



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Martina Jachury a soudkyň Mgr. Jitky Stíbralové a Mgr. Zdeňky Burdové v právní věci

žalobce: **Karel Vávra - potraviny s.r.o.**, IČO 27108830  
sídlem Uruguayská 77/21, 120 00 Praha 2  
zastoupená advokátkou JUDr. Michaelou Pechovou Vosátkovou  
sídlem Na Okraji 439/44, 162 00 Praha 6

proti  
žalovanému: **ČR - Ministerstvo vnitra**, IČO 00007064  
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

**o náhradu škody ve výši 763 920 Kč s příslušenstvím**

k odvolání žalobce proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 13. července 2022, č. j. 18 C 39/2022-32, po zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, č. j. 16 Co 326/2022-54, rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 30.5.2024, č. j. 30 Cdo 1800/2023-71,

**takto:**

- I. Rozsudek soudu prvního stupně se potvrzuje
- II. Žalobce je povinen nahradit žalované náklady odvolacího a dovolacího řízení ve výši 1 800 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku.

**Odůvodnění:**

1. Napadeným rozsudkem soud I. stupně zamítl žalobu žalobce 763 920 Kč se zákonným úrokem z prodlení od 28. 8. 2021 do zaplacení (výrok I) a uložil žalobci zaplatit žalované straně na náhradě nákladů řízení 600 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok II).

2. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že krizovými opatřeními vydanými státem v období od 1. 3. 2021 do 11. 4. 2021 (usnesení vlády České republiky č. 217, 298, 315) byl v době od 21:00 do 4:59 hodin a ve státní svátky a ostatní svátky po celý den zcela zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách. Žalobní nárok byl před podáním žaloby uplatněn u žalované dne 27. 8. 2021, přípisem ze dne 4. 10. 2021 žalovaná odmítla poskytnout žalobkyni náhradu škody. 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 uvedená 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. 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 nenese 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.
3. 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 at' už movité či nemovité věci, škoda spočívající v omezení vlastnického nebo užívacího práva, v poskytnutí věcného prostředku, ve vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci a 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 občanském zákoníku.

4. O náhradě nákladů účastníků soud I. stupně rozhodl dle ust. § 142 odst. 1 o. s. ř. a přiznal zcela úspěšné žalované plnou náhradu nákladů řízení tvořenou dvěma paušálními náhradami hotových výdajů nezastoupeného účastníka podle ust. § 1 odst. 3 a ust. § 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu (dále jen „vyhláška č. 254/2015 Sb.“).
5. Městský soud v Praze jako soud odvolací rozsudkem ze dne 10. 1. 2023, č. j. 16 Co 326/2022-54, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a uložil žalobkyni povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení 900 Kč (výrok II rozsudku odvolacího soudu). 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 odchytil. 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 neurčitěmu 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 právníce nebo fyzické osobě, jak vyplývá 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.

6. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 30.5.2024, č. j. 30 Cdo 1800/2023-71, byl rozsudek odvolacího soudu zrušen a věc vrácena odvolacímu soudu k dalšímu řízení s tím, že dovolací soud shledal přípustnost dovolání stran obou nároků žalobkyně (blíže bod 21 odůvodnění) a shledal dovolání žalobkyně důvodným, neboť ze systematiky krizového zákona žádné omezení odpovědnosti státu na škodu způsobenou individuálně zaměřenými krizovými opatřeními neplyne, nelze dovést, že by historický zákonodárce zamýšlel omezit povinnost státu k náhradě škody jen na individuálně zaměřená krizová opatření, za újmu způsobenou normativními akty s obecnou působností stát neodpovídá toliko v režimu zákona č. 82/1998 Sb., přičemž zákonodárci nic nebránilo, 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, přičemž povinnost státu nahradit škodu způsobenou krizovým opatřením nastupuje ve chvíli, kdy nastanou takové účinky krizového opatření, které povedou ke vzniku škody, protože nelze omezit odpovědnost státu jen na ta krizová opatření, která stát sám provede. Dovolací soud v této souvislosti uvedl, že v poměrech žalobkyně došlo vydáním krizových opatření k omezení či zákazu maloobchodního prodeje, čímž měl žalobkyni ujít zisk. Z povahy těchto opatření pak plyne, že jejich účinky nastaly okamžikem, který je v každém jednotlivém krizovém opatření uveden, od něj získala potenciál způsobit žalobkyni škodu, protože tento okamžik je okamžikem provedení krizových opatření ve smyslu § 36 odst. 1 krizového zákona. Dovolací soud uzavřel, že jelikož se odvolací soud nezabýval otázkou vzniku škody na straně žalobkyně, nemohl se k této otázce vyjádřit.
7. Žalobkyně napadla rozsudek soudu I. stupně včasným odvoláním. V něm nejprve vyčetla soudu I. stupně, že se nevypořádal s jí navrhaným důkazem, a to dopisem současného ministra vnitra Víta Rakušana z února roku 2021, který je nesouhlasnou reakcí na dopis předchozího ministra vnitra Jana Hamáčka, který byl adresován všem předsedům parlamentních stran, a kterým je informoval, že jeho úřad paušálně zamítl všechny podané žádosti o odškodnění, kdy ke dni 15. 1. 2021 bylo podáno přes 400 žádostí v celkové hodnotě přes 5 miliard Kč, kdy se tak nejedná o částku, která by destabilizovala veřejný rozpočet, a tedy i základní funkce státu, jak uvádí soud I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí. Dále zopakovala, že Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2687/21, uvedl, že ust. § 36 odst. 1 krizového zákona nepředstavuje zákonné ustanovení, při jehož výkladu by bylo možno si vystačit jen s jazykovým výkladem a je tak na obecných soudech, nikoliv na Ústavním soudu, aby zohlednily: úmysl zákonodárce, historické okolnosti přijetí krizového zákona, systematické souvislosti přijaté úpravy a vyložily zákon racionálním způsobem s ohledem na jeho znění, soud I. stupně však všechny tyto požadavky nezohlednil. Žalobkyně stvrdila, že netvrdila, že by příčinou vzniku škody byl nesprávný úřední postup orgánů státní moci či nezákonné rozhodnutí a že svůj nárok opírá o ust. § 36 krizového zákona, jež zakládá speciální odpovědnost státu za škodu, a neuplatní se tak ani zákon č. 82/1998 Sb. a ani občanský zákoník. Žalobkyně vyčetla soudu I. stupně, že se odklonil od výkladu ust. § 36 krizového zákona, který učinil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007, a jenž stanovil tři předpoklady speciální odpovědnosti státu za škodu, a to 1) provedení krizového opatření, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody, soud I. stupně však podmínky odpovědnosti rozšířil. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že právě krizový zákon zakládá specifickou odpovědnost státu za škodu způsobenou krizovými opatřeními jakožto normotvorbou a že provedení krizového opatření lze chápat i jako jeho přijetí,

