

Vyvěšeno dne: 8. 12. 2025

Svěšeno dne: 23. 12. 2025

30 Cdo 2060/2024-145



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Víta Bičáka a soudců JUDr. Tomáše Lichovníka a JUDr. Pavla Simona v právní věci žalobkyně **Karel Vávra – potraviny, s. r. o.**, IČO 27108830, se sídlem v Praze 2, Uruguayská 77/21, zastoupené JUDr. Michaelou Pechovou Vosátkovou, advokátkou, se sídlem v Praze 6, Eliášova 922/21, proti žalované **České republice – Ministerstvu vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 936/3, o zaplacení 1 139 123 Kč s příslušenstvím, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 12 C 212/2021, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 68 Co 219/2022-120, t a k t o :

I. Dovolání **se zamítá.**

II. Žalobkyně **je povinna** zaplatit žalované na náhradě nákladů dovolacího řízení částku 300 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně, obchodní společnost, jejímž předmětem podnikání je maloobchod s tabákovými výrobky, specializovaný maloobchod a maloobchod se smíšeným zbožím, se domáhá náhrady škody ve výši 1 100 123 Kč s příslušenstvím (tato částka původně činila 1 139 123 Kč s příslušenstvím, avšak žalobkyně ji pro dovolací řízení ponížila o částku 39 000 Kč s příslušenstvím, představující náklady na právní zastoupení), která jí měla vzniknout v důsledku krizových opatření, konkrétně usnesení vlády České republiky (dále jen „vláda ČR“ či jen „vláda“) z roku 2020 č. 1103, 1116, 1192, 1196, 1201, 1332,

1294, 1374, 1376 a z roku 2021 č. 12, 57, 126 a 197, jimiž byl v určitých specifikovaných časech omezen a posléze zcela zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb mj. v provozovně žalobkyně. Tvrzená škoda podle žalobkyně představuje její ušlý zisk za období od 28. 10. 2020 do 28. 2. 2021 ve výši 1 100 123 Kč. K modelaci výše ušlého zisku vyšla z dat pokladního a evidenčního systému a evidovaných tržeb v období od 26. 2. 2007 do 23. 3. 2021, přičemž srovnala zisk realizovaný v období od 12. 3. 2019 do 17. 5. 2019 se ziskem realizovaným v období od 12. 3. 2020 do 17. 5. 2020 a dovozovala, že snížení zisku o 13,068 % bylo způsobeno poklesem spotřebitelské poptávky. Dále srovnala zisk realizovaný v období od 28. 10. 2019 do 28. 2. 2020 se ziskem realizovaným v období od 28. 10. 2020 do 28. 2. 2021 a dovozovala, že ve snížení zisku o 32,421 % se již projevila předmětná krizová opatření. V důsledku přijatých krizových opatření tak mělo dojít k poklesu jejího zisku o 19,353 %, když se jedná o rozdíl mezi snížením zisku o 32,421 % a snížením zisku o 13,068 %. Žalobkyně zdůraznila, že stát podle ustanovení § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), objektivně odpovídá za škodu vzniklou v důsledku přijatých krizových opatření, a to bez ohledu na to, zda jejich přijetí bylo správné či nezbytné. Příslušenství ve formě úroku z prodlení pak požaduje od 11. 4. 2021, neboť splatnost pohledávky dle žalobkyně nastala dne předcházejícího dni, ke kterému podala žádost o odškodnění.

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

3. Městský soud v Praze jako soud odvolací napadeným, v pořadí druhým, rozsudkem rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a uložil žalobkyni zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení 1 200 Kč (výrok II).

4. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobkyně provozuje obchod se smíšeným zbožím v Praze 2, Uruguayská 77/21 s nepřetržitou otevírací dobou. Usnesením vlády ČR ze dne 12. 3. 2020, č. 194, byl s účinností od 12. 3. 2020 vyhlášen na území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu COVID-19 nouzový stav na dobu 30 dnů. Usnesením vlády ČR ze dne 9. 4. 2020, č. 396, a ze dne 30. 4. 2020, č. 485, byl vyhlášený nouzový stav prodloužen až do 17. 5. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 30. 9. 2020, č. 957, byl s účinností od 5. 10. 2020 vyhlášen na území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu COVID-19 nouzový stav na dobu 30 dnů. Usnesením vlády ČR ze dne 30. 10. 2020, č. 1108, ze dne 20. 11. 2020, č. 1195, ze dne 10. 12. 2020, č. 1294, ze dne 23. 12. 2020, č. 1373, ze dne 22. 1. 2021, č. 55, ze dne 14. 2. 2021, č. 125, ze dne 26. 2. 2021, č. 196, a ze dne 26. 3. 2021, č. 314, byl vyhlášený nouzový stav postupně prodloužován až do 11. 4. 2021. V návaznosti na výše uvedená usnesení vlády ČR o vyhlášení nouzového stavu rozhodla vláda ČR o přijetí následujících krizových opatření ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Usnesením vlády ČR ze dne 26. 10. 2020, č. 1103, byl s účinností od 28. 10. 2020 do 3. 11. 2020 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v neděli po celý den a v pondělí až v sobotu mezi 20:00 až 4:59 hodin. Platnost zákazu byla následně prodloužena do 20. 11. 2020 usnesením vlády ČR ze dne 30. 10. 2020, č. 1116. Usnesením vlády ČR ze dne 16. 11. 2020, č. 1192, byl s účinností od 18. 11. 2020 do 20. 11. 2020 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v neděli, ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den a v pondělí až v sobotu mezi 21:00 až 4:59 hodin. Usnesením vlády ČR ze dne 20. 11. 2020, č. 1196, byla prodloužena účinnost usnesení č. 1192 do 22. 11. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 20. 11. 2020, č. 1201, byl s účinností od 23. 11. 2020 do 12. 12. 2020 zakázán maloobchodní

prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách v neděli, ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den, a v pondělí až v sobotu v čase mezi 23:00 až 4:59 hodin. Usnesením vlády ČR ze dne 10. 12. 2020, č. 1294, byla prodloužena platnost všech přijatých krizových opatření do 23. 12. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 14. 12. 2020, č. 1332, byl s účinností od 18. 12. 2020 do 23. 12. 2020 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den, a v ostatní dny v čase mezi 23:00 až 4:59 hodin. Usnesením vlády ČR ze dne 23. 12. 2020, č. 1374, byla prodloužena platnost usnesení č. 1332 do 26. 12. 2020. Usnesením vlády ČR ze dne 23. 12. 2020, č. 1376, byl s účinností od 27. 12. 2020 do 10. 1. 2021 zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách ve státní svátek a v ostatní svátek po celý den, a v ostatní dny v čase mezi 21:00 až 4:59 hodin. Platnost usnesení č. 1376 byla prodloužena nejprve usnesením vlády ČR ze dne 7. 1. 2021, č. 12, následně ze dne 22. 1. 2021, č. 57, ze dne 14. 2. 2021, č. 126, a ze dne 26. 2. 2021, č. 197, až do 28. 2. 2021. Dne 12. 4. 2021 vyzvala žalobkyně žalovanou k náhradě škody. Vláda postoupila její žádost Ministerstvu vnitra, které však její nárok dne 14. 6. 2021 odmítlo. K otázce výše škody soud prvního stupně žádné dokazování nevedl pro nadbytečnost.

