



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Obvodní soud pro Prahu 2 rozhodl soudcem JUDr. Tomášem Bělohlávkem, v právní věci

žalobkyně: **LANEX a.s.**, IČO 03327761
sídlem Hlučínská 96/1, 747 23 Bolatice
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Říhou
sídlem Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava

proti
žalované: **Česká republika - Ministerstvo zdravotnictví**, IČO 00024341
sídlem Palackého nám. 375/4, 128 01 Praha 2
za níž jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Praha 2 - Nové Město

o zaplacení 294 314 Kč s příslušenstvím

takto:

- I. **Zamítá se** žaloba na úhradu částky ve výši 294 314 Kč se zákonným úrokem z prodlení z této částky od 25. 9. 2020 do zaplacení.
- II. Žalobce je povinen zaplatit žalované na náhradě **nákladů řízení** 900 Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou dne 2. 9. 2021 domáhá po žalované náhrady škody ve výši 294 314 Kč způsobené vydáním nezákonných mimořádných opatření Krajské hygienické stanice

Shodu s prvopisem potvrzuje Hana Kucarová.

Moravskoslezského kraje (KHS MSK): č. 11/2020, platným od 29.6.2020 do 10.7.2020; č. 15/2020 platným od 17.7.2020 do 23.7.2020; č. 16/2020 platným od 23.7.2020 do 7.7.2020 a č. 18/2020 platným od 7.8.2020 do 14.8.2020. Žalobce uvádí, že v příčinné souvislosti s těmito mimořádnými opatřeními byl nucen vynaložit náklady na testování a přepravu k provedení testů přeshraničních zaměstnanců v celkové výši 294 314,- Kč. Žalobce uvádí, že mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy a jako taková jsou tedy rozhodnutími. Tato mimořádná opatření jsou dle žalobce nezákonná, tedy jedná se o nezákonné rozhodnutí, neboť jsou nepřezkoumatelná, nesrozumitelná, diskriminační a byla vydána v rozporu s principem proporcionality. Žalobce zahájil ohledně mimořádného opatření č. 18/2020 řízení o jeho zrušení, podaný návrh byl ale nucen vzít zpět, neboť bylo mimořádné opatření zrušeno KHS MSK dříve, než bylo ve věci rozhodnuto. Žalobce se proto nemohl domoci zrušení mimořádných opatření, nicméně za tohoto kontextu (dobrovolné zrušení opatření) pokud by tak žalobce nebyl z tohoto důvodu odškodněn, došlo by k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 26. 11. 2021. Žalobou uplatněný nárok odmítla a neodškodnila. Žalovaná uvedla, že napadaná mimořádná opatření nejsou aktem individuální aplikace práva ve smyslu § 5 OdpŠk, který by podléhal odškodnění dle tohoto zákona. Žalovaný není ani aktivně legitimován, když nebyl, resp. ani nemohl být, dle § 7 OdpŠk účastníkem řízení o vydání tvrzených opatření obecné povahy. Žalovaná dále sporuje absenci odpovědnostního titulu, když citovaná opatření nebyla pro nezákonnost zrušena ani změněna a soud sám jejich zákonnost posuzovat nemůže. Konečně žalovaná namítá i absenci kauzálního nexu, když žalovaný nebyl subjektem, kterému bylo uloženo vynaložit náklady, z nichž tvrzená škoda sestává. Ze všech těchto důvodů má žalovaná žalobu za nedůvodnou.
3. Ze shodných tvrzení má soud za zjištěné, že žalobce žalobou uplatněný nárok u žalované předběžně uplatnil, a to dne 18. 9. 2020.
4. Z mimořádného opatření č. 11/2020 Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě, a dále z mimořádného opatření této krajské hygienické stanice č. 15/2020, č. 16/2020 a č. 18/2020 soud zjistil, že všemi těmito mimořádnými opatřeními tato krajská hygienická stanice stanovila povinnost všech osob zaměstnávajících přeshraniční pracovníky v tom směru, že musí zamezit vstupu těchto osob na všechny provozovny a pracoviště daného zaměstnavatele, pokud taková osoba současně nepředloží zaměstnavateli, pro něhož práci vykonává, jedenkrát za 10 dní, resp. 14 dní (u posledních třech opatření) lékařské potvrzení o absolvování PCR testu na Sars-CoV-2 s negativním výsledkem.
5. Z návrhu na zrušení části opatření č. 18/2020 Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze 7.8.2020 a z usnesení Krajského soudu v Ostravě z 31.8.2020, č.j. [REDAKCE] a z usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 190/2020-38 soud zjistil, že žalobce se domáhal zrušení tohoto mimořádného opatření soudně, nicméně vzhledem k tomu, že toto pozbylo platnosti, když bylo nahrazeno opatření jiným, pak bylo řízení ke zpětvzetí žaloby žalobce zastaveno a žalobci byl přiznán nárok na náhradu nákladů řízení. Z odůvodnění rozhodnutí soudů obou instancí se podává, že soud se nezabýval otázkou důvodnosti podaného návrhu ani ve vztahu k přiznaným nákladům řízení
6. Z důkazů výše citovaných byla učiněna skutková zjištění pro posouzení důvodnosti žalobou uplatněného nároku, jak jej soud níže podává, plně postačující – z tohoto důvodu tak soud v odůvodnění rozsudku nerozvádí dílčí skutková zjištění učiněná z těch provedených důkazů, o něž rozhodnutí o věci samé posléze neopřel.
7. Soud ve věci nehodnotil komunikaci stran navazující na zamítnutí žádosti o odškodnění v rámci předběžného projednání nároku a soud dále nehodnotil faktury založené žalobcem k prokázání výše škody, tedy zejména faktury vystavené zdravotnickými zařízeními za očkování, a dále faktury za cestovní výdaje, a rovněž ani vnitřní směrnici žalobce upravující cestovné v rámci společnosti zaměstnavatele. Soud tyto důkazy nehodnotil z toho důvodu, že dospěl k závěru, že ve věci není dán odpovědnostní titul, ani příčinná souvislost a hodnocení těchto důkazů tak bylo nadbytečným.

