

## Krizová opatření a náhrada škody – opatrný výklad

*Mezi podnikateli postiženými současnou situací se množí diskuse, zda bude možné po státu požadovat náhradu škody související s krizovými opatřeními. Často se zmiňuje ustanovení § 36 krizového zákona. Stejně tak se množí (prvotní) odpovědi právníků.*

*Tento článek je příspěvkem do probíhající debaty. **Příspěvkem, který záměrně akcentuje obtíže výkladu.***

**EDIT 27/3/2020: doplňuji, že článek byl publikován na tomto webu dne 17/3/2020, na Právním prostoru pak 18/3/2020 (<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/krizova-opatreni-a-nahrada-skody-opatrnny-vyklad>)**

### Pojmy

Usnesením vlády č. 69/2020 ze dne 12. března 2020 (č. 194) byl vyhlášen nouzový stav.

Ústavním podkladem pro vyhlášení nouzového stavu jsou čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento předpis dále odkazuje na krizový zákon.

Krizovým zákonem je zákon č. 240/2000 Sb. Tento předpis definuje další pojmy.

**Podle § 2 odst. b) krizového zákona je krizovou situací mj. situace, při níž je vyhlášen nouzový stav. Zákon užívá definice „krizový stav“.**

**Podle § 2 odst. c) krizového zákona je 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.**

Výčet práv a omezení vlády nyní nepovažuji za důležitý; ty zažíváme v praxi, odkazují na částky Sbírký zákonů.

### Náhrada škody – první pohled

Klíčový je § 36 krizového zákona, a zejména jeho odstavce 1 a 2:

**„(1) 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.**

***(2) Náhrada věcné škody vzniklé při činnosti orgánů provádějících krizová opatření nebo při uložení poskytnutí věcných prostředků se poskytuje podle právních předpisů platných v době vzniku škody.“***

Na první pohled je ustanovení relativně jasné. Zdá se, že pokud je nouzový stav, je přijato krizové opatření, někdo utrpí škodu (například nemůže podnikat), ale nezpůsobí si ji sám, má mu škoda být nahrazena. K tomu je doplněno ustanovení o věcné škodě.

Touto optikou se jedná nikoli o náhradu škody v obvyklém slova smyslu (tedy o odpověď na otázku, kdo odstraní následky škodní události, kterou obvykle někdo zavinil), ale o *plošnou kompenzaci* ztrát, která je systematicky nesprávně pojímaná jako civilní delikt. Nadto civilní delikt velmi přísný – objektivní odpovědnosti (odpovědnosti za následek), třebaže s možností liberace (osvobození), pokud si postižený škodu způsobil sám.

## **Zkušenosti z minulosti**

Než zmíním otazníky, které z citovaného pravidla plynou, vracím se ke zkušenostem z doby, kdy byl krizový zákon naposledy šířeji aplikován. Předem nutno uvést to, co je zřejmé, tedy že k aplikaci došlo za zásadně jiných skutkových okolností, po povodních, ne po pandemii.

Soudy měly možnost se k ustanovení § 36 krizového zákona a souvisejícím otázkám vícekrát vyjádřit. Zaznamenaná judikatura není bohatá, přesto umožňuje učinit si *alespoň nějaký předběžný* pohled.<sup>1</sup>

Při odkazu na judikaturu záměrně používám rozsáhlejší citace; tento postup považuji za korektní pro další debatu, jelikož umožňuje snadnou kontrolu a reakci na vyjádřený názor.

### **25 Cdo 1649/2007 (R 10/2010) – zničení budovy**

Rozhodnutí mělo doposud význam především procesní. Nejvyšší soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že za vzniklou škodu odpovídá stát, za který vystupuje ministerstvo vnitra.<sup>2</sup>

K meritu věci napřed skutkově:

*„Na základě příkazu primátora hlavního města Prahy ze dne 12. 8. 2002 o organizaci nutných opatření na ochranu života a zdraví obyvatelstva a na ochranu majetku v rámci realizace krizových opatření rozhodla dne 16. 8. 2002, ve 14 hodin, povodňová komise městské části Praha 4 o odstranění podmáčených staveb v prostoru mezi tělesem tramvajové trati a břehem Vltavy, a to i budovy žalobce, která byla odstraněna téhož dne.“*

---

<sup>1</sup> Užívám zkrácenou notaci rozhodnutí, neboť mám za to, že uvedení spisových značek postačí. Všechna zvýraznění v předpisech a rozhodnutích jsem učinil já.