5. V rámci právního posouzení soud prvního stupně nejprve vyloučil aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), neboť ani nebylo tvrzeno, že by příčinou škody měl být nesprávný úřední postup orgánu státu či jím vydané nezákonné rozhodnutí. Dále soud prvního stupně postupoval podle krizového zákona a dospěl k závěru, že žalobkyni právo na náhradu škody nenáleží. Odpovědnost státu za škodu vzniklou v souvislosti s přijatými krizovými opatřeními je upravena v § 36 krizového zákona, přičemž se jedná o odpovědnost objektivní s možností liberace v případě, že si poškozený škodu způsobil sám. Podmínky odpovědnosti státu podle tohoto ustanovení představuje dle soudu prvního stupně 1) přijetí krizového opatření za vyhlášeného nouzového stavu, 2) činnost orgánu provádějícího krizové opatření proti individuálně určenému subjektu, 3) vznik nahraditelné škody, 4) příčinná souvislost mezi zmíněnou činností orgánu a vznikem škody, 5) absence liberačního důvodu a 6) řádné uplatnění nároku v prekluzivní lhůtě. Podmínky ad 1) a ad 5) jsou v tomto případě podle soudu prvního stupně splněny, neboť za vyhlášeného nouzového stavu byla vládou přijata krizová opatření a nebylo ani tvrzeno, že by si škodu způsobil žalobkyně sama. Podmínky ad 2) a ad 3) však již podle soudu prvního stupně naplněny nejsou. K nesplnění podmínky ad 2) soud prvního stupně uvedl, že žalobkyně tvrdila, že jí škoda byla způsobena již přijetím krizových opatření, která nařizovala zákaz prodeje a v této souvislosti i vynaložila náklady na právní služby. Výslovně uvedla, že žádné individuální rozhodnutí ukládající jí poskytnout věcný prostředek v souvislosti s činností krizových orgánů vydáno nebylo a nevznikla jí ani újma na zdraví. Soud prvního stupně k tomu uvedl, že předmětná krizová opatření však měla povahu obecně závazného právního aktu (právního předpisu), byla pramenem obecné právní regulace, dopadala na neurčitý a individuálně neurčený okruh osob, jimž stanovila právní povinnosti, přičemž není rozhodné, že pro určité subjekty v opatřeních existovaly výjimky. Dle soudu prvního stupně přitom stát nenese 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. 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 neurčitěho okruhu osob přijatým obecně závazným právním předpisem při řešení krizového stavu. Měl-li by zákonodárce v úmyslu odškodnit plošně veškerou škodu vzniklou již v důsledku přijatých krizových opatření povahy obecně závazného právního předpisu, vedlo by to k destabilizaci veřejných rozpočtů a ohrožení základních funkcí státu, přičemž takto pojatá odpovědnost státu by ho vedla k odrazení od přijetí efektivních krizových opatření. K nesplnění podmínky ad 3) soud prvního stupně uvedl, že žalobkyně ani vznik nahraditelné škody netvrdila, když předmětem náhrady není veškerá škoda, ale pouze škoda věcná, čímž je třeba rozumět škodu spočívající ve zničení, ztrátě či poškození ať už movité či nemovité věci, škoda spočívající v omezení vlastnického nebo užívacího práva, v poskytnutí věcného prostředku, ve vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci, případně újma na zdraví. Při výkladu pojmu věcná škoda je dle názoru soudu prvního stupně třeba přidržet se 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 o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrovaném záchranném systému“) a zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 168/1999 Sb.“), přičemž v něm byl pojem věcná škoda definován jako škoda vzniklá poškozením, zničením nebo ztrátou věci, jakož i škoda vzniklá odcizením věci, pozbyla-li fyzická osoba schopnost ji opatrovat. Závěrem soud prvního stupně uvedl, že krizový zákon je speciální úpravou odpovědnosti státu za škodu ve vztahu k obecné úpravě náhrady škody obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „zákon č. 89/2012 Sb.“ nebo „o. z.“).

6. Odvolací soud o věci rozhodl v pořadí druhým rozsudkem poté, co se Nejvyšší soud ve svém kasačním rozsudku ze dne 31. 8. 2023, sp. zn. 30 Cdo 63/2023, uveřejněném pod č. 68/2024 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, zabýval odpovědností státu za škodu způsobenou individuálně zaměřenými krizovými opatřeními. Tímto rozsudkem dovolací soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2022, č. j. 68 Co 219/2022-53, a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení. Podle Nejvyššího soudu ze systematiky krizového zákona žádné omezení odpovědnosti státu za škodu způsobenou individuálně zaměřenými krizovými opatřeními neplyne. Opatření je ve smyslu § 36 odst. 1 krizového zákona provedeno v okamžiku, kdy nastaly jeho škodu působící účinky, přičemž není právně významné, že se poškozený omezení stanovenému krizovým opatřením podrobil dobrovolně. Dovolací soud dodal, že jelikož se odvolací soud nezabýval otázkou vzniku škody na straně žalobkyně, nemohl se k této otázce vyjádřit ani Nejvyšší soud.

7. Odvolací soud v napadeném rozsudku uvedl, že soud prvního stupně si pro své rozhodnutí opatřil dostatek důkazů, ze kterých čerpal správná skutková zjištění.

8. Dle odvolacího soudu soud prvního stupně věc správně právně posoudil, pokud daný případ posuzoval pohledem § 36 odst. 1, odst. 2 krizového zákona, nikoliv pohledem zákona č. 82/1998 Sb. či zákona č. 89/2012 Sb., tedy pokud aplikoval speciální právní úpravu. Odvolací soud se dále zabýval existencí nahraditelné újmy dle § 36 krizového zákona (neboť druhý z důvodů, pro něž soud prvního stupně žalobu zamítl, byl již závazně vyřešen dovolacím soudem). Odvolací soud se shodl se soudem prvního stupně na jeho výkladu, jaké újmy lze podle krizového zákona nahradit. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, 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 bylo dle odvolacího soudu namístě vyložit pojem věcné škody, kterým se zabýval již soud prvního stupně a z jehož úvah odvolací soud vycházel. Soud prvního stupně se v tomto smyslu zabýval nejen jazykovým výkladem pojmu, ale i jeho výkladem historickým. Poukázal na zákon č. 168/1999 Sb., jenž 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, jehož 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 dle názoru soudu prvního stupně, se kterým se odvolací soud ztotožnil, nebyla náhrada škody spočívající v náhradě ušlého zisku. Odvolací soud poukázal i na pozdější vůli zákonodárce, tedy později přijatou speciální úpravu, a to zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), který s náhradou ušlého zisku rovněž nepočítá (§ 9, odst. 1, odst. 2). Odvolací soud proto rozsudek soudu prvního stupně jak ve výroku o věci samé, tak i v akcesorickém výroku o náhradě nákladů řízení podle § 219 o. s. ř. jako věcně správný potvrdil, aniž se již zabýval výši požadovaného nároku na náhradu ušlého zisku a třetím atributem odpovědnostního vztahu, a to existencí příčinné souvislosti mezi existujícím odpovědnostním titulem, resp. odpovědnostními tituly, a tvrzenou škodou a s tím souvisejícími otázkami. O náhradě nákladů odvolacího řízení odvolací soud rozhodl ve výroku II podle § 224 odst. 1, § 142 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 151 odst. 3 o. s. ř. ve prospěch v řízení zcela úspěšné žalované, které přiznal na nákladech řízení částku 1 200 Kč představující čtyři režijní paušály dle § 1 odst. 3 písm. a), c) vyhlášky č. 254/2015 Sb. ve výši 300 Kč za úkon dle § 2 odst. 3 citované vyhlášky.

II. Dovolání a vyjádření k němu

9. Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně (dále také jako „dovolatelka“) v rozsahu výroku I v části, kterou byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně stran nároku na zaplacení částky ve výši 1 100 123 Kč s příslušenstvím, včasné podaným dovoláním, ve kterém uplatnila následující dovolací důvody.

10. Dovolání proti napadenému rozhodnutí odvolacího soudu je dle názoru žalobkyně přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena.

11. Žalobkyně předložila dovolacímu soudu otázku, zda žalobkyní nárokováná náhrada ušlého zisku má oporu v ustanovení § 36 krizového zákona, tedy zda ušlý zisk je škodou nahraditelnou dle krizového zákona.

12. Žalobkyně nesouhlasí s odůvodněním rozhodnutí odvolacího soudu, který se shodl se soudem prvního stupně na jeho výkladu, jaké újmy lze podle krizového zákona nahradit, tj. že podle ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona je nahraditelnou škodou pouze škoda věcná, čímž je třeba rozumět škodu spočívající ve zničení, ztrátě či poškození věci, ať už movité či nemovité, dále škoda spočívající v omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku, vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci, případně újma na zdraví, nikoliv veškerá škoda. Dle ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona odpovídá stát za škodu, která vznikla fyzickým i právnickým osobám v důsledku omezení souvisejících s krizovými opatřeními. K tomu žalobkyně uvádí, že krizový zákon užívá obecný pojem škoda, aniž by daný pojem jakkoliv zužoval.

