

Doporučení Rekonstrukce státu: Odpovědnost státu za krizová opatření a hrozící hromadné soudní spory

Současná situace:

Náklady za krizová opatření vlády, která mají za cíl chránit celou společnost, dnes disproporčně nesou více některé skupiny - např. živnostníci, kteří museli ze dne na den svou živnost významně omezit či zavřít. Dále existují skupiny obyvatel, na které přijatá kompenzační opatření vůbec nepamatují. Jedná se například o osoby pracující na dohodu o pracovní činnosti či provedení práce. V současnosti však panuje právní nejistota ohledně odpovědnosti státu za škody způsobené krizovými opatřeními. Vláda s ohledem na státní rozpočet prohlašuje, že stát neodpovídá za žádné škody nad rámec přijatých paušálních kompenzačních opatření. To je však ve zjevném rozporu s pojetím odpovědnosti za škodu dle krizového zákona.

Situaci dále komplikuje postup podle dvou rozdílných režimů krizových opatření. Problematické je zejména nahrazení některých již vydaných krizových opatření vlády dle krizového zákona mimořádnými opatřeními Ministra zdravotnictví dle zákona o ochraně veřejného zdraví, které následně vláda “bere na vědomí”. Je možné, že tato snaha zbavit se odpovědnosti za škody zapříčiněné opatřeními v rámci nouzového stavu by před soudy neobstála.

S ohledem na popsanou situaci reálně hrozí dlouhé soudní spory o povaze krizových opatření a odpovědnosti státu za ně, vedoucí k dlouhotrvající právní nejistotě. Soudy mohou být zcela přehlcneny hromadně podávanými žalobami na náhradu škody. Nejen žadatelé o náhradu škody, ale rovněž další osoby tak mohou přijít o efektivní přístup k soudní ochraně. Taková situace by byla nevýhodná pro všechny zúčastněné včetně státu.

Rekonstrukce státu proto navrhuje řešení, které by vedlo k eliminaci výše popsaných vážných hrozeb, spravedlivému odškodnění postižených a celkovému posílení důvěry ve férovost a právní stát.

Doporučení Rekonstrukce státu:

- 1) Vláda deklaruje odpovědnost státu za veškerá krizová opatření v souvislosti s výskytem koronaviru, nezávisle na jejich právní formě, zákonném zmocnění a státním orgánu, který je vydal.
- 2) Vláda vytvoří centrální paušální mechanismus, podle kterého se bude určovat a vyplácet náhrada škody.
 - a) Hradit se bude poměrná část fixních nákladů a poměrná část ušlého zisku.
 - b) Prokazování škod ze strany žadatelů musí být jednoduché.
 - c) Náhrada bude snížena o již poskytnutou náhradu v rámci plošných kompenzačních programů.
 - d) K vyřizování všech nároků bude určen jeden státní orgán.
- 3) Poškození se primárně obrací na určený státní orgán. Pokud jim náhrada nebyla poskytnuta nebo nesouhlasí s požadovanou výší náhrady, mohou se následně obrátit na soud.

Odůvodnění:

Deklarací odpovědnosti státu za veškerá krizová opatření bude zabráněno právní nejistotě a vleklým soudním sporům. Otázku pravomoci vydávat některá zásadní krizová opatření v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví již otevřel Městský soud v Praze dne 23. 4. 2020, kdy zrušil krizová opatření ministerstva zdravotnictví omezující maloobchodní prodej a volný pohyb osob. Toto rozhodnutí poukazuje na možnost, že soudy neuznají přesun některých krizových opatření do režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, stát by tak nesl za tyto opatření objektivní právní odpovědnost dle krizového zákona.

Stát se nemůže bez porušení principů právního státu zříci odpovědnosti za škodu způsobenou krizovými opatřeními. Na druhou stranu zřejmě nebude možné s ohledem na kapacitu státního rozpočtu a rozsah krizových opatření všechny poškozené odškodnit v plné výši dle krizového zákona. Řešením této situace je vytvoření jednotného mechanismu, podle kterého by došlo k poměrnému a administrativně co možná nejjednoduššímu odškodnění všech poškozených. Pokud bude tento mechanismus představovat cestu k rychlému, jistému a dostatečnému odškodnění, jen menšina poškozených se bude následně obracet na soudy.

