

2. 4. 2020

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

Náhrada škody způsobené mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví určenými k řešení epidemie COVID-19

Probíhající epidemie nemoci COVID-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2 vyvolává, vedle dosud jen těžko představitelného utrpení a omezení základních práv a svobod, také mnoho praktických právních otázek. Tento článek se zaměřuje na jednu z těch nejpálčivějších, a totiž, zda by stát měl podnikatelům nahradit škodu (zejm. ušlý zisk) způsobenou zákazem maloobchodního prodeje, prodeje služeb v provozovnách atp., a to zejména poté, co jsou tyto zákazy nově přijaty formou mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, a nikoli formou usnesení vlády, jak tomu bylo do 24. 3. 2020 (nápověda: ano, měl by).

Vymezení věci

Z čínského velkoměsta Wu-chan se na přelomu let 2019 a 2020 začal do celého světa šířit nový, vysoce infekční koronavirus, který v době odevzdání tohoto článku dosud nakazil více jak půl milionu osob. Odborníci ale předpokládají, že skutečný počet nakažených je několikanásobně vyšší, než kolik uvádějí statistiky.

Vláda České republiky zareagovala na výskyt prvních případů nákazy na našem území vyhlášením „nouzového stavu“ podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. [110/1998](#) Sb., o bezpečnosti České republiky, k čemuž došlo usnesením vlády ze dne 12. 3. 2020, č. 194, a to na dobu od 14:00 dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů.

Následně vydala vláda několik usnesení, kterými přijala nejrůznější krizová opatření k řešení nouzového stavu (např. uzavření škol, omezení volného pohybu osob, uzavření provozoven; všechna usnesení vlády související s nouzovým stavem jsou k dispozici >>> [zde](#)).

Konkrétně usnesením ze dne 14. 3. 2020, č. 211 o přijetí krizového opatření podle § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) zák. č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále „krizový zákon“) např. vláda na dobu od 14. 3. 2020 od 6:00 do dne 24. 3. 2020 do 6:00, až na několik výjimek, plošně zakázala maloobchodní prodej, prodej služeb v provozovnách, přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb atp. To vedlo k tomu, že dotčená odvětví ekonomiky v podstatě „přes noc“ přestala existovat, čímž podnikatelům podnikajícím v těchto odvětvích vznikly a nadále vznikají obrovské škody, zejm. ušlý zisk (podrobněji srov. k dispozici >>> [zde](#)).

Den před uplynutím účinnosti tohoto krizového opatření vláda změnila právní formu tohoto opatření a nově zakázala maloobchodní prodej atd. formou „mimořádného opatření“, které vydalo Ministerstvo zdravotnictví dne 23. 3. 2020 pod č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (dále „mimořádné opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN“), formálně podle § 69 odst. 1 písm. i) zák. č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále „zákon o OVZ“). Vláda následně toto mimořádné opatření tzv. „vzala na vědomí“ výrokem I. usnesení ze dne 23. 3. 2020, č. 280 o přijetí krizového opatření.

Názory právníků a Ministerstva financí na náhradu škody způsobené opatřeními k řešení krizové situace

Mezi právníky panuje v zásadě shoda o tom, že za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními vydanými formou usnesení vlády mezi dnem 12. 3. 2020 a dnem 24. 3. 2020 stát odpovídá, a to podle § 36 odst. 1 krizového zákona.

Na první pohled nevýznamná změna v právní formě opatření určených k řešení nouzového stavu, která jsou s účinností ode dne 24. 3. 2020 vydávána jako mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, však podle mnoha právníků významně snižuje nároky postižených podnikatelů na odškodnění.¹¹ Jejich argumentace spočívá v tom, že zatímco krizový zákon výslovně uvádí, že stát odpovídá za škodu způsobenou krizovým opatřením, obdobné ustanovení v zákoně o OVZ, na základě kterého došlo k vydání mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, není obsaženo. Vláda proto podle některých právníků využila formy mimořádného opatření právě proto, aby zprostila stát odpovědnosti za škodu.

Ministryně financí Ing. Alena Schillerová naopak uvedla, že režim náhrady škody je totožný jak v případě zákazů uložených usnesením vlády, tak i mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví.^[2] Ministerstvo zdravotnictví pak tuto změnu odůvodňuje tím, že se jedná o „operativnější formu postupu“, přičemž vláda nadále „jako hlavní krizový orgán probírá veškerá opatření v rámci nouzového stavu, která jsou navrhována. Řada opatření souvisí s ochranou veřejného zdraví a pro operativnější formu jsou tato po projednání ve vládě přijímána formou mimořádného opatření ministra zdravotnictví (tamtéž, pozn. aut.).“

Právní kvalifikace

Podle § 36 krizového zákona platí: „Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám **v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními** (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.“

Zásadní tedy je, zda je mimořádné opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN „krizovým opatřením“ ve smyslu § 2 písm. c) krizového zákona. Definice pojmu „krizové opatření“ je obsažena v § 2 písm. c) krizového zákona: „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.**“