Ustanovení § 36 krizového zákona je tedy dle názoru žalobkyně založeno na principu plné náhrady, která zahrnuje jak škodu na věci, tak škodu skutečnou, tak ušlý zisk. V kontrastu s úpravou náhrady škody v § 36 odst. 1 krizového zákona žalobkyně poukazuje na později přijatý pandemický zákon, který upravuje náhradu škody ve svém ustanovení § 9 tak, že stát hradí pouze skutečnou škodu (ustanovení § 9 odst. 2), nikoliv však ušlý zisk. Dle žalobkyně z dané právní úpravy vyplývá, že následně byl přijat právní předpis, který konkrétně stanoví, jaká škoda má být nahrazena. Krizový zákon však takovou úpravu neobsahuje. Svoji argumentaci žalobkyně následně podpořila i odkazem na příspěvek doc. JUDr. Filipa Melzera, Ph.D., LL.M. (Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení, Bulletin advokacie, č. 6/2020, s. 15), a dále odkazem na Komentář krizového zákona od společnosti Wolters Kluwer ČR, a. s., v části týkající se ustanovení § 36.

13. Žalobkyně proto navrhuje, aby dovolací soud napadený rozsudek společně s rozsudkem soudu prvního stupně v rozsahu uvedeném v dovolání zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

14. V doplnění dovolací argumentace ze dne 26. 2. 2025 dovolatelka poukazuje na to, že znění § 30 zákona o integrovaném záchranném systému a § 36 krizového zákona se liší v tom, že zatímco zákon o integrovaném záchranném systému obsahuje jasné omezení náhrady na věcnou škodu, krizový zákon takové výslovné omezení neobsahuje. K odkazu odvolacího soudu na definici pojmu věcná škoda v zákoně č. 168/1999 Sb. dovolatelka poukazuje na to, že i tento zákon zahrnuje ušlý zisk pod pojem škoda, a i když je v něm vymezen i pojem věcné škody, toto vymezení v krizovém zákoně absentuje. Konečně k odkazu odvolacího soudu na pandemický zákon dovolatelka uvádí, že omezení náhrady škody na škodu skutečnou v něm jen dokládá, že zákonodárce chtěl novou právní úpravou omezit povinnost k náhradě škody a vyloučit z ní ušlý zisk, což plyne i ze stenografického záznamu projednávání pandemického zákona v Poslanecké sněmovně. Neznamená to, že by byla náhrada ušlého zisku vyloučena již z působnosti krizového zákona. V této souvislosti poukázala na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2024, sp. zn. 30 Cdo 693/2024, ze kterého citovala: „Je věcí zákonodárce, aby formuloval předpoklady pro odpovědnost státu za jeho veřejnoprávní činnost, jakož i eliminoval bez přípustnosti jakéhokoliv jiného výkladu ohledně vymezení okruhu osob oprávněných požadovat náhradu škody.“

15. Žalovaná se ve svém vyjádření k dovolání žalobkyně zcela ztotožnila s právním posouzením odvolacího soudu a navrhla, aby dovolací soud podané dovolání, bude-li shledáno přípustným, zamítl.

III. Přípustnost dovolání

16. 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.“

17. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř.

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

19. 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.

20. Dovolání je přípustné pro řešení otázky, zda ušlý zisk z podnikání v důsledku krizového opatření, kterým byl ve stanovených časech zakázán maloobchodní prodej, je škodou nahraditelnou dle § 36 krizového zákona, neboť se jedná o otázku, která nebyla doposud v rozhodování dovolacího soudu vyřešena.

IV. Důvodnost dovolání

21. Dovolání není důvodné.

22. Podle § 242 odst. 3 o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Dovolací soud však v posuzovaném řízení takové vady řízení neshledal.

23. Podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“), zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.

24. Podle čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.

25. Podle čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.

26. Podle čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti ČR vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost (odstavec 1). Je-li nebezpečí z prodlení, může vyhlásit nouzový stav předseda vlády. Jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší (odstavec 3). Vláda o vyhlášení nouzového stavu neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit (odstavec 4).

27. Podle čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon (odstavec 1). Nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny (odstavec 2). Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby (odstavec 3).

28. Podle § 1 odst. 1 krizového zákona (ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 29. 1. 2021, tj. v době vyhlášení nyní posuzovaných nouzových stavů a krizových opatření, jakož i době vzniku tvrzené škody) 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.

29. Podle § 2 písm. b) – f) krizového zákona pro účely tohoto zákona se rozumí b) 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“), c) 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, d) pracovní povinností povinnost fyzické osoby vykonávat po nezbytně nutnou dobu určenou práci, která je nutná pro řešení krizové situace a kterou je tato osoba povinna konat v místě určeném orgánem krizového řízení, e) pracovní výpomocí povinnost fyzických osob vykonávat jednorázové a mimořádné úkoly nezbytné pro řešení krizové situace, které jsou povinny konat v místě určeném orgánem krizového řízení, f) věcným prostředkem movitá nebo nemovitá věc nebo poskytovaná služba, pokud tuto věc nebo službu lze využít při řešení krizové situace.

30. Podle § 5 písm. b) a e) krizového zákona za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada, e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění.

31. Podle § 6 odst. 1 krizového zákona je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit a) evakuaci osob a majetku z vymezeného území, b) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území, c) ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky, d) bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace.

32. Podle § 35 odst. 1 věty první a třetí krizového zákona za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku, vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci náleží právnické nebo fyzické osobě peněžní náhrada. Peněžní náhradu lze poskytnout po vzájemné dohodě též za poskytnutí dobrovolné pomoci.

33. Podle § 36 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 (odstavec 1). Náhrada věcné škody vzniklé při činnosti orgánů provádějících krizová opatření nebo při uloženém poskytnutí věcných prostředků se poskytuje podle právních předpisů platných v době vzniku škody (odstavec 2). Náhrada újmy na zdraví vzniklé při výkonu uložené pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo dobrovolné pomoci vykonané v rámci organizované činnosti se poskytuje obdobně podle předpisů o odškodňování pracovních úrazů, pokud nárok na náhradu této škody nevznikl již z pracovněprávního vztahu (odstavec 3). Náhrada škody se neposkytuje právnickým a fyzickým osobám, které zavinily vznik škodné události (odstavec 6).

34. Podle § 442 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „obč. zák.“) se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk).

35. Podle § 2952 o. z. se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk). Záleží-li skutečná škoda ve vzniku dluhu, má poškozený právo, aby ho škůdce dluhu zprostil nebo mu poskytl náhradu.

36. V návaznosti na dovolatelkou vymezený dovolací důvod a argumentaci odvolacího soudu se Nejvyšší soud primárně zabýval otázkou výkladu pojmu škoda v § 36 odst. 1 krizového zákona, a protože krizový zákon vlastní definici pojmu škoda neobsahuje, vyšel Nejvyšší soud z obsahu daného pojmu, jak jej vymezuje subsidiárně použitelná právní úprava, judikatura a právní teorie.

37. Škoda (jako kategorie občanského práva) se chápe jako újma, která nastala (se projevuje) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi (a je tedy – nedochází-li k naturální restituci – napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz). Takto vymezená škoda je právně relevantní škodou, tj. jedním z předpokladů, na jejichž základě vzniká odpovědnostní právní vztah (srov. stanovisko občanskoprávního kolegia bývalého Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, uveřejněné pod č. 55/1971 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. 30 Cdo 2672/2018, uveřejněný pod č. 17/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

38. Ze znění § 442 odst. 1 obč. zák., které bylo účinné v době přijetí krizového zákona, a bylo tak v době jeho přijetí ve vztahu k náhradě škody subsidiárně použitelným právním předpisem pro otázky, jež krizový zákon sám neřešil, je zřejmé, že se škoda vyskytuje ve dvou formách, a to jako skutečná škoda a také jako ušlý zisk. Na tom nic nezměnilo ani přijetí zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (srov. jeho § 2952), který je ve vztahu ke krizovému zákonu subsidiárně použitelný s ohledem na okamžik vzniku škody žalobkyně v této věci.