Doporučení vládě Rekonstrukce státu podrobněji rozpracovává v následujících legislativních tezích. Jednotný mechanismus pro odškodnění navrhujeme zřídít zákonem.

Legislativní teze pro přípravu paragrafového znění zákona o náhradě škod způsobených opatřeními v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2

Cílem legislativních tezí je dosáhnout stavu právní jistoty ohledně náhrady škod způsobených krizovými opatřeními a jinými opatřeními vlády České republiky či jiných ústředních orgánů státní správy s tím, že se Česká republika nezříká své odpovědnosti za tyto škody, a vytvořením postupu pro rychlé a efektivní odškodňování poškozených tak, aby většina z nich dala přednost navrženému postupu před domáháním se náhrady škody soukromoprávní žalobou.

1. Přehled právních předpisů souvisejících s návrhem

Legislativní teze se týkají primárně § 36 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., **krizového zákona**, ve znění pozdějších předpisů (dále též „KRZ“), podle něhož je stát povinen nahradit škodu způsobenou fyzickým a právnickým osobám **v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona**. Odpovědnosti se stát může zprostit jen, pokud prokáže, že si poškozený způsobil škodu sám. Toto ustanovení se od prvotního znění¹ prakticky nezměnilo. Důvodová zpráva k § 54 (stávající § 36 KRZ) uvádí, že: „*Znění odst. 1 vychází ze skutečnosti, že nositelem odpovědnosti za škodu je stát, jehož orgány převážně realizují krizové řízení a krizová opatření.*“ **Krizovým opatřením se podle § 2 písm. c) KRZ rozumí organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.** Krizovou situací podle § 2 písm. b) KRZ je také „jiné nebezpečí“, při němž je vyhlášen nouzový stav (označovaný dále v KRZ jako „krizový stav“). Na první pohled je limitující podmínka, že se musí jednat o krizová opatření „prováděná podle tohoto zákona“. Lze shrnout, že odpovědnost státu za škody způsobené „nouzovými opatřeními“ dle krizového zákona je velmi striktní, nevyžaduje zavinění státu ani protiprávnost „nouzového opatření“ a je konstruována jako odpovědnost objektivní s určitou možností liberace (pokud si poškozený škodu způsobil sám). Uplatnění náhrady škody je

¹ Krizový zákon byl předložen jako vládní návrh, rozeslaný dne 18. 11. 1999 jako sněmovní tisk č. 447/0, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=447>

limitováno lhůtou 6 měsíců u příslušného orgánu krizového řízení (§ 36 odst. 5 KRZ) a náhradu poskytuje ten orgán, který nouzové opatření, kterým byla způsobena škoda, nařídil (§ 36 odst. 4 KRZ).

Dále lze uvést **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**, neboť některá „nouzová opatření“ mohou být shledána jako problematická a napadnutelná podle tohoto zákona. **Zásadní komplikací pro poškozené**, kteří se hodlají domáhat náhrady škody podle tohoto zákona způsobených „nouzovými opatřeními“, je **nutnost prokázat, že „nouzové opatření“, kterým jim byla způsobena škoda, je protiprávní**, jako se to stalo v případě krizových opatření ministerstva zdravotnictví omezujících maloobchodní prodej a volný pohyb osob, které zrušil Městský soud v Praze dne 23. 4. 2020 v rozhodnutí č. j. 14 A 41/2020.

S tím souvisí nejasnost ohledně právní formy „nouzových opatření“. V případě mimořádných opatření ministra zdravotnictví, vydávaných podle § 69 a 80 zákona č. 258/2000 Sb. (viz níže), která jsou formálně označena jako rozhodnutí, se aplikuje § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., podmiňující uplatnění nároku předchozím zrušením či změnou takového pravomocného rozhodnutí pro nezákonnost „příslušným orgánem“, kterým může být buď správní orgán vedoucí přezkumné řízení dle § 94 an. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, anebo správní soud dle § 65 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. Teprve pokud je tato podmínka splněna, lze po příslušném úřadu (ministerstvu zdravotnictví dle § 6 odst. 2 písm. b) a § 14 zákona č. 82/1998 Sb.) požadovat náhradu škody a případně se této domáhat soudně (§ 14 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.), a to ve lhůtách stanovených v § 15 citovaného zákona.

