

22. 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 (2. část)

V první části naší úvahy jsme se zaměřili na dvojkolejnost možné reakce státu na masivní výskyt nakažlivých nemocí a také na nedávnou judikaturu „nastavující zrcadlo“ konkrétnímu postupu exekutivy proti onemocnění COVID-19. Nyní se zaměříme analýzu jednotlivých nároků na náhradu škody, jež se podnikatelům a dalším subjektům postiženým přijatými omezeními nabízí dokonce v trojkolejném režimu.

Obecně je možné odklon vlády při přijímání Sporných opatření od zákona č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení („KZ“) ve prospěch zákona č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví („ZOVZ“) vysvětlit existujícím obecným oprávněním Ministerstva zdravotnictví nařizovat mimořádná opatření k ochraně a podpoře veřejného zdraví při výskytu epidemie. Přesto tato zdánlivě nepodstatná procesní změna postupu přiměla právníky a komentátory ke spekulacím o jejich skutečných důvodech.

Jak jsme již naznačili výše, mezi oběma druhy restrikcí je totiž jeden zásadní rozdíl, a to absence jakékoli zmínky o kompenzaci dotčených osob v ZOVZ, zatímco KZ s touto možností naopak výslovně počítá. Dle vlády ovšem za stávající situace nikdo nárok na náhradu škody stejně nemá, a to bez ohledu na formu opatření, neboť dle KZ se prý hradí pouze skutečná škoda způsobená např. zabavením věci, jejím zničením nebo uložením pracovní povinnosti, a nikoliv ušlý zisk. Konkrétně například Ministryně financí předestřela tento právní názor: *„Výklad je takový, že ta přímá jasná náhrada škody je v případě, že zabíráte někomu majetek nebo mu přikazujete nějakou činnost. Nic takového nenastalo“*.

Tento úzký výklad má jistou oporu také v judikatuře Nejvyššího soudu, jenž právo na ušlý zisk při rozhodování o náhradě škody dle ZK v konkrétním případě zpochybnil.[\[1\]](#) Pojdme se proto nyní podívat na jednotlivé nároky podrobněji.

Náhrada škody dle KZ

Kdyby vláda byla postupovala od samotného počátku konzistentně a vydávala všechna opatření pouze podle KZ, mohli by se poškození domáhat odškodnění jenom postupem dle § 36 KZ, který zakotvuje povinnost náhrady škody státem, vznikla-li škoda v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními. Tento zákon tak bude možné použít pouze na škodu vzniklou v době platnosti krizových opatření přijatých dle KZ, ale ne na škodu vzniklou v době platnosti Sporných opatření.

Speciální odpovědnost dle KZ je založena na současném splnění předpokladů, jimiž jsou provedení krizového opatření, vznik škody a příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody[\[2\]](#); stát se může odpovědnosti zprostit pouze tehdy, pokud prokáže, že poškozený si škodu způsobil sám. Jedná se tedy bezesporu o objektivní odpovědnost státu, jež nevyžaduje nezákonnost či nesprávnost daného restriktivního opatření, tím méně pak existenci zavinění na straně státu. Právě naopak zákon implicitně předpokládá, že přijaté krizové opatření bylo správné a nezbytné, aniž by to mělo jakýkoli vliv na náhradu způsobené škody. Stát se tedy nemůže bránit poukazem na nezbytnost krizových

opatření nebo na to, že jejich dodržováním se zabránilo vzniku mnohem závažnějších škod.

Nicméně výše uvedená obrana státu poukazováním na nezbytnost přijatých opatření má jistou oporu v judikatuře českých soudů ohledně škod způsobených povodněmi a také v rozsudcích ESPL.^[3] Dle Nejvyššího soudu nárok na náhradu škody není dán v situaci, kdy stát (krizové orgány) fungoval, resp. postupoval podle aktuálních informací ve snaze poskytnout ochranu. Soud dále řekl, že je sporné přičítat tento překotný děj k tíži státu, protože povodňová situace eskalovala ve velmi krátkém časovém úseku a hraničila tedy s působením přírodní síly, na něž nemohlo být reagováno s takovým předstihem, jak požaduje žalobkyně“.

Nicméně ve stejném judikátu lze najít oporu také pro opačnou argumentaci založenou na excesivnosti přijatých opatření, že státy musí přijímat odpovídající opatření ke zmírnění jejich následků, a to zejména preventivní opatření ke zmírnění až minimalizování následků živelních pohrom. Opatření ale musí být rozumná a přiměřená. Lze tedy tvrdit, že česká opatření byla zbytečně excesivní, když jiné státy pandemii zvládly téměř bez omezení podnikání (Taiwan) anebo daly situaci daly volný průběh (Švédsko) a přesto dosáhly srovnatelné ochrany veřejného zdraví jako Česká republika. Česká republika totiž byla na rozdíl od Taiwanu zcela nepřipravená (např. měla pouhých 10 000 respirátorů ve skladech), což doháněla přijímáním drastických opatření na úkor občanů a podnikatelů.

