

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

Náhrada škody dle § 36 krizového zákona v aktuální soudní praxi

V nedávné době byla velkým tématem otázka náhrady škody, která byla způsobená, zejména podnikatelům, krizovými opatřeními přijatými v souvislosti s epidemií COVID-19 dle zákona č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Téma bylo hojně diskutováno v médiích, odborná veřejnost se víceméně shodovala v tom, že podnikatelům, jejichž podnikání bylo omezeno nebo znemožněno krizovými opatřeními, náleží náhrada škody dle § 36 krizového zákona.

Očekávalo se, že podnikatelé budou hromadně uplatňovat své nároky a případně podávat žaloby a že celková požadovaná částka bude v řádech desítek či stovek miliard korun. Vláda na jaře roku 2020 dokonce v panice před touto odpovědností státu začala vydávat opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, který žádné ustanovení o odpovědnosti za škodu jako krizový zákon neobsahuje, což se ukázalo být nezákonným postupem (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 14 A 41/2020 ze dne 23.4.2020). Pojďme se nyní podívat na to, jak se po téměř dvou letech od vyhlášení prvního nouzového stavu tato problematika odrazila v soudní praxi.

Dle informací k 10.11.2021, které jsme získali podle zákona o svobodném přístupu k informacím od Obvodního soudu pro Prahu 7 (který je místně a věcně příslušným soudem pro tyto žaloby podané vůči Ministerstvu vnitra), bylo v roce 2020 podáno 16 žalob o náhradu újmy dle § 36 krizového zákona a v roce 2021 bylo zatím podáno 16 těchto žalob. O 11 žalobách bylo již rozhodnuto. Dostali jsme 10 těchto rozhodnutí, jedna žaloba byla zamítnuta pro nezaplacení soudního poplatku, 5 žalob bylo vzato zpět žalobcem a 4 žaloby byly zamítnuty z meritorních důvodů. Dle údajů na portálu justice.cz nebylo zatím ani v jedné ze čtyř věcí, které skončily meritorním zamítnutím žaloby, rozhodnuto o odvolání.

Všechny čtyři rozsudky, kterými byly žaloby zamítnuty z věcných důvodů, byly odůvodněny identicky. Úvahy, kterými byl soud veden při zamítnutí žalob, rozeberu na následujících řádcích.

Rekapitulace soudního rozhodnutí

Soud se v první řadě zabýval povahou vládních opatření. Rekapituluje rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 a sp. zn. Pl. ÚS 7/2020 a dochází nikoliv překvapivě ve shodě s těmito rozhodnutími Ústavního soudu k závěru, že krizová opatření vlády mají materiálně povahu jiného právního předpisu.

Soud se dále přiklonil k již dříve prezentovanému názoru Ministerstva vnitra, že stát odpovídá za škodu podle § 36 krizového zákona způsobenou jeho činností pouze při provádění konkrétních krizových opatření, které mají individuální povahu a jsou zaměřené vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám.

Smyslem krizového zákona je dle názoru soudu odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, při uložení poskytnutí věcných prostředků nebo při cvičeních realizovaných dle krizového zákona.

Soud vyložil § 36 odst. 1 krizového zákona dle *ratia legis* a došel k závěru, 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. Soud odkazuje i na důvodovou zprávu, která k § 36 uvádí: „*vychází ze skutečnosti, že nositelem 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.*“ Má jít tedy o odpovědnost státu za konkrétní činnosti vůči konkrétní osobě.

S výše prezentovanými závěry Obvodního soudu pro Prahu 7 si dovoluji nesouhlasit a to z následujících důvodů.

Jazykový výklad

Podle § 36 odst. 1 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právníkem a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona. Krizové opatření je definované v § 2 písm. c. krizového zákona jako „*organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob*“. Jsem toho názoru, že usnesení vlády je organizačním opatřením, jehož cílem je řešit krizovou situaci, toto usnesení zasahuje do práv a povinností osob a tím pádem na něj dopadá odpovědnost za škodu podle § 36 krizového zákona.