V případě, že „nouzové opatření“ nemá povahu správního rozhodnutí, pak připadá v úvahu již jen možnost domáhat se náhrady škody za nesprávný úřední postup dle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., kterým se rozumí jakákoliv jiná než rozhodovací činnost správního orgánu, pokud při ní dojde (nebo v důsledku takové činnosti) k porušení právních předpisů stanovených pro tuto činnost. Dále je možný výklad, že samotné vydání opatření, jež měla být vydána podle krizového zákona, formou opatření min. zdravotnictví podle z. 258/2000, je nesprávným úředním postupem a tedy jejich zrušení není podmínkou uplatnění nároku.

V obou případech bude na poškozeném ležet důkazní břemeno výše vzniklé škody i příčinné souvislosti mezi nouzovými opatřeními a vznikem škody. Ačkoli správní orgán může poskytnout náhradu škody, není neobvyklé, že se poškození domáhají svých nároků u soudu.

Ustanovení **§ 69 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, umožňuje vydávat mimořádná opatření při epidemii a při nebezpečí jejího vzniku**, zahrnující řadu omezení, nařízených orgánem ochrany veřejného zdraví, kterým se podle § 78 odst. 1 téhož zákona rozumí vymezená ministerstva, včetně ministerstva zdravotnictví, jehož kompetence jsou vymezeny v § 80 zákona č. 258/2000 Sb. Písmeno g) ustanovení § 80 odst. 1 citovaného zákona umožňuje nařizovat mimořádná opatření, avšak pouze v mezích uvedeného § 69 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., a další orgány (krajské hygienické stanice a krajské úřady). Je zřejmé, že se ministerstva musí pohybovat v rámci své působnosti, vymezené primárně zákonem č. 2/1969 Sb., kompetenčním zákonem, ve znění pozdějších předpisů, a § 81 až 81b zákona č. 258/2000 Sb.

Z § 69 odst. 2 uvedeného zákona plyne, že mimořádná opatření mohou být nařízena „v nezbytně nutném rozsahu“ a mají formálně formu rozhodnutí (materiálně se jedná o opatření obecné povahy, neboť jsou ukládána neurčitému okruhu osob, zatímco rozhodnutí jsou vždy vydávána konkrétním adresátům), lze se proti nim odvolat (což by svědčilo ve prospěch „rozhodnutí“, nikoli „opatření obecné povahy“, proti kterým nelze podat opravný prostředek vyjma návrhu na přezkumné řízení dle § 94 správního řádu), odvolání však nemá odkladný účinek a osoby jsou povinny se mimořádným opatřením podřídit. **Zákon č. 258/2000 Sb. sám náhradu škody za mimořádná opatření neupravuje**, jeho ustanovení **§ 97 odst. 1** pouze uvádí, že náklady vzniklé plněním povinností v ochraně veřejného zdraví nese osoba, které je povinnost

uložena, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpisy nestanoví jinak. Zvláštním předpisem by v tomto ohledu mohl být výše uvedený § 36 krizového zákona. V případě protiprávního postupu přichází v úvahu zákon č. 82/1998 Sb.

Ustanovení § 2894 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, obsahuje obecnou právní úpravu náhrady škody. Tato úprava umožňuje každému domáhat se náhrady škody soukromoprávní cestou, a použije se i při odškodnění poškozených dle krizového zákona (viz § 36 odst. 2 KRZ, který na občanský zákoník nepřímo odkazuje), zejména co do rozsahu náhrady škody (tj. že se hradí skutečná škoda, tj. jak majetková újma, tak nemajetková újma).

