

9. 6. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K nároku podnikatelů na náhradu škody způsobenou opatřeními státu proti pandemii COVID-19 (1. část)

České orgány veřejné správy disponují dvěma různými právními nástroji za účelem boje proti šíření nakažlivých nemocí typu pandemie COVID-19, a to buďto dle zákona č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení („KZ“) nebo zákona č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví („ZOVZ“). Restriktivní opatření v obou zákonech jsou formulována velmi široce a zahrnují také možnost omezit základní práva a svobody. Vzhledem k uvedenému překryvu se jeví jako nešťastné, že zákonodárce částečný souběh obou uvedených typů mimořádných opatření neřešil.

V důsledku toho se stává poměrně nepřehlednou situace, kdy se se epidemií nepodaří v samotném zárodku zastavit a její pokračující šíření si vynutí přijetí nouzového stavu (jako v případě COVID-19).

Tato matoucí dvojkolejnost se přitom promítá také do odškodňování osob postižených přijatými restrikcemi, jež oba předpisy upravují různě - jeden velmi široce a druhý vůbec. Zákonodárce si bohužel nepoložil otázku, zda by nebylo vhodné oba právní režimy sjednotit. Například se nabízelo do obou předpisů, tedy i pro účely restrikcí přijatých pouze na úrovni Ministerstva zdravotnictví, zakotvit právo postižených osob na kompenzaci, ovšem pouze v omezené míře (např. pouze přímé škody nikoli např. ušlý zisk).

Současná schizofrenní dvojkolejnost možných opatření a nároků by zřejmě - nebýt stávající pandemie - netrápila nikoho mimo úzký kruh odborné právnické veřejnosti. Avšak řada podnikatelů restriktivní protipandemická opatření pocítila ve svém hospodaření natolik zásadně, že svůj možný nárok na náhradu škody nemohou řešit, a to pod sankcí reálně hrozící insolvence či hromadného propouštění. Navíc nedávno české soudy jeden soubor přijatých restrikcí zcela zrušily jako nezákonný, což celou nejasnou situaci dále znepráhlednilo a poškozeným zřejmě otevřelo další - v pořadí již třetí - cestu, jak se domáhat satisfakce dle zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („ZOŠ“).

Tato trojkolejnost je z právně teoretického hlediska velmi zajímavá a v soudní praxi bude bezpochyby v nejbližších letech důležitá, a proto jsme se jí rozhodli v tomto příspěvku věnovat podrobněji. V této první části našeho příspěvku do probíhající debaty stručně popíšeme relevantní právní rámec tohoto problému a klíčová rozhodnutí Městského soudu v Praze, na což navážeme samostatnou analýzou jednotlivých „kolejí“ vedoucích k náhradě škody státem.

Rekapitulace přijatých opatření

Velmi rychle po propuknutí pandemie COVID-19 vstoupila v platnost v polovině března 2020 první opatření omezující maloobchodní prodej zboží a poskytování služeb v provozovnách [\[1\]](#) a volný pohyb osob [\[2\]](#) Byla přijata vládou v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu, a tedy dle níže uvedených ustanovení § 5 a § 6 KZ [\[3\]](#) Vzhledem k pokračování nouzového stavu očekávala odborná i laická

veřejnost přijímání dalších navazujících restrikcí rovněž podle KZ. Ovšem místo toho byla následná opatření přijata jiným státním orgánem (Ministerstvem zdravotnictví) a podle jiného zákona, tedy ZOVZ (dále jen „**Sporná opatření**“).^[4] Vystala tak otázka, zda tato změna byla v souladu se zákonem a jaké měla právní dopady na případné nároky oprávněných osob.

Na první z uvedených otázek odpověděl Městský soud v Praze, který se Spornými opatřeními na základě podané žaloby podrobně zabýval a rozsudkem ze dne 23. dubna 2020 s č.j. 14 A 41/2020 je s účinností od 27. dubna 2020 pro nezákonnost zrušil. Soud ponechal exekutivě uvedenou lhůtu pro reakci, což vláda stihla učinit opětovným vydáním krizových opatření dle KZ^[5].

Ministr zdravotnictví přesto již stihl prohlásit, že se proti rozhodnutí bude bránit kasační stížností Nejvyššímu správnímu soudu. Jako argument mimo jiné uvedl jiné nedávné rozhodnutí stejného soudu (Městského soudu v Praze), podle něžž bylo mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví o zákazu osobní přítomnosti žáků a studentů na základním, středním a odborném vzdělávání shledáno souladné se zákonem. Nicméně dle našeho názoru je skutková situace v tomto případě jiná, neboť v tomto případě to bylo právě výlučně ministerstvo, a nikoliv vláda, kdo byl oprávněn školy uzavřít; Tato zvláštní pravomoc plyne přímo z ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ, přičemž naopak pravomoc nařídit zákaz pohybu a pobytu osob či omezit právo provozovat podnikatelskou činnost může nařídit dle KZ vláda - tyto pravomoci v ZOVZ zcela chybí. To je tedy ten zásadní rozdíl mezi zrušenými Spornými opatřeními, a proto je relevance tohoto nového judikátu omezená.