vydání a řízení se jeho obsahem. Z důvodové zprávy ke krizovému zákonu nelze vyčíst, že by měl zákonodárce v úmyslu, aby stát odpovídal za škodu způsobenou toliko krizovými opatřeními individuální povahy a nikoliv opatřeními, které mají povahu normativních aktů. V této souvislosti žalobkyně opětovně odkázala na dopis současného ministra vnitra Víta Rakušana, a dále na následující normotvorbu, a to zákon č. 94/2021 Sb., tzv. pandemický zákon (o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů – poznámka odvolacího soudu), jenž opět nerozlišuje, zda se jedná o opatření individuální povahy nebo povahy obecného právního předpisu, zákonodárce v něm jen nově upravil, že stát hradí pouze skutečnou škodu, nikoliv ušlý zisk. Žalobkyně vyslovila názor, že jednotlivá jí specifikovaná usnesení vlády jsou organizačními opatřeními, jejichž cílem bylo řešit krizovou situaci. Taková usnesení zasahovala do práv a povinností osob fyzických i právnických, a z toho důvodu na ně dopadá odpovědnost za škodu dle ust. § 36 krizového zákona. Všechna tato usnesení byla přijata podle ust. § 5 a ust. § 6 krizového zákona, pročez vznikla státu odpovědnost za škodu způsobenou těmito opatřeními. Krizový zákon nerozlišuje krizová opatření „individuální povahy“ a krizová opatření s „povahou obecného právního předpisu“. Krizový zákon definuje krizové opatření pouze jednou, a to v jeho ust. § 2 písm. c). Pokud tak v důsledku přijetí krizového opatření jakékoliv povahy vznikne škoda, je stát povinen ji nahradit. Žalovaná po citaci ust. § 2 odst. 2 občanského zákoníku zdůraznila, že z vlastního smyslu slov neplyne jiný závěr, než že osobě dotčené krizovým opatřením náleží náhrada škody. Z důvodové zprávy krizového zákona nevyplývá, že by měl zákonodárce jasný úmysl, aby stát odpovídal pouze za škodu způsobenou krizovým opatřením individuální povahy. Žalobkyně si položila otázku, že pokud by stát nebyl odpovědný za všechna krizová opatření, proč vláda krizový zákon nejprve obcházela a opatření byla vydávána Ministerstvem zdravotnictví na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Žalobkyně nesouhlasila ani se závěrem soudu I. stupně, že jí v řízení nebyl ani tvrzen vznik škody nahraditelné podle ust. § 36 odst. 1 krizového zákona, neboť předmětem náhrady není veškerá škoda, ale pouze škoda věcná, čímž je třeba rozumět škodu spočívající ve zničení, ztrátě či poškození movité nebo nemovité věci, a dále soudem I. stupně uvedené další škody. Je tomu tak proto, že věcná škoda zahrnuje skutečnou škodu, ušlý zisk, a nově i nemajetkovou újmu. Žalobkynin vznesený nárok tak představuje věcnou škodu. Ust. § 36 krizového zákona ve svém odstavci druhém hovoří o věcné škodě, v odstavci třetím o škodě na zdraví. Nelze tak souhlasit s tím, že z gramatického výkladu textu zákona vyplývá, že věcná škoda je definována pouze na škody soudem I. stupně uvedené. Odstavec první ust. § 36 krizového zákona hovoří o „škodě“, nelze tak vycházet z definic ostatních zákonů, které soud I. stupně uvedl. Naopak, pokud by zákonodárce chtěl učinit výklad pojmu „škoda“, učinil by tak v krizovém zákoně, stejně jako tak učinil v soudem I. stupně odkazovaném zákoně č. 168/1999 Sb. Žalobkyně navrhla, aby odvolací soud zrušil napadený rozsudek soudu I. stupně a věc vrátil soudu I. stupně k dalšímu řízení.

8. Žalovaná k odvolání žalobkyně zopakovala svou argumentaci stran principu tzv. zvláštní oběti, na který navazuje předmětné ust. § 36 krizového zákona, přičemž vyslovila přesvědčení o tom, že rozlišování povahy krizových opatření je z hlediska odpovědnosti státu za škodu dle ust. § 36 krizového zákona klíčové. Pokud by účelem ust. § 36 krizového zákona bylo založení odpovědnosti státu za ztráty vzniklé v důsledku těch krizových opatření, která mají povahu obecného právního předpisu, pak by princip tzv. zvláštní oběti postrádal smysl, neboť by v podstatě společnost hradila ztráty sama sobě, což je iracionální a ekonomicky neudržitelné. Žalovaná navrhla, aby odvolací soud rozsudek soudu I. stupně potvrdil.
9. Po zrušujícím rozhodnutí dovolacího soudu žalovaná odkázala na své podání ve věci vedené u MS v Praze pod sp. zn. 68 Co 219/2022 ze dne 4. 3. 2024 a tam nejdříve zkonstatovala, že NS se ve svém rozhodnutí k otázce vzniku nahraditelné újmy ve smyslu § 36 krizového zákona nijak nevyjádřil, pročez zopakovala své přesvědčení o tom, že předpoklady vzniku nahraditelné škody