2. Varianty řešení:

A. **Nulová varianta** – odpovídá stávajícímu stavu, kdy se poškození budou domáhat náhrad škod zapříčiněných „nouzovými opatřeními“ vlády a jiných státních orgánů cestou individuálního uplatnění nároku u příslušného orgánu státní správy a individuálních soukromoprávních žalob. S ohledem na množství poškozených, resp. potenciálně poškozených osob, by tato varianta znamenala zahlcení státních orgánů a soudů nápadem v řádu desítek až stovek tisíc uplatněných nároků a žalob. Lze předpokládat, že by se tak zopakovala situace z počátku 90. let 20. století, kdy došlo k nápadu podobného množství žalob v souvislosti s restitucemi majetku na základě restitučních zákonů (počínaje zákonem č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů), přičemž některé z těchto „restitučních kauz“ nejsou ukončeny dodnes. Pro stát by to znamenalo v zásadě pouze odklad vyplacení náhrad škod, navíc by bylo třeba hradit spolu se škodou též úroky z prodlení a také náklady řízení, spočívající nejen v zastupování státu v soudních řízeních (a případné náhrady nákladů poškozených, pokud tito budou úspěšní), ale též náklady na samotné soudní řízení, platy soudců a jejich asistentů apod., a nepřímé náklady spočívající v nedostatečně rychlém řešení jiných kauz, totiž v odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem v případě nepřiměřených průtahů v soudních řízeních, na které by nezbyvalo dostatek času, a vyplacení přiměřených zadostiučinění za tyto průtahy dle zákona 82/1998 Sb. Pro žadatele o náhradu škody by tato varianta znamenala vysoké náklady na uplatnění nároku v podobě právní analýzy, nákladů na podání žaloby a případný znalecký posudek. Individuální žadatel by se musel vypořádat s několika režimy krizových opatření, několika časovými bloky a množstvím státních orgánů, u kterých se nárok uplatňuje. Žadatel by čelil vysoké míře právní nejistoty a nejistému a značně oddálenému výsledku. Třetí osoby by nesly náklady v podobě omezeného přístupu k soudní ochraně z důvodu přehlcenosti soudnictví. Lze tak uzavřít, že nulová varianta by nebyla výhodná pro nikoho, v konečném důsledku zejména ne pro stát.

B. **Přijetí zvláštního zákona** – navržený zákon by měl představovat zvláštní právní úpravu vůči stávajícím možnostem náhrady škod zapříčiněných „nouzovými opatřeními“ vlády a jiných státních orgánů, který bude aplikován na základě zásady *lex specialis derogat legi generali*. Výhodou tohoto řešení je přehlednost právní úpravy a také možnost řešit jím pouze aktuální problém bez ambice přijímat řešení obecně použitelné i pro jakákoli další „nouzová opatření“ (jakkoli ani toto řešení nevyklučuje obecnost navržené právní úpravy).

C. **Dílčí novelizace jednotlivých právních předpisů** umožňujících poškozeným domáhat se náhrady škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“ vlády a jiných státních orgánů – tato varianta by znamenala nutnost novelizovat kromě § 36 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, který by patrně musel obsahovat jádro navržené právní úpravy, také zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, neboť nelze vyloučit, že některá „nouzová opatření“ budou soudy následně vyhodnocena jako protiprávní nebo nicotné (což se stalo již rozhodnutím Městského soudu v Praze dne 23. 4. 2020 ohledně

mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví omezujících maloobchodní prodej a volný pohyb osob). Novelizovat bude třeba také zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, na jehož základě jsou rovněž vydávána „nouzová opatření“, avšak jeho § 69 umožňuje pouze odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví, který „nouzová opatření“ Ministerstva zdravotnictví implementuje, neobsahuje vlastní právní úpravu náhrady škod takto zapříčiněných (a to ani ve formě stručného odkazu na jiné právní předpisy, jako je tomu v § 36 odst. 1 KRZ), neboť předpokládá, že náklady vzniklé plněním povinností v ochraně veřejného zdraví nese osoba, které je povinnost uložena, jeho ustanovení § 97 odst. 1 však připouští. Dále by bylo třeba novelizovat i příslušné procesní předpisy, tj. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, pokud by měla být podmíněna možnost domáhat se náhrady škody individuálními žalobami předchozím podáním žádosti o náhradu škody podle navržené právní úpravy. Alternativou k individuálním žalobám by byla novelizace občanského soudního řádu připouštějící podávání hromadných žalob (nejen v případě osob poškozených „nouzovými opatřeními“), čímž by došlo k určité koncentraci nápadu ve srovnání se situací, kdy by byly podávány žaloby jednotlivě.

Je zřejmé, že tato varianta řešení, byť legislativně technicky možná, vede k nepřehlednosti a jde proti účelu navržené právní úpravy, spočívající v poskytnutí jednoduchého a efektivního postupu poškozených (kteří jsou v naprosté většině právními laiky), jak se domoci náhrady škod jinak, než individuálními nároky. Dalším specifikem této varianty řešení je větší obecnost navržené právní úpravy, tj. navržená ustanovení by byla použitelná nejen k řešení stávající situace s prokázáním koronaviru, ale i k řešení dalších obdobných „nouzových opatření“ v budoucnu. To může být výhoda či nevýhoda.