Shodu s prvopisem potvrzuje Hana Kucarová.

8. Soud posoudil věc po právní stránce podle výše uvedených ustanovení:
Podle § 1 odst. 1 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), v účinném znění (dále i jen „OdpŠk“), stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.
Podle § 2 cit. zák. odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit.
Podle § 5 OdpŠk stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, b) nesprávným úředním postupem.
Podle § 7 odst. 1 OdpŠk právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda.
Podle § 8 odst. 1 OdpŠk nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, 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. Dle odst. 2 byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. Dle odst. 3 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.
Podle ust. § 13 odst. 1 stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Podle odst. 2 tohoto ustanovení pak právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.
Podle § 26 OdpŠk, pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v zákoně občanským zákoníkem ("o.z.").
Podle § 14 odst. 1 OdpŠk se nárok na náhradu škody uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6, přičemž podle ust. odst. 3 cit. § je uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu.
Ust. § 15 odst. 2 OdpŠk pak stanoví, že poškozený se může domáhat náhrady škody u soudu pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.
9. Dále soud po právní stránce věc posoudil zejm. podle níže citovaných ust. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění.
10. V řízení bylo prokázáno, že žalobce svůj nárok u žalované předběžně uplatnil ve smyslu § 14 odst. 1, 3 OdpŠk, proto věc může být projednána před soudem (§ 15 odst. 2 OdpŠk).
11. Předpokladem odpovědnosti státu za škodu je, za předpokladu legitimace obou stran sporu, kumulativní splnění tří podmínek (např. NS 28 Cdo 4231/2010): 1) existence nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím a vznikem škody. Nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup a vznik škody tudíž musí být ve vzájemném poměru příčiny a následku.
12. Žalobce v rámci řízení, pokud jde o odpovědnostní titul, na úrovni skutkových tvrzení tvrdil, že mu vznikla škoda ve výši 294 314,- Kč způsobená vydáním nezákonných mimořádných opatření KHS MSK: č. 11/2020, platným od 29.6.2020 do 10.7.2020; č. 15/2020 platným od 17.7.2020 do

23.7.2020; č. 16/2020 platným od 23.7.2020 do 7.7.2020 a č. 18/2020 platným od 7.8.2020 do 14.8.2020. Žalobce uvádí, že mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy a jako taková jsou tedy rozhodnutími, a to rozhodnutími nezákonnými, neboť opatření jsou s ohledem na nedostatky v jejich odůvodnění a nedostatky při vyhodnocení podmínek pro jejich vydání v důsledku tohoto nepřezkoumatelná, nesrozumitelná, diskriminační a byla vydána v rozporu s principem proporcionality.