39. Skutečnou škodou se rozumí újma spočívající ve zmenšení majetkového stavu poškozeného a reprezentující majetkové hodnoty, které by bylo nutno vynaložit, aby došlo k uvedení věci do předešlého stavu [viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. 25 Cdo 1952/2006, nebo zhodnocení praxe soudů při uplatňování ustanovení trestního řádu o právech a postavení poškozeného v trestním řízení a o náhradě škody způsobené trestným činem (adhezní řízení) Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky ze dne 22. 2. 1967, sp. zn. Pls 3/6, publikované pod č. III/1967 sb. rozh.].

40. Ušlý zisk je oproti skutečné škodě definován jako ušlý majetkový prospěch spočívající v nenastalém zvětšení (rozmnožení) majetku poškozeného, které bylo možno důvodně očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí, pokud by nebylo došlo ke škodné události (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. 27 Cdo 149/2019).

41. Samo ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona pojem škoda nijak nevymezuje a ani neomezuje na jednu z jejích forem, a proto je třeba uzavřít, že vycházejí čistě z jeho znění a jazykového významu pojmu škoda v něm uvedeného, není odpovědnost státu za škodu způsobenou ve formě ušlého zisku vyloučena. Ze znění § 36 odst. 1 krizového zákona ve spojení s odst. 6 nevyplývá ani žádné další omezení nároku na náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s krizovým opatřením s výjimkou osob, které si škodu způsobily samy nebo zavinily vznik škodné události.

42. Ačkoliv krizový zákon vlastní definici pojmu škoda neobsahuje a výklad založený na obecné občanskoprávní úpravě (v minulosti i v současnosti) by pod tento pojem zahrnoval

veškeré majetkové újmy nastalé v důsledku přijatého krizového opatření, není přesto vyloučeno, že pojetí škody v ustanovení § 36 krizového zákona může být odlišné (užší). Jazykový výklad, jak byl podán shora na základě obecné občanskoprávní úpravy, totiž představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu, k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd. (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 7. 2022, sp. zn. 21 Cdo 1316/2021, publikovaný pod č. 46/2023 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Podle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, soud „není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci“ (viz též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2022, sp. zn. 22 Cdo 3070/2021, publikovaný pod č. 48/2023 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

43. V nyní projednávané věci se jedná o nárok na náhradu škody (ušlého zisku), která měla být způsobena nikoliv v rámci běžných občanskoprávních vztahů založených na zásadě rovného postavení jejich subjektů, nýbrž přímou aplikací vládou vydaných (formou usnesení vlády) krizových opatření za vyhlášeného nouzového stavu (rovněž formou usnesení vlády) z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný tehdy jako SARS CoV-2, následně COVID-19; pozn. dovolacího soudu). V první řadě je tak nutné se zaměřit na rozsah oprávnění vlády za nouzového stavu, přičemž nelze opomenout ani ústavněprávní zakotvení nouzového stavu, z něhož vychází i právní úprava v krizovém zákoně. Ostatně i vláda se při vyhlášení nouzového stavu odkázala na čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

44. Z hlediska svého účelu je krizový zákon prostředkem ke splnění základní povinnosti státu uvedené v čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, tj. ochrana zdraví (a skrze ni i ochrana životů obyvatel), přičemž čl. 2 ústavního zákona předpokládá bezprostřednost hrozby (pro zdraví), s čímž je spojena i nezbytná rychlost řešení nastalé krizové situace (srov. např. čl. 5 odst. 3 a tam uvedené oprávnění předsedy vlády).

45. Co do oprávnění státu, resp. jeho orgánů za nouzového stavu, podstatou vyhlášení nouzového stavu není to, že by jen díky němu stát mohl upravit či omezit práva a svobody občanů nebo jim uložit povinnosti v rozsahu, který mu jinak nepřísluší. Vyhlášení nouzového stavu je primárně o změně poměrů (kompetencí) mezi státními orgány a vlastně i o svého druhu přechodném omezení demokracie v zájmu ochrany společnosti před akutním nebezpečím, neboť oprávnění omezit práva a ukládat povinnosti, které by za normálního stavu příslušelo parlamentu cestou přijetí zákona, se z důvodu akutnosti nebezpečí a tím i potřebné rychlosti svěřuje vládě, příp. dalším orgánům výkonné moci, byť jen na přechodnou dobu trvání nebezpečí a i nadále pod kontrolou parlamentu (resp. Poslanecké sněmovny a v případě jejího rozpuštění Senátu), který může kdykoliv proti moci vlády zasáhnout. Za nouzového stavu, který sama vláda vyhlásí, tudíž mohou být omezena práva a uloženy povinnosti nikoliv pouze cestou zákona přijatého parlamentem zvoleným ve všeobecných a přímých volbách, ale přímo samotnou vládou. Přitom volení zástupci za krizového stavu toliko ex post kontrolují již účinná krizová opatření či trvání důvodů pro nouzový stav a demokratická většina není třeba k přijetí zákona, nýbrž ke zrušení usnesení vlády. Navíc z tohoto „legislativního“ procesu jsou vyřazeni Senát (není-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna) a prezident republiky.

46. I bez nouzového stavu by stát mohl zákonem upravit otevírací dobu maloobchodních prodejen, vč. zákazu prodeje v noci a v neděli, přičemž z ničeho nevyplyvá, že by tak musel učinit za náhradu. Při nalezení dostatečné parlamentní shody by i touto cestou mohl být proces přijetí takové právní úpravy velice rychlý. Ostatně i platný zákon č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě, žádné náhrady za omezení prodejní doby (nadto jen některých podnikatelů) nestanoví. V tomto ohledu lze obecně souhlasit s Melzerem (Melzer, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13-22), že „v dané věci závisí na rozhodnutí zákonodárce, zda vůbec a v jakém rozsahu má být škoda nahrazována. Zákonodárce může např. stanovit, že se nebude nahrazovat celá škoda, nýbrž jen její určitá část.“ K tomu je však nutno poznamenat, že tento závěr nemůže platit bezvýhradně, neboť i v krizovém zákoně musel zákonodárce respektovat jistá ústavní omezení vyplývající jednak z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého je nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu, a z čl. 9 Listiny, který stanoví, že nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám. Ačkoliv v čl. 9 odst. 2 písm. c) Listiny je stanovena výjimka z uvedeného zákazu na službu vyžadovanou na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty, stanovením přiměřené náhrady za uložené práce krizový zákon předchází minimálně tomu, aby v důsledku rozsahu uložených prací nebyl narušen princip proporcionality ve spojení nepřiměřené pracovní zátěže jen některých osob a úrovně přiznané odměny (srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96). V této souvislosti je na místě poukázat též na závěr (právní věty), ke kterým dospělo plénum Ústavního soudu v nálezu ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21, v souvislosti s posuzováním ústavnosti některých ustanovení pandemického zákona: „Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny nedopadá na situace, v nichž určité omezení vlastnického práva dopadá na všechny vlastníky in abstracto stejně (tj. neberouc v úvahu konkrétní podmínky konkrétních vlastníků, které mohou rozdílná omezení fakticky postihovat různě), tedy typicky na omezení vlastnického práva veřejnoprávní regulací nakládání s určitými věcmi z důvodu ochrany životního prostředí, veřejného pořádku, oprávněných zájmů jiných osob atd. Případy omezení vlastnického práva takovouto obecnou regulací jsou tak z hlediska ústavního pořádku poměřovány toliko čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny. Ústavně zaručené základní právo na náhradu škody způsobené postupem orgánů veřejné moci v souladu s ústavním pořádkem i se zákonem neexistuje, a to ani v případě škody vzniklé v příčinné souvislosti s mimořádným opatřením ke zvládnutí krizového stavu. Zákonodárce je u takové právní úpravy však vázán ústavní povinností šetřit podstatu a smysl základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, principem rovnosti při jejich omezování dle čl. 4 odst. 3 Listiny, zákazem zneužití omezení základních práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, jakož i principy demokratického právního státu a rovnosti před zákonem dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy.“