3. Preferovaná varianta

Rekonstrukce státu doporučuje jít cestou varianty B - Přijetí zvláštního zákona. Doporučenou variantu rozpracováváme v následujících bodech.

3.1 Deklarace odpovědnosti státu za škody zapříčiněné opatřeními v souvislosti s prokázáním koronaviru

V rámci dosažení sledovaného účelu navržené právní úpravy by zákon mohl obsahovat preambuli, ve které by mělo být výslovně deklarováno, že se Parlament České republiky, veden snahou zmírnit následky krizových opatření přijatých vládou České republiky a dalšími ústředními orgány České republiky a poskytnout poškozeným efektivní nástroj k náhradě části škod vzniklých v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními, usnesl na tomto zákoně. Ačkoli preambule samotná nemá normativní obsah, může sloužit při interpretaci navržené právní úpravy co do účelu, kterého hodlal zákonodárce dosáhnout.

Úvodní ustanovení zákona by mělo vymezit předmět právní regulace tak, že tento zákon upravuje podmínky náhrady části škod fyzickým a právnickým osobám vzniklých v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními přijatými vládou České republiky a dalšími státními orgány za nouzového stavu vyhlášeného usnesením vlády č. 69/2020 Sb. Navržená právní úprava tedy bude omezena za účelem řešení škod vzniklých za konkrétního nouzového stavu, nebude se jednat o obecnou právní úpravu, aplikovatelnou na neomezený počet jiných nouzových stavů či jiných mimořádných stavů ve smyslu čl. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 110/1998 Sb.“). Nejedná se o výjimečné řešení, neboť zákonodárce již v minulosti přijímal nebo přijme podobné „jednoúčelové“ zákony, např. zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, ve znění pozdějších předpisů, restituční zákony, jako je např. zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem, ve

znění pozdějších předpisů, nebo zákon o odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 (jehož přijetí předpokládá čl. 10 zákona č. 110/1998 Sb.).²

Zákon by měl dále v rámci vymezení pojmů, byť jen pro účely tohoto zákona (není vhodné, aby se jednalo o obecnou definici) **zavést pojem „nouzová opatření“** s tím, že tento pojem zahrnuje nejen krizová opatření podle § 2 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „KRZ“), ale též opatření člena vlády nebo jím řízeného ministerstva, vydaným v rámci jeho pravomoci, souvisejícím s nouzovým stavem. Tím by bylo jednoznačně deklarováno, že i za současná mimořádná opatření Ministra zdravotnictví, vydaná podle § 69 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, bude poškozeným těmito opatřeními poskytována náhrada škody. Zahrnutí veškerých opatření, kterými vláda reaguje na koronavirus, pod jeden zastřešující pojem, navíc řeší řadu dalších problémů, počínaje nejasnostmi ohledně jejich právní povahy (jedná se o usnesení vlády, správní rozhodnutí či opatření obecné povahy) a tím i právních prostředků, jakými se mohou poškození domáhat náhrady škody (uplatněním nároku u krizového orgánu, soukromoprávní žalobou na náhradu škody, správní žalobou za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup), a konče otázkou, zda vláda vůbec mohla zmocnit Ministra zdravotnictví k vydávání takových mimořádných opatření a toliko je usneseními vlády brát na vědomí (zde je problematické zejména nahrazení již vydaných krizových opatření vlády dle KRZ mimořádnými opatřeními Ministra zdravotnictví, a to usnesením vlády č. 280 ze dne 23. 3. 2020, zveřejněné pod č. 127/2020 Sb.). Otázku pravomoci vydávat některá zásadní krizová opatření v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví již otevřel Městský soud v Praze dne 23. 4. 2020, kdy zrušil krizová opatření Ministerstva zdravotnictví omezující maloobchodní prodej a volný pohyb osob, z důvodu nedostatku pravomoci Ministerstva zdravotnictví. Ponechání některých druhů opatření mimo zákon by zvýšilo riziko individuálních žalob.