13. Úkolem žalobce je pochybení na straně státu skutkově tvrdit, právní kvalifikace je věcí soudu.
14. Úprava nezákonného rozhodnutí stojí především na předpokladech § 7 a § 8 odst. OdpŠk, kdy je upraveno, že za nezákonné lze mít obecně, s výjimkami, pouze rozhodnutí pravomocné, které bylo právě pro nezákonnost zrušeno nebo změněno, a kterému se měl poškozený, rovněž nikoliv bezvýjimečně, procesně bránit. Výjimka z požadavku právní moci zrušeného rozhodnutí je v zákoně výslovně upravena pro ta rozhodnutí, která jsou vykonatelná bez ohledu na právní moc. Judikatura pak vymezuje případy, kdy není nutné trvat na požadavku využití opravných prostředků. Rozhodnutím příslušných orgánů je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Je přitom bezvýznamné, zda zrušené rozhodnutí bylo rozhodnutím ve věci samé z důvodů skutkových nebo pro nesprávné právní posouzení, či zda šlo o nezákonné rozhodnutí procesní povahy, jímž byla způsobena škoda či nemajetková újma (NS 28 Cdo 3940/2009). Aby bylo možno rozhodnutí pokládat za nezákonné, musí tedy jít o rozhodnutí pravomocné nebo vykonatelné bez ohledu na právní moc a zároveň musí být zrušeno nebo změněno pro nezákonnost v době, kdy mělo zamýšlené právní účinky ve smyslu právní moci nebo vykonatelnosti (NS 30 Cdo 443/2013).
15. Soud v návaznosti na komentářovou literaturu k OdpŠk (Vojtek, P., Bičák, V.; Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 146, 147) konstatuje, že s výjimkou § 13 odst. 1 věty druhé a třetí není nesprávný úřední postup v OdpŠk blíže definován, jde ostatně o úmysl zákonodárce, neboť podle <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrg5pwk232ge4dslttnjptcojzhhbptqms7obtdcmy> důvodové zprávy výstižnou definici nesprávného úředního postupu nelze pro jeho mnohotvárnost podat. Je tedy třeba se opírat zejména o výklady tohoto pojmu podávané právní teorií a o závěry rozhodovací praxe soudů, které vycházejí z toho, že jde o ty případy vzniku škod, které byly vyvolány jinou činností státních orgánů než rozhodovací. Nesprávným úředním postupem je porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí. Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Z obsahu tohoto pojmu i z výkladu zákona vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoli činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu (srov. stanovisko bývalého Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 30. 11. 1977, sp. zn. Plsř 3/77, publikované pod č. 35 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 1977; viz k tomu též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96, publikovaný v časopise Soudní judikatura pod č. 4/2000). Protože zpravidla není možné úřední postup předpísem upravit natolik detailně, aby pokrýval všechny představitelné dílčí kroky, které je třeba při výkonu pravomocí učinit, musí být správnost úředního postupu poměřována i hlediskem účelu, k jehož dosažení postup státního orgánu směřuje (viz teze rozsudku zdejšího soudu ze dne 6. 8. 2000, sp. zn. 25 Cdo 1099/99).
16. Soud se proto nejprve zabýval otázkou existence a možné formy odpovědnostního titulu v posuzovaném případě.
17. Soud předně uvádí, že skutkové vymezení odpovědnostního titulu žalobcem nemůže být z definice nesprávným úředním postupem. Jak bylo uvedeno výše, není sice vyloučeno, aby škoda, za kterou

stát odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, nicméně je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí. Žalobce přitom namítá, že mimořádná opatření jsou nedostatečně odůvodněna, resp. že nebyly správně vyhodnoceny podmínky pro jejich vydání, neboť žalobce namítá, že opatření jsou nepřezkoumatelná, nesrozumitelná, diskriminační a byla vydána v rozporu s principem proporcionality. Tedy namítá pochybení, která se jednoznačně promítla v obsahu těchto opatření a pojmově tak nemůže jít o nesprávný úřední postup. V takovém případě pak přichází v úvahu jako odpovědnostní titul pouze nezákonné rozhodnutí, neboť právě jeho obsah má být dle žalobce vadným.