a existence příčinné souvislosti nejsou naplněny. K nahraditelné újmě v režimu krizového zákona uvedla, že pojem věcné škody není v krizovém zákoně definován a jasnou odpověď nedává ani dosavadní judikatura NS ve vztahu k § 36 krizového zákona, protože při výkladu tohoto pojmu je třeba zohlednit několik interpretačních vodítek, zejména jazykový a historický výklad pojmu věcná škoda, jakožto i úmysl zákonodárce. Z legislativní historie přijímání krizového zákona je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo odškodňovat pouze výjimečné případy škod vzniklých přímo při činnosti složek státu provádějících krizová opatření, při uložení poskytnutí věcných prostředků nebo při cvičeních realizovaných dle krizového zákona. Vládní návrh zákona obsahoval normy, které byly následně rozděleny do dvou právních předpisů, krizového zákona a IZS. Původní vládní návrh stanovoval výrazně užší (specifičtější) předpoklady náhrady škody, a to zejména tím, že podmínky odpovědnosti deklarované v § 54 odst. 1 návrhu byly dále zpřesněny (konkretizovány) jeho odst. 2. Původní znění návrhu krizového zákona lze tedy vykládat tak, že škoda se měla nahrazovat zásadně tehdy, pokud byla způsobena při konkrétní aktivní činnosti orgánů provádějících (realizujících) krizová opatření. Na základě komplexního pozměňovacího návrhu přijatého po projednání ve výboru pro obranu a bezpečnost byla původní osnova rozdělena na dva návrhy zákonů, jejichž znění (co do náhrady škody) odpovídá konečnému znění přijatých zákonů. Záměrem zákonodárce nebylo se koncepčně odchylovat od původní osnovy co do rozsahu režimu náhrady škody, tedy záměrem poslanců nebylo koncepčně měnit režim náhrady škody oproti původnímu vládnímu návrhu, což vyplývá i z obdobného ustanovení § 30 IZS, ve kterém zůstal text odpovídající původní osnově. Přitom neexistuje žádný důvod pro rozlišení obou režimů náhrady škody. S ohledem na výše uvedenou provázanost právní úpravy krizového zákona a zizs je třeba zohlednit úpravu náhrady škody v zizs zakotvenou v jeho § 30 odst. 1, odst. 2. Obdobně jako § 36 krizového zákona pracuje i § 30 zizs s pojmem věcná škoda, přičemž definice pojmu věcná škoda není ani v jednom z těchto předpisů obsažena. Z jazykového systematického výkladu pojmu věcná škoda dle § 30 zizs pak vyplývá, že smyslem a účelem tohoto ustanovení není nahradit veškeré druhy škod, ale pouze takové škody, které vznikly při činnosti složek integrovaného záchranného systému na zdraví osob a na věcech těchto osob. Pojem věcná škoda je tak třeba vykládat jako škodu vzniklou na věci movité či nemovité, přičemž zákonodárce nezamýšlel dát pojmu věcná škoda ve dvou právních předpisech rozdílný význam. Žalovaná připomněla, že ve stejném roce jako krizový zákon byl poslanecké sněmovně předložen i vládní návrh zákona č. 168/1999 Sb., který také používal stejný pojem věcná škoda, přičemž tento pojem vymezoval v § 6 odst. 2 písm. b), dle kterého se věcnými škodami rozumí škody vzniklé poškozením, zničením nebo ztrátou věci, jakož i škody vzniklé odcizením věci, pozbyla-li fyzická osoba schopnost ji opatrovat. Kromě toho tento zákon věcnou škodu odlišoval od ušlého zisku, když ušlý zisk byl upraven zvlášť v § 6 odst. 2 písm. c) uvedeného zákona. Pojem věcné škody je nutno interpretovat v kontextu již popsané legislativní historie, kdy tak jde o škodu utrpěnou při aktivní činnosti orgánů provádějících krizová opatření (cvičení) nebo při poskytnutí věcných prostředků, přičemž je tak představitelná jen škoda na věci, zejména v důsledku jejího fyzického zničení, poškození či znehodnocení, nikoli již hrazení následných škod či ušlého zisku. I ze samotného použití přívlastku „věcná“ škoda v § 36 krizového zákona je zjevné, že cílem zákonodárce bylo odchytil se od obecného pojmu škody dle občanského zákoníku (tato by zahrnovala jakoukoliv ztrátu na majetku, včetně ušlého zisku), jinak by použití tohoto přívlastku bylo zcela nadbytečné. V občanském zákoníku je pojmu věcné škody nejbližší pojem škoda na věci, jímž se rozumí faktické zničení, poškození, znehodnocení nebo odcizení věci. Náhrada veškeré škody by se taktéž za pandemické situace zcela rozcházela se zásadou racionálního zákonodárce povinného pečovat o veřejné prostředky, neboť takto široce koncipovaná odpovědnost by vedla k neudržitelným důsledkům. Žalovaná k této otázce uzavřela, že žalobkyní uplatňovaná škoda ve formě ušlého zisku není nahraditelnou škodou dle § 36 krizového zákona, neboť 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 užívacího práva, v

poskytnutí věcného prostředku, ve vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci, případně újma na zdraví.