<sup>2</sup> Právní věta v úplnosti zní:

*„Za škodu vzniklou fyzickým a právnickým osobám v přičinné souvislosti s krizovým opatřením odpovídá stát, nikoliv orgán krizového řízení. Ve sporu o náhradu této škody vystupuje za stát v občanském soudním řízení Ministerstvo vnitra.“*

Jinými slovy: došlo k aktivnímu a bezprostřednímu zásahu (tento pojem je můj, viz dále) do majetku žalobce v souvislosti s nouzovým stavem, majetek žalobce byl zničen. Nedošlo (jen) k zákazu činnosti nebo jinému omezení žalobce.

Právní závěry Nejvyššího soudu jsou dále:

*„...institut odpovědnosti za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením (je jím i opatření přijaté v souvislosti s povodní, resp. za účelem řešení či předcházení jejím následkům) je speciální normou obsahující zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu, která se řídí právě tímto zákonem, nikoliv zákonem č. 82/1998 Sb.“*

A pro nynější úvahy klíčová pasáž:

*„Zakládá přitom odpovědnost bez zřetele na zavinění (tzv. objektivní odpovědnost) a na rozdíl od uvedeného zákona nevyžaduje, aby škoda byla vyvolána nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Tato speciální odpovědnost je založena na současném splnění předpokladů, jimiž je 1. provedení krizového opatření, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody. Stát se může odpovědnosti zprostit, prokáže-li (důkazní břemeno leží na něm), že poškozený si způsobil škodu sám. Z díkce ustanovení § 36 odst. 1 je nepochybné, že odpovědnou osobou je stát.“*

Nejvyšší soud se tak přiklonil k poměrně přísné, doslovné aplikaci, výhodné pro postižené. Tato je poměrně autoritativní, již tím, že byla publikována ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, jakož i tím, že zdejší závěry Nejvyšší soud vícekrát ocitoval.

## **25 Cdo 3798/2007 (R 74/2010) – prekluze**

Tento rozsudek je spíše návodem pro to, jak nárok uplatnit. Shrnuji, že prekluze je jasně daná a případné jednání či soudní spor s pojišťovnou nehrají roli. *Vigilantibus iura.*<sup>3</sup>

## **28 Cdo 2519/2011 – tvrzená nedostatečná opatření**

Další významné rozhodnutí přineslo jisté omezení odpovědnosti oproti R 10/2010.

Skutkově:

*„Tvrдила [žalobkyně – pozn. DF], že škoda jí byla způsobena v srpnu 2002 v důsledku povodně, vysokého stavu vody v řece V. Dne 6. 8. 2002 začaly v povodí řeky V. vydatné deště a v noci na 8. 8. 2002 došlo k prvnímu vzedmutí hladiny V. v P. Dne 12. 8. 2002 krizový štáb magistrátu hlavního města P. opakovaně ujišťoval obyvatelstvo, že hladina V. dosáhne maximálně padesátileté vody. **Byl též zveřejněn seznam ulic ohrožených dvacetiletou vodou a ulice, ve které měla žalobkyně uskladněna své věci, v seznamu nebyla. Žalobkyně postupovala podle informací krizového štábu a prováděla opatření***

<sup>3</sup> Celá publikovaná právní věta zní:

*„Počátek běhu šestiměsíční prekluzivní doby k uplatnění nároku na náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními (§ 36 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení) u příslušného orgánu krizového řízení se odvíjí od okamžiku, kdy se poškozený dozvěděl o tom, že mu vznikla majetková újma určitého druhu a rozsahu, kterou je možné objektivně vyjádřit v penězích a důvodně uplatnit u soudu. Na počátek běhu této doby nemá vliv průběh ani výsledek jednání či soudního sporu, který poškozený vede s pojišťovnou o výplatu pojistného plnění.“*

**k ochraně svého majetku. Nakonec byla celá oblast evakuována a žalobkyně již neměla přístup do nemovitostí a věci tam musela ponechat. Stát podle žalobkyně nevytvořil potřebné podmínky pro ochranu majetku v případě živelné katastrofy; zejména nedostatečnou předpovědní službou.“**

Rozhodnutí čtu tak, že žalobkyně uváděla, že stát měl činit víc.

A současně, že nedošlo k aktivnímu a bezprostřednímu zásahu do majetku žalobkyně (ve smyslu nucených úprav, užití či zničení).

Nejvyšší soud navázal na své závěry ohledně vzniku nároku na náhrady tak, jak je formuloval v R 10/2010 výše.

