotovení k Městskému soudu v Praze prostřednictvím Obvodního soudu pro Prahu 2.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné rozhodnutí, může se oprávněný domáhat soudního výkonu rozhodnutí nebo provedení exekuce.

Praha 27. dubna 2022

Mgr. Martin Trepka v.r.
soudce