

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2023, sp. zn. 30 Cdo 63/2023, ECLI:CZ:NS:2023:30.CDO.63.2023.1

Číslo: 68/2024

Právní věta:

Krizové opatření, jehož předmětem je omezení či zákaz maloobchodního prodeje a které je přijato ve formě usnesení vlády, je ve smyslu § 36 odst. 1 zák. č. 240/2000 Sb. provedeno v okamžiku, kdy nastaly jeho škodu působící účinky, přičemž není právně významné, že se poškozený omezení stanovenému krizovým opatřením podrobil dobrovolně.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 31.08.2023

Spisová značka: 30 Cdo 63/2023

Číslo rozhodnutí: 68

Číslo sešitu: 7

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za škodu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobkyně zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2022, sp. zn. 68 Co 219/2022, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně, obchodní společnost, jejímž předmětem podnikání je maloobchod s tabákovými výrobky, specializovaný maloobchod a maloobchod se smíšeným zbožím, se domáhá náhrady škody ve výši 1 139 123 Kč s příslušenstvím, která jí měla vzniknout v důsledku krizových opatření, konkrétně usnesení vlády České republiky z roku 2020 č. 1103, 1116, 1192, 1196, 1201, 1332, 1294, 1374, 1376 a z roku 2021 č. 12, 57, 126 a 197, jimiž byl v určitých specifikovaných časech omezen a posléze zcela zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb mj. v provozovně žalobkyně. Tvrzená škoda podle žalobkyně představuje její ušlý zisk za období od 28. 10. 2020 do 28. 2. 2021 ve výši 1 100 123 Kč. K modelaci výše ušlého zisku vyšla z dat pokladního a evidenčního systému a evidovaných tržeb v období od 26. 2. 2007 do 23. 3. 2021, přičemž srovnala zisk realizovaný v období od 12. 3. 2019 do 17. 5. 2019 se ziskem realizovaným v období od 12. 3. 2020

do 17. 5. 2020 a dovozovala, že snížení zisku o 13,068 % bylo způsobeno poklesem spotřebitelské poptávky. Dále srovnala zisk realizovaný v období 28. 10. 2019 do 28. 2. 2020 se ziskem realizovaným v období od 28. 10. 2020 do 28. 2. 2021 a dovozovala, že ve snížení zisku o 32,421 % se již projevila přemětná krizová opatření. V důsledku přijatých krizových opatření tak mělo dojít k poklesu jejího zisku o 19,353 %, když se jedná o rozdíl mezi snížením zisku o 32,421 % a snížením zisku o 13,068 %. Žalobkyně se dále domáhala náhrady škody v podobě nákladů na její právní zastoupení ve výši 39 000 Kč, kdy i tato škoda jí měla vzniknout v důsledku jí uvedených krizových opatření. Žalobkyně zdůraznila, že stát podle ustanovení § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), objektivně odpovídá za škodu vzniklou v důsledku přijatých krizových opatření, a to bez ohledu na to, zda jejich přijetí bylo správné či nezbytné. Příslušenství ve formě úroku z prodlení pak požadovala od 11. 4. 2021, když uvedla, že dne předcházejícího, kdy podala žádost o odškodnění, nastala splatnost pohledávky.

2. Obvodní soud pro Prahu 7 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 10. 3. 2022, č. j. 12 C 212/2021-29, zamítl žalobu o uložení povinnosti žalované zaplatit žalobkyni 1 139 123 Kč s příslušenstvím (výrok I) a uložil žalobkyni zaplatit žalované na nákladech řízení částku 600 Kč (výrok II).

3. Městský soud v Praze jako soud odvolací napadeným rozsudkem rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a uložil žalobkyni zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení 600 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

4. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobkyně provozuje obchod se smíšeným zbožím v P. s nepřetržitou otevírací dobou.

5. Usnesením vlády ČR ze dne 12. 3. 2020, č. 194, byl s účinností od 12. 3. 2020, vyhlášen na území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu Covid-19 nouzový stav na dobu 30 dnů. Usnesením vlády ČR ze dne 9. 4. 2020, č. 396, a ze dne 30. 4. 2020, č. 485, byl vyhlášený nouzový stav prodloužen až do 17. 5. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 30. 9. 2020, č. 957, byl s účinností od 5. 10. 2020 vyhlášen na území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu Covid-19 nouzový stav na dobu 30 dnů. Usnesením vlády ČR ze dne 30. 10. 2020, č. 1108, ze dne 20. 11. 2020, č. 1195, ze dne 10. 12. 2020, č. 1294, ze dne 23. 12. 2020, č. 1373, ze dne 22. 1. 2021, č. 55, ze dne 14. 2. 2021, č. 125, ze dne 26. 2. 2021, č. 196, a ze dne 26. 3. 2021, č. 314, byl vyhlášený nouzový stav postupně prodlužován až do 11. 4. 2021.