Nejvyšší soud dále navázal na judikaturu ESLP (č. stížnosti 48939/99 a 15339/02) a literaturu, a dospěl k závěru, že:

*„I když jsou přírodní katastrofy mimo sféru ovlivnitelnosti státu, musí státy přijímat odpovídající opatření ke zmírnění jejich následků, a to zejména preventivní opatření ke zmírnění až minimalizování následků živelních pohrom. **Konkrétní požadavky na stát se však liší podle toho, o jaké právo (a o jaký skutkový stav) se jedná. Aplikace pozitivních závazků se uplatní tehdy, pokud stát o přírodní katastrofě věděl či vědět mohl. K ochraně majetku musí stát přijmout taková opatření, která jsou rozumná a přiměřená. Při výběru konkrétních praktických opatření stát požívá zvlášť širokou míru uvážení, avšak není možné, aby nepodnikl prakticky nic (...)**“*

Nejvyšší soud tak povinnost státu konkretizoval:

- stát musí konat<sup>4</sup>
- jak koná, je na státu – musí být rozumný a přiměřený
- musí konat jen tehdy, když o problému ví/vědět mohl

Nejvyšší soud zdůraznil následující skutkové zjištění:

*„Z těchto skutkových zjištění lze vyjmout hodnocení, podle něhož žalobkyní kritizovaná informace vycházela v čase, v němž byla podána, ze všech dostupných informací, které měl krizový štáb povodně reálně k dispozici (zejména šlo o hlášení Č. h. ú. a též P. V., s. p.). Takové hodnocení vede k závěru, že poskytnutá informace byla v určitém momentu v rámci možností objektivní, nikoliv matoucí. (...) došlo k rychlému zvýšení hladiny vody u přítoků V., zejména u řeky B., čímž se hladina toku podstatně zvýšila - z hlediska intenzity povodně až vícenásobně. **Je tu však přinejmenším sporné přičítat tento překotný děj k tíži státu. Povodňová situace eskalovala ve velmi krátkém časovém úseku a hraničila tedy s působením přírodní síly (vis maior), které se stalo neodvratitelným a na něž nemohlo být reagováno s takovým předstihem, jak požaduje žalobkyně.**“*

Nejvyšší soud uzavřel, že krizové orgány jednaly „správně“, když nenalezl žádné porušení jejich povinnosti, které by subsumoval pod skutkové podstaty krizového zákona.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Jízlivě lze dodat to by chtělo, když stát budoucí občany intenzivně vyučuje, že k jejich ochraně vznikl.

<sup>5</sup> Doslova:

Nejvyšší soud oproti rozhodnutí R 10/2010 tentokrát zkoumal širší souvislosti, působení přírodní síly, a do posuzování případu vnesl rovněž otázku porušení povinnosti.

Nejvyšší soud se dále zabýval otázkou systémových opatření; odpovídal tak na výtku žalobkyně, že stát měl dělat víc. Zde přistoupil k filozoficko-systémové úvaze, která našla odraz v právní větě:

*„Dovolacímu soudu se jeví jako těžko přijatelné, aby byl stát, potažmo ministerstvo vnitra, odpovědný v podstatě bezprostředně za to, že orgány krizového řízení fungovaly v době povodně v rámci zákona (podle podmínek zvenčí organizačně nastavených). Je nutné předpokládat, že eventuálně dokonalejší systémové zabezpečení protipovodňové ochrany nemohlo a nemůže být záležitostí bezprostředních aktivit orgánu krizového řízení.“*

Žalobkyně měla případně uvést, jaké opomenutí státu přičítá, a z jaké právní normy vychází (to z hlediska zákona č. 82/1998 Sb., o obecné náhradě škody).

## **25 Cdo 1480/2018 (+) II. ÚS 1141/19 – bagr a leasing**

Skutkově:

*„(...) v době povodní v roce 2013 starostka obce XY vyzvala žalobkyni b), aby vzhledem k nouzovému stavu vyhlášenému vládou ČR v souvislosti s povodňovou situací poskytla obci pásový nakladač Liebherr L 566 za účelem zbudování ochranné hráze. Žalobkyně b) stroj poskytla, ten byl dne 6. 6. 2013 zaplaven a zničen. Žalobkyně a) měla stroj ve finančním pronájmu (leasingu) od společnosti ČSOB Leasing a.s., žalobkyně b) jej užívala na základě dohody o užívání se žalobkyní a).*

Nejvyšší soud se zabýval otázkami, komu přesně vznikla škoda vzhledem k leasingu. Rozsudek tak bude návodem.