10. Odvolací soud z podnětu podaného odvolání, vázán závazným právním názorem dovolacího soudu opětovně přezkoumal napadený rozsudek a řízení jeho vydání předcházející podle § 212 § 212a o. s. ř. a poté dospěl k opět závěru, že odvolání žalující strany není důvodné.
11. Odvolací soud uvádí, že soud I. stupně si pro své rozhodnutí opatřil dostatek důkazů, ze kterých čerpal správná skutková zjištění, přičemž správně vycházel i z nesporných tvrzení účastnic a věc správně právně posoudil, když daný případ posuzoval pohledem § 36 odst. 1, odst. 2 krizového zákona, nikoliv pohledem zákona č. 82/1998 Sb. či občanského zákoníku, tedy když aplikoval speciální právní úpravu.
12. Odvolací soud stran žalobkyní namítané procesní vady spočívající v tom, že soud I. Stupně pomínil žalobkyní navrhovaný důkaz dopisem současného ministra vnitra, uvádí, že by tento důkaz nemohl ničeho změnit na správném právním výkladu § 36 krizového zákona ze strany soudu I. stupně, tedy, že na daný skutkový stav nemůže být aplikován, a to za situace, když žalobkyně nárokuje náhradu ušlého zisku, přičemž její nárok na náhradu skutečné škody spočívající v jí vynaložených nákladech na právní zastoupení při uplatnění nároku u žalované, kopíruje osud jejího stěžejního nároku na náhradu ušlého zisku (jinými slovy důvodností nároku na náhradu skutečné škody a s tím související obranou argumentací žalované by mělo smyslu se zabývat jen v případě, pokud by její nárok na náhradu ušlého zisku byl alespoň co do základu shledán po právu).
13. Odvolací soud se poté za situace, kdy jeden ze dvou důvodů, pro něž nebylo žalobní žádání shledáno soudem I. stupně po právu, byl závazně vyřešen NS (viz výše), zabýval druhým důvodem, a to existencí nahraditelné újmy dle § 36 krizového zákona. Odvolací soud se shoduje se soudem I. stupně na jeho výkladu, jaké újmy lze podle krizového zákona nahradit (blíže bod 35 odůvodnění rozsudku soudu I. stupně). Odvolací soud má za to (*shodně jako zdejší soud ve rozsudku ze dne 27. 3. 2024, č.j. 68 Co 219/2022-120*), že jednotlivé odstavce § 36 krizového zákona je nutno při posouzení, jakou škodu lze dle krizového zákona nahradit, vyložit ve vzájemné souvislosti a nelze si vystačit jen s odstavcem prvním uvedeného ustanovení, z něhož by se mělo podávat, že stát je povinen nahradit veškerou způsobenou škodu. Za takové situace je namíste vyložit pojem věcné škody, kdy si nelze vystačit jen s jazykovým výkladem (odvolací soud při výkladu věcné škody poukazuje na usnesení ÚS ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2678/21, jakkoliv bylo již NS postaveno najisto, že § 36 krizového zákona představuje náhradu škody způsobenou přímými důsledky „právního předpisu“), vyjít i z historického výkladu, když v obdobné době jako byl zákonodárci předložen a poté jím schválen zákon č. 240/2000 Sb. - krizový zákon, byl schválen zákon č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému („IZS“) jenž rovněž pracuje s pojmem škody tak, že v § 30 odst. 1 upravuje, že: „Stát odpovídá za škodu způsobenou právníky a fyzickými osobám vzniklou v příčinné souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám nebo způsobil havárii“. V § 30 odst. 2 pak stanoví, že: „Peněžní náhrada se poskytne právníky a fyzickými osobám, které utrpěly **škodu na zdraví nebo věcnou škodu** při a) činnosti složek integrovaného záchranného systému nebo orgánů koordinujících záchranné a likvidační práce, b) poskytnutí osobní nebo věcné pomoci. Podle odstavce 3: „Škoda na zdraví se uhrazuje obdobně podle předpisů o odškodňování pracovních úrazů, pokud nevznikl nárok na náhradu této škody již z pracovněprávního vztahu. V případě úmrtí poškozeného se peněžní náhrada poskytne dědicům“.
14. Jak podává komentář k § 30 zákona o IZS vydaný nakladatelstvím Wolters Kluwer – Zákon o integrovaném záchranném systému: Komentář, Autor Zpěvák A. : „*Věcnými škodami lze chápat škody, které vznikly na majetku poškozeného v důsledku s realizováním činností složek IZS nebo orgánů koordinujících záchranné a likvidační práce či v rámci poskytnutí věcné a osobní pomoci*“. Odvolací soud pak k tomu uvádí že jak krizový zákon č. 240/2000 Sb. tak zákon č. 239/2000 Sb. o IZS, byly přijímány fakticky