Ke stejnému závěru lze dospět, i při pohledu na systematiku krizového zákona a na proces přijetí usnesení vlády. Krizový zákon v § 1 definuje termín krizové opatření, v § 5 a 6 stanovuje možný obsah krizových opatření, na to navazuje § 36, který stanoví státu povinnost nahradit škodu způsobenou krizovými opatřeními. Jestliže tedy vláda přijme krizové opatření, podle § 5 a § 6 krizového zákona, jaký jiný může být důsledek než ten, že vzniká odpovědnost státu za škodu těmito opatřeními způsobenými?

Krizový zákon nerozlišuje krizová opatření „*individuální povahy*“ a krizová opatření s „*povahou normativních aktů*“. Je pouze jedno krizové opatření a pokud je v jeho důsledku způsobena škoda, má stát podle § 36 krizového zákona povinnost tuto škodu nahradit. Znění krizového zákona je v tomto ohledu naprosto jednoznačné. Výklad § 36 krizového zákona provedený soudem nemá dle mého názoru oporu v zákoně, jeho systematice ani obsahu.

V této souvislosti lze poukázat na ustanovení § 2 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti a z jasného úmyslu zákonodárce, nikdo se však nesmí dovolávat slov právního předpisu proti jeho smyslu. Ze smyslu slov příslušných ustanovení krizového zákona nemůže plynout jiný závěr, než že osobě dotčené plošným krizovým opatřením náleží náhrada škody. Soud neprezentoval žádné přesvědčivé argumenty svědčící tomu, že by snad měl zákonodárce jiný úmysl nebo že má § 36 krizového zákona jiný smysl.

Jazykový výklad § 36 krizového zákona hovoří jednoznačně ve prospěch těch, co byli poškozeni krizovými opatřeními s povahou normativních aktů. Jak plyne z judikatury Ústavního soudu, i když není jazykový výklad jedinou metodou výkladu, je metodou základní. Od interpretačního závěru získaného jazykovou metodou je možné se zpravidla odchýlit, jen vedou-li k tomu teleologické argumenty nebo pokud jazykový výklad vede k nerozumným výsledkům. Při výkladu právního předpisu lze upřednostnit teleologický výklad (výklad dle smyslu zákona) před výkladem jazykovým v zásadě až za podmínky nejasnosti a nesrozumitelnosti znění právního předpisu, např. umožňující více výkladů nebo v případě, že o jednoznačnosti a výlučnosti smyslu a účelu právního předpisu není

[1]
jakákoliv pochybnost. V daném případě lze rozsudkům vytknout zejména to, že bylo rezignováno na přesvědčivé odůvodnění proč se soud odchýlil od jazykového výkladu normy (nehledě na to, že závěry soudu neodůvodňuje ani výklad dle úmyslu zákonodárce nebo dle smyslu zákona).

Úmysl zákonodárce

Z důvodové zprávy, kterou soud cituje v rozsudku, nedokáží při sebelepší snaze vyčíst ani náznak toho, že by měl zákonodárce v úmyslu, aby stát odpovídal za škodu způsobenou toliko krizovými opatřeními individuální povahy a nikoliv opatřeními, které mají povahu normativních aktů. Není mi známá žádná objektivní skutečnost, ze které by plynulo, že by toto bylo úmyslem zákonodárce. Při výkladu práva z hlediska úmyslu zákonodárce se vychází zejména z důvodové zprávy, případně z rozpravy při přijímání návrhu zákona. Vůli zákonodárce lze přitom zohlednit pouze pokud je výslovně prohlášena nebo pokud o ní nejsou žádné pochybnosti, což jistě není tento případ (k tomu viz např. NS ČSR R II 28/28: „zásady výkladu vůle jsou tytéž, ať jde o výklad vůle stran nebo o výklad vůle zákonodárce, a proto jako při výkladu vůle stran, tak i při výkladu vůle zákonodárce můžeme tu kterou vůli jeho, nebyla-li výslovně prohlášena, uznati jen tehdy, jestliže při pečlivém uvážení všech okolností není o ní žádné pochybnosti“).