Klíčové pro tento článek je: bagr byl „zrekvírován“, použit a došel zkázy. Došlo k aktivnímu a bezprostřednímu zásahu. Náhrada náleží.

## **25 Cdo 700/2016 – zničení haly, neřešen ušlý zisk**

Skutkově:

*„8. 6. 2013 primátor hlavního města Prahy vyhlásil nouzový stav a nařídil provedení krizového opatření, zejména evakuaci osob a majetku, bezodkladné provádění stavebních prací, terénních úprav, odstraňování staveb nebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení při povodni a poté ve spolupráci se starostou V. Ch. vydal pokyn k vytvoření průtoku na pozemku ve vlastnictví žalobců za účelem odstranění vody ze zaplaveného území. Hala žalobců byla upravena a na jejich pozemcích bylo vybudováno koryto pro odvedení vody, čímž došlo k jejich znehodnocení a omezení možnosti jejich užívání. Soud zjistil výši nákladů na uvedení pozemku do původního stavu v částce 1 630 000 Kč, a podle § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení,*

---

*„nelze dospět k závěru, že by orgány krizového řízení jednaly v průběhu povodně tak, že by jejich konání či obsah poskytnutých informací byl nesprávným úředním postupem. Jinými slovy, dovolací soud nenalézá porušení povinností těchto orgánů z hlediska v úvahu přicházejících skutkových podstat zákona č. 240/2000 Sb.“*

*uložil státu povinnost k náhradě škody, neboť bylo prokázáno, že vznik škody je v příčinné souvislosti s krizovým opatřením, a stát se odpovědnosti k náhradě škody nezprostil, neboť nebylo prokázáno, že by si žalobci způsobili škodu sami.“*

Tedy: došlo k aktivnímu a bezprostřednímu zásahu do majetku žalobců v souvislosti s nouzovým stavem, majetek musel být opraven a náhrada byla přiznána.

Stojí za zmínku, že soudy nižších stupňů náhradu přiznaly, dovolání podal stát, přičemž nabídl alternativní skutkový výklad.

Nejvyšší soud okrajově zmínil též ušlý zisk:

*„Z důvodu nedostatečného skutkového podkladu pro rozhodnutí o nároku na náhradu ušlého zisku byl rozsudek obvodního soudu v uvedeném výroku zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.“*

### **30 Cdo 4320/2015 (+) I. ÚS 2115/16 (+) 25 Cdo 1422/2016 (+) 30 Cdo 486/2018 (okrajově) – soudní poplatky**

Nejvyšší soud i Ústavní soud opakovaně zaujaly názor, že soudní uplatnění nároku na náhradu není osvobozeno od soudních poplatků.

Tento závěr je aplikovatelný rovněž dnes.

## **Nynější otázky**

Následující úvahy mají za cíl zmínit některé aspekty, které soudy budou či by měly zohlednit při řešení individuálních uplatněných nároků na náhradu. Současně jsou, nevyhnutelně, také zčásti věštěním z křišťálové koule.

### **Rozsah situace**

Citovaná rozhodnutí jsou rozhodnutími „záplavovými“, tedy vycházejí ze situace, kdy postiženo (jakkoli ničivě!) bylo jen určité území. Nyní je zaplaven celý stát. Tomu bude odpovídat schopnost státu (případně: společnosti jako celku) škody nahradit.

### **Co je škoda?**

Výše jsem pečlivě zdůrazňoval, o jakou škodu jde. Je to důležité: náhrada byla v mně známých sporech přirknuta tehdy, pokud došlo k aktivnímu a bezprostřednímu zásahu do majetku žalobce v souvislosti s nouzovým stavem.

Aktivním zásahem rozumím to, že krizový orgán *rozhodl o konkrétním majetku*.

Bezprostředním zásahem rozumím to, že konkrétní majetek byl nějak užit nebo byl nějak upraven či zničen. Jinými slovy: došlo ke *konkretizaci* toho, co bylo postiženo. Byla zapotřebí konkrétní plocha pro odtok, nebo patrně v jiných případech konkrétní vozidlo, a to vždy *okamžitě*, bez možnosti odkladu a diskusí.

Škodou tak byla hodnota té které věci, případně prostředky nutné na obnovu do původního stavu.