6. V návaznosti na výše uvedená usnesení vlády ČR o vyhlášení nouzového stavu rozhodla vláda ČR o přijetí následujících krizových opatření ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

7. Usnesením vlády ČR ze dne 26. 10. 2020, č. 1103, byl s účinností od 28. 10. 2020 do 3. 11. 2020 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v neděli po celý den a v pondělí až v sobotu mezi 20:00 až 4:59 hodinou. Platnost zákazu byla následně prodloužena do 20. 11. 2020 usnesením vlády ČR ze dne 30. 10. 2020, č. 1116. Usnesením vlády ČR ze dne 16. 11. 2020, č. 1192, byl s účinností od 18. 11. 2020 do 20. 11. 2020 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v neděli, ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den a v pondělí až v sobotu mezi 21:00 až 4:59 hodin. Usnesením vlády ČR ze dne 20. 11. 2020, č. 1196, byla prodloužena účinnost usnesení č. 1192 do 22. 11. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 20. 11. 2020, č. 1201, byl s účinností od 23. 11. 2020 do 12. 12. 2020 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v neděli, ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den, a v pondělí až v sobotu v čase mezi 23:00 až 4:59 hodin. Usnesením vlády ČR ze dne 10. 12. 2020, č. 1294, byla prodloužena platnost všech přijatých krizových opatření do 23. 12. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 14. 12. 2020, č. 1332, byl s účinností od 18. 12. 2020 do 23. 12. 2020 zakázán

maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den, a v ostatní dny v čase mezi 23:00 až 4:59 hodin. Usnesením vlády ČR ze dne 23. 12. 2020, č. 1374, byla prodloužena platnost usnesení č. 1332 do 26. 12. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 23. 12. 2020, č. 1376, byl s účinností od 27. 12. 2020 do 10. 1. 2021 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den, a v ostatní dny v čase mezi 21:00 až 4:59 hodin. Platnost usnesení č. 1376 byla prodloužena nejprve usnesením vlády ČR ze dne 7. 1. 2021, č. 12, následně ze dne 22. 1. 2021, č. 57, ze dne 14. 2. 2021, č. 126, a ze dne 26. 2. 2021, č. 197, až do 28. 2. 2021.

8. Dne 12. 4. 2021 vyzvala žalobkyně žalovanou k náhradě škody. Vláda postoupila její žádost Ministerstvu vnitra, které však její nárok dne 14. 6. 2021 odmítlo. K otázce výše škody soud prvního stupně žádné dokazování nevedl pro nadbytečnost.