Obránci širšího výkladu náhrady škody mohou rovněž poukázat na legislativní genezi KZ. Dle jeho vládního návrhu původně měla být náhrada škody omezená pouze na zákonem taxativně a úzce vymezené případy, např. škoda způsobená činností orgánů provádějících krizová opatření a záchranné a likvidační práce nebo škoda vzniklá poskytnutím věcných prostředků. Ovšem poslancek návrhem byla tato koncepce opuštěna ve prospěch téměř ničím neomezené a nepodmíněné náhrady škody, což by přes absenci důvodové zprávy mohlo vést k závěru o úmyslu zákonodárce uzákonit širokou náhradu škody. Existenci tohoto úmyslu odborná veřejnost dovozuje také analogicky jinými obdobnými ustanoveními, např. z § 24 odst. 1 zákona č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích - podle něj sice lze nařídít objížďku nebo komunikaci uzavřít (což má podobný dopad jako opatření dle KZ), ale v odst. 2 je výslovně vyloučen nárok kohokoli na náhradu tím způsobených ztrát. Jelikož podobnou výjimku ustanovení § 36 KZ neobsahuje, mohlo by to svědčit pro závěr o široké náhradě škody dle KZ, jež plošně dopadá i na stávající pandemii.

Dle našeho názoru tedy nemůže být pochyb o tom, že odpovědnost státu dle KZ je objektivní, přičemž důkazní břemeno nese poškozený. Ten má k uplatnění nároku šestiměsíční lhůtu od doby, kdy se o vzniklé škodě dozvěděl; po uplynutí této doby nárok zaniká.

Co do rozsahu nároku je významné ustanovení § 36 odst. 1 KZ, jež výslovně hovoří o povinnosti nahradit škodu, aniž by ji ale zákon jakkoli definoval. Subsidiárně se tak aplikuje občanský zákoník, dle jehož § 2952 má poškozený právo na náhradu jak skutečné škody, tak i ušlého zisku. Lze přitom očekávat, že podnikatelé nebudou primárně žalovat škodu skutečnou, protože na rozdíl od povodní nedošlo k nucené demolici nemovitostí či ničení jiného soukromého majetku, nýbrž právě ušlý zisk. Avšak prokazování výši ušlého zisku nebude jednoduché například co do příčinné souvislosti - jak lze totiž určit, zda ušlý zisk byl způsoben opravdu výlučně vládními opatřeními anebo pandemickou situací jako takovou. Je třeba si uvědomit, že i kdyby nebyla přijata žádná opatření, pandemie vyvolala určitou paniku, což samo o sobě jistě způsobilo snížení poptávky po zboží a tudíž i snižování zisku podnikatelů.

Také je třeba připomenout, že poškozený nebude mít nárok na náhradu škody, které dle ustanovení § 2903 občanského zákoníku mohl s vynaložením přiměřené péče zabránit, což bude relevantní i v případě ušlého zisku. Lze si například představit situaci, kdy majitel kavárny mohl prodávat kávu přes výdejové okno, ale po vyhlášení krizových opatření svoji provozovnu úplně uzavřel. V takovém

případě může stát tvrdit, že si majitel způsobil část ušlého zisku sám a nemá tedy nárok na jeho náhradu.

Někteří autoři také dovozují možnost tzv. započítání prospěchu dle § 2951 a 2952 občanského zákoníku.^[4] Při vzniku škody důsledkem krizového opatření a zároveň při nabytí prospěchu, bude třeba o tento prospěch snížit samotnou náhradu. Ovšem nám tato argumentace sama o sobě nepřijde jako přesvědčivá, a to i s ohledem na zákonnou dikci. Nicméně stát zajisté mohl v příslušných podmínkách státní pomoci (programy COVID, apod.) avizovat snížení výše přiznané škody o částku pomoci, kterou sám poškozeným osobám přizná. Popřípadě stát bude v soudních řízeních tuto moderaci navrhopat podle ustanovení § 2953 občanského zákoníku s tím, že zde jsou dány důvody zvláštního zřetele, které ke vzniku škody vedly.

Lze tedy uzavřít, že zákonodárce původně pojímal náhradu škody dle KZ úžeji, podobně jako to nyní činí vláda, ovšem nakonec v legislativním procesu bezpochyby převážilo pojetí mnohem velkorysejší vůči osobám dotčeným přijatými opatřeními. Současný legislativní stav může mít za následek, že do budoucna budou mít státní orgány obavy nařídit takto dalekosáhlá opatření. Nicméně to měl zákonodárce vzít v úvahu před zakotvením takto široce formulovaného nároku na náhradu škody do KZ. *De lege ferenda* by proto měla být náhrada škody v tomto zákoně zúžena, což však nelze učinit retroaktivně, a to ani širokým výkladem předestíraným vládou.