zároveň, vláda je předkládala současně a byly v legislativním procesu zdůvodněny jednou (společnou) Důvodovou zprávou. V této důvodové zprávě je mimo jiné konstatováno, že: „*Důvodem ke zpracování návrhu zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému a změně některých zákonů (dále jen "návrh zákona") je společenská potřeba zvláštní právní úpravy, která by vytvořila podmínky pro řešení situací vyvolaných mimořádnými událostmi především velkého rozsahu. V současném právním řádu není oblast krizového řízení řešena vůbec a oblast integrovaného záchranného systému je upravena nedostatečně. Právní úpravou civilní ochrany v předkládaném zákoně je plněna i povinnost České republiky transformovat Dodatkový protokol ke Ženevským úmluvám o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů z 12. srpna 1949 přijatý v Ženevě dne 8. června 1977 publikovaný sdělením FMZV č. [168/1991 Sb.](#) 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. Tento názor byl potvrzen i závěry uvedenými ve Vyhodnocení postupu Ministerstva vnitra a okresních úřadů při výše zmíněných povodních, které bylo provedeno koncem roku 1997“.* Dále důvodová zpráva uvádí: „*Povinnostmi ukládanými podle tohoto zákona může dojít pouze k dočasnému omezení některých základních práv a svobod. Toto omezení základních práv a svobod přichází v úvahu pouze v těch případech, kde [Listina základních práv a svobod](#) explicitně připouští omezení těchto práv a svobod zákonem. Navrhovaný krizový zákon, stejně jako jiné zákony, se bude vztahovat po neurčitou dobu na neurčitý okruh nekonkrétních případů. Z těchto standardních legislativních principů lze odvodit, že i v případě tohoto zákona nelze předem precizovat podmínky vymezující konkrétní postup vyhledatele krizového stavu v případě vzniku budoucí mimořádné události neznámé povahy, rozsahu, průběhu a dalších rozhodujících okolností. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že navrhovaný zákon o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému je v souladu s ústavním pořádkem České republiky“.* V Krizovém zákoně a v zákoně o IZS je tak obsažena speciální odpovědnost státu za škodu, oproti zákonu č. [82/1998 Sb.](#) Tato odpovědnost spočívá v tzv. objektivní odpovědnosti, tzn. že je založena bez ohledu na zavinění a oproti jmenovanému zákonu nepožaduje, aby byla způsobena nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Dle rozsudku Nejvyššího soudu (NS Cdo 700/2016), tato speciální odpovědnost spočívá na vzájemném naplnění podmínek, a to realizací krizového opatření, vznik škody a příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody. Stát se může své odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že si škodu poškozený způsobil sám, neboť pokud poškozený se svým jednáním podílel na vzniku škody, dojde k poměrné náhradě škody. Poměr se určí dle míry zavinění.