9. V rámci právního posouzení soud prvního stupně nejprve vyloučil aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále jen „OdpŠk“), neboť ani nebylo tvrzeno, že by příčinou škody měl být nesprávný úřední postup orgánu státu či jím vydané nezákonné rozhodnutí. Dále soud prvního stupně postupoval podle krizového zákona a dospěl k závěru, že žalobkyni právo na náhradu škody nenáleží. Odpovědnost státu za škodu vzniklou v souvislosti s přijatými krizovými opatřeními je upravena v § 36 krizového zákona, přičemž se jedná o odpovědnost objektivní s možností liberace v případě, že si poškozený škodu způsobil sám. Podmínky odpovědnosti státu podle tohoto ustanovení představuje dle soudu prvního stupně 1) přijetí krizového opatření za vyhlášeného nouzového stavu, 2) činnost orgánu provádějícího krizové opatření proti individuálně určenému subjektu, 3) vznik nahraditelné škody, 4) příčinná souvislost mezi zmíněnou činností orgánu a vznikem škody, 5) absence liberačního důvodu, a 6) řádné uplatnění nároku v prekluzivní lhůtě. Podmínky ad 1) a ad 5) jsou v tomto případě podle soudu prvního stupně splněny, neboť za vyhlášeného nouzového stavu byla vládou přijata krizová opatření a nebylo ani tvrzeno, že by si škodu způsobil žalobkyně sama. Podmínky ad 2) a ad 3) však již podle soudu prvního stupně naplněny nejsou. K nesplnění podmínky ad 2) soud prvního stupně uvedl, že žalobkyně tvrdila, že jí škoda byla způsobena již přijetím krizových opatření, která nařizovala zákaz prodeje a v této souvislosti i vynaložila náklady na právní služby. Výslovně uvedla, že žádné individuální rozhodnutí ukládající jí poskytnout věcný prostředek v souvislosti s činností krizových orgánů vydáno nebylo a nevznikla jí ani újma na zdraví. Soud prvního stupně k tomu uvedl, že předmětná krizová opatření však měla povahu obecně závazného právního aktu (právního předpisu), byla pramenem obecné právní regulace, dopadala na neurčitý a individuálně neurčený okruh osob, jimž stanovila právní povinnosti, přičemž není rozhodné, že pro určité subjekty v opatřeních existovaly výjimky. Stát přitom nenesl podle soudu prvního stupně právní odpovědnost za normotvorbu, za obsah právních předpisů, za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právními předpisy. Taková odpovědnost státu není zakotvena žádným právním předpisem a nebyla dosud dovozena ani soudní judikaturou. Soud prvního stupně zdůraznil, že stát odpovídá pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám. Žádné krizové opatření nebylo směřováno individuálně vůči žalobkyni.

10. Smyslem ustanovení § 36 krizového zákona je podle soudu prvního stupně odškodňovat případy škod vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, čemuž nasvědčuje i důvodová zpráva ke krizovému zákonu. Takto pojatá odpovědnost vychází z principu „zvláštní oběti“, kdy je třeba rozlišovat mezi individuálním opatřením coby zásahem do individuálních práv a majetkové sféry jednotlivce ve prospěch celku při řešení krizové situace, jež zasluhuje odškodnění, a plošným omezením určitých práv a svobod neurčitého okruhu osob přijatým obecně závazným právním předpisem při řešení krizového stavu. Měl-li by zákonodárce v úmyslu odškodnit plošně

veškerou škodu vzniklou již v důsledku přijatých krizových opatření povahy obecně závazného právního předpisu, vedlo by to k destabilizaci veřejných rozpočtů a ohrožení základních funkcí státu, přičemž takto pojatá odpovědnost státu by ho vedla k odrazení od přijetí efektivních krizových opatření. K nesplnění podmínky ad 3) soud prvního stupně uvedl, že žalobkyně ani vznik nahraditelné škody netvrdila, když předmětem náhrady není veškerá škoda, ale pouze škoda věcná, čímž je třeba rozumět škodu spočívající ve zničení, ztrátě či poškození ať už movité či nemovité věci, škoda spočívající v omezení vlastnického nebo uživatelského práva, v poskytnutí věcného prostředku, ve vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci, újma na zdraví. Při výkladu pojmu věcná škoda je třeba se podle soudu prvního stupně přidržet kromě gramatického výkladu textu zákona také výkladu historického, když ve stejném roce, jako v případě krizového zákona, byl poslanecké sněmovně předložen také zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, přičemž v něm byl pojem věcná škoda definován jako škoda vzniklá poškozením, zničením nebo ztrátou věci, jakož i škoda vzniklá odcizením věci, pozbyla-li fyzická osoba schopnost ji opatrovat. Závěrem soud prvního stupně uvedl, že krizový zákon je speciální úpravou odpovědnosti státu za škodu ve vztahu k obecné úpravě náhrady škody obsažené v zákoně č. 89/2012, občanský zákoník.

11. Odvolací soud vyšel ze stejných skutkových zjištění jako soud prvního stupně. Uvedl, že danou problematikou se opakovaně zabýval se závěrem, že ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona se vztahuje na náhradu škody vzniklou osobě, jež byla adresátem krizového opatření individuální povahy, a to při jeho faktickém provádění, přičemž neshledal důvod se od již vysloveného názoru odchýlit a na níže uvedená rozhodnutí, z nichž cituje, zcela odkazuje. Odvolací soud upozornil na rozsudek ze dne 17. 2. 2022, č. j. 70 Co 32/2022-310, jímž odvolací soud potvrdil zamítavý rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 19. 11. 2021, č. j. 43 C 92/2021-286, kdy se jednalo o mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví na základě zákona o ochraně veřejného zdraví přijatá z důvodu pandemie Covid-19, odvolací soud mimo jiné uvedl, že „výkladem § 36 odst. 1 krizového zákona dle *ratio legis* tak nelze učinit jiný závěr než ten, 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. Takový výklad plně odpovídá zmíněnému historickému kontextu přijetí krizového zákona, kdy povodně nevyžadovaly plošné utlumení všech aktivit, a nebylo přitom v možnostech zákonodárce předvídat, že krizový zákon bude aplikován i na situace, kdy hlavní (a do doby dostupnosti očkovací látky i jedinou) ochranou proti probíhající pandemii bude radikální plošné omezení sociálních kontaktů. Dle § 36 odst. 1 krizového zákona tedy stát odpovídá pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřená vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám. Nelze dovodit odpovědnost státu za škody způsobené plošným omezením práv a svobod neurčitému okruhu osob přijetím plošně a všeobecně závazným krizovým opatřením“. Dále odvolací soud odkázal na rozsudek ze dne 23. 2. 2022, č. j. 23 Co 40/2022-93, ve kterém se jednalo o mimořádné opatření vydané vládou z důvodu pandemie Covid-19, a ve kterém soud dovodil, že „citované ustanovení nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou (samotným) přijetím předmětných krizových opatření, neboť ty samy mají právní povahu obecně závazného právního aktu, jsou pramenem obecné právní regulace dopadající na neurčitý a individuálně neurčený okruh osob, kterým stanoví právní povinnosti; stát nenese v obecné rovině odpovědnost za normotvorbu a za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právním předpisem; taková odpovědnost státu nevyplývá z žádného právního předpisu a nebyla dovozena ani judikaturou; v intencích ustanovení § 36 krizového zákona stát odpovídá pouze za škodu při provádění konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétní právní nebo fyzické osobě, jak vyplývá ohledně i ze smyslu zákona, kdy záměrem bylo odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, například poskytnutí věcných prostředků či při cvičeních dle

krizového zákona“. Závěrem odvolací soud citoval rozsudek ze dne 29. 6. 2022, č. j. 28 Co 154/2022-104, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 8. 2022, č. j. 28 Co 154/2022-109, kde odvolací soud uvedl, že „vytýkané usnesení o přijetí krizového opatření má právně povahu obecného normativního právního aktu a nemůže mít povahu individuálního zásahu. Odvolací soud souhlasí se závěrem soudu prvního stupně, že nedochází k zásahu do individuálního práva a majetkové sféry jednotlivce ve prospěch celku při řešení krizové situace, jež zasluhuje odškodnění. Plošným omezením určitých práv a svobod neurčitěmu okruhu osob přijatým obecně závazným právním předpisem při řešení krizového stavu k zásahu do individuálního práva žalobkyně nedošlo“. Odvolací soud z výše uvedených důvodů rozsudek soudu prvního stupně jak ve výroku o věci samé, tak i v akcesorickém výroku o náhradě nákladů řízení, podle ustanovení § 219 občanského soudního řádu jako věcně správný potvrdil, aniž se již zabýval tím, zda se v případě žalobkyně jednalo o nahraditelnou škodu či nikoliv.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

12. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně v rozsahu výroku I dovoláním, ve kterém uplatnila následující dovolací důvody.

13. Odvolací soud nesprávně posoudil otázku, zda na daný skutkový stav může být aplikován výklad ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona, i když všechna krizová opatření, kterými byl v určitých specifikovaných časech omezen a posléze zcela zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, směřovala proti okruhu blíže neurčených adresátů, neměla tedy individuální povahu. Přípustnost dovolání ohledně dané otázky spatřuje žalobkyně v tom, že uvedená otázka nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího soudu vyřešena.

14. Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

III.

Přípustnost dovolání

15. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. 286/2021 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

16. Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř. (a § 241a odst. 2 o. s. ř.).

17. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

18. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

19. Podle § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. není dovolání přípustné proti rozsudkům a usnesením, vydaným v řízeních, jejichž předmětem bylo v době vydání rozhodnutí obsahujícího napadený výrok peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč, včetně řízení o výkon rozhodnutí a exekučního řízení, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky

se přitom nepřihlíží.

20. Z hlediska hmotného práva záviselo rozhodnutí odvolacího soudu na posouzení otázky podmínek odpovědnosti státu za škodu způsobenou provedením krizového opatření podle § 36 odst. 1 krizového zákona, a to co do povahy krizového opatření a výkladu pojmu „provedení krizového opatření“. Ohledně této otázky je dovolání přípustné, neboť ji odvolací soud dílem posoudil v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu a dílem jde o otázku v judikatuře Nejvyššího soudu dosud neřešenou.

21. Nejvyšší soud k tomu dodává, že otázka, pro jejíž řešení je dovolání přípustné, se týká dílčí složky právního titulu, na jehož základě měly vzniknout celkem dva nároky uplatněné žalobkyní (nárok na náhradu škody spočívající v ušlém zisku a nárok na náhradu škody spočívající v nákladech právního zastoupení). Protože právě otázka existence dílčí složky daného právního titulu, nikoli jednotlivé nároky žalobkyně, jsou předmětem dovolání, neuplatní se v této věci omezení přípustnosti dovolání obsažené v ustanovení § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2016, sp. zn. [30 Cdo 2478/2015](#), uveřejněný pod č. 9/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Dovolání žalobkyně je tedy přípustné i co do žalobkyní uplatněného nároku na náhradu škody spočívající v nákladech právního zastoupení, byť svou výší nepřesahuje částku 50 000 Kč ve smyslu § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

IV. Důvodnost dovolání

22. Dovolání je důvodné.

23. Podle § 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.

24. Podle § 5 písm. e) krizového zákona za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.

25. Podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.

26. Podle § 36 odst. 1 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 5) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám.

27. Podle § 36 odst. 2 krizového zákona 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.

28. Podle § 36 odst. 4 krizového zákona peněžní náhradu poskytne ten orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, při němž anebo v jehož důsledku vznikla škoda či újma.

29. Odvolací soud postavil zamítnutí žaloby na dvou argumentech. Zaprvé ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou (samotným) přijetím předmětných krizových opatření, neboť ta sama mají právní povahu obecně závazného právního aktu, jsou

pramenem obecné právní regulace dopadající na neurčitý a individuálně neurčený okruh osob, kterým stanoví právní povinnosti; stát nenes v obecné rovině odpovědnost za normotvorbu a za újmu vzniklou osobám tím, že plní právní povinnosti založené právním předpisem. Zadruhé má stát odpovídat podle § 36 odst. 1 krizového zákona pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření.

30. K podmínkám odpovědnosti státu za škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními se Nejvyšší soud již v minulosti vyjádřil. Z ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona je podle Nejvyššího soudu zřejmé, že institut odpovědnosti za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením je speciální normou obsahující zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu, která se řídí právě tímto zákonem, nikoliv zákonem č. 82/1998 Sb. či obecným předpisem. 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 dikce ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona je nepochybné, že odpovědnou osobou je stát (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. [25 Cdo 1649/2007](#), uveřejněný pod č. 10/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

31. V souvislosti s tím a v návaznosti na dovolatelkou vymezený dovolací důvod a argumentaci odvolacího soudu, se Nejvyšší soud na prvním místě zabýval otázkou, zda činí krizový zákon rozdíl mezi krizovými opatřeními, která působí na území celé České republiky, a těmi, která směřují vůči konkrétní osobě nebo konkrétně vymezenému okruhu osob.

32. Z textu krizového zákona přitom taková distinkce neplyne. Jeho ustanovení § 2 písm. c) definuje krizové opatření jako organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob. Z jazykového vyjádření přitom neplyne, že by okruh osob, do jejichž práv a povinností krizové opatření zasahuje, musel být konkrétně vymezen nebo omezen.

33. K určitému omezení okruhu osob, které mohou mít nárok na náhradu škody podle § 36 odst. 1 krizového zákona, dochází z povahy věci jen proto, že konkrétní krizové opatření nezasahuje škodu působícím způsobem do práv všech osob, ale typicky jen těch, kterých se týká. V případě dovolatelky opírala vláda jako orgán krizového řízení předmětná krizová opatření o § 5 písm. e) krizového zákona, podle kterého za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění, a o § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, podle kterého vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařít zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území. Typicky tak uvedená krizová opatření z hlediska jejich potenciálu způsobit škodu dopadala na ty osoby, které podnikaly v oblasti, v níž bylo podnikání danými opatřeními zakázáno nebo omezeno. Daná okolnost však nijak nepodporuje úvahu odvolacího soudu o tom, že stát odpovídá jen za škodu způsobenou krizovými opatřeními individuální povahy.

34. Jazykový výklad však představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, a je tedy pouhým východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd. (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. [Pl. ÚS 33/97](#), ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. [Pl. ÚS 42/03](#), či ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. [Pl. ÚS 87/06](#)). Ostatně, přihlížet ke smyslu zákona a úmyslu zákonodárce soudům ukládá i § 2 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“), 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.

35. Protože se systematiky krizového zákona žádné omezení odpovědnosti státu na škodu způsobenou individuálně zaměřenými krizovými opatřeními neplyne, zabýval se Nejvyšší soud otázkou, zda takové omezení odpovědnosti státu odpovídá vůli historického zákonodárce.

36. Podle § 54 vládního návrhu zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů (krizový zákon) stát odpovídá za škodu způsobenou právními a fyzickými osobám, vzniklou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními, záchrannými a likvidačními pracemi a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám (odst. 1). Peněžní náhrada se poskytne právními a fyzickými osobám, které utrpěly škodu při činnosti orgánů provádějících krizová opatření a záchranné a likvidační práce, uloženém poskytnutí věcných prostředků, činnostech uvedených v § 48 odst. 3 písm. f) (odst. 2).

37. Důvodová zpráva k dané části vládního návrhu uvádí, že 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.

38. V průběhu projednání vládního návrhu zákona výborem pro obranu a bezpečnost byl přijat komplexní pozměňovací návrh, který text původně navrženého § 54 odst. 1 vládního návrhu změnil co do označení na § 36 odst. 1 a co do obsahu jej změnil do podoby, která se dnes nachází v daném ustanovení krizového zákona. Ze stenografického záznamu schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. 5. 2000 plyne, že „většina dalších změn provedených výborem pro obranu a bezpečnost ve vládním návrhu krizového zákona vycházela také z této skutečnosti: jedná se především o úpravu odstraňující překrývání krizového zákona a zákona o zajišťování obrany v některých ustanoveních, ale také zestručnění vlastního textu.“

39. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu dále plyne, že důvodem návrhu je společenská potřeba zvláštní právní úpravy, která by vytvořila podmínky pro řešení situací vyvolaných mimořádnými událostmi především velkého rozsahu. Potřebnost odpovídající právní úpravy vyplynula dále zvláště naléhavě při řešení rozsáhlých ničivých povodní v roce 1997, které postihly 1/3 území republiky a zasáhly také území sousedních států. Absence právních a dalších podmínek byla tehdy zřejmá zejména při provádění záchranných a likvidačních prací, kdy byly bezprostředně ohroženy lidské životy a majetek.

40. Z uvedeného nijak neplyne, že by historický zákonodárce zamýšlel omezit povinnost státu k náhradě škody jen na individuálně zaměřená krizová opatření. Naopak, byl si vědom toho, že krizovými opatřeními budou řešeny mimořádné události velkého rozsahu, přičemž přihlížel ke zkušenosti s povodněmi, jež zasáhly třetinu území státu. Konečně skutečnost, že zákonodárce nemůže v době přijetí určité právní úpravy domyslet, na které všechny situace bude do budoucna z hlediska vymezení hypotézy v ní obsažené právní normy tato norma použita, není nijak výjimečná a je řešitelná standardními metodami výkladu práva, včetně analogie a teleologické redukce. Argumentace nepředvídatelností mimořádné situace spočívající v epidemii silně nakažlivého onemocnění, které postihne celé území státu, není proto namístě.

41. Omezení odpovědnosti státu podle § 36 odst. 1 krizového zákona na situace, kdy krizové opatření směřuje proti konkrétně určeným osobám, jak je provedl odvolací soud, proto nemá oporu v zákoně a

nelze je dovést ani teleologickým výkladem. Proto je právní posouzení věci odvolacím soudem z tohoto důvodu nesprávné.

42. Nesprávné jsou rovněž úvahy odvolacího soudu v tom směru, že stát nenese odpovědnost za újmu způsobenou krizovými opatřeními, která jsou svojí povahou produktem legislativní činnosti. Předně je třeba poukázat na to, že za újmu způsobenou normativními akty s obecnou působností stát neodpovídá toliko v režimu zákona č. 82/1998 Sb. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. [25 Cdo 1210/2009](#), nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 1994, sp. zn. [I. ÚS 92/94](#)). Je tomu tak proto, že normotvorná činnost nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, a proto nelze v daném případě dovést ani odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb.

43. Závěr o tom, že stát neodpovídá za újmu způsobenou legislativní činností nebo její absencí ale neplatí bezvýjimečně. V minulosti Nejvyšší soud dovédl odpovědnost státu za legislativní pochybení v případě porušení práva Evropské unie (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2927/2010](#)). Stejně tak v minulosti dovédl Ústavní soud povinnost státu k náhradě škody kvůli pochybení při legislativní činnosti v důsledku absence odpovídající právní úpravy regulace nájemného (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. [Pl. ÚS-st. 27/09](#), a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 2017, sp. zn. [31 Cdo 1042/2017](#), uveřejněný pod č. 20/2019 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek).

44. Konečně zákonodárci nic nebrání v tom, aby na sebe stát dobrovolně přijal povinnost k náhradě škody způsobené různou činností orgánů výkonu veřejné moci, včetně výkonu činnosti legislativní, jak se tomu stalo právě v § 36 odst. 1 krizového zákona.

45. Nejvyšší soud přitom nepovažuje za podstatné se vyjadřovat k otázce, zda konkrétní krizová opatření, od nichž žalobkyně odvozuje vznik své škody, byla či nebyla právními předpisy (k tomu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. [Pl. ÚS 8/20](#), bod 35 a násl., nebo ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. [Pl. ÚS 20/20](#), body 11 až 13), neboť jde o otázku, na jejímž řešení právní posouzení nároku žalobkyně nespočívá, protože i svou povahou normotvorné krizové opatření je stále krizovým opatřením ve smyslu § 2 písm. c) krizového zákona.

46. Následně se Nejvyšší soud zabýval výkladem pojmu „provedení krizového opatření“, a to s ohledem na závěr odvolacího soudu, že má stát odpovídat podle § 36 odst. 1 krizového zákona pouze za škodu způsobenou jeho činností při provádění konkrétních krizových opatření. Jinak řečeno, samotné vydání krizového opatření vládou nelze považovat za jeho provedení ve smyslu § 36 odst. 1 krizového zákona.

47. K odpovědi na uvedenou otázku je třeba nejprve vzít do úvahy účel povinnosti státu nahradit škodu způsobenou provedením krizového opatření. Ta stojí na myšlence, že „když byl někdo nucen obětovat svůj majetek ve prospěch jiného, má mu ten, v jehož prospěch tento majetek obětoval, nahradit vzniklou škodu. Vzhledem k tomu, že za krizových stavů jde o ohrožení veřejných zájmů (dober), má mu být škoda nahrazena z veřejných rozpočtů“ (viz Melzer, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie, Bulletin advokacie, č. 4/2020, s. 16). Obdobnou myšlenku lze nalézt i ve stávající právní úpravě § 1037 o. z. (Ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu lze na nezbytnou dobu a v nezbytné míře použít vlastnickou věc, pokud účelu nelze dosáhnout jinak), § 1038 o. z. (Ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit), § 1039 o. z. (Za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovu plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen – odst. 1; Náhrada se poskytuje v penězích. Lze ji však poskytnout i jiným způsobem, pokud si to strany ujednají – odst. 2) a § 3014 o. z. (Obětuje-li se něčí věc v nouzi, aby se odvrátila větší škoda, dá každý, kdo z toho měl užitek, poškozenému poměrnou

náhradu). Lze tedy uzavřít, že náhrada škody v případě obětování statku jedné osoby ve veřejném zájmu není v poměrech českého práva neznámým institutem.

48. Nejvyšší soud se ve své judikatuře dosud nevyjádřil výslovně k otázce, kdy dochází k provedení krizového opatření jako jedné z podmínek vzniku odpovědnosti státu za škodu jím způsobenou. Z výše uvedeného je však zřejmé, že povinnost státu nahradit škodu způsobenou krizovým opatřením nastupuje ve chvíli, kdy nastanou takové účinky krizového opatření, které povedou ke vzniku škody. Tento okamžik je třeba posoudit podle konkrétních okolností věci, neboť krizová opatření „mohou zahrnovat různorodou skupinu předem víceméně nedeterminovaných aktivit (reakcí) orgánů krizového řízení za účelem zvládnutí krizové situace.“ (srov. Svoboda, T., Helč, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část), Právní rozhledy 9/2021, s. 315). Z toho důvodu nelze omezit odpovědnost státu jen na ta krizová opatření, která stát sám provede (např. zboření domu, jak je níže popsáno).

49. Čistě pro ilustraci pestrosti možných krizových opatření Nejvyšší soud uvádí, že v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, sp. zn. [25 Cdo 1480/2018](#), rozhodoval na základě skutkového stavu, podle nějž v době povodní v roce 2013 starostka obce vyzvala žalobkyni, 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 stroj poskytla, ten byl dne 6. 6. 2013 zaplaven a zničen. Šlo tedy o dobrovolné plnění žalobkyně na základě krizového opatření starostky. V rozsudku ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. [25 Cdo 1649/2007](#), zase Nejvyšší soud rozhodoval na základě skutkového stavu, podle kterého žalobce byl vlastníkem určité budovy. Rozhodnutím předsedy vlády ČR ze dne 12. 8. 2002, č. 373/2002 Sb., došlo k vyhlášení nouzového stavu v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 12. 8. 2002 do 22. 8. 2002 a k nařízení krizových opatření spočívajících mimo jiné v odstraňování staveb, bude-li to nezbytné pro zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení. 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. Konečně v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. [25 Cdo 3798/2007](#), uveřejněném pod č. 74/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, rozhodoval Nejvyšší soud za skutkového stavu, podle kterého žalobkyně je vlastníkem domu, v němž provozuje hotel. Rozhodnutím předsedy vlády ČR ze dne 12. 8. 2002, č. 373/2002 Sb., došlo k vyhlášení nouzového stavu v důsledku rozsáhlých povodní na dobu od 12. 8. 2002 do 22. 8. 2002 a k nařízení krizových opatření spočívajících mimo jiné v evakuaci ohrožených osob, v zákazu vstupu, pobytu a pohybu osob na postiženém území, přičemž pro území hlavního města konkretizoval tato opatření primátor hlavního města Prahy. Při nucené evakuaci dne 13. 8. 2002 ve 3 hodiny ráno ukončili pracovníci žalobkyně pobyt hotelových hostů a v ranních hodinách pak po výzvách Policie ČR hotel sami opustili. K tomu Nejvyšší soud dodává, že v žádné z uvedených věcí nebyla předmětem dovolacího řízení otázka výkladu pojmu „provedení“ krizového opatření.

50. V poměrech žalobkyně došlo vydáním krizových opatření k omezení či zákazu maloobchodního prodeje, čímž měl žalobkyni ujít zisk. Z povahy těchto opatření plyne, že jejich účinky nastaly okamžikem, který je v každém jednotlivém krizovém opatření uveden. Od něj získala daná opatření potenciál způsobit žalobkyni škodu. Tento okamžik je proto nutno považovat za okamžik provedení krizových opatření ve smyslu § 36 odst. 1 krizového zákona.

51. Okolnost, že se žalobkyně sama krizovému opatření podrobila a že je respektovala, jí nemůže jít k tíži. Dovedení názoru odvolacího soudu ad absurdum by znamenalo, že ten prodejce, který by krizové opatření nerespektoval a proti kterému by muselo být krizové opatření „provedeno“ za použití síly, například orgány policie, by v souladu s úvahou odvolacího soudu nárok na náhradu škody podle § 36 odst. 1 krizového zákona měl, zatímco žalobkyně, která jednala právně souladně, by jej mít neměla.

Takový závěr je zjevně nesprávný.

52. Uvedený závěr podporuje i ustanovení § 36 odst. 3 krizového zákona, které již nehovoří o tom, že škoda či újma měla vzniknout provedením krizového opatření, ale hovoří i o škodě nebo újmě vzniklé v důsledku krizového opatření.

53. Z uvedeného je zřejmé, že v obou částech otázky, pro kterou bylo dovolání připuštěno, posoudil odvolací soud nárok žalobkyně nesprávně. Nejvyšší soud vzhledem k tomu napadený rozsudek odvolacího soudu podle ustanovení § 243e odst. 1 o. s. ř. zrušil.

54. K tomu Nejvyšší soud dodává, že se odvolací soud na rozdíl od soudu prvního stupně nezabýval otázkou vzniku škody na straně žalobkyně, a proto se ani Nejvyšší soud k dané otázce nemohl vyjádřit.

55. Soudy jsou ve smyslu § 243g odst. 1 části první věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 226 o. s. ř. vázány právními názory odvolacího soudu v tomto rozhodnutí vyslovenými.