**Nynější otázka je: je možné, aby vznikl nárok na náhradu v případě, kdy nedošlo k aktivnímu a bezprostřednímu zásahu, ale podnikatel byl omezen krizovými opatřeními, v jejichž důsledku utrpěl ztrátu (nerealizované tržby ve spojení s fixními**

## **náklady), tedy jsou touto škodou nerealizované tržby a pokračující náklady, nebo je škodou jen následek přímého poškození věci?**

Zákon neobsahuje výslovné omezení nebo definici. Výklad musí zohlednit smysl a podstatu ustanovení; soudce bude nezbytně právo zčásti *dotvářet*.

Důvodová zpráva je poměrně kusá a hovoří o škodě, která může vzniknout při výkonu uvedených činností (čímž rozumí též krizová opatření).<sup>6</sup> Jako vodítko je tedy poměrně ambivalentní, jelikož „výkonem“ může být již „přijetí“ krizového opatření, tak i aktivní a bezprostřední zásah, který zdůrazňuji já.

Ustanovení § 36 odst. 2 krizového o věcné škodě vnímám jako ustanovení pomocné, které pouze zakotvuje, ke kterému okamžiku se má škoda počítat.

### **Další omezení?**

Rozsudek 28 Cdo 3798/2007, výše uvedené podporuje v tom, že náhradu nepřiznává v situaci, kdy stát (krizové orgány) fungoval, resp. postupoval podle aktuálních informací.

Nejvyšší soud z pozitivní povinnosti státu k ochraně majetku soudu vyňal okolnosti vyšší moci (hovoří o neodvratitelném působení přírodní síly). Pokud tento závěr platí pro *preventivní* opatření, tím spíše by měl platit pro opatření *následná*.

Pokud jde o „neodvratitelnost“ působení, tuto podmínku považuji za splněnou. Námitka, že stát měl zasáhnout dříve nebo jinak, není s výjimkou excesu využitelná. Po soudu by vyžadovala vševědoucnost: musel by posoudit, jak by se byla infekce šířila, kdyby byly hranice uzavřeny o kolik dní dříve; jak by se chovali ostatní lidé, jaký by to mělo vliv na tržby a podobně. Excesem by pak bylo zjevně nedostatečné opatření.<sup>7</sup>

### **Výjimka – exces?**

Dostupné případy nehovoří o excesech, nebylo to dosud zapotřebí.

Mám za to, že náhrada by mohla náležet v případě, že bude *vymáhání* krizového opatření excesivní či nesprávné (případně: zjevně nesprávné). Například: násilí při vymáhání zákazu vycházení, kde nebylo nutné; vymáhání zákazu vycházení v době, kdy omezení neplatí; totéž pro uzavírku provozoven; svévolné zakleknutí na osobu. Nikoli: vyhlášení krizového opatření, když v místě a čase není potvrzen žádný případ infekce.

---

<sup>6</sup> V plném znění:

*„Znění odst. 1 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 cvičeních složek integrovaného záchranného systému prováděných podle zákona.*

*Při stanovení subjektů, které jsou povinny poskytnout náhradu škody, se vycházelo především ze zájmu, aby šlo o orgány zpravidla s místní působností, které mohou podané žádosti o náhradu škody nejobektivněji posoudit.*

*Úprava odstavce 5 vychází ze zkušeností z povodní v roce 1997, po nichž zejména starší občané pod dojmem protřepných tragédií, kdy přišli o většinu svého majetku nebo někdy i o své blízké, podali žádost o náhradu škody s časovým prodloužením. V takových výjimečných případech může příslušný správní úřad využít ustanovení zákona a náhradu přiznat i po uplynutí lhůty nebo bez podané žádosti.“*

<sup>7</sup> Ale rovněž takový závěr bude těžké vyslovit: po bitvě je každý generál. Soud by se vydal na tenký led žánru známého jako „kontrafaktické dějiny“. To považuji jen za velmi omezeně přípustné, pokud vůbec.

## Výjimka – zákona dbalý občan

Ztrátu pravidelně utrpí i ten podnikatel, který pečlivě sledoval všechny zprávy a komuniké vydávané orgány veřejné moci, zejména vládou, který je dodržoval a aktivně se připravoval na to, že se bude chovat i podle dosud závazně nepřijatých opatření, o kterých však hierarchicky vysoko postavení zástupci státu hovořili jako o velmi pravděpodobných. Zkrátka: proaktivní a velmi opatrný podnikatel.

Výjimka by měla náležet tehdy, pokud takový podnikatel doloží, že (1) dodržoval, co měl (nebo raději: pokud nebude zjištěno, že povinnosti porušil či zanedbal); (2) utrpěl ztrátu v souvislosti s krizovým opatřením (resp. naplnil podmínky § 36 krizového zákona); *a především a současně* (3) komunikace ze strany státu byla rozporná, zmatená, či nesrozumitelná (například jeden den slyšel z úst člena či předsedy kabinetu, že bude přijato jedno opatření, druhý den však bylo přijato opatření neočekávatelně rozdílné).

V takovém případě stát selhal, jelikož vysílal rozporuplné signály, kterým se hypotetický postižený řídil. Případně vytvořil takové okolnosti, za nichž si adresát normy nemohl učinit ve vypjaté situaci úsudek, co vlastně platí. Náhrada podle mého soudu náleží již za toto selhání.<sup>8</sup>

## A ušlý zisk?

Ušlý zisk Nejvyšší soud neposuzoval: v rozhodnutí 25 Cdo 700/2016 pouze konstatuje, že odvolací soud zjistil, vrátil věc soudu prvního stupně k dalšímu řízení, jelikož skutkové podklady nebyly dostatečné.

Ušlý zisk je standardně pojímán jako součást škody. Krizový zákon nestanoví jinak (resp. nestanoví nijak). Mám tudíž za to, že *pokud* náleží náhrada, náleží *včetně* ušlého zisku.

Samostatným problémem je prokázání ušlého zisku; to může být obtížné vždy, tím spíše v neklidných časech, kdy je život zásadním způsobem omezen.

## Ekonomická realita

Právní konstrukce nesmí být slonovinovou věží; její aplikace nesmí vést k absurdnímu nebo zcela neuskutečnitelnému závěru, případně k výsledku, který by byl horší než původní problém.

Z tohoto pohledu neobstojí teze, že by náhrada měla být plošná. Kde na to vzít, pokud by se peníze netiskly? Od těch, kteří jsou po obnovení hospodářského života schopni generovat zisk?

## Společenská rovina

Ve prospěch závěru o individuálních náhradách hovoří další argument: náhradu lze vnímat jako odškodnění za to, že stát/společnost použije nebo zničí něčí věc pro dosažení společného cíle. Pro společné se použije, společně (ze státního) se nahradí. Nenahrazují si „všichni všechno“, ale „všichni konkrétnímu“.

---

<sup>8</sup> Úmyslně zdůrazňuji vypjatou situaci, jelikož zde lze očekávat argument, že „(zejména daňové) zákony jsou již tak příliš složité – proč to neuplatnit paušálně?“.



Toto pojetí odpovídá krizovému zákonu jako celku („může být / je nutné omezit všechny, aby byly následky méně závažné“) a povaze krizové události, v níž je riziko alokováno vlastně u všech.

## Prevenční povinnost

Krizový zákon sám počítá s výjimkou („pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám“).

Při posuzování každého nároku bude nutné se ptát, zda a do jaké míry si postižený způsobil škodu sám. Tedy například: mohl očekávat uzavření/omezení provozu, a přesto nabral nikoli trvanlivé zásoby? Porušil hygienická doporučení, čímž došlo k rozšíření infekce, které si vynutilo uzavření provozovny? Jak, pokud vůbec, zabezpečil zboží? Vyzkoušel aspoň poskytovat služby jiným způsobem (v souladu s krizovými opatřeními, doporučeními a zdravým rozumem/občanskou odpovědností)?<sup>9</sup>

## Protiargumenty

Proti otázkám lze postavit přinejmenším následující protiargumenty... a k nim hned další odpovědi.

### Rozpor mezi rozhodnutími

Rozsudek R 10/2010 (ze dne 17. 6. 2009) hovoří o tom, že se nevyžaduje ani zavinění, ani protiprávní jednání. Podmínky náhrady tak stanoví (pro stát) velmi striktně.

Rozsudek 28 Cdo 2519/2011 (ze dne 11. 4. 2012) podmínky náhrady zužuje a krizový zákon fakticky doplňuje, jelikož se rovněž zamýšlí nad porušením povinnosti, které patrně přidává jako další podmínku pro úspěšné uplatnění náhrady škody.

Je proto otázka, jaký je vztah obou rozhodnutí. Je škoda, že senát 28 nevyužil příležitosti a nepostoupil věc velkému senátu Nejvyššího soudu postupem podle § 20 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Stanovisko většího počtu soudů by nyní přišlo vhod.