18. Soud v tomto ohledu předně vyšel ze závěrů formulovaných v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, čj. 4 As 258/2020-60, ze kterých se podává, že mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou opatřeními obecné povahy. Toto tento soud odůvodnil tím, že § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví krajským hygienickým stanicím nezakládá pravomoc vydávat mimořádná opatření, nýbrž pouze stanoví postup pro jejich vydávání, obsahové náležitosti a podmínky jejich platnosti a účinnosti, tedy nestanoví, co mohou krajské hygienické stanice činit, ale pouze jak mají v tomto směru postupovat. Neuvedení tohoto ustanovení v § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví proto nemá žádný dopad na povahu mimořádných opatření. Pravomoc je vydávat při epidemii a nebezpečí jejího vzniku je svěřena krajským hygienickým stanicím v ust. § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví, které je ve výčtu v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví uvedeno a z této skutečnosti je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo podřadit i tato mimořádná opatření pod režim opatření obecné povahy. Znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právního předpisu krajské hygienické stanice, přitom podle pravidla lex posterior derogat priori musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecné povahy.
19. Jelikož se všechna žalobcem napadená mimořádná opatření výslovně opírala o pravomoc zakotvenou § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví, jsou všechny tyto akty opatřeními obecné povahy. Zákon o ochraně veřejného zdraví totiž dle Nejvyššího správního soudu přímo stanoví, že napadená opatření vydaná podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a § 82 odst. 1 a 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví mají formu opatření obecné povahy.
20. Soud dále vyšel ze závěrů Nejvyššího soudu (výslovně např. NS sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, nebo dále sp. zn. 30 Cdo 3079/2016, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013), které opatření obecné povahy jednoznačně považují za rozhodnutí ve smyslu OdpŠk.
21. Jelikož se v souzeném případě jedná o odpovědnost státu, pak je třeba primárně při určení osob, které mají právo na náhradu škody vyjít z § 7 OdpŠk., který stanoví, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím mají účastníci řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, z něhož jim vznikla škoda, a dále že 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. Dle tohoto ustanovení by tak žalobce aktivně legitimován nebyl, neboť při vydávání napadených opatření se žádné řízení nekonalo.
22. Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, mimo jiné uvedl, že opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím (ve smyslu správního práva, nikoli OdpŠk) tak není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy

Shodu s prvopisem potvrzuje Hana Kucarová.

stejného druhu. Při vydávání opatření obecné povahy pak typicky žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde pouze okruh blíže neurčených tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat různá práva.

