

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Zvláštní část

K § 1

V § 1 se předně navrhuje vymezit pojmy „nouzový stav“ a „mimořádné opatření při epidemii“.

Nouzovým stavem se míní nouzový stav ve smyslu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlášený vládou České republiky v roce 2020 z důvodu epidemie nového koronaviru, který se začal šířit z města Wuhan ležícího v čínské provincii Chu-pej (usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194, kterým vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, vyhlásila pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky nouzový stav).

Pod pojem mimořádného opatření při epidemii řadí předkládaný zákon tři nejdůležitější opatření přijímaná orgány veřejné moci v boji s nemocí COVID-19. Jedná se o:

a) Krizová opatření přijatá vládou České republiky v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu;

Jde o opatření ve smyslu § 2 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, které přijala vláda České republiky k řešení krizové situace spočívající ve vyhlášeném nouzovém stavu.

Nejdůležitějším z nich je krizové opatření vlády ze dne 15. března 2020 [usnesení vlády České republiky ze dne 15. března 2020 č. 215 o přijetí krizového opatření ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona], které bylo následně plně nahrazeno krizovým opatřením stejného znění [usnesení vlády České republiky ze dne 23. března 2020 č. 279 o přijetí krizového opatření ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona].

b) Mimořádná opatření přijatá Ministerstvem zdravotnictví;

Jde o opatření vydaná v roce 2020 Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, která byla určena k ochraně obyvatelstva před epidemií koronaviru SARS CoV-2.

Jedním z nich je například karanténní opatření na dobu 14 dnů nařízené osobám, které se navrátily z Itálie (vydáno dne 7. března 2020 pod č. j.: MZDR 10381/2020-1/MIN/KAN).

c) Mimořádná opatření přijatá krajskými hygienickými stanicemi.

Poslední kategorii tvoří mimořádná opatření vydaná v roce 2020 některou z krajských hygienických stanic na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2, § 82 odst. 1 a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví. Jedná se kupříkladu o karanténu obcí na Litovelsku, kterou ve svém mimořádném opatření nařídila Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje (přijato dne 16. března 2020 pod č. j. KHSOC/09179/2020/RED, sp. zn. KHSOC/09068/2020, a dále doplněno mimořádným opatřením ze dne 24. března 2020, č. j. KHSOC/09649/2020/RED, sp. z. KHSOC/09068/2020).

Dále se pro účely tohoto zákona navrhuje vymezit pojmy „rozhodná doba“ a „ochranná doba“, na něž se váží pravidla v zákoně obsažená.

Rozhodnou dobou je období počínající ode dne vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky (12. 3. 2020) a končící buď skončením mimořádného opatření při epidemii (srov. § 1 odst. 2 návrhu), nebo ke dni 30. 6. 2020, podle toho, co nastane dříve. Rozhodná doba označuje období, během něhož lze očekávat významné nepříznivé ekonomické dopady na podnikatele v důsledku mimořádných opatření při epidemii, a z toho důvodu jim zákon po tuto dobu přiznává zvláštní ochranu ve vyjmenovaných vztazích (srov. § 3 návrhu). Stanovení rozhodné doby vychází z předpokladu, že k normalizaci hospodářského styku bude postupně docházet v průběhu následujících šesti měsíců – proto se navrhuje stanovit nejzazší konec rozhodné doby na konec září tohoto roku. V případě nezbytné potřeby by rozhodná doba musela být prodloužena opět formou zákona.

Ochranná doba označuje období, které bude podnikatelům určeno ke splnění dluhů, které z důvodu mimořádné ekonomické situace nemohli řádně splnit v rozhodné době. Ochrannou dobu se navrhuje stanovit v délce (necelých) dvou let. V délce ochranné doby je jednak zohledněn předpokládaný čas, po který bude běžný chod podnikání ochromen, jednak má podnikatelům poskytnout po odpadnutí překážek dostatečnou dobu ke shromáždění peněžních prostředků k vyrovnání nedoplatku.

K § 2

Zvláštní režim se navrhuje stanovit pouze pro závazky ze smluv, jejichž předmětem je užívání (či požívání) prostoru nebo místnosti, které uživatel (či poživatel) alespoň převážně využívá ke svému podnikání. Ochrana těchto závazků je pro zachování kontinuity podnikání i po skončení nouzového stavu klíčová. Současně však dluhy z těchto závazků zpravidla pro podnikatele představují významnou část fixních nákladů, a jejich řádné plnění může být v důsledku mimořádných opatření při epidemii ohroženo.

Právní úprava se snaží postihnout smluvní závazky, které odpovídají výše uvedenému vymezení. Především má dopadat na všechny závazky, které lze klasifikovat jako nájem prostoru sloužícího k podnikání podle § 2302 o.z.; výslovně je potom zmíněn i podnájem takového prostoru. „Místností“ nebo „prostorem“ je třeba rozumět všelijaká místa, která mohou být k podnikání využívána (kanceláře, provozovny, stánky atp.). Pojem „podnikání“ potom vymezuje § 420 odst. 1 občanského zákoníku: jde o výdělečnou činnost vykonávanou samostatně na vlastní účet a odpovědnost. Navrhovaná úprava tedy nedopadá závazky, které podnikatelskému účelu sloužit nemají (např. nájem pro činnost neziskové organizace).

Práva podnikatele k prostoru sloužícímu k jeho podnikání mohou být založena také pachtovní smlouvou (§ 2332 a násl. občanského zákoníku). Působnost návrhu se navrhuje omezit pouze na případy, kdy je propachtován předmět pachtu, který je z podstatné části tvořen právě prostorem sloužícím podnikání. Typicky se bude jednat o případ, kdy je propachtována celá provozovna. Právní úprava dopadne i na pacht závodu, je-li podstatnou částí závodu prostor sloužící podnikání.