Smysl zákona - teleologický výklad

Z odůvodnění rozsudků jsem neporozuměl, proč by mělo být smyslem zákona, aby byla nahrazována pouze škoda, která byla způsobena krizovými opatřeními individuální povahy. Plošné i individuální opatření jsou vydávány za stejným účelem a ve stejném právním režimu a přesto mají mít z hlediska jimi poškozených subjektů zásadně jiné důsledky. Úvaha Ministerstva vnitra a soudu, že pokud se obětuje jednotlivec, zaslouží si odškodnění a pokud se obětuje skupina, tak si odškodnění nezaslouží, nemá jednoduše oporu v zákoně a jeho smyslu (alespoň já takový smysl v zákoně nenalézám).

Výklad v souladu s LZPS

Současně by bylo možné argumentovat i tím, že výklad soudu je v rozporu s článkem 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (!). Lze rozlišovat tři typy zásahů do vlastnického práva: vyvlastnění (zbavení majetku), úpravu užívání majetku a jiné zásahy do pokojného užívání majetku. V řadě konkrétních případů by bylo možné krizové opatření charakterizovat jako úpravu užívání majetku nebo jiný zásah do pokojného stavu užívání majetku. Obvodní soud pro Prahu 7 ve svých rozsudcích upřel poškozeným jejich ústavní právo na náhradu za omezení jejich vlastnického práva a nevyložil § 36 krizového zákona v souladu s Listinou základních práv a svobod, jak mu to ukládá § 2 odst. 1 občanského zákoníku. Orgány státní správy jsou povinny interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod a nesmějí aplikovat právní předpisy způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad (Pl. ÚS 44/03).

Další argumentace

Obvodní soud pro Prahu 7 dále v předmětných rozsudcích argumentuje tím, že stát v obecné rovině nenese právní odpovědnost za normotvorbu, za obsah právních předpisů, za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právním předpisem, taková odpovědnost státu dle slov soudu není zakotvena žádným předpisem a nebyla dosud dovozena ani soudní judikaturou. Tyto úvahy soudu také nejsou přesné, protože je to právě krizový zákon, který zakládá specifickou odpovědnost státu za škodu způsobenou krizovými opatřeními. To, že je právní úprava odpovědnosti za škodu dle krizového zákona v našem právním řádu něčím ojedinělým, není argumentem pro její neaplikaci.

Další otázkou je, jak z hlediska spravedlnosti odůvodnit, že osoba, které byla způsobena škoda opatřením individuální povahy, má právo na náhradu škody a osoba, které byla způsobena škoda opatřením s povahou normativního aktu, toto právo nemá. Proč zasluhuje odškodnění pouze osoba, která byla poškozena individuálním opatřením a nezasluhuje ho osoba, která byla poškozena plošným opatřením? S touto otázkou se soud nevypořádal.

Ani (údajná) nepředvídatelnost rozsahu krizové situace ani potenciální velký počet nároků (kterýžto předpoklad se nenaplnil) nemůže odůvodňovat restriktivní výklad krizového zákona provedený Obvodním soudem pro Prahu 7. Jinými slovy, výklad zákona, podle kterého by poškození opatřeními normativní povahy neměli právo na náhradu škody, nelze odůvodnit tím, že by to vedlo k nerozumným výsledkům (např. zahlcení soudního systému, neschopnost státu uspokojit všechny nároky apod.), protože tomu tak zjevně objektivně není.

Lze tedy shrnout, že odůvodnění rozsudků Obvodního soudu pro Prahu 7 není z mého pohledu přesvědčivé a bude jistě zajímavé sledovat, jaké k této problematice zaujme stanovisko Městský soud v Praze jako soud odvolací a Nejvyšší soud jako soud dovolací.

Mgr. Kryštof Kobeda,
advokát



[Equity Legal s.r.o.](#)

Šrobárova 2002/40
101 00 Praha 10 - Královské Vinohrady

Tel: +420 732 230 529
e-mail: krystof.kobeda@equitylegal.cz

[1] Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017

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

Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)

- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení – nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)
- [AI omnibus](#)