Náhrada škody dle ZOŠ

Úprava v zákoně č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („**ZOŠ**“) bude relevantní zejména v případě, že klíčové rozhodnutí správních soudů^[5] ob stojí také v očekávaném přezkumu před Nejvyšším správním soudem. Pokud totiž Sporná opatření byla opravdu vydána v rozporu se zákonem, mohou jimi dotčené subjekty bezesporu uvažovat o nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví. Napadená opatření obecné povahy nebyla vydána v předvídaném režimu dle KZ, protože Ministerstvo zdravotnictví postupovalo ryze na základě ZOVZ. Soud se proto zaměřil na posouzení otázky, zdali tento postup byl natolik vadný, že napadená mimořádná opatření nelze než shledat nezákonnými. Byl přitom srozuměn se závěry judikatury, že při úvahách o zrušení opatření obecné povahy je nutno vždy vyjít z toho, že zásah soudu v podobě zrušení opatření obecné povahy je v podstatě nežádoucí a zásah soudu do této oblasti by měl být spíše výjimečný. Nakonec však soud dospěl k závěru, že Sporná opatření je třeba zrušit, a proto je podle § 101d odst. 2 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudního řádu správního, zrušil pro nezákonnost.

Tento typ nároku nijak nesouvisí s pandemií nebo stavem nouze a je možno jej uplatnit v delší lhůtě – tříleté. Explicitně je stanoveno (na rozdíl od KZ), že se nahrazuje i ušlý zisk, a to v prokázané výši. Subsidiárně se v otázce náhrady škody použije také občanský zákoník, není-li v ZOŠ stanoveno jinak.

Náhrada škody dle ZOVZ

ZOVZ otázku náhrady škody úplně opomíjí, a možná i proto se vláda neustále vrací k myšlence vydávání opatření právě dle tohoto zákona. Ovšem z obecných principů zakotvených v občanském zákoníku, případě z Listiny základních práv a svobod zaručující např. vlastnické právo, lze dovodit, že právo na náhradu škody materiálně existuje, i kdyby stát formálně (účelové) postupoval podle jiného zákona – a to zejména za situace, kdy stát bezpochyby mohl v restrikcích postupovat opatrněji.

Závěr

Původní dvojkolejnost možných postupů státu proti šíření onemocnění Covid-19 byla nežádoucí a

bohužel ji neřešily důvodové zprávy ani judikatura. Protože podobný stav za celou existenci těchto zákonů nenastal, nebylo tak vyjasněné, jak přesně v obdobných situacích zákony aplikovat či který z nich má v jaké situaci přednost.

Obdobně dvojkolejná byla i náhrada škody a teď z toho v důsledku přijetí rozhodnutí Městského soudu, jímž byla zrušena nezákonná opatření Ministerstva zdravotnictví, nastala trojkolejnost při brání zákona o odpovědnosti státu za škodu. A tato trojkolejnost je ještě více matoucí, soudní spory budou komplexní, soudům není co závidět.

Lze se nicméně domnívat, že u řady podnikatelů je nárok na náhradu škody státem dán, a otázkou bude pouze v jaké výši, případně podle jakého právního předpisu bude možné nárok na náhradu škody uplatnit. Poškození by měli v první řadě ověřit, že tak vůbec mohou náhradu škody požadovat. Podmínky, jež tvořily součást žádostí o státní podporu (např. úvěry COVID I, kurzarbeit, apod.) totiž často po uchazečích požadovaly právě vzdání se právě diskutovaného nároku na náhradu škody. A i pokud tomu tak nebylo a poškozený podnikatel pomoc obdržel, je otázkou, zda se stát nebude snažit obě finanční částky vzájemně započítávat či jinak krátit.

Každopádně si dovolíme konstatovat, že z důvodu právní jistoty by zřejmě bylo bývalo vhodnější pojmout státní pomoc systematictěji, např. jako určitou formu zálohy na škody způsobenou restriktivními opatřeními. Na místo toho šla vláda cestou sporného popírání zákonného práva na odškodnění a paralelního zdánlivě velkorysého nabízení podpůrných balíčků pod podmínkou neuplatňování náhrady škody.



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] Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 700/2016

[2] Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. NS 25 Cdo 3798/2007

[3] Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2519/2011

[4] Melzer, Filip: Covid-19: Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními. K dispozici >>> [zde](#).

[5] Viz rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 14 A 41/2020ze dne 23. dubna 2020.

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

Další články:

- [Hodnotící dotazníky jako obchodní sdělení v kontrolním plánu ÚOOÚ pro rok 2026](#)
- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel × společnost\)](#)
- [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 \(EUDR\)](#)