3.2 Zřízení zvláštního státního fondu určeného ke hrazení škod zapříčiněných nouzovými opatřeními

Právní forma zákona umožňuje státu zřídit zvláštní státní fond v souladu s § 28 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, z něhož budou náhrady škod financovány. Tento státní fond pak bude poskytovat prostředky orgánu, vůči kterému budou směřovat žádosti o náhradu škody. Zákon bude muset u státního fondu stanovit i další náležitosti, uvedené v § 28 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., včetně orgánu, do jehož působnosti bude státní fond patřit.

Výhodou zřízení státního fondu je účelové vynětí části veřejných prostředků ze státního rozpočtu, fakt, že případný zůstatek prostředků státního fondu je převáděn do následujícího rozpočtového roku (§ 28 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.), a stabilita zvoleného řešení, neboť zrušit státní fond lze zase jen zákonem.

3.3 Vymezení období, za které bude poskytována náhrady škody zapříčiněné nouzovým opatřením

Navržený zákon nemůže působit retroaktivně v tom smyslu, že by vylučoval možnost poškozených domáhat se náhrady škody individuálními žalobami dle stávajícího znění § 36 odst. 2 KRZ, podle něhož se náhrada věcné škody vzniklé při činnosti orgánů provádějících krizová opatření nebo při uložení poskytnutí věcných prostředků poskytuje podle právních předpisů platných v době vzniku škody (stejně tak nemůže vyloučit možnost domáhat se náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb., nebo dle § 2894 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů). Takové omezení práv poškozených by bylo zásahem do jejich právní jistoty i legitimního očekávání, založeného na platné právní úpravě, která náhradu škod způsobených „nouzovými opatřeními“ předpokládá a garantuje.

² Srov. též názor Nejvyššího správního soudu na usnesení vlády č. 218 ze dne 15. 3. 2020, vyhlášené pod č. 88/2020 Sb., dostupný zde: http://www.nssoud.cz/Volebni-senat-rozhodoval-o-existenci-politickeho-hnuti-pritom-se-vyjadril-k-vladou-odlozenym-volbam/art/32769?tre_id=135

Aby však bylo dosaženo účelu navržené právní úpravy, tedy aby co nejvíce poškozených postupovalo podle navrženého zákona a nikoli cestou individuálních nároků a žalob, umožní zákon poškozeným podat žádost o náhradu škody, vzniklou už „nouzovými opatřeními“ od okamžiku vyhlášení nouzového stavu (tedy od 14:00 dne 12. 3. 2020).³ Poškození tak budou mít alternativu ke stávající právní úpravě náhrady těchto škod. Stanovení jednoho časového okamžiku, od něhož lze žádat o náhradu škod zapříčiněných „nouzovými opatřeními“, je klíčové z hlediska snadné aplikace zákona.

Zvláštní ustanovení zákona by pak mělo obsahovat výjimku pro ty poškozené, kteří byli poškozeni „nouzovými opatřeními“ ještě před vyhlášením nouzového stavu. Konkrétně se jedná o ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví a mimořádná opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, vydaná od 2. 3. 2020 do vyhlášení nouzového stavu, kterými byla např. zakázána účast diváků na všech akcích Světového poháru v biatlonu ve Vysocina Arena v Novém Městě na Moravě,⁴ zakazy vývozu respirátorů třídy FFP3 mimo ČR,⁵ zakazy divadelních, hudebních, filmových představení a dalších uměleckých, sportovních a náboženských akcí, trhů, veletrhů a dalších veřejných i soukromých akcí s předpokládanou účastí vyšší než 100 osob od 18:00 dne 10. 3. 2020⁶ a uzavření všech školských zařízení dne 10. 3. 2020, resp. zákaz osobní přítomnosti žáků a studentů, který se samozřejmě dotkl kromě státních též uměleckých škol, jazykových škol a dalších soukromých škol a školských zařízení a buď zcela znemožnil, nebo ztížil možnost výuky těchto žáků a studentů.⁷ I těmto poškozeným by mělo být umožněno podat žádosti o náhradu škody, bude se jednat o relativně malou skupinu osob (ve srovnání s počty poškozených dotčených „nouzovými opatřeními“ po vyhlášení nouzového stavu), zahrnující zejména pořadatele sportovních a kulturních akcí, osoby zajišťující catering, provozovatele škol a školských zařízení apod.