Pozdější rozsudek (28 Cdo 2519/2011) vnímám jako posunutí a konkretizaci soudní praxe v tom, že je nutné posuzovat všechny souvislosti případu, včetně případného porušení povinnosti státu. V kontextu pozdějšího rozhodnutí je to logické – Nejvyšší soud postuloval pozitivní povinnost státu, proto zvažoval rovněž, zda nedošlo k porušení této povinnosti.

---

<sup>9</sup> Související otázkou, navazující na posledně zmíněné kritérium zdravého rozumu/občanské odpovědnosti (jejíž rozbor opět otevírá diskusi přesahující rozměr článku) je tento příklad:

Mějme dvě provozovny s občerstvením. Obě omezily provoz na výdejní okno. Jedna omezila sortiment na několik málo druhů pokrmů a nápojů a opakovaně vybízí zákazníky, aby byli ohleduplní a neshlukovali se. Druhá učinila víceméně totéž, ale soustředí se například především na pivo a shluk lidí neřeší, případně podporuje.

Obě budou v období pandemie ztrátové. Jakou náhradu má dostat druhý podnikatel? A ještě dál – *do jaké míry mohl ovlivnit či být odpovědný za chování zákazníků?* Tento argument přesahuje i zákonnou výjimku, a přesto může někdy, v *hraničním případě*, nalézt uplatnění.

Rozhodování bude o to těžší, že motivace obou hypotetických podnikatelů může být stejná, tedy „udržet nad vodou“ sebe a své zaměstnance.

Související otázka: jak rozdílnou náhradu má dostat ten, kdo nemohl v provozu například stravovacího zařízení pokračovat, buď z objektivních důvodů, nebo proto, že žádné řešení nevymyslel, a jakou ten, který provoz omezil? Budeme každého porovnávat oproti běžnému stavu? Ale jeden vynaložil větší námahu.

Na druhou stranu lze k pozdějšímu rozhodnutí přistoupit rovněž tak, že posuzuje odpovědnost státu za (ne)konání v již přijatém krizovém opatření, nikoli dopad krizového opatření jako takového.

## **Zákon je jasný?**

Je otázkou, zda není dikce zákona jasná natolik, že nepřipouští judikatorní omezení. Tento argument považuji za pochybný: každé zákonné pravidlo je vystaveno soudní praxi.

Obdobně se lze ptát, zda není dostatečně jasné rozhodnutí R 10/2010. To však bylo podle mého soudu konkretizováno pozdějším rozhodnutím senátu 28 (viz výše).

A současně: rozhodnutí R 10/2010 požaduje, aby stát odpovídal za jakýkoli následek, i když postupoval v zájmu všech. S tímto závěrem se nemohu ztotožnit už proto, že popírá prvotní důvod přijetí krizového zákona (opět viz výše, společenská rovina). Stát by tak nebyl ochráncem (v čemž spatřuji jeho primární roli), ale jakýmsi ultimátním ručitelem za cokoli.

## **Záměr?**

Dále je otázkou, zda není dané pravidlo formulováno záměrně široce. Já sám záměr ani nehledám.

Spíše zažíváme situaci, se kterou nebo přinejmenším s jejíž rozsahem krizový zákon jednoduše nepočítal. Namísto je, pro příští krizi, změna zákona.

## **Paralela – pozemní komunikace?**

Lze nalézt paralelu mezi současnou situací a mezi hypotézou § 24 odst. 1 zákona č. 13/1996 Sb., o pozemních komunikacích.

Toto určuje, že (1) lze nařídit objížďku nebo komunikaci uzavřít. Takové opatření má podobný dopad jako krizové opatření: zákazník se nedostane do obchodu, obchod fakticky nefunguje a provozovatel trátí.

Stejně ustanovení však (2) doplňuje výjimku, že nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, které v důsledku uzavírky nebo objížďky vzniknou.

Podobnou výjimku ustanovení § 36 krizového zákona neobsahuje. Analogicky by tak bylo možné usoudit, že krizový zákon vede k plošné náhradě.

Dodejme, že výjimka má svou vlastní výjimku, vyjádřenou v rozsudku Nejvyššího soudu 25 Cdo 1905/2005, R 8/2010, podle které je náhrada přece jen možná v případě, že nebyla dodržena povinnost vyjádřená neznemožnit přístup k nemovitosti.

Tato výjimka nahrává argumentu, že pokud některá provozovna mohla podle krizového opatření alespoň nějak fungovat, a toto fungování nebylo ze strany krizového orgánu/státní moci jako celku znemožněno (například excesivním přístupem ke krizovému opatření), náhrada nenáleží. Slabinou je, že tento výklad dotváří znění krizového zákona.