15. Smyslem jak ustanovení § 36 krizového zákona a § 30 zákona o IZS je tak podle odvolacího soudu odškodňovat toliko „věcnou škodu“ a tato ustanovení nelze vykládat odlišně pro případ škody vzniklé podle zákona o IZS a podle Krizového zákona, neboť by bylo nespravedlivé tomu, kdo utrpěl škodu způsobenou složkami IZS při řešení krizové situace přiznat jen „věcnou (skutečnou) škodu“ a naopak tomu, kdo utrpěl škodu podle Krizového zákona přiznávat i „ušlý zisk“. A v souvislosti s pozdější úpravou tzv. „pandemického zákona“ (zák. č. 94/2021 Sb.), se jeví odvolacímu soudu rovněž nespravedlivé, že osoby dotčené opatřeními podle tohoto zákona by rovněž měly nárok „pouze“ na skutečnou škodu, nikoli na ušlý zisk, na rozdíl od osob dotčených opatřeními přijatými podle Krizového zákona. Pokud tedy 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 at' už movité či nemovité věci, škoda spočívající v omezení vlastnického nebo užívacího práva, v poskytnutí věcného prostředku, ve vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci a újma na zdraví, pak je jeho závěr správný. Při výkladu pojmu věcná škoda je proto třeba přidržet kromě gramatického výkladu textu krizového zákona, také výkladu historického, když ve stejném roce, jako v případě krizového zákona, byl poslanecké sněmovně předložen také právě zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, který upravuje pouze náhradu věcné škody a škody na zdraví, nikoli ušlého zisku.



16. Proto je třeba souhlasit i s výkladem pojmu „věcná škoda“, který dával zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů. Tento zákon ve znění účinném do 30. 4. 2004 ve svém § 6 odst. 2 písm. b) přesně definoval pojem věcné škody jako: „*škody vzniklé poškozením, zničením, ztrátou a odcizením věci*“ a jasně tuto škodu odlišoval od ušlého zisku, když jeho náhradu samostatně upravil ve svém § 6 odst. 2 písm. c), tedy do pojmu věcná škoda ušlý zisk nezahrnoval. Historickou vůlí zákonodárce (za situace poměrně ojedinělého, jakkoliv ne bezvýjimečného, zakotvení náhrady škody způsobené účinkem „právního předpisu“) tak nebyla náhrada škody spočívající v náhradě ušlého zisku.
17. Lze opět poukázat i na pozdější vůli zákonodárce, tedy později přijatou speciální úpravu, a to zákon č. 94/2021 Sb., jenž s náhradou ušlého zisku rovněž nepočítá (§ 9, odst. 1, odst. 2). To svědčí o jediné (i historické) vůli zákonodárce hradit v případě řešení krizových situací jen věcnou (skutečnou) škodu. Lze dodat, že Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 20/2021, který se zabýval ústavností tohoto zákona, ustanovení o náhradě škody protiústavním neshledal.
18. Odvolací soud proto rozsudek soudu I. stupně jak ve výroku o věci samé, tak i v akcesorickém výroku o náhradě nákladů řízení, podle ust. § 219 o. s. ř. jako věcně správný potvrdil.
19. O náhradě nákladů odvolacího a dovolacího řízení odvolací soud rozhodl ve výroku II podle ust. § 224 odst. 1, § 243g odst. 1, § 142 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ust. § 151 odst. 3 o. s. ř. kdy byla zcela úspěšná žalovaná. V řízení před odvolacím soudem, před zrušujícím rozhodnutím dovolacího soudu přísluší jí tak na nákladech řízení částka 900 Kč představující tři režijní paušály dle ust. § 1 odst. 3 písm. a), c) vyhlášky č. 254/2015 Sb. (odvolání, příprava na jednání, účast na jednání před odvolacím soudem) ve výši 300 Kč za úkon dle ust. § 2 odst. 3 cit. vyhlášky. Za dovolací řízení pak žalované přísluší za jeden úkon – vyjádření k dovolání také 300 Kč. Za odvolací řízení po zrušujícím rozhodnutí dovolacího soudu přísluší jí na nákladech řízení částka 600 Kč za přípravu k jednání a účast u odvolacího jednání. Celkem 1 800 Kč.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze za podmínek uvedených v § 237 o. s. ř. podat dovolání k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím soudu prvního stupně, a to ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení písemného vyhotovení rozhodnutí odvolacího soudu.

Praha 26. listopadu 2024

Mgr. Martin Jachura v.r.  
předseda senátu