3.4 Zajištění jednotného postupu odpovědných orgánů a prodloužení lhůty

Stávající právní úprava vyžaduje po jednotlivých poškozených, aby se se svými nároky obraceli na příslušné státní orgány, jejichž „nouzová opatření“ jim zapříčinila škody (viz § 36 odst. 4 KRZ, § 6 odst. 1 a 2 a § 19 zákona č. 82/1998 Sb.). Pokud nároku příslušný orgán nevyhoví, mohou se poškození obrátit na soud. Důsledkem je nejednotnost postupu jednotlivých orgánů odpovědných za škody.

Navržená právní úprava podávání žádostí o náhradu škody a jejich vyřizování by měla delegovat vyřizování těchto žádostí pouze na jeden k tomu určený státní orgán, např. Ministerstvo financí (které má s vyřizováním podobných žádostí zkušenosti, viz § 6 odst. 4 zákona č. 82/1998 Sb.). Tento orgán by pak postupoval jednotným způsobem vůči všem typům nároků. Došlo by tak k zásadnímu zjednodušení pro žadatele i stát.

Lhůta v § 36 odst. 5 KRZ bude ve zvláštním zákoně prodloužena, např. ze stávajících 6 měsíců na 12 či více měsíců. Uplatněné nároky tak mohou být lépe rozloženy v čase. Navíc zatím není jasné, kdy „nouzová opatření“ definitivně skončí.

3.5 Poskytování náhrad za věcné škody

Ustanovení § 36 odst. 1 KRZ předpokládá objektivní odpovědnost státu za škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními, ustanovení § 36 odst. 2 KRZ pak odkazuje na obecnou právní úpravu náhrady věcných škod. Těmi se rozumí nejen skutečná škoda na majetku

³ Usnesení vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020, publikované pod č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (SARS CoV-2)

⁴ http://www.mzcr.cz/dokumenty/ochrannopopatrene-zakaz-ucasti-divaku-na-svetovem-poharu-v-biatlonu_18853_4135_1.html

⁵ http://www.mzcr.cz/dokumenty/mimoradne-opatreni-op-zakaz-vyvozu-vsech-respiratoru-tridy-ffp3-mimo-cr_18618_4135_1.html

⁶ http://www.mzcr.cz/dokumenty/mimoradne-opatreni-zakaz-konani-akci-nad-100-osob-od-18-hodin-dne-1032020_18697_4135_1.html

⁷ http://www.mzcr.cz/dokumenty/mimoradne-opatreni-uzavreni-zakladnichstrednich-a-vysokych-skol-od-11320_18696_4135_1.html

poškozeného, včetně náhrady účelně vynaložených nákladů a marně vynaložených nákladů, ale též ušlý zisk a rovněž nemajetková újma. Výše skutečné škody a ušlého zisku způsobená krizovými opatřeními by měla být srovnána se škodou, jaká by vznikla v hypotetické situaci, kdyby nebyla přijata žádná krizová opatření a v České republice by vypukla nekontrolovaná epidemie. Návrh by měl zajistit náhradu škod poměrné části skutečné škody (fixních nákladů), které poškození museli během nouzového stavu nést – např. výdaje na mzdy, nájmy, úroky a splátky úvěrů. Škoda bude nahrazována na základě podkladů doložených poškozenými (např. smlouva o úvěru) a vzorce. Stát by vyžadoval nižší mírou důkazu (např. by stačilo prokázání nároku s vysokou mírou pravděpodobnosti), než která by byla nutná před soudy. Poškození by se vyhnuli složitému dokazování, přesně jaká škoda jim vznikla přímo v důsledku krizových opatření, nezákonných rozhodnutí a nesprávných postupů a jaká vznikla z jiné příčiny, např. samotnou epidemiologickou situací.

Navržený zákon by měl poskytnout (zejména ve zvláštních odůvodněných případech) též náhradu části ušlého zisku, např. stanovenou paušálně určitým procentem s tím, že by se tento ušlý zisk počítal z posledního srovnatelného období před vyhlášením nouzového stavu. Odůvodněnými případy by mohly být například osoby pracující na dohodu o pracovní činnosti či dohodu o provedení práce, které doposud nebyly nijak kompenzovány a které nemusí mít žádné fixní náklady.