Ministerstvo zdravotnictví dále přichystalo návrh změny ZOVZ a dalších právních předpisů, díky nimž by došlo k explicitnímu posílení pravomocí ministra směrem k výše uvedeným Sporným opatřením. Dle návrhu by tak sám mohl např. rozhodnout právě o úplném uzavření obchodů včetně nákupních center, zakázat činnost provozoven či regulovat hromadné akce. Po kritice opozičních stran bylo projednávání návrhu dne 4. května 2020 přerušeno a vláda dne 7. května schválila návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020, který rozšiřuje pravomoci ministerstva zdravotnictví při koronavirové pandemii. Ministerstvo zdravotnictví by tak po schválení návrhu zákona bylo oprávněno po předchozím souhlasu vlády vydávat opatření v oblasti veřejné dopravy, obchodu, výroby, nabízení služeb v provozovnách či v oblasti konání hromadných akcí. Nicméně diskuse na téma možné novelizace ZOVZ zřejmě zcela neutichla.

Zákonný rámeček

Výše uvedená dvojkolejnost restriktivních opatření a trojkolejnost náhrady škody plyne z následujících zákonných ustanovení:

Krizový zákon

Vláda má možnost dle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásit nouzový stav, a ustanovení § 5 a § 6 KZ dávají vládě pravomoc za nouzového stavu na nezbytně dlouhou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit určitá práva a svobody či nařídit určité povinnosti. Krizovými opatřeními tak může dojít zejména k omezení vlastnického nebo užívacího práva, svobody pohybu a pobytu, shromažďovacího práva či práva provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala krizová opatření nebo narušovala či znemožňovala jejich provádění. Vláda také může nařídit zákaz pohybu osob na určitých místech či přistoupit k uložení pracovní povinnosti a k nařízení mnoha dalších povinností. Zákon v ustanovení § 36 reguluje náhradu škody vzniklou jako důsledek přijatých krizových opatření.

Zákon o ochraně veřejného zdraví

ZOVZ umožňuje Ministerstvu zdravotnictví vydávat mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí

jejího vzniku. Konkrétně má ministerstvo pravomoc dle ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) postupem dle § 69 odst. 1 regulovat nakládání s potravinami a pitnou vodou, nařídít očkování či zakázat nebo nařídít určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Posledně jmenovaná pravomoc tak tvoří jakousi zbytkovou kategorii a nutně vyvstává otázka, jaké všechny pravomoci ministra zdravotnictví mohou pod toto ustanovení spadat a kde – a zda vůbec – existuje nějaká hranice. ZOVZ ovšem nijak neupravuje náhradu škodu způsobenou přijatými opatřeními.

Zákon o odpovědnosti státu

Jelikož ZOVZ náhradu škody nikterak neřeší a Sporná opatření dle něj přijatá byla zrušena pro nezákonnost, je zcela na místě uvažovat o aplikaci ZOŠ. Tento zákon přiznává soukromým osobám nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím dle ustanovení § 7 a násl. ZOŠ nebo nesprávným úředním postupem dle ustanovení § 13 a násl. ZOŠ.

Nezákonnost opatření Ministerstva zdravotnictví

V tuto chvíli je nám znám názor soudu prvního stupně^[6], který rozhodně nepovažuje výše uvedený manévrovací prostor Ministerstva zdravotnictví při vydávání mimořádných opatření za neomezený. Naopak ministerské pravomoci vykládá v kontextu existujícího stavu nouze, čímž je fakticky zužuje. Soud sice přiznal mimořádnost současné situace z hlediska zdravotního (a odmítl možnou interpretaci svého právního názoru jako zlehčování pandemického nebezpečí), ovšem podle jeho názoru je i tak třeba respektovat nouzový stav a mimořádné postupy, které s sebou přináší. S tímto názorem se ztotožňujeme.

Soud nezpochybnil pravomoc státu omezit některá základní lidská práva a svobody v době pandemie. Ovšem zastává názor, že k tak masivnímu omezení práv, o jaké se Ministerstvo zdravotnictví pokusilo přijetím Sporných opatření, je ve stavu nouze oprávněna pouze vláda. Takto zásadní pravomocí totiž z principu není možné svěřit jednomu členu vlády (Ministru zdravotnictví), neboť by se v jeho rukou koncentrovala moc v rozporu s principem fungování demokratického právního státu i ústavních garancí dělby moci.