23. A právě povaha napadaných mimořádných opatření, jako opatření obecné povahy, směřující vůči blíže neurčenému okruhu osob, vylučuje možnost konkrétní účastníky řízení stanovit. Není-li opatření obecné povahy určeno objektivně určitelnému okruhu adresátů, neexistuje ani jmenovitě určený okruh osob, se kterými by mohlo být jednáno při jeho vydávání. Postup, ve kterém je napadané mimořádné opatření vydáváno, není správním řízením v užším slova smyslu (neexistují vedle orgánu, který autoritativně rozhoduje, konkrétně, jednotlivě, individuálně určené subjekty (účastníci), jichž se výsledné rozhodnutí dotýká nebo může dotýkat).
24. Judikatura Nejvyššího soudu tak tedy pojem rozhodnutí (ve smyslu § 5 OdpŠk) vykládá širěji, než je tomu v řízení správním, neboť dovolací soud opatření obecné povahy jednoznačně pod pojem rozhodnutí ve smyslu OdpŠk řadí. Byl by pak rozporným závěr soudu, pokud by opatření obecné povahy považoval za rozhodnutí ve smyslu § 5 OdpŠk, ale zároveň možnost odškodnění dle OdpŠk obratem – pro případ odpovědnosti státu, nikoli územních samosprávních celků – vyloučil s odkazem na výslovné znění § 7 OdpŠk s tím, že žalobce nebyl a ani být nemohl účastníkem řízení o vydání napadaného opatření obecné povahy. Soud tak v tomto ohledu uzavírá, že je třeba vyjít analogicky z úpravy § 20 odst. 2 OdpŠk („Bylo-li nezákonné rozhodnutí územním celkem v samostatné působnosti vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, má právo na náhradu škody ten, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda“) a za osobu aktivně legitimovanou k vymáhání škody považovat - v případě, že jde o odpovědnost státu, za situace, kdy je namítaným nezákonným rozhodnutím opatření obecné povahy, jehož vydání žádné správní řízení nepředchází - každý subjekt, kterému tímto rozhodnutím vznikla škoda.
25. Soud tak uzavírá, že žalobce je v tomto smyslu k podání žaloby aktivně legitimován.
26. Soud se proto dále zabýval existencí nezákonného rozhodnutí jakožto odpovědnostního titulu dle § 8 OdpŠk. Jak uvedeno, za nezákonné lze mít obecně, s výjimkami, pouze rozhodnutí pravomocné, které bylo právě pro nezákonnost zrušeno nebo změněno, a kterému se měl poškozený, rovněž nikoliv bezvýjimečně, procesně bránit.
27. Primárně je tak třeba vyhodnotit, zda je splněna podmínka, že napadaná mimořádná opatření byla pro nezákonnost zrušena či změněna. Nejvyšší soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvádí, že v souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí není soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení a podmínka nezákonnosti rozhodnutí je splněna pouze tehdy, bylo-li toto pravomocné rozhodnutí skutečně jako nezákonné zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Z výslovného znění zákona samého totiž nelze nikterak dovodit, že by stát odpovídal za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno. Neexistuje tedy zákonný podklad pro to, aby byla žalobci přiznána náhrada škody v situaci, kdy rozhodnutí, proti němuž brojí, nebylo zrušeno či změněno (srov. např. NS 28 Cdo 2025/2009). Judikatura tak uzavřela, že splnění požadavku změny či zrušení rozhodnutí pro nezákonnost nelze obecně nahradit předběžným posouzením rozhodnutí jako nezákonného v odškodňovacím řízení ani v případě prvostupňových rozhodnutí, proti nimž není přípustný opravný prostředek - viz R 35/2015. Úkolem odškodňovacího řízení není plnit funkci, která náleží opravným prostředkům.
28. Ústavní soud však zároveň brojí proti formalistickému přístupu bezpodmínečného trvání na formálním zrušení či změně rozhodnutí (viz např. nález II. ÚS 1774/08), přičemž dovodil, že zákonný požadavek předchozího zrušení rozhodnutí pro nezákonnost je stavěn na teleologii, že s ohledem na zásadu presumpce správnosti rozhodnutí není obecný soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení, pokud však jde o situace, kdy již byla v předchozím (jiném) řízení deklarována nezákonnost určitého rozhodnutí, pak ani obecný soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu již neposuzuje samu zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení a není důvodu na formálním zrušení předmětného