Cílem je zajistit, aby většina poškozených preferovala náhradu škody zapříčiněnou „nouzovými opatřeními“ dle navrženého zákona před cestou individuálních soudních žalob. Příliš nízká náhrada by nemusela od uplatnění individuálního nároku odvrátit kritickou většinu poškozených.

3.6 Snížení výše náhrady škody o již poskytnuté kompenzace

Navržený zákon by měl při vyřizování žádostí poškozených o náhradu škody zapříčiněnou „nouzovými opatřeními“ zohlednit fakt, že část možných škod může být kompenzována stávajícími programy COVID I, COVID II, Antivirus a nebo kompenzačním bonusem v souvislosti s krizovými opatřeními k výskytu koronaviru ve výši 25000 Kč za období ode dne 12. 3. 2020 do 30. 4. 2020. Kromě toho je již teď zřejmé, že řada omezení bude trvat i po datu 30. 4. 2020, alespoň jak plyne z plánu postupného uvolňování „nouzových opatření“. Některé nároky poškozených tak budou sníženy o již přiznané kompenzace. V případě programu Antivirus je podmínkou vzdání se možnosti vymáhat škodu způsobenou „nouzovými opatřeními“ v podobě mezd cestou individuální žaloby.⁸

Dále bude třeba řešit situaci poškozených, jejichž žádosti o poskytnutí kompenzací v rámci uvedených programů nebyly ke dni podání žádosti o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“ vyřízeny (pak je řešením např. odložit rozhodnutí o žádosti o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“ do doby vyřízení žádosti o poskytnutí kompenzace v rámci některého z uvedených programů), a situaci, kdy poškozený nejprve podá žádost o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“ a teprve poté podá žádost o poskytnutí kompenzace v rámci některého z uvedených programů (např. čestným prohlášením žadatele, že k datu podání žádosti o poskytnutí kompenzace v rámci některého z uvedených programů nemá podanou žádost o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“, přičemž sankcí za nepravdivé čestné prohlášení bude náhrada škody, vyloučena není ani trestněprávní rovina, např. naplnění skutkové podstaty dotačního podvodu dle § 212 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů).

Odůvodnění navrženého zákona by mohlo obsahovat pasáž vysvětlující problematičnost domáhání se náhrady škody žalobami – zejména na problémy prokázání příčinné souvislosti, s cílem dalšího snížení množství uplatňovaných nároků u soudů.

3.7 Podmínění podání individuální žaloby předchozím vyřízením žádosti o náhradu škody

Navržený zákon podmíní možnost poškozeného domáhat se náhrady škody (vzniklé ke dni účinnosti zákona nebo později, viz bod 3.3 těchto legislativních tezí výše) standardní cestou

⁸ <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/firmy-dostanou-penize-na-mzdy-jen-kdyz-se-zreknou-vymahani-pres-soudy-99326>

předchozí žádostí o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“ podle navrženého zákona. V případě, že bude plně vyhověno nároku na náhradu podle navrhovaného zákona, nebude dále možné se domáhat další škody u soudu, tzn. přijetím této náhrady by se mělo za to, že jsou veškeré nároky vypořádány.

Teprve poté, kdy je žádosti o náhradu škody vyhověno jen částečně nebo je jeho žádost zamítnuta, se poškozený může domáhat náhrady škody stávajícími právními nástroji. Zvláštní právní úprava tak bude muset jednak podmínit postup poškozených dle § 36 odst. 2 KRZ předchozím vyřízením žádosti o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“, jednak podmínit možnost podat žádost o náhradu škody dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb. předchozím vyřízením žádosti o náhradu škody zapříčiněné „nouzovými opatřeními“.

3.8 Vztah k jiným právním předpisům

Navržený zákon by měl být zvláštní právní úpravou vůči výše uvedeným právním předpisům, primárně vůči zákonu č. 240/2000 Sb., krizovému zákonu. Subsidiárně by měla být připuštěna aplikace relevantních ustanovení občanského zákoníku co do definice skutečné škody, a to v zásadě ve stejném rozsahu, jaký připouští, resp. předpokládá § 36 odst. 2 KRZ).

Legislativní teze za Frank Bold vypracovali Petr Bouda, Věnek Bonuš, Jan Kubala a Pavel Černý.