

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

Zrušená protiepidemická opatření jako cesta k náhradě škody?

Za uplynulý rok a půl zrušily správní soudy celou řadu nařízení Ministerstva zdravotnictví, ať už vydaných na základě zákona č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, či dle letos přijatého zákona č. [94/2021](#) Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (běžně označovaný jako pandemický zákon). Mnoho těchto opatření omezovalo, či dokonce znemožňovalo provoz jednotlivých druhů služeb, kdy docházelo k faktickému uzavření celé provozovny, a to pod hrozbou uložení pokuty za porušení nařízené povinnosti.

Zmíněná nařízení však byla následně nezřídka rušena správními soudy pro nezákonnost, a tak se nabízí nejen otázka protiprávnosti uložených pokut ale zejména případné náhrady škody za protiprávně nařízené omezení činnosti provozoven, kam můžeme vyloučení veřejnosti z prostor provozoven bezesporu řadit.

Správní soudy vs. protiepidemická opatření

Opatření, která Nejvyšší správní soud ale i jiné správní soudy zrušily, je již značné množství. Vždyť jen ode dne účinnosti pandemického zákona, tj. od 14. dubna 2021 do konce října se jedná o více než 40 zrušených opatření.

Jedná se o celé spektrum provozoven, jejichž provoz byl omezen následně zrušenými opatřeními. Ať už se jedná o nezákonná omezení vstupu veřejnosti do vnitřních prostor provozoven (rozhodnutí sp. zn. 8 Ao 7/2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021, sp. zn. 9 Ao 10/2021 či sp. zn. 8 Ao 6/2021), nezákonné uzavření sportovišť, posiloven a fitness center (rozhodnutí sp. zn. 8 Ao 15/2021), nezákonné uzavření restauračních zařízení (rozhodnutí sp. zn. 8 Ao 11/2021) či nezákonný zákaz nočního prodeje ve večerkách (rozhodnutí sp. zn. 8 Ao 4/2021 a sp. zn. 6 Ao 24/2021). Leitmotivem v podstatě všech zrušených rozhodnutí je absence náležitého odůvodnění vydaných opatření, což je chyba, kterou správní soudy vládě vytýkají již od počátku pandemie a je s podivem, že i přes povinnost řádně odůvodnit vydávané opatření, kterou si vláda sama vytyčila v § 3 odst. 2 pandemického zákona, tak stále nečiní.[\[1\]](#)

Všechna tato opatření byla vydána již za účinnosti pandemického zákona, který ve svém § 10 upravuje přestupky, jichž se fyzická nebo právnická osoba dopustí nedodržením mimořádných opatření vydaných za stavu pandemické pohotovosti a zároveň stanoví výši pokuty za tato porušení. Pokud však byla podnikateli uložena pokuta na základě opatření, které bylo následně zrušeno, není povinen pokutu zaplatit a pokud tak již učinil, má právo ji vymáhat zpět a v případném soudním sporu bude s největší pravděpodobností úspěšný. Tato část je zásadně bezproblémová a logická.

Náhrada škody způsobené nezákonným opatřením obecné povahy

O poznání složitější je problematika náhrady škody způsobené nezákonnými opatřeními obecné povahy, tedy v podstatě „kvazirozhodnutími“, jejichž formou jsou vydávaná protiepidemická

opatření, pokud nebyla vydána již za účinnosti pandemického zákona, jenž problematiku náhrady škody upravuje v § 9. Formu vydávaných rozhodnutí jako opatření obecné povahy správně posoudil již Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí sp. zn. 14 A 41/2020. Ve věci náhrad panují velmi rozdílné názory a doposud tak není jasno ani v postupu domáhání se náhrady vzniklé skutečné škody.

Vydáme-li se cestou aplikace zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠk“), narazíme na výkladové nejasnosti ohledně množiny nezákonných rozhodnutí, za něž lze požadovat náhradu škody. V zákonném výčtu výslovně opatření obecné povahy nefiguruje, a je tak věcí samostatného výkladu soudů, že pojem rozhodnutí má být vykládán širěji, než je tomu v teorii správního práva. Opatření obecné povahy je tak považováno za rozhodnutí dle OdpŠk i dle judikatury Nejvyššího soudu.[\[2\]](#)