Soud nepřijal ani argumentaci Ministerstva zdravotnictví, že Sporná opatření bylo nutné vydávat v režimu ZOVZ z důvodu dynamiky nastalé situace a nezbytnosti rychlé reakce na aktuální stav. Namísto toho zdůraznil, že nejenom ministerstvo, nýbrž též celá vláda by měli být schopni rychlé reakce na měnící se krizovou situaci během pandemie. Navíc uvedl, že efektivita není měřítkem zákonnosti. Za relevantní argument pak soud nepovažoval ani to, že Sporná opatření vzala vláda usnesením na vědomí, protože tento postup není možné zaměňovat s jejich přijetím vládou.

Soud nepopírá, že ZOVZ dává Ministerstvu zdravotnictví pravomoc přijmout při vzniku epidemie mimořádná opatření. Rovněž uznává, že ustanovení § 69 ZOVZ není vyhlášením nouzového stavu „naprosto vyprázdněno“ a že vyhlášením nouzového stavu nejsou Ministerstvu zdravotnictví automaticky odňaty veškeré jeho pravomoci dle ZOVZ a svěřeny vládě. Avšak jakmile vláda vyhlášením nouzového stavu kolektivně deklaruje nedostatečnost běžných právních prostředků na zvládnutí nastalé krizové situace, pak je na místě aplikovat mimořádná krizová opatření způsobem předvídaným v KZ. V opačném případě by dle soudu zmizel rozdíl mezi výjimečným a normálním stavem, neboť způsob odpovědi na výjimečnou situaci by mohl být identický, tedy dle ZOVZ. S ohledem na vyhlášení nouzového stavu byla oprávněna omezit základní práva a svobody v natolik masivní míře pouze a jen vláda a nikoli Ministerstvo zdravotnictví.

Lze tedy uzavřít, že dle názoru soudu teoreticky platí pravomoc Ministerstva zdravotnictví přijímat mimořádná opatření pro zvládnutí epidemie i za nouzového stavu, ovšem prakticky stav nouze indikuje existenci natolik zásadního problému, že k jeho řešení většinou standardní procedury ZOVZ

nepostačí. Jejich místo musí systematicky zaujmout mimořádná pravomoc vlády jako celku omezit zásadnějším způsobem základní lidská práva a svobody prostřednictvím KZ.

S uvedenou judikaturou se ztotožňujeme s dovětkem, že v počátečním stadiu šíření nakažlivé nemoci může být role výše uvedených předpisů opačná (tedy ZOVZ jako *lex specialis*). Virová epidemie totiž s lidským zdravím nepochybně souvisí a ZOVZ mimořádná opatření při šíření nakažlivých nemocí upravuje. Ovšem pokud si masivní rozšíření nemoci vyžádá vyhlášení nouzového stavu, tak by se logicky měl aplikovat zákon tento stav upravující, tedy KZ. Vyhlášení nouzového stavu bezpochyby představuje natolik mimořádnou okolnost, že orgány výkonné moci jsou povinny primárně postupovat dle zvláštního a přednostně použitelného právního předpisu upravujícího tuto situaci a nikoli dle obecně platného ZOVZ.



Stanislav Bednář,
advokát



Libuše Dočekalová,
koncipientka

schönherr
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

[Schönherr Rechtsanwälte GmbH, organizační složka](#)

Jindřišská 937/16
110 00 Praha 1

Tel.: +420 225 996 500

Fax: +420 225 996 555

e-mail: office.czechrepublic@schoenherr.eu

[1] Usnesení vlády České republiky ze dne 14.3.2020 č. 211 o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. [82/2020](#) Sb.

[2] Usnesení vlády České republiky ze dne 15.3.2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. [85/2020](#) Sb.

[3] Usnesení vlády České republiky č. [69/2020](#) Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České

[4] Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN

[5] Usnesení vlády České republiky ze dne 23.4.2020 č. 452, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. [194/2020](#) Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 23.4.2020 č. 453, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. [195/2020](#) Sb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 23.4.2020 č. 454, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. [196/2020](#) Sb.

[6] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2020 s č.j. 14 A 41/2020

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Jak se vyhnout zákazu a postihu dohod o určování cen pro další prodej?](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Zákon Lugového: jak Rusko přepisuje pravidla mezinárodních arbitráží](#)
- [Novelizace nařízení EU o odlesňování \(EUDR\)](#)
- [Prekluze důvodu neplatnosti VH](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [TOP 5 judikátů z korporátního práva za rok 2025](#)