## Paralela – vakcinace?

Nabízí se ještě jedna paralela. V případě očkování se rovněž jedná o plošně uloženou povinnost, která je rovněž ku prospěchu všech.<sup>10</sup> Rovněž se tak jedná o zákonnou (ba povinnou) činnost.

V malém počtu případů dochází k újmě způsobené očkováním. Nyní se uvažuje o přijetí zvláštního zákona, který by náhradu újmy upravoval.<sup>11</sup>

Přesto se podle mého názoru nejedná o správný příměr. Zatímco v případě očkování je potíž výjimkou, v případě krizového opatření je potíž pravidlem. V případě očkování tak ti, kteří těží z výhod očkování, nahrazují újmu těm, kteří jím byli poškozeni, v případě krizového opatření nahrazují újmu všichni všem (resp. méně postižení všem ostatním), a to v mnohem větším rozsahu. Za rozlišovací argument tak považuji právě to, že riziko dopadá na všechny.

## Lepší řešení?

Řešení pro právní řád se nabízí samo – krizový zákon by bylo vhodné novelizovat a sporná otázka takto vyjasnit, právě raději zásahem zákonodárce. Soudy ať se raději zamýšlí nad aplikací tohoto vyjasnění v konkrétní situaci (podobné například zákonu o pozemních komunikacích), než aby zůstaly bez opory.

Dílčí řešení podle současného znění krizového zákona nabízí jeho ustanovení podle § 37, které umožňuje poskytnout podporu fyzickým osobám a obcím.

Dlouhodobé řešení může mít podobu uceleného plánu, národního fondu nebo jiného nástroje. Přesahuje však ambice tohoto článku zkoumat, jaká by forma měla být, podle jakého zákona a zda je na místě.

## Závěr

Nezakrývám, že problematiku lze uchopit z obou stran a řešení osciluje mezi názorem „náhrada náleží vždy“ a pojetím „náhrada nenáleží, ale jsou možné výjimky“.

**Já mám za to, že smyslem zákona bylo nahrazovat škodu na konkretizovaných (ve zkratce: „rekvírovaných“) věcech, nikoli plošný výpadek.**

**Opačný závěr se podává z doslovného výkladu zákona bez (dle mého) zohlednění širšího kontextu.**

**Jako všichni, kdo se k tématu vyjádřili, i já přidávám, že záleží, jak téma uchopí soudy. Soudy se však budou muset vypořádat mimo jiné i s výše představeným**

---

<sup>10</sup> Viz nyní častěji zmiňovaná imunita kolektivu (herd immunity). Případně viz náleze PI. ÚS 19/14, podle něhož:

*„Nelze přehlédnout, že při realizaci povinného očkování jde o lékařský výkon preventivní povahy, činěný v zájmu ochrany veřejného zdraví, aprobovaný zákonem a mající mimořádně široký osobní rozsah a dopad. Tyto okolnosti ztěžují právní postavení osoby, jež může být v důsledku očkování poškozena na zdraví a je tedy namístě, aby legislativa odpovědně zvažila doplnění právní regulace institutu povinného očkování proti infekčním nemocem o úpravu odpovědnosti státu za výše naznačené následky.“*

<sup>11</sup> Viz <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB6NJ7KX1> (nahlédnuto dne 16. 3. 2020).

přístupem, a to již proto, že se jedná o krajní, velmi nestandardní situaci, se kterou krizový zákon nepočítal.

V konečném důsledku budou soudy muset vynaložit značné množství přesvědčivosti a, jak naznačuji výše, též právně-filozofických úvah, aby problém posoudily ze všech stran. Pokud přijmeme mnou nabízené nuance výkladu § 36 krizového zákona, bude každý vznesený nárok muset být důkladně individuálně posouzen.

## Transparentnost

V době sepsání tohoto článku (16. 3. 2020) nejsem nijak činný pro stát ani žádnou jeho složku v souvislosti s krizovým zákonem.

## Technické

### Zdroje

zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů

25 Cdo 1649/2007

25 Cdo 3798/2007

28 Cdo 2519/2011

25 Cdo 1480/2018

II. ÚS 1141/19

25 Cdo 700/2016

30 Cdo 4320/2015

I. ÚS 2115/16

25 Cdo 1422/2016

30 Cdo 486/2018

25 Cdo 1905/2005

### Klíčová slova

krizový zákon

náhrada

§ 36

coronavirus

COVID-19