Dalším problémem je určení okruhu osob, které mají právo na náhradu škody, tedy osob aktivně legitimovaných. OdpŠk takto definuje pouze účastníky řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda a které bylo následně pro nezákonnost zrušeno. Při vydávání protiepidemických opatření se však žádné řízení nekoná a ze své povahy má opatření obecné povahy blíže neurčený okruh adresátů.[\[3\]](#) Abychom se vyhnuli této slepé uličce, je třeba analogicky použít ustanovení § 20 odst. 2 OdpŠk, jež přiznává právo na náhradu škody všem, jimž vznikla nezákonným rozhodnutím škoda, a to i v případě, že bylo vydáno postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení. V konkrétním případě jsou tedy aktivně legitimováni ti, jimž v příčinné souvislosti s vydanými nařízeními vznikla škoda, zejména tedy podnikatelé, jejichž provozovny byly nuceně uzavřeny.

V neposlední řadě je dalším kritériem pro posouzení nároku na náhradu škody příčinná souvislost mezi pro nezákonnost zrušeným rozhodnutím a utrpěnou škodou. Je nutné zdůraznit, že i když se jedná o skutečnost jen velmi obtížně prokazatelnou, její prokázání leží na bedrech poškozeného. Lze očekávat, že výpočty, jaký by byl například rozdíl v tržbách podnikatele nebýt epidemie a přijatých opatření a jaký je tedy skutečný rozdíl a potažmo škoda, kterou může po státu nárokovat, budou právě tím kamenem úrazu požadovaných nároků.

Co se týče lhůty k podání žádosti o náhradu škody podle OdpŠk, ta je dle § 32 odst. 1 omezena pouze tříletou promlčecí dobou, která počíná běžet okamžikem zrušení nezákonného rozhodnutí, jež představuje nutnou podmínku k uplatnění práva.

Druhou cestu, jak se po státu domáhat náhrady způsobené škody, nabízí zákon č. [240/2000](#) Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Ten ve svém § 36 přiznává právo na náhradu škody fyzickým i právnickým osobám, jimž vznikla škoda v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními, a nepodmiňuje její uplatnění zrušením daného opatření pro nezákonnost. Nicméně však stanovuje lhůtu k uplatnění nároku na náhradu škody a sice na 6 měsíců od doby, kdy se osoba o škodě dozvěděla, ale nejpozději však do 5 let od vzniku škody. V případech hodných zvláštních zřetele je možné subjektivní šestiměsíční lhůtu prominout, nelze však již překročit pětiletou objektivní lhůtu.

Pravidlem tak zásadně je, že odpovědnost dle krizového zákona je aplikovatelná do okamžiku případného zrušení krizového opatření pro nezákonnost, jelikož pak již nastupuje právní úprava odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí.

Co lze tedy doporučit pro případ domáhání se náhrady škody po státu?

Ve světle výše zmíněného by se jako právně vhodnější varianta jevílo použití postupu podle krizového zákona, který nepodmiňuje uznání nároku splněním podmínek, jež jsou povětšinou splněny pouze za využití judikaturou vyložené problematiky a analogie zákona. Nicméně i tato varianta má své úskalí

ve formě kratší lhůty k uplatnění nároku (6 měsíců oproti tříleté lhůtě dle OdpŠk). V obou případech se žádosti podávají u příslušného ústředního správního orgánu, jenž opatření vydal, tedy Úřad vlády v případě vládních opatření, Ministerstvo zdravotnictví v případě jím vydaných opatření apod. Opět však připomeňme, že záleží, zda bylo předmětné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost, či nikoliv, jelikož od této skutečnosti se následně odvíjí zvolení správního postupu domáhání se náhrady škody.

Stále je však otázkou, k jaké cestě se přikloní obecné soudy ve svém rozhodování o nárocích, a obě tak stále zůstávají otevřeny.



JUDr. PhDr. Karolina Spozdilová, Ph.D.,
advokát a partner



Bc. Daniel Bejbl,
student Právnické fakulty UK a právní asistent



[KGS legal s.r.o., advokátní kancelář](#)

Národní 416/37
110 00 Praha 1

e-mail: info@kgslegal.cz



[1] „V odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 [pandemického zákona] se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.“

[2] Viz např. rozsudky NS sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016.

[3] § 94a odst. 2 zákona č. [258/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

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

Další články:

- [Úročení jistoty \(kauce\), kterou skládá podnájemce nájemci - II. díl](#)
- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní - institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [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](#)