- rozhodnutí trvat. Opačný přístup by byl dle Ústavního soudu v rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny.
29. Ve vztahu ke zdejšímu případu však soud uzavírá, že napadaná mimořádná opatření zrušena nebo změněna pro nezákonnost nebyla a že tak není splněna základní podmínka pro existenci odpovědnostního titulu ve formě nezákonného rozhodnutí. Nejedná se přitom o formalistický přístup soudu, neboť tomu by tak bylo pouze v případě, že by z okolností muselo být jednoznačným, že všechna napadená mimořádná opatření nutně měla či musela být zrušena, pouze se tomu z nějakého důvodu tak nestalo. Takováto situace v souzeném případě nenastala. Samotná skutečnost, že jiné orgány vydaly ve stejné době řadu jiných mimořádných opatření, u nichž soudy v rámci správního soudnictví dovodily jejich neplatnost, ještě nedokládá, že tomu tak musí být i u opatření napadaných žalobcem. Žalobce neuvádí, že by stejná, resp. obdobná mimořádná opatření stejné hygienické stanice byla již v minulosti zrušena, tedy že by tak bylo nepochybným, že nezákonná jsou nutně i předmětná mimořádná opatření. Naopak žalobce pouze odůvodňuje, proč má tato opatření za nezákonná a rozsáhlou argumentací žádá po odškodňovacím soudu, aby suploval roli správního soudnictví a v plném rozsahu přezkoumal argumentaci žalobce a vypořádal se s nezákonností napadených mimořádných opatření sám, od počátku, jakožto s otázkou předběžnou. Toto ale v dané situaci OdpŠk neumožňuje a nezbývá tak, než uzavřít, že napadená mimořádná opatření nejsou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 8 OdpŠk., neboť pro nezákonnost zrušena či změněna nebyla a z okolností není nikterak zřejmým, že nezákonnými být musí, resp. nutně byla.
30. Tímto závěrem soudu není porušen žalobcem namítaný čl. 36 Listiny. Dle tohoto má sice každý obecně právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, nicméně dle odst. 4 tohoto ustanovení podmínky takové náhrady upravuje zákon. Tímto je v tomto případě OdpŠk a právě vyhodnocením jeho podmínek soud dospěl k závěru, že žalobci nárok na náhradu škody nenáleží. Argumentace žalobce, že pokud soud předběžně nepřezkoumá mimořádná opatření, co do jejich zákonnosti namísto soudů správních, jde proti smyslu toho, že podmínky náhrady škody mají být upraveny zákonem, neboť pak by zákona nebylo třeba, resp. každá jeho limitující podmínka by byla rozporem s čl. 36 Listiny.
31. Soud proto žalobu v celém rozsahu zamítl pro absenci odpovědnostního titulu.
32. Dalším plnohodnotným důvodem pro zamítnutí žaloby je absence příčinné souvislosti mezi tvrzeným nezákonným rozhodnutím a tvrzenou škodou. Žalobce uvádí, že v příčinné souvislosti s předmětnými mimořádnými opatřeními byl nucen vynaložit náklady na testování a přepravu k provedení testů přeshraničních zaměstnanců v celkové výši 294 314,- Kč.
33. Vztah mezi škodnou událostí a vznikem škody – je otázkou skutkovou, nikoli otázkou právní (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001, rozhodnutí dovolacího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz). Právní posouzení příčinné souvislosti může spočívat toliko ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována, případně zda a jaké okolnosti jsou či naopak nejsou způsobitelné tento vztah vyloučit (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3471/2009).
34. V tomto případě by tak musela být dána příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím v podobě některého z napadených mimořádných opatření a náklady vynaloženými žalobcem v pozici zaměstnavatele na testování zaměstnanců a jejich související přepravu. Po skutkové stránce však soud z obsahu napadených mimořádných opatření zjistil, že jimi nebyla uložena povinnost zaměstnavatelům provádět testování svých zaměstnanců, nýbrž povinnost zamezit vstupu na všechny provozovny a pracoviště přeshraničním pracovníkům, pokud tito nepředloží 1x za 10, resp. 14 dnů lékařské potvrzení o absolvování testu na COVID-19 s negativním výsledkem. Povinnost hradit a realizovat testy tedy nebyla uložena žalobci jako zaměstnavateli, nýbrž zaměstnancům. Žalobce tak náklady vynaložil nikoli z důvodu uložení takové povinnosti některým z mimořádných opatření (ať již je nezákonným či nikoli), ale z příčiny vlastního rozhodnutí, že tuto povinnost zaměstnancům uloženou převeze sám na sebe. Pravou příčinou vynaložených nákladů

je tak dobrovolné rozhodnutí žalobce v pozici zaměstnavatele, nikoli povinnost uložená některým z mimořádných opatření.

35. Vzhledem k absenci odpovědnostního titulu i příčinné souvislosti se již soud blíže nezabýval otázkou vzniku samotné škody.
36. V souzeném případě tak byla zcela úspěšná žalovaná, proti které byla žaloba v celém rozsahu zamítnuta, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 3x režijního paušálu á 300,- Kč dle § 151 odst. 3 o.s.ř., a to za písemné vyjádření k žalobě, přípravu na jednání a účast na jednání soudu. Jejich zaplacení uložil soud neúspěšnému žalobci ve lhůtě tří dnů od právní moci rozsudku podle § 160 odst. 1 části věty před středníkem o.s.ř., když k delší lhůtě plnění či k plnění ve splátkách neshledal soud žádný důvod.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat odvolání do patnácti dnů ode dne jeho doručení k Městskému soudu v Praze prostřednictvím Obvodního soudu pro Prahu 2.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí (exekuci).

V Praze 22. února 2022

JUDr. Tomáš Bělohlávek v. r.
soudce