Osobní působnost návrhu zákona je omezena pouze v tom směru, že se musí jednat o podnikající osobu. Skutečnosti, zda se jedná o fyzickou osobu nebo o právnickou osobu není z hlediska tohoto zákona relevantní.

Navrhovaná omezení, mají-li plnit svůj účel, je třeba zakotvit jako kogentní. Odchylné ujednání od zákonem stanoveného režimu je však připuštěno ve prospěch nájemce.

K § 3

Navrhují se stanovit podmínky, za nichž se ex lege suspenduje právo pronajímatele na jednostranné ukončení nájmu z důvodu prodlení nájemce s plněním platebních povinností, které nastalo v důsledku trvání mimořádných opatření při epidemii.

Jednostranným ukončením se rozumí nejčastěji výpověď z důvodu prodlení nájemce s plněním platebních povinností za podmínek podle ustanovení § 2309 písm. b) o.z., případně za jiných ujednaných podmínek. Představitelné mohou být však i případy, kdy bylo z obdobných důvodů ujednáno odstoupení od smlouvy, případně jiný jednostranný způsob zániku závazku.

I s ohledem na inspiraci v německé předloze obdobného opatření má k suspendaci práva dojít toliko v případě, je-li prodlení nájemce výhradním důvodem (*allein*), o nějž je jednostranné ukončení opřeno. Není tedy vyloučeno, aby bylo k prodlení nájemce přihlédnuto v případě, existují-li zde jiné vážné důvody k platnému ukončení nájmu.

Nájemce by měl být chráněn pouze v případě, pokud prodlení nastalo v době od přijetí mimořádných opatření do jejich skončení, nejpozději však do dne 30. 6. 2020. Nejzazší termín byl stanoven s přihlédnutím k předpokládanému trvání nejvážnějších hospodářských dopadů epidemie v době předložení návrhu. Oproti časově dřívější německé předloze je tedy volena delší časová rezerva. Z hlediska formy je s ohledem na potřebu zajištění dělby moci a demokratické legitimacy opatření zvolena forma zákonné úpravy.

Pokud prodlení nastalo již před rozhodnou dobou, nájemce chráněn není. A to ani tehdy, pokud prodlení dosáhlo délky odůvodňující jednostranné ukončení až po přijetí mimořádných opatření. Tím mají být eliminovány případy, kdy bylo prodlení způsobeno primárně jinými okolnostmi než omezeními majícími původ v mimořádných opatřeních.

V tomto směru má být suspendace omezena výlučně na případy, kdy prodlení nastalo převážně v důsledku omezení plynoucího z mimořádného opatření při epidemii, které nájemci znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo provozování podnikatelské činnosti. Nikdy nelze vyloučit, že k prodlení mohly dílčím způsobem přispět i jiné méně podstatné skutečnosti. Vliv mimořádných opatření na vznik této situace však musí být základní a dominantní. Musí zde být přitom hodnověrně (*glaubhaft*) dána příčinná souvislost mezi mimořádným opatřením a znemožněním nebo podstatným ztížením provozování podnikatelské činnosti. Nepostačí, pokud nebylo možno provozovat podnikatelskou činnost v prostoru sloužícím podnikání, pokud nemožnost užívat daný prostor měla na celkový výkon podnikatelské činnosti jen zanedbatelný vliv.

Navrhovaná úprava se nijak nedotýká práva pronajímatele ukončit jednostranně nájem z jiných důvodů a také další práv, která mu vznikla v důsledku prodlení nájemce. Pronajímateli tedy zůstává v plném rozsahu právo na zaplacení úroku z prodlení nebo smluvní pokuty, a to i pokud na ně vzniklo právo v době trvání mimořádných opatření, v jejichž důsledku je podnikatelská činnost nájemce znemožněna nebo podstatně ztížena. Vychází se přitom z toho, že navrhovaná úprava stanovuje jen minimální standard ochrany nájemce zaručující po odpadnutí překážky obnovení jeho podnikatelské činnosti. Okruh adresátů úpravy přitom tvoří potenciálně velmi heterogenní skupinu. Na obou stranách mohou stát osoby v různě fakticky i právně silném postavení a obsah jejich vzájemných vztahů může být upraven různým způsobem. Z tohoto důvodu nebyla pro tyto případy shledána jako případná další obecná regulace, která by se dotýkala obsahu právního vztahu a jednotlivých práv (např. plošné omezení plateb souvisejících s prodlením). Poskytnutí případných dalších zvýhodnění nájemce je tedy ponecháno na individuálním jednání stran. V individuálních případech přichází rovněž v úvahu uplatnění obecných korektivů, zejména dobrých mravů.

Nájemci je stanovena povinnost bez zbytečného odkladu osvědčit pronajímateli skutečnosti svědčící o znemožnění nebo podstatném ztížení podnikatelské činnosti v důsledku omezení plynoucích z mimořádného opatření při epidemii. Má se tak stát s přihlédnutím k okolnostem dostatečně určitým a věrohodným způsobem. Nepostačí tedy nezbytně obecné odvolání na přijetí mimořádných opatření omezujících výkon činnosti v určitém odvětví, ale také osvědčení skutečnosti, že se již omezení v konkrétní činnosti nájemce projevily (např. v podobě podstatného poklesu tržeb). U některých odvětví lze však dopad znamenající naprosté znemožnění výkonu činnosti dovozovat i z faktu přijetí určitého mimořádného opatření.

Z pohledu aplikace navrhované úpