

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2024, sp. zn. 30 Cdo 1101/2024, ECLI:CZ:NS:2024:30.CDO.1101.2024.1

Číslo: 56/2025

Právní věta:

Mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví dle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace, příp. odstranění jejích následků, představují krizová opatření vydaná dle § 9 odst. 4 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, a za škodu způsobenou jejich prováděním odpovídá stát dle § 36 odst. 1 krizového zákona.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 13.11.2024

Spisová značka: 30 Cdo 1101/2024

Číslo rozhodnutí: 56

Číslo sešitu: 8

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody způsobené státem, Odpovědnost státu za škodu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb.
§ 69 zákona č. 258/2000 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 4. 10. 2023, sp. zn. 72 Co 202/2023, a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 28. 2. 2023, sp. zn. 19 C 33/2022, a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 2 k dalšímu řízení.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou (po vyloučení této části nároku k samostatnému řízení usnesením Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 22. 4. 2022, č. j. 8 C 605/2020-44) domáhá po žalované zaplacení částky 632 516 Kč se zákonným úrokem z prodlení z této částky od 23. 8. 2020 do zaplacení jako náhrady škody v podobě ušlého zisku, která jí měla vzniknout v příčinné souvislosti s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví vydanými za účelem zamezení vzniku, šíření a negativních dopadů pandemie COVID-19, a to mimořádným opatřením č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020 (ušlý zisk ve výši 67 047 Kč), č. j. MZDR

13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020 (ušlý zisk ve výši 544 188 Kč), č. j. MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN, ze dne 1. 4. 2020 (ušlý zisk ve výši 20 205 Kč) a č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN ze dne 6. 4. 2020 (ušlý zisk ve výši 1 076 Kč), dále jen „posuzovaná mimořádná opatření“, neboť po dobu jejich účinnosti byla podstatným způsobem omezena či znemožněna její podnikatelská činnost spočívající v provozování posilovny, koupaliště, solária, sauny, poskytování wellness služeb a služeb vnitřních i venkovních sportovišť a současně byl omezen pohyb a sdružování se jejich potencionálních zákazníků.

2. Obvodní soud pro Prahu 2 jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 28. 2. 2023, č. j. 19 C 33/2022-66, žalobu zcela zamítl (výrok I) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované na náhradu nákladů řízení částku 900 Kč (výrok II).

3. Soud prvního stupně vyšel z následujících skutkových zjištění. Mimořádným opatřením č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020 Ministerstvo zdravotnictví dle § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 s účinností od 24. 3. 2020 od 6:00 hod. do 1. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázalo přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatele služeb vnitřních a venkovních sportovišť. Mimořádným opatřením č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN ze dne 26. 3. 2020 Ministerstvo zdravotnictví dle § 80 odst. 1 písm. g) a dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 s účinností od 27. 3. 2020 od 00:00 hod. do 1. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázalo přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb vnitřních i venkovních sportovišť. Mimořádným opatřením č. j. MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN ze dne 1. 4. 2020 Ministerstvo zdravotnictví dle § 80 odst. 1 písm. g) a dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 s účinností od 2. 4. 2020 od 6:00 hod. do 11. 4. 2020 do 6:00 hod. zakázalo přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb vnitřních a venkovních sportovišť. Mimořádným opatřením č. j. MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN ze dne 6. 4. 2020 Ministerstvo zdravotnictví dle § 80 odst. 1 písm. g) a dle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 s účinností od 7. 4. 2020 do konce nouzového stavu zakázalo přítomnost veřejnosti v provozovnách poskytovatelů služeb vnitřních a venkovních sportovišť.

4. Po právní stránce vyšel soud prvního stupně ze 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“ nebo „zákon č. 82/1998 Sb.“) a ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a uzavřel, že posuzovaná mimořádná opatření jsou opatřeními obecné povahy, která nelze považovat ani za právní předpisy, neboť okruh jejich adresátů není nijak blíže místně ani osobnostně specifikován a i předmět opatření je značně široký, ani za rozhodnutí správních orgánů, jelikož neurčují práva a povinnosti individuálně v určených případech. Dospěl tudíž k závěru, že žalované odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb. za škodu z takových mimořádných opatření nevznikla z důvodu neexistence individuálního rozhodnutí. K argumentaci žalobkyně v tom směru, že mimořádná opatření byla vydána v rozporu se zákonem o ochraně veřejného zdraví, pak soud prvního stupně uvedl, že jejich nezákonnost „nebyla zcela jednoznačně konstatována“ ani správními soudy. Za splněnou nepovažoval soud prvního stupně ani podmínku účasti žalobkyně v řízení dle § 7 odst. 1 OdpŠk, neboť mimořádná opatření jsou vydávána v beznávrhovém řízení, které nemá účastníky. Není

tak ani dána její aktivní legitimace a argument žalobkyně, že byla mimořádnými opatřeními přímo dotčena, tak není dostačující a nic by na tom nezměnilo ani podání žalob na zrušení posuzovaných mimořádných opatření. Soud prvního stupně pak neshledal odpovědnost žalované za škodu ani dle krizového zákona a uzavřel, že § 36 odst. 1 krizového zákona nezakládá odpovědnost za škodu způsobenou přijetím krizových opatření vlády (zřejmě míněna posuzovaná mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví; poznámka Nejvyššího soudu), neboť ta sama o sobě mají povahu obecně závazného aktu a stát odpovídá jen za škodu způsobenou jeho činností při provádění takových konkrétních krizových opatření, která mají individuální povahu a jsou zaměřena vůči konkrétním právnickým a fyzickým osobám, což posuzovaná krizová opatření nesplňují. Soud prvního stupně tedy žalobu zamítl a otázkou příčinné souvislosti ani vzniku a výše škody se již nezabýval.

5. Městský soud v Praze jako soud odvolací k odvolání žalobkyně rozsudkem ze dne 4. 10. 2023, č. j. 72 Co 202/2023-96, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované na náhradu nákladů odvolacího řízení částku 900 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

6. Odvolací soud zcela vyšel se skutkových zjištění soudu prvního stupně a uzavřel, že soud prvního stupně nepochybil, pokud žalobou uplatněný nárok posuzoval dle zákona č. 82/1998 Sb., neboť § 36 krizového zákona na danou věc aplikovat nelze, poněvadž toto ustanovení zakládá povinnost státu nahradit pouze škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními prováděnými podle krizového zákona. Posuzovaná mimořádná opatření však byla nařízena Ministerstvem zdravotnictví podle § 69 odst. 1 písm. i), odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Odvolací soud odmítl názor žalobkyně o specialitě krizového zákona vůči zákonu o ochraně veřejného zdraví, a to ani při vyhlášeném nouzovém stavu, neboť jeho vyhlášením se nijak nemění pravomoc Ministerstva zdravotnictví k vydání opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Soud prvního stupně tedy dle odvolacího soudu správně aplikoval na danou věc zákon č. 82/1998 Sb. V kontextu aktuální judikatury Nejvyššího soudu (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. [30 Cdo 414/2023](#)) však neobstojí jeho závěr, že mimořádné opatření jako opatření obecné povahy nelze považovat za rozhodnutí dle § 7 OdpŠk, nicméně se nejedná o rozhodnutí nezákonné, neboť posuzovaná mimořádná opatření nebyla zrušena pro nezákonnost, ale orgán, který je vydal, je zrušil proto, že pozbyla účinnosti, respektive pominuly důvody pro jejich vydání. Současně pak žalobkyni nesvědčí ani aktivní legitimace, neboť ji nelze považovat za účastníka řízení dle § 7 odst. 1 OdpŠk, poněvadž nebylo prokázáno a ani tvrzeno, že by se v zákonných lhůtách domáhala správním žalobou zrušení posuzovaných mimořádných opatření. Odvolací soud pak zvážil i to, že v době vydání posuzovaných mimořádných opatření nebylo možno domáhat se vyslovení nezákonnosti již „neexistujících“ mimořádných opatření a uzavřel, že s ohledem na jejich krátké doby platnosti a účinnosti (v rádech dnů) se žalobkyně jejich zrušení a soudního přezkumu reálně domoci nemohla. Odvolací soud tedy podrobil zásah do základního práva žalobkyně na podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), k němuž mělo dojít prostřednictvím posuzovaných mimořádných opatření, testem proporcionality a dospěl k závěru, že posuzovaná mimořádná opatření mají zákonný podklad (§ 69 odst. 1 písm. i/ a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví) a byla nařízena Ministerstvem zdravotnictví v rámci zákonem svěřené pravomoci (§ 80 odst. 1 písm. g/ zákona o ochraně veřejného zdraví). Důvod zmíněného zásahu pak má dle odvolacího soudu ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený podklad, a to obecný zájem na ochraně veřejného zdraví a ochraně zdraví a života obyvatelstva před nebezpečím vzniku a šířením onemocnění COVID-19. Současně z obsahu dotčených mimořádných opatření, rozsahu jím stanovených omezení a doby, na kterou byla tato omezení stanovena, je patrné, že byla činěna v nezbytně nutné míře, jakož i nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Za tohoto stavu tedy dle odvolacího soudu není opodstatněn závěr o jejich nezákonnosti a předpoklady odpovědnosti žalované za žalobkyní tvrzenou škodu splněny nebyly. Odvolací soud tedy rozhodnutí soudu prvního stupně jako věcně správné potvrdil.

II. Dovolání a vyjádření k němu

7. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně v plném rozsahu (tedy v obou jeho výrocích) dovoláním, ve kterém uplatnila následující dovolací důvody.

8. Dle žalobkyně závisí napadené rozhodnutí na vyřešení dvou otázek hmotného práva. Jako první otázku, jež dosud nebyla v rozhodovací praxi dovolacího soudu vyřešena, žalobkyně označila (1) otázku aplikovatelnosti § 36 krizového zákona na náhradu škody vzniklé v souvislosti s opatřeními vydanými Ministerstvem zdravotnictví k řešení pandemie COVID-19 na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, v době krizového stavu k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, jimiž bylo zasahováno do práv a povinností osob. Žalobkyně zdůraznila, že posuzovaná mimořádná opatření byla vydávána namísto dříve vydávaných krizových opatření vlády totožného obsahu, významu a cíle a tato opatření Ministerstva zdravotnictví vždy vzala vláda svým usnesením (nejprve označeným jako krizové opatření, následně již nikoliv) na vědomí (viz ve spise založená usnesení vlády č. 309 ze dne 26. 3. 2020 a č. 537 ze dne 11. 5. 2020), což v případě „běžných“ mimořádných opatření vláda nečiní. Toto žalobkyně považovala za účelový postup ve snaze zabránit vzniku nároku na náhradu škody dle § 36 krizového zákona a vyloučení jeho aplikace soudem by považovala za obcházení smyslu a účelu zákona. Žalobkyně poukázala na to, že veškeré akty vydávané orgány veřejné správy je nutno hodnotit z materiálního hlediska (viz nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. [Pl. ÚS 12/17](#)) a uzavřela, že i posuzovaná mimořádná opatření jsou krizovými opatřeními, neboť se jednalo o opatření k řešení krizové situace a odstranění jejích následků. Navíc z krizového zákona nevyplývá, že by krizová opatření musela vydat jen vláda.

9. Dále žalobkyně namítala, že se odvolací soud odchýlil od (blíže nespecifikované) ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, neboť (2) vydal rozhodnutí, které nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu věci, postupu odvolacího soudu a dosud přednesených tvrzení účastníků předvídat, neboť potvrdil rozsudek soudu prvního stupně na základě testu proporcionality, který soud prvního stupně vůbec neprováděl ani jinak z průběhu řízení nevyplynulo, že jej bude odvolací soud provádět, čímž byla žalobkyně zbavena možnosti se k této otázce jakkoliv vyjádřit. Odůvodnění odvolacího soudu o naplnění testu proporcionality pak považovala žalobkyně za zcela nedostatečné, neboť odvolací soud pouze zopakoval podmínky testu proporcionality. Žalobkyni tak není zřejmé, jak například odvolací soud dospěl k závěru, že „z obsahu dotčených mimořádných opatření, rozsahu jím stanovených omezení a doby, na kterou byla tato omezení stanovena, je patrné, že byla činěna v nezbytně nutné míře, jakož i nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle“.

10. Závěrem žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

11. Žalovaná se k dovolání žalobkyně vyjádřila tak, že navrhla dovolání žalobkyně zamítnout, a zdůraznila, že přijímání mimořádných opatření musí být poměřováno mimo jiné právními principy nejvyšší hodnoty, předběžné opatrnosti a prevence, a poukázala na mimořádnost situace způsobené vyšší mocí, za které byla posuzovaná mimořádná opatření vydávána, a povinnost státu na ni včas a přiměřeně reagovat v zájmu všech obyvatel. Rovněž zdůraznila, že na takové zásahy státu je třeba nahlížet optikou rozhodného okamžiku a principu zohledňujícího vhodnost, potřebnost a poměřování mezi právem na podnikání a právem na život a zdraví. Dále žalovaná uvedla, že krizový zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví představovaly dvě samostatné úpravy. Posuzovaná mimořádná opatření pak byla vydávána podle zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož by tedy mělo být případné odškodnění posuzováno s tím, že tento zákon s ním nepočítá. Navíc ani krizový zákon s odškodněním ušlého zisku dle žalované nepočítá. Uplatněný nárok žalobkyni nenáleží ani podle zákona č. 82/1998 Sb. z důvodu neexistence aktivní legitimace žalobkyně, která nebyla účastníkem

řízení o vydání posuzovaných mimořádných opatření, neboť ta se vydávají bez návrhu. Navíc posuzovaná mimořádná opatření nejsou nezákonnými rozhodnutími, neboť nebyla pro nezákonnost zrušena.

III.

Přípustnost dovolání

12. 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.“.

13. Dovolání žalobkyně bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínek § 241 odst. 1 a 4 o. s. ř. Nejvyšší soud se tedy dále zabýval tím, zda toto dovolání obsahuje všechny náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř. a zda se jedná o dovolání přípustné.

14. Podle § 241a odst. 2 o. s. ř. musí být v dovolání vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, vymezení důvodu dovolání, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh).

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

16. 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.

17. Podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. není dovolání podle § 237 o. s. ř. přípustné proti rozhodnutím v části týkající se výroku o nákladech řízení.

18. Nejvyšší soud předně konstatuje, že dovolání žalobkyně v části směřující proti výroku I rozsudku odvolacího soudu, kterým byl potvrzen výrok II rozsudku soudu prvního stupně, a dále proti výroku II není dle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. objektivně přípustné, neboť těmito výroky bylo rozhodnuto o nákladech řízení. Toto však v případě přípustnosti a důvodnosti dovolání ve zbývajícím rozsahu nebrání dovolacímu soudu, aby zrušil i nákladové výroky jako výroky závislé na výroku o věci samé.

19. Pokud jde o část dovolání směřující proti výroku I napadeného rozsudku odvolacího soudu, kterým byl potvrzen výrok I rozsudku soudu prvního stupně o věci samé, zabýval se Nejvyšší soud tím, zda obsahuje všechny náležitosti vyžadované § 241a odst. 2 o. s. ř., a dále jeho přípustností dle § 237 o. s. ř.

20. Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu plyne, že k projednání dovolání nepostačuje pouhá citace textu § 237 o. s. ř., aniž by bylo z dovolání zřejmé, od jaké (konkrétní) ustálené rozhodovací praxe se v rozhodnutí odvolací soud odchýlil, která konkrétní otázka hmotného či procesního práva má být dovolacím soudem vyřešena nebo je rozhodována rozdílně, případně od kterého (svého dříve přijatého) řešení se dovolací soud má odchýlit (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. [25 Cdo 1559/2013](#), ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. [30 Cdo 4451/2014](#), ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. [23 Cdo 2156/2016](#), nebo ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. [29 Cdo 2488/2013](#), proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. [I. ÚS 3524/13](#)), což akceptuje i judikatura Ústavního soudu (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017,

sp. zn. [Pl. ÚS-st. 45/16](#), uveřejněné pod č. 460/2017 Sb.). Předpoklady přípustnosti dovolání je třeba vymezit pro každý dovolací důvod zvlášť (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2015, sp. zn. [30 Cdo 3023/2014](#)).

21. Tyto podmínky pak nesplňuje druhá žalobkyní formulovaná otázka, u níž žalobkyně pouze uvedla, že se při jejím řešení měl odvolací soud odchýlit od (blíže nespecifikované) ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu. V tomto směru je tedy dovolání vadné a námitkami žalobkyně zformulovanými v této části dovolání se tedy dovolací soud zabýval pouze v rámci posouzení, zda řízení netrpí vadami, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

22. Dovolání je však přípustné pro posouzení první otázky aplikovatelnosti § 36 krizového zákona na náhradu škody vzniklé v souvislosti s opatřeními vydanými Ministerstvem zdravotnictví ohledně pandemie COVID-19 na základě zákona o ochraně veřejného zdraví v době krizového stavu k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, neboť tato otázka dosud nebyla v rozhodovací praxi dovolacího soudu řešena.

IV. Důvodnost dovolání

23. Dovolání je důvodné.

24. Podle § 1 odst. 1 krizového zákona tento zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, a při jejich řešení a při ochraně kritické infrastruktury a odpovědnost za porušení těchto povinností.

25. Podle § 2 písm. b) krizového zákona je krizovou situací 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 (dále jen „krizový stav“).

26. Podle § 2 písm. 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.

27. Podle § 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona rozhodují ministerstva a jiné ústřední správní úřady o činnostech k řešení krizových situací a ke zmírnění jejich následků, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

28. Podle § 11 krizového zákona je ministerstvo zdravotnictví v době krizového stavu oprávněno (a) zajistit nákup a distribuci potřebných léčivých přípravků, a to i neregistrovaných podle zvláštního právního předpisu; v tomto případě neplatí povinnost oznámení a zveřejnění výjimky podle tohoto zvláštního právního předpisu, (b) koordinovat na vyžádání kraje činnost poskytovatelů zdravotnické záchranné služby a poskytovatelů akutní lůžkové péče, kteří mají zřízen urgentní příjem anebo statut specializovaného centra, při poskytování neodkladné péče, a (c) rozhodnout o rozsahu poskytovaných zdravotních služeb poskytovateli akutní lůžkové péče v případě zavádění regulačních opatření podle zákona o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

29. Podle § 36 odst. 1 krizového zákona je stát povinen nahradit škodu způsobenou právnickým a fyzickým 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.

30. Podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku (a) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, úschovy, dopravy, dovozu, vývozu, prodeje a jiného nakládání s potravinami a dalšími výrobky, kterými může být šířeno infekční onemocnění, popřípadě příkaz k jejich zničení, (b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu, (c) zákaz nebo omezení výroby, úpravy, dopravy a jiného nakládání s pitnou vodou a vodami užívanými k účelům podle § 6a a § 6d, zákaz používání vod ze studní, pramenů, vodních nádrží, rybníků, potoků a řek, (d) příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních, (e) příkaz k provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce a deratizace na celém zasaženém území; ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci provede zdravotní ústav (§ 86 odst. 1), stanoví-li tak rozhodnutím příslušný orgán ochrany veřejného zdraví; v takovém případě jsou fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby povinny vytvořit podmínky pro provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace stanovené rozhodnutím příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví a strpět provedení ohniskové dezinfekce, dezinsekce nebo deratizace v termínu stanoveném tímto rozhodnutím; náklady na tuto ohniskovou dezinfekci, dezinsekci a deratizaci provedenou zdravotním ústavem jsou hrazeny ze státního rozpočtu, (f) příkaz k varovnému označení objektů, v nichž došlo k infekčnímu onemocnění, a text tohoto označení, (g) mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe), (h) příkaz k vyčlenění objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě, (i) příkaz zaměstnavateli, služebnímu orgánu nebo služebnímu funkcionáři ve stanoveném rozsahu nařídít výkon práce na dálku nebo výkon služby z jiného místa, (j) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku (odstavec 1). Mimořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Pokud je to nezbytné k realizaci opatření na ochranu veřejného zdraví, vyžádá si poskytovatel zdravotních služeb nebo orgán ochrany veřejného zdraví součinnost Policie České republiky. Místní příslušnost orgánu ochrany veřejného zdraví se řídí místem výskytu infekčního onemocnění. Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřídit (odstavec 2).

31. K podmínkám odpovědnosti státu za škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními se Nejvyšší soud již vyjádřil v rozsudku ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. [25 Cdo 1649/2007](#), uveřejněném pod č. 10/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, v němž uzavřel, že z § 36 odst. 1 krizového zákona je 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 narozdíl od zákona č. 82/1998 Sb. 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, který je odpovědnou osobou, se může odpovědnosti zprostit, prokáže-li (důkazní břemeno leží na něm), že poškozený si způsobil škodu sám.

32. V navazujícím rozsudku ze dne 31. 8. 2023, sp. zn. [30 Cdo 63/2023](#), který se již týkal krizových opatření přijatých v souvislosti s celosvětovou pandemií koronaviru, pak Nejvyšší soud dospěl k závěru, že odpovědnost státu podle § 36 odst. 1 krizového zákona není omezena pouze na situace, kdy krizové opatření směřuje proti konkrétně určeným osobám, a není vyloučena ani tím, že se jedná o krizová opatření, která jsou svojí povahou produktem legislativní činnosti, neboť 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. Pokud jde o pojem „provedení krizového opatření“ jako jedné z podmínek vzniku odpovědnosti za škodu, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že povinnost státu nahradit škodu způsobenou krizovým opatřením nastupuje ve chvíli, kdy nastanou takové účinky krizového opatření, které povedou ke vzniku škody (např. u krizových opatření omezujících či zakazujících maloobchodní prodej se jedná o okamžik jejich účinnosti).

33. Vzhledem k tomu, že v posledně uvedeném rozsudku se Nejvyšší soud zabýval jen krizovými opatřeními vlády vydanými dle § 6 krizového zákona, je nezbytné zabývat se tím, zda se úprava § 36 krizového zákona vztahuje i na mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví dle zákona o ochraně veřejného zdraví, jak k tomu došlo v posuzovaném případě.

34. V rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, který se zabýval zrušením některých z posuzovaných mimořádných opatření, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vyhlášením nouzového stavu jako jednoho z krizových stavů upravených krizovým zákonem nedochází k pozastavení (sistaci) či snad atrakci pravomocí Ministerstva zdravotnictví či jiných orgánů ochrany veřejného zdraví, kterou jim svěřuje zákon o ochraně veřejného zdraví, na vládu. Pokud tedy bylo Ministerstvo zdravotnictví oprávněno vydat určité mimořádné opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, vyhlášením nouzového stavu vládou toto oprávnění neztratilo.

35. Dle krizového zákona je za orgán krizového řízení kromě vlády a dalších subjektů považováno i Ministerstvo zdravotnictví. Vzhledem k tomu, že je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno vydávat mimořádná opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví i v době po vyhlášení nouzového stavu (či jiného krizového stavu), je nutné vyjasnit právní povahu těchto opatření, tedy zda je lze považovat za krizová opatření dle krizového zákona, jež dle § 2 písm. c) krizového zákona představují organizační nebo technická opatření určená k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob, ačkoliv je ministerstvo vydalo dle jiného právního předpisu.

36. Krizový zákon byl mimo jiné přijat za účelem stanovení působnosti a pravomoci státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práv a povinností právnických a fyzických osob při řešení krizových situací (§ 1 odst. 1 krizového zákona), za něž jsou považovány mimořádné události podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, tedy jeden z krizových stavů [§ 2 písm. b) krizového zákona].

37. Kromě speciálních oprávnění výslovně uvedených v § 11 krizového zákona je pak Ministerstvo zdravotnictví spolu s ostatními ministerstvy a ústředními orgány státní správy oprávněno dle krizového zákona rozhodovat (v rámci své působnosti) o činnostech k řešení krizových situací a ke zmírnění jejich následků, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak [§ 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona]. Pod takovou činnost vykonávanou v rámci působnosti Ministerstva zdravotnictví pak lze jistě zahrnout i vydávání mimořádných opatření při epidemii či nebezpečí jejího vzniku dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud jsou vydávána v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace a odstranění jejích následků.

38. Skutečnost, že kromě konkrétních oprávnění uvedených v krizovém zákoně jsou ministerstva oprávněna na základě obecného zmocnění uvedeného v § 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona [dříve § 9 odst. 2 písm. b) krizového zákona] rovněž činit další opatření za účelem řešení krizové situace v rozsahu své působnosti, kterou jim svěřují jiné právní předpisy, pak vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, a k zákonu č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Ta totiž ve zvláštní části k § 9 krizového zákona uvádí, že se „[v] návrhu zákona ... upravují působnosti všech ministerstev jak společně v obecném pojetí, což je konkrétní případ tohoto

ustanovení, tak se dále vymezují další ‚krizové‘ působnosti některým konkrétním ministerstvům, např. Ministerstvu vnitra“ a že se „[n]adále ... předpokládá, že každé ministerstvo bude vyvíjet činnost v rozsahu své působnosti vymezené zvláštními právními předpisy.“

39. Tento závěr je ostatně potvrzován i následným legislativním vývojem, neboť zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (dále jen „pandemický zákon“), účinný od 27. 2. 2021, byť samostatně upravuje možnost vydávání mimořádných opatření jak Ministerstvem zdravotnictví, tak krajskými hygienickými stanicemi, počítá i s vydáváním mimořádných opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, na něž se rovněž tento předpis (včetně zvláštní úpravy náhrady škody za mimořádná opatření dle § 9 pandemického zákona) vztahuje.

40. Z těchto důvodů je tudíž třeba mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona (tj. v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace, příp. odstranění jejích následků) považovat za krizová opatření podle krizového zákona, neboť každé rozhodnutí správního orgánu (v posuzovaném případě opatření obecné povahy) je třeba vykládat materiálně, nikoliv formálně, a není tak rozhodné, jak je označeno, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilé negativně zasáhnout právní sféru žalobce (srov. nálezná pléna Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. [Pl. ÚS 12/17](#)). V dané věci tedy není pro zhodnocení charakteru posuzovaných mimořádných opatření rozhodné, že jsou označena jen jako mimořádná opatření vydávaná dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, ale to, zda se z materiálního hlediska jedná o mimořádná opatření vydávaná dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona (tj. v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace, příp. odstranění jejích následků). Jedná se totiž o krizová opatření vydávaná orgánem krizového řízení na základě zmocnění v krizovém zákoně, byť i v rozsahu (běžné) působnosti tohoto orgánu krizového řízení založené jiným právním předpisem. Za této situace, pokud vydalo Ministerstvo zdravotnictví v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace mimořádné opatření (byť formálně označené jako mimořádné opatření dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví), jednalo se o opatření vydané dle krizového zákona a za škodu způsobenou jeho prováděním odpovídá stát dle § 36 odst. 1 krizového zákona. Jinými slovy řečeno se stát nemůže zprostit své odpovědnosti za škodu dle § 36 krizového zákona pouze tím, že posuzované mimořádné opatření označí jako opatření vydávané dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví, ačkoliv tak fakticky činí ve spojení s § 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona.

41. Otázkou, zda byla posuzovaná mimořádná opatření, příp. která z nich, vydána Ministerstvem zdravotnictví v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace, příp. odstranění jejích následků, se však odvolací soud nezabýval, poněvadž uzavřel, že aplikace krizového zákona je a priori vyloučena již tím, že posuzovaná mimořádná opatření byla (označena jako) vydána podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Právní posouzení věci odvolacím soudem je tudíž neúplné, a tedy nesprávné.

42. Za situace, kdy bylo dovolání shledáno přípustným, se Nejvyšší soud ve smyslu § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř. zabýval i tím, zda ve věci existují zmatečnostní vady uvedené v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., případně jiné vady řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Existenci takových vad však žalobkyně (kromě dle ní překvapivého a nepřezkoumatelného závěru odvolacího soudu, že posuzovaná mimořádná opatření jsou pro účely posouzení nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. proporcionální) netvrdila a nepodávájí se ani z obsahu soudního spisu.

43. V první řadě nelze dospět k závěru, že by rozhodnutí odvolacího soudu bylo co do posuzování proportionality mimořádných opatření překvapivé, neboť tím, že posuzovaná mimořádná opatření je třeba poměřovat principem proportionality (a že proporcionální jsou) v průběhu řízení

argumentovala žalovaná, která prosazovala posuzování nároku dle zákona č. 82/1998 Sb., na rozdíl od žalobkyně, která svůj nárok opírala o § 36 krizového zákona, již před soudem prvního stupně (viz vyjádření žalované ze dne 17. 2. 2023) a dále ve svém vyjádření k odvolání žalobkyně. Posouzením mimořádných opatření i z pohledu jejich proporcionality při zkoumání oprávněnosti nároku žalobkyně podle zákona č. 82/1998 Sb. se tedy odvolací soud judikatuře Nejvyššího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. [22 Cdo 2125/2006](#), nebo ze dne 16. 2. 2021, sp. zn. [30 Cdo 2716/2019](#)) nevzepřel a řízení vadou nezatížil.

44. Namítala-li dále žalobkyně, že je závěr odvolacího soudu o proporcionalitě posuzovaných mimořádných opatření rovněž nepřezkoumatelný, tak s tímto závěrem se Nejvyšší soud rovněž neztotožňuje, neboť z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se odvolací soud při posouzení této otázky řídil (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2017, sp. zn. [III. ÚS 1167/17](#), nebo ze dne 9. 4. 2008, sp. zn. [I. ÚS 1589/07](#)). Přezkoumatelnost napadeného rozsudku pak vyplývá i z obsahu podaného dovolání, v němž žalobkyně byla zjevně schopna na závěry odvolacího soudu relevantně reagovat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. [29 Cdo 2543/2011](#), publikovaný pod č. 100/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, nebo ze dne 22. 4. 2015, sp. zn. [30 Cdo 4430/2013](#)).

45. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. zrušil, a to jak v části jeho výroku I, kterou byl potvrzen výrok I rozsudku soudu prvního stupně o věci samé, tak v závislých výrocích o náhradě nákladů řízení [§ 242 odst. 2 písm. a) o. s. ř.]. Vzhledem k tomu, že důvody, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí rovněž pro rozsudek soudu prvního stupně, zrušil dovolací soud podle § 243e odst. 2 věty druhé o. s. ř. také rozsudek soudu prvního stupně, a to jak ve výroku I o věci samé, tak v navazujícím výroku II o náhradě nákladů řízení, a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 o. s. ř.).

46. Při novém projednání věci soud prvního stupně nárok žalobkyně (případně i na základě zopakovaného či doplněného dokazování) nově posoudí v souladu s výše uvedenými závěry Nejvyššího soudu a bude se v první řadě zabývat tím, zda byla posuzovaná mimořádná opatření, příp. alespoň některá z nich, vydána Ministerstvem zdravotnictví v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace, příp. odstranění jejích následků. V případě, že dojde ke kladnému závěru, posoudí nárok žalobkyně (nebo jeho část) dle krizového zákona. V této souvislosti se (pokud uzavře, že alespoň část nároku se krizovým zákonem řídí) rovněž neopomene vypořádat s tím, která organizační složka státu je oprávněna ve věci nároku dle krizového zákona za stát vystupovat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. [25 Cdo 1649/2007](#), publikovaný pod č. 10/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, dle něhož je bez ohledu na to, který orgán krizového řízení krizové opatření vydal, oprávněno za stát vystupovat Ministerstvo vnitra), a s tou bez vydání zvláštního rozhodnutí začne jednat (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. [30 Cdo 629/2005](#)).

47. K tomu Nejvyšší soud dodává, že se soudy obou stupňů dosud nezabývaly dalšími podmínkami odpovědnosti za škodu dle § 36 odst. 1 krizového zákona (tj. vznikem škody odškodnitelné dle krizového zákona a existencí příčinné souvislosti mezi jednotlivými krizovými opatřeními a vznikem škody), proto se ani Nejvyšší soud k těmto otázkám nemohl nijak vyjádřit.

48. Soudy nižších stupňů jsou v dalším řízení vázány právním názorem dovolacího soudu v tomto rozsudku vysloveným (§ 243g odst. 1 část první věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 226 o. s. ř.).