47. Na základě výše uvedeného, zejm. ve vazbě na ústavní zákon o bezpečnosti ČR, lze učinit závěr o smyslu a účelu právní úpravy obsažené v krizovém zákoně (v kontextu nyní projednávané věci), kterým je umožnit vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné v případě nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje zdraví obyvatel, přijímat rychle dostatečně účinná opatření. Právě ve vazbě na tento účel právní úpravy je i nutno zodpovědět otázku, zda shora uvedený široký jazykový výklad ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona může být s účelem zákona v souladu, zda by rozumně uvažující zákonodárce právě takové řešení odpovědnosti státu zvolil, či naopak, zda pro užší pojetí odpovědnosti státu nesvědčí nejen výklad e ratione legis, ale i výklad logický a systematický, a to nejen v kontextu ostatních ustanovení krizového zákona, ale i v kontextu celého právního odvětví upravujícího

ochranu jednotlivců či celé společnosti v případě ohrožení jejich bezpečnosti (jejich životů, zdraví i majetku).

48. Z hlediska samotného krizového zákona ustanovení § 5 upravuje, jaká práva lze za nouzového stavu (či stavu ohrožení státu) omezit, a to ve vazbě na čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Pro výklad § 36 krizového zákona v poměrech nyní projednávané věci je přitom podstatné, že podle § 5 písm. e) krizového zákona lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění. V souvislosti s omezením tohoto práva přitom zákon nestanoví (neupravuje) žádnou náhradu či kompenzaci újmy, kterou by dotčené osoby v souvislosti s omezením své podnikatelské činnosti případně mohly utrpět, stejně jako ji neupravuje v souvislosti s omezením svobody pohybu a pobytu či práva shromažďovacího [srov. § 5 písm. c) a d) krizového zákona], a to na rozdíl od omezení vlastnického a užívacího práva právnických a fyzických osob k majetku (s odkazem ustanovení § 29 a 31 krizového zákona, která upravují práva a povinnosti právnických a podnikajících fyzických osob a fyzických osob), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, kdy je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada. Současně podle § 6 odst. 1 písm. c) krizového zákona je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídít ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky, ovšem podle odstavce 4 pouze tehdy, pokud nelze tyto činnosti a věci zajistit smluvně, subjekt plnění klade zjevně finančně a časově nevýhodné podmínky nebo plnění odmítne a přitom hrozí nebezpečí z prodlení. I z toho je zřejmé, že nejen v případě omezení vlastnického a užívacího práva k majetku, ale i v případě uložené pracovní povinnosti, pracovní výpomoci či povinnosti poskytnout věcné prostředky se zásadně nepředpokládá jejich bezúplatnost, přičemž důvody této úplatnosti v rovině ústavněprávní byly popsány shora.

49. S oprávněními vlády podle § 5 písm. b) a § 6 odst. 1 písm. c) krizového zákona pak souvisí ustanovení § 35 odst. 1 krizového zákona, které upravuje náhradu za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcných prostředků a vykonání pracovní povinnosti a pracovní výpomoci a to tak, že za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku, vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci náleží právnické nebo fyzické osobě peněžní náhrada, přičemž podle odstavce 2 se v případě, že dojde k omezení výkonu vlastnického práva k nemovitosti, poskytne jejímu vlastníku náhrada odpovídající míře omezení jeho majetkových práv podle občanského zákoníku a podle odstavce 3, jde-li o vykonání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo dobrovolné pomoci, u nichž nelze určit výši náhrady dohodou nebo postupem podle občanského zákoníku, se stanoví náhrada ve výši, která odpovídá obvyklé mzdě za stejné či podobné práce, a při stanovení náhrady za poskytnutí věcného prostředku se vychází z výše nákladů vzniklých povinnému a z obvykle požadované náhrady za použití stejného nebo obdobného věcného prostředku v době jeho poskytnutí.

50. Nemůže být pochyb, že v souvislosti s omezením vlastnického či užívacího práva, poskytnutím věcných prostředků, vykonáváním pracovní povinnosti a pracovní výpomoci, ale i při dobrovolné pomoci vykonané v rámci organizované činnosti, může dojít k poškození či zničení věcí, poskytnutých věcných prostředků, ale i k úrazu pracujících osob. Jedná se o následky neočekávané a nechtěné, k jejichž vzniku krizové opatření přímo nesměřuje, nastat by sice neměly, ale jejich vznik nelze nikdy dopředu vyloučit. Na tyto následky se ustanovení § 35 krizového zákona nevztahuje a nejsou a ani nemohou být náhradou podle tohoto ustanovení kryty. Avšak právě pro ten případ, že nastanou, krizový

zákon upravuje právo na náhradu takto vzniklé újmy, čemuž odpovídají i znění § 36 odst. 2 a 3 krizového zákona, která stanoví, podle jaké právní úpravy se poskytnutí náhrady takto vzniklé újmy bude řídit, nestanoví-li krizový zákon jinak.

51. S přihlédnutím k ostatním ustanovením krizového zákona tak Nejvyšší soud dospívá k závěru, že ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona vymezuje odpovědnost státu za vzniklou škodu v bezprostřední vazbě na právní úpravu obsaženou v předchozím ustanovení § 35 krizového zákona, a to v případech, kdy je stát zásadně povinen poskytnout náhradu již na základě ústavních předpisů, příp. se k této náhradě výslovně (u dobrovolné pomoci) zavázal. Tomu pak odpovídá i úprava právního režimu jednotlivých nároků na náhradu újmy, které v souvislosti s pomocí poskytnutou při zvládání krizového stavu mohou dotčeným osobám vzniknout. Účelem tohoto ustanovení není rozšíření náhrad i na případy dalších omezení základních práv uvedených v § 5 krizového zákona či oprávnění vlády podle § 6 krizového zákona, kde povinnost státu poskytovat náhradu z žádného zákonného ustanovení nevyplyvá. Dovolací soud se tak neztotožňuje se závěry doktríny o odškodnitelnosti ušlého zisku podnikatelů v důsledku omezení jejich provozu krizovými opatřeními [viz Melzer, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 15-23; Melzer, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13-22, Lovětínský, V. Objektivní odpovědnost v českém deliktním právu. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 3.3.5 Škoda, ISBN 978-80-7400-841-2 a Svoboda, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348-357], a to právě pro až přílišný důraz kladený toliko na jazykový výklad a pro absenci zřetelného využití dalších výkladových pravidel, např. výkladu systematického, historického či teleologického. Tento nesouhlas dovolacího soudu s odlišnými závěry doktríny však nevychází z toho, že by ustanovení § 36 krizového zákona neumožňovalo nahradit ušlý zisk, nýbrž z toho, že se podle zákona neposkytuje (vůbec) náhrada za omezení práva provozovat podnikatelskou činnost podle § 5 písm. e) krizového zákona. Na druhou stranu, dojde-li v souvislosti s omezením vlastnického či užívacího práva, poskytnutím věcných prostředků či pracovní činností podle § 6 odst. 1 písm. c) krizového zákona k poškození či zničení věci nebo k pracovnímu úrazu či smrti, nelze a priori s odkazem na § 36 krizového zákona vyloučit jakýkoliv nárok na náhradu škody, ušlý zisk nevyjímaje, bude-li tento v příčinné souvislosti s krizovým opatřením. Závěr Nejvyššího soudu totiž nespočívá v tom, že by ustanovením § 36 krizového zákona byl jakkoliv omezen rozsah náhrady škody v případech, kde poškozeným právo na náhradu (podle § 35) či náhradu škody (podle § 36) zákon přiznává, ale vychází z toho, že z ustanovení § 36 krizového zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za veškerou újmu na jmění, která v důsledku omezení práv či uložení povinností může jednotlivým fyzickým či právnickým osobám vzniknout, ačkoliv povinnost k její náhradě z žádného ustanovení zákona pro stát nevyplyvá.

52. Pro závěr, že ustanovení § 36 krizového zákona je nutno primárně vykládat právě ve vazbě na ustanovení § 35 krizového zákona svědčí i okolnost, že není nijak upraven střet nároků podle obou uvedených ustanovení, který by jistě musel nastat, pokud by náhrada škody nebyla limitována právě na škody vzniklé v souvislosti s omezením vlastnického práva, poskytnutím věcných prostředků či osobním výkonem prací, kdy do úvahy budou přicházet právě poškození, zničení, ztráta či odcizení věcí, jakož i úrazy. Tudíž nelze dovodit, že by vedle těchto škod měla být hrazena i škoda představovaná ušlým ziskem za dobu, kdy poskytnutý věcný prostředek nemohl jeho vlastník využít k jiné výdělečnější činnosti, anebo obdobně, že se jiné výdělečnější činnosti nemohla věnovat osoba namísto

uložené pracovní povinnosti. Případná újma za tuto dobu je totiž plně kryta náhradami podle § 35 krizového zákona.

53. Jakkoliv dovolací soud, zejména pro rozhodnutí v nynější věci, považuje vazbu § 36 krizového zákona na ustanovení § 35 krizového zákona za klíčovou, přičemž právě této vazbě odpovídá i znění § 36 krizového zákona, nemusí to v jiných skutkových okolnostech nutně znamenat, že je to vazba jediná a že by vůči státu nemohl podle § 36 krizového zákona nárok na náhradu škody vzniknout i v dalších případech. Minimálně nelze přehlédnout vazbu krizového zákona k zákonu o integrovaném záchranném systému, a to již jen s ohledem na samotný odkaz v § 36 odst. 1 na § 39 odst. 5 krizového zákona, podle kterého se připravenost na krizové situace ověřuje cvičeními obdobně podle zvláštního právního předpisu, přičemž podle poznámky pod čarou se jedná právě o zákon o integrovaném záchranném systému. Aplikace § 36 krizového zákona na škody způsobené fyzickým a právníckým osobám při cvičeních složek integrovaného záchranného systému však není pro nyní projednávanou věc významná, snad jen potud, že tím nejsou nijak dotčeny shora uvedené závěry o tom, kdy je stát povinen nahrazovat následky krizových opatření, tedy kdy tak zákon ve vztahu k jednotlivým omezením práv či uloženým povinnostem výslovně stanoví.

54. Z hlediska historického nicméně v této souvislosti za zmínku stojí částečně společný legislativní proces, který předcházel přijetí obou zákonů. Legislativní proces vzniku současného znění § 36 krizového zákona zahrnoval několik fází projednávání a úprav. Vládní návrh zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému byl Poslanecké sněmovně předložen v roce 1999. Následně bylo usneseními výboru pro obranu a bezpečnost během 35. schůze dne 4. 5. 2000 doporučeno rozdělit stávající návrh krizového zákona na dva samostatné zákony, a totiž následně přijatý krizový zákon a zákon o integrovaném záchranném systému. Součástí usnesení výboru byl i komplexní pozměňovací návrh obsahující znění obou rozdělením vzniklých zákonů. Důvody tohoto rozdělení byly zejména praktické, a totiž, aby nedocházelo k legislativním střetům. Význam původního návrhu měl být zachován. Toto řešení podpořil i předkladatel (za vládu ministr vnitra) (viz Digitální knihovna, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1998-2002, Stenoprotokoly, 25. schůze, středa 17. 5. 2000, na www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/s025033.htm#r3). Usnesením Poslanecké sněmovny během 25. schůze dne 24. 5. 2000 byl vysloven souhlas s návrhem zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), podle sněmovního tisku 447, ve znění schválených pozměňovacích návrhů, a dále byl vysloven souhlas s návrhem zákona o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, podle sněmovního tisku 447, ve znění schválených pozměňovacích návrhů.

55. S ohledem na úzkou provázanost krizového zákona a zákona o integrovaném záchranném systému, která je vyjádřena nejen v textu obou předpisů, ale projevila se i v legislativním procesu předcházejícím jejich přijetí, pak z hlediska celého právního odvětví vymezeného primárně ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky nelze pominout, že zákon o integrovaném záchranném systému v § 29 rovněž upravuje náhradu za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcné a osobní pomoci a v návaznosti na to v § 30 (od přijetí zákona ustanovení nedoznalo změn) i náhradu škody, přičemž v odstavci 1, obdobně jako v § 36 odst. 1 krizového zákona, se stanoví, že stát odpovídá za škodu způsobenou právníckým a fyzickým 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 odstavci 2 se však již upřesňuje, že se peněžní náhrada poskytne právníckým a fyzickým 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. Odporovalo by přitom uvedené úzké provázanosti obou předpisů, pokud by v případě činnosti složek integrovaného záchranného systému nebo orgánů koordinujících záchranné a likvidační práce za nouzového stavu stát neodpovídal za věcnou škodu jimi při této činnosti způsobenou právními a fyzickými osobám na jejich majetku, jak bylo uvedeno již shora, neboť by to odporovalo i čl. 11 odst. 4 Listiny. Aplikace § 30 odst. 2 zákona o integrovaném záchranném systému i za nouzového stavu totiž neodporuje ustanovením § 5 a § 6 krizového zákona, neboť se jedná o škody, s jejichž náhradou počítá i krizový zákon, jak bylo již shora uvedeno. Nicméně tuto vazbu obou zákonů zmiňuje Nejvyšší soud v nynější věci jenom na okraj (obiter dictum) jako příklad toho, že povinnost státu k náhradě újmy způsobené krizovým opatřením nemusí být dána jen v případech podle § 35 krizového zákona, ale je dána kdykoliv tak zákon, ať už krizový zákon či zvláštní předpis, pro konkrétní případ stanoví.

56. Na tomto místě dovolací soud nevyklučuje případnou úzkou vazbu krizového zákona i na další předpisy související se zvládáním konkrétního krizového stavu (nebezpečí), pokud to nebude v rozporu s ustanoveními krizového zákona (zejména § 5, § 6 a § 36). Tak například v rozsudku ze dne 13. 11. 2024, sp. zn. 30 Cdo 1101/2024, uveřejněném pod č. 56/2025 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, Nejvyšší soud dospěl k závěru, že mimořádná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví dle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), v době krizového stavu za účelem řešení krizové situace, příp. odstranění jejich následků, představují krizová opatření vydaná dle § 9 odst. 4 písm. b) krizového zákona, a za škodu způsobenou jejich prováděním odpovídá stát dle § 36 odst. 1 krizového zákona. Nejvyšší soud přitom vyšel z toho (srov. body 38 – 40 odůvodnění rozsudku), 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, jak vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu o integrovaném záchranném systému a ke krizovému zákonu. 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.“ Tento závěr je ostatně potvrzován i následným legislativním vývojem, neboť 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. 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 jejich 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 fyzických či právnických osob (srov. nálezy 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.

57. Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje ustanovení srovnatelné s § 35 a § 36 krizového zákona, tudíž i v případě mimořádných opatření vydaných podle zákona o ochraně veřejného zdraví budou muset být splněny stejné předpoklady pro vznik nároku na náhradu škody jako by šlo o krizové opatření vydané přímo na základě krizového zákona. To však není případ všech předpisů, jejichž aplikace v souvislosti se zvládáním krizové situace může přicházet do úvahy. Například v souvislosti s ochranou před povodněmi lze poukázat na ustanovení § 86 a § 87 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, která řeší jednak úhradu nákladů na přijatá opatření, jednak úhradu majetkové újmy vzniklé v důsledku činnosti nebo opatření uložených v době povodně. Proto v případě nouzového stavu vyhlášeného v souvislosti s povodněmi bude patrně nutno řešit vztah těchto dvou předpisů, včetně případného střetu právních úprav odpovědnosti za škodu, kdy na jednu stranu může přicházet do úvahy podpůrná či analogická aplikace ustanovení souvisejícího předpisu, jde-li o náhradu škody na majetku vzniklou v důsledku činnosti nebo opatření uložených v době povodně povodňovou komisí, na druhou stranu, jde-li o povinnost nést náklady na opatření k ochraně vlastního majetku, je třeba respektovat, že smyslem a účelem vyhlášení nouzového stavu není při jinak shodném dotčení práv fyzických či právnických osob rozšíření odpovědnosti státu za škodu oproti stavu, který si vyhlášení nouzového stavu nevyžaduje. Rovněž vyjde-li se ze srovnání právní úpravy odpovědnosti státu za škodu v krizovém zákoně a v zákonech souvisejících (kromě již shora uvedených lze poukázat i na § 82 a § 83 odst. 1 zákona České národní rady č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, jehož novelizace v době přijetí krizového zákona a zákona o integrovaném záchranném systému byla naposledy provedena zákonem č. 237/2000 Sb.), nedává rozumného smyslu, a takový úmysl zákonodárce nelze ani z ničeho dovodit, pokud se nepoužije pouze doslovný jazykový výklad ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona, aby tak zásadně odlišným způsobem byla upravena odpovědnost státu za škodu ve srovnatelných situacích. Obdobně, jak bylo již shora uvedeno, odkaz na § 39 odst. 5 v § 36 odst. 1 krizového zákona vede k odkazu na cvičení prováděná podle zákona o integrovaném záchranném systému, takže by paradoxně v případě újmy způsobené při provádění pouhých cvičení stát odpovídal v mnohem menším rozsahu než v případě skutečných živelních pohrom vyžadujících celospolečenskou solidaritu.

58. Podle Nejvyššího soudu by bylo v rozporu i s elementární logikou, pokud by v případě mimořádných celospolečenských hrozeb, jaké si vyžadují zavedení nouzového stavu a které umožňují v zájmu celku podstatné zásahy do základních práv a svobod, byla zcela mimořádně širokým způsobem upravena odpovědnost státu i na pokrytí případných ztrát z podnikání, jak by tomu odpovídaly shora označené závěry doktríny. Naopak lze očekávat, že čím vážnější důvod pro to bude, tím intenzivnější zásah do základních práv lze bez dalšího akceptovat.

59. Shora uvedený závěr, že odpovědnost státu podle § 36 krizového zákona nelze rozšiřovat na případy majetkových následků omezení práv a uložených povinností krizovým opatřením v případech, kdy zákon tuto náhradu výslovně nepřiznává, přitom není v rozporu se závěry předchozího kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu v této věci (rozsudek ze dne 31. 8. 2023, sp. zn. 30 Cdo 63/2023, uveřejněný pod č. 68/2024 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek), v němž dovolací soud uvedl, že účel povinnosti státu nahradit škodu způsobenou provedením krizového opatření stojí na myšlence, že „když byl někdo nucen

obětovat svůj majetek ve prospěch jiného, má mu ten, v jehož prospěch tento majetek obětoval, nahradit vzniklou škodu. Vzhledem k tomu, že za krizových stavů jde o ohrožení veřejných zájmů (dobro), má mu být škoda nahrazena z veřejných rozpočtů“ (viz Melzer, F. In Bulletin advokacie č. 4/2020). Není v rozporu ani s myšlenkou vyjádřenou ve stávající právní úpravě § 1037 o. z. (Ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu lze na nezbytnou dobu a v nezbytné míře použít vlastnickou věc, pokud účelu nelze dosáhnout jinak), § 1038 o. z. (Ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit), § 1039 o. z. (Za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovu plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen – odstavec 1; Náhrada se poskytuje v penězích. Lze ji však poskytnout i jiným způsobem, pokud si to strany ujednájí – odstavec 2) či § 3014 o. z. (Obětuje-li se něčí věc v nouzi, aby se odvrátila větší škoda, dá každý, kdo z toho měl užitek, poškozenému poměrnou náhradu), jakkoliv samozřejmě vztah mezi státem a fyzickou či právnickou osobou vzniklý na základě krizového opatření za nouzového stavu není vztahem soukromoprávním. Naopak shora uvedený výklad § 36 krizového zákona ve vazbě na § 5, § 6 a § 35 krizového zákona, aniž by tím Nejvyšší soud na tomto místě předem vylučoval možnou analogickou aplikaci náhrad podle souvisejících předpisů, je v souladu s myšlenkou, která v rámci soukromoprávních vztahů našla svůj odraz v právě citovaných ustanoveních občanského zákoníku. Ani v podmínkách právní úpravy občanského zákoníku však nelze najít oporu pro náhradu veškeré újmy, která komukoli v souvislosti s krizovými opatřeními mohla vzniknout, a to už jen z toho důvodu, že pandemie COVID-19 a v souvislosti s ní státními orgány přijatá krizová opatření se nepochybně dotkly všech vrstev společnosti, kdy každý se svým způsobem mohl cítit být větší či menší obětí. Byť se krizová opatření jistě nedotkla každého stejnou měrou, a to mnohdy i v závislosti na osobních, rodinných, majetkových, pracovních poměrech či celé řadě jiných okolností, nemůže být smyslem ustanovení § 36 krizového zákona, aby jeho prostřednictvím prováděly orgány krizového řízení, potažmo soudy vypořádání všech se všemi tak, aby výsledné rozložení břemen a dobro bylo v rámci celé společnosti pokud možno stejné. Krizový zákon v ustanovení § 35 proto upravuje jenom zcela konkrétní a současně i celkem zřejmé a bezprostřední dopady krizových opatření do vlastnického či užívacího práva či na pracovní povinnost a v § 36 s tím související, avšak ustanovením § 35 nepředvídané (tudíž nenahrazované) škodní následky.

60. Konečně ani z hlediska rozumně uvažujícího zákonodárce a cílů, které přijetím krizového zákona sledoval (vedle důvodů již shora uvedených) si nelze představit, že by tento považoval za racionální takové řešení dopadů krizové situace na celou společnost a dopadů krizových opatření na jejich adresáty, kdy by všechny zásahy do práv přijatými krizovými opatřeními (srov. znovu § 5 krizového zákona) měly být v majetkové rovině řešeny cestou obecné úpravy náhrady škody. Ostatně nárok vůči státu na poskytnutí náhrady ušlého zisku z podnikání osobám dotčeným krizovými opatřeními by stěží odrážel celospolečenskou solidaritu ve srovnání s osobami, které byly krizovou situací dotčeny přímo. Kromě toho zvláště u podnikatelů, byť ušlý zisk ve smyslu právní úpravy náhrady škody se samozřejmě netýká jen jich, k nerozumnosti takového řešení přistupuje okolnost, že může být i značně obtížné rozlišit, jaká část příjmu ušla podnikateli v důsledku krizové situace a jaká část v důsledku přijatých krizových opatření, natož jaká část jejich příjmu by jim případně ušla, kdyby krizová opatření přijata nebyla. Nejen přijatá krizová opatření, ale i krizová situace sama o sobě vytváří nové prostředí, a to i to podnikatelské, nové podnikatelské příležitosti z toho nevyjímaje, přičemž v tomto novém prostředí je v zásadě na každém, jak se mu dokáže přizpůsobit v rovině osobní, rodinné, pracovní, společenské i podnikatelské. Naopak by mohlo představovat i ohrožení smyslu a účelu zákona, tj. v nynější věci rychlé přijetí nezbytných a účinných opatření na ochranu zdraví obyvatel,

pokud by vláda byla při volbě krizových opatření konfrontována s obtížně předvídatelnými následky (což by v případě ušlého zisku z omezeného podnikání bylo skoro vždy), za něž by stát musel poskytnout náhradu. Tato konfrontace by reálně mohla mít na vládu odrazující účinek (chilling effect), kdy by krizová opatření nebyla přijímána dostatečně rychle či by nebyla účinná tak, jak by to ochrana před hrozícím nebezpečím vyžadovala. Přitom právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny nelze zaměňovat za právo na neměnnost podnikatelského prostředí a příležitosti k podnikání. I z tohoto pohledu, nejen z pohledu celospolečenské solidarity, se tak v případě krizových situací jako mnohem rozumnější (účelnější, účinnější a reálně proveditelnější) jeví takový legislativní model, kdy se vedle náhrad podle § 35 krizového zákona, které jsou jednak z ústavněprávního hlediska nezbytné, jednak do značné míry co do rozsahu předvídatelné, a dále pomoci fyzickým osobám (a obcím), které se při krizové situaci ocitly v mimořádně obtížných poměrech (srov. § 37 krizového zákona), a ostatním osobám (vč. těch podnikajících) poskytne pomoc na základě zvláštní právní úpravy, vycházející z celospolečenského (nebo alespoň většinového politického) konsensu, z dopadů konkrétní krizové situace i přijatých krizových opatření (byť dopadů do jisté míry zobecněných) a postavené na objektivních kritériích, jak se i v případě pandemie COVID-19 stalo (srov. např. zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, zákon č. 136/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a důchodového pojištění v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, zákon č. 134/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2021 Sb., o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě, zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetrového v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů).

61. V souvislosti se svým předchozím kasačním rozhodnutím vydaným v této věci, považuje Nejvyšší soud za nutné ještě uvést, že si je vědom toho, že na základě tohoto předchozího rozhodnutí mohla žalobkyně získat naději, že jejímu nároku může být vyhověno, minimálně, že jej nelze považovat již v základu a podle dosavadního skutkového stavu za nedůvodný (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 3399/17). Ačkoliv současně v podmínkách dovolacího řízení je pro případ, že by senát Nejvyššího soudu při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu, upraven postup v § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, tj. postoupení věci k rozhodnutí velkému senátu, v nyní projednávané věci k tomu není dán důvod. Jakkoliv totiž dříve uvedené závěry, že omezení odpovědnosti státu podle § 36 odst. 1 krizového zákona na situace, kdy krizové opatření směřuje proti konkrétně určeným osobám, nemá oporu v zákoně a nelze je dovodit ani teleologickým výkladem (bod 41 odůvodnění) či že v poměrech žalobkyně došlo vydáním krizových opatření k omezení či zákazu maloobchodního prodeje, čímž měl žalobkyni ujít zisk, přičemž z povahy těchto opatření plyne, že jejich účinky nastaly okamžikem, který je v každém jednotlivém krizovém opatření uveden, a od něj získala daná opatření potenciál způsobit žalobkyni škodu, proto je tento okamžik nutno považovat za okamžik provedení krizových opatření ve smyslu § 36 odst. 1 krizového zákona (bod 50), nelze současně pustit ze zřetele, že podle § 242 odst. 3 věty první o. s. ř. lze rozhodnutí odvolacího soudu přezkoumat jen z důvodu vymezeného

v dovolání, přičemž dovolání bylo shledáno přípustným pouze pro vyřešení „otázky podmínek odpovědnosti státu za škodu způsobenou provedením krizového opatření podle § 36 odst. 1 krizového zákona, a to co do povahy krizového opatření a výkladu pojmu „provedení krizového opatření“,“ tedy toliko „dílčí složky právního titulu“ (srov. body 20 a 21 odůvodnění). Dovoláním napadené rozhodnutí odvolacího soudu přitom vycházelo z toho, 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“, případně že „citované ustanovení nezakládá odpovědnost státu za škodu vzniklou (samotným) přijetím předmětných krizových opatření, neboť ta sama mají právní povahu obecně závazného právního aktu, jsou pramenem obecné právní regulace dopadající na neurčitý a individuálně neurčený okruh osob, kterým stanoví právní povinnosti... 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 právnické nebo fyzické osobě...“ Právě tyto závěry dovolací soud ve svém předchozím rozhodnutí přezkoumával a v rámci jejich přezkumu dospěl i ke svým shora citovaným závěrům, které tímto rozhodnutím nejsou přímo dotčeny. Nejvyšší soud se nevyjadřoval a ani nemohl, neboť to předtím neučinil ani odvolací soud, k otázce, zda je ušlý zisk žalobkyně z podnikání v důsledku krizového opatření, kterým byl ve stanovených časech zakázán maloobchodní prodej, škodou nahraditelnou dle § 36 krizového zákona.

62. Z výše uvedeného vyplývá, že byť striktně jazykový výklad § 36 odst. 1 krizového zákona by svědčil pro důvodnost nároku žalobkyně na náhradu ušlého zisku z podnikání v důsledku krizového opatření, kterým byl ve stanovených časech zakázán maloobchodní prodej, při zohlednění i výkladu systematického, historického a teleologického, včetně hlediska rozumně uvažujícího zákonodárce a vazby na právní úpravu obdobných nároků v rámci celého právního odvětví vymezeného primárně ústavním zákonem o bezpečnosti ČR, nelze dojít k jinému závěru než, že ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona sice upravuje odpovědnost státu za škodu způsobenou v příčinné souvislosti s vydáním krizových opatření, avšak primárně toliko škodu vzniklou v souvislosti s plněním povinností a se zásahy do vlastnických a užívacích práv uvedených v § 35 krizového zákona a mimo rámec náhrad v § 35 upravených (např. kdy v souvislosti s poskytnutím věcného prostředku dojde ke vzniku věcné škody spočívající v poškození či zničení věci, jak poukázal i odvolací soud, či při pracovní výpomoci, kdy dojde k újmě na zdraví; v těchto případech se uplatní § 36 krizového zákona, přičemž Nejvyšší soud, na rozdíl od soudu odvolacího, a priori nevylučuje ani náhradu ušlého zisku, za který lze považovat i ušlý výdělek v důsledku úrazu při pracovní výpomoci). Ustanovení § 36 krizového zákona nelze vykládat tak, že má kompenzovat újmy, které jsou nutným projevem omezení práv fyzických a právnických osob uvedených v § 5 krizového zákona či oprávnění vlády v § 6 krizového zákona, pokud z tohoto zákona přímo nevyplyvá opak. Nárok na náhradu škody lze dovodit i z odkazu krizového zákona na zvláštní právní úpravu, konkrétně na zákon o integrovaném záchranném systému v § 36 odst. 1 a § 39 odst. 5 krizového zákona. Nelze ani vyloučit, že nárok na náhradu škody či jinou zvláštní formu náhrady by případně bylo možno dovodit z podpůrné či analogické aplikace právní úpravy odpovědnosti státu v zákonech souvisejících s řešením konkrétního krizového stavu, ovšem při respektování pravidla, že závažnější hrozba odůvodňuje závažnější zásah do práv fyzických a právnických osob, případně přiznání větších oprávnění vládě (moci výkonné), a není důvod, nestanoví-li zákon jinak, aby důsledky této speciální úpravy byly zvlášť kompenzovány, a současně že na základě krizového zákona obecně není důvod přiznávat náhrady v širším rozsahu, než by vyplývalo ze souvisejícího zákona v obdobné situaci, která ovšem vyhlášení nouzového stavu nevyžaduje.

63. Dospěl-li tedy odvolací soud k závěru, že ušlý zisk z podnikání žalobkyně v důsledku krizového opatření, kterým byl ve stanovených časech zakázán maloobchodní prodej, není odškodnitelný podle § 36 krizového zákona, je jeho právní posouzení věci správné, a proto dovolací soud podané dovolání žalobkyně podle § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl.

64. O náhradě nákladů dovolacího řízení dovolací soud rozhodl podle § 243c odst. 3 ve spojení s § 224 odst. 1 a 2 a § 142 odst. 1 o. s. ř. a zavázal žalobkyni k náhradě nákladů dovolacího řízení vzniklých žalované v souvislosti s podáním vyjádření k dovolání, když žalovaná nebyla zastoupena advokátem, přičemž nedoložila výši svých hotových výdajů. Náhrada nákladů je tak představována toliko paušální náhradou hotových výdajů podle § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (viz čl. II bod 1. ve spojení s čl. VI zákona č. 139/2015 Sb.), jež činí 300 Kč (§ 2 odst. 3 vyhlášky č. 254/2015 Sb.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí není přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 26. 11. 2025

L. S.

Mgr. Vít Bičák v. r.
předseda senátu