Není sporu o tom, že mimořádné opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN je, jak již nasvědčuje jeho název, opatřením, a to opatřením organizační povahy, protože obsahuje právně závazná nařízení a zákazy. Další dílčí otázkou je, zda je toto mimořádné opatření „určeno k řešení krizové situace“ ve smyslu § 2 písm. c) krizového zákona. „Krizovou situací“ se podle § 2 písm. b) krizového zákona rozumí „mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury **nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.**“

Protože vláda vyhlásila dne 12. 3. 2020 na 30 dnů nouzový stav kvůli epidemii koronaviru, je zřejmé, že panuje a v době vydání mimořádného opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN panovala „krizová situace“. Již z návětí mimořádného opatření pak vyplývá, že je nařízeno „k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2“. Je proto zjevné, že toto mimořádné opatření je „určeno k řešení krizové situace“, protože je určeno k řešení probíhající epidemie koronaviru, kvůli které byl vyhlášen nouzový stav. Ostatně toto mimořádné opatření v podstatě kopíruje obsah dosavadního usnesení

vlády č. 211 o přijetí krizového opatření, došlo tak pouze ke změně právní formy.

V mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví sice není výslovně uvedeno, že by se jednalo o krizové opatření, ale uvedení této informace krizový zákon nestanovuje jako definiční znak „krizového opatření“. Rozhodná je podle § 2 písm. c) krizového zákona pouze „materiální povaha“ opatření, tj. zda se jedná o „opatření určené k řešení krizové situace“. Podobně z „materiálního hlediska“ je ostatně nahlíženo také na rozhodnutí a podání (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/17 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014 - 35). Není tedy rozhodné, jak je opatření formálně označeno, ale jaký je jeho skutečný obsah a význam.

Krizový zákon dále ani neuvádí, že by krizové opatření nutně muselo být vydáno vládou, nebo že by se dokonce muselo nutně jednat o opatření vydané formou usnesení vlády. Krizová opatření tak mohou přijímat i další orgány veřejné moci, nepochybně i Ministerstvo zdravotnictví, do jehož působnosti jakožto ústředního orgánu státní správy spadá ochrana veřejného zdraví. Nemůže být proto překvapením, že v době nouzového stavu vyvolaného epidemií virového onemocnění bude vedle vlády přijímat krizová opatření také Ministerstvo zdravotnictví (s čímž počítá i výrok II bod 2 usnesení vlády č. 194 o vyhlášení nouzového stavu).

Nelze také přehlédnout, že usnesením ze dne 23. 3. 2020, č. 127 vláda vzala mimořádné opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN „na vědomí“, přičemž toto usnesení vlády je nazváno „usnesení o přijetí krizového opatření“ a v jeho návětí vláda výslovně uvádí, že tímto rozhodla o přijetí krizových opatření ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, kdy jsou to právě tato ustanovení, která umožňují omezit po dobu nouzového stavu právo provozovat podnikatelskou činnost a svobodu pohybu. Byť tedy vláda nově vzala mimořádné opatření pouze „na vědomí“, z kontextu je zřejmé, že se jedná o stále ta stejná krizová opatření a že rozdíl v procesu jejich přijetí je ryze formální povahy.

Z toho vyplývá, že mimořádné opatření č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN je „krizovým opatřením“, protože splňuje definiční znaky dle § 2 písm. c) krizového zákona, když se jedná o organizační opatření určené k řešení krizové situace. Škodu způsobenou mimořádným opatřením č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN (a dalšími mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, která splňují definici krizového opatření) proto musí stát nahradit podle § 36 odst. 1 krizového zákona, stejně jako škodu způsobenou krizovými opatřeními přijímanými doposud formou usnesení vlády.

Úvahu, že by se stát mohl zprostit odpovědnosti za škodu podle § 36 krizového zákona jednoduše tím, že opatření určená k řešení krizové situace přijme formou mimořádného opatření podle zákona o OVZ, který sám žádnou úpravu náhrady škody neobsahuje, je proto nutné odmítnout jako nesprávnou. Právní řád je nutné vykládat jako jeden celek a nikoli jako izolovaná právní ustanovení nebo izolované právní předpisy. Zákon o OVZ tedy sice žádnou úpravu náhrady škody neobsahuje, to ale neznamená, že se nepoužije obecná úprava náhrady škody způsobené krizovými opatřeními obsažená v § 36 odst. 1 krizového zákona.

Závěr

Výše uvedené lze zobecnit tak, že v případě, že mimořádné opatření podle zákona o OVZ 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 OVZ 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 postupovalo podle zák. č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti státu za škodu.

Jak napsal William Shakespeare v tragédii Romeo a Julie, „*Růže, byť zvaná jinak, voněla by stejně.*“ Proto ani při posuzování nároku na náhradu škody podle § 36 odst. 1 krizového zákona nelze odhlížet od skutečné povahy mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví přijatých k řešení krizové situace. Jedná se však pouze o právní názor autora článku. Finální odpověď se snad co nejdříve dozvíme z judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

Mgr. Tomáš Brandejský,
advokátní koncipient

e-mail: tomas.brandejsky@gmail.com

[1] K dispozici >>> [zde](#).

[2] K dispozici >>> [zde](#).

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

Další články:

- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Darování pro případ smrti nemovité věci zapsané v katastru nemovitostí a určení výše odměny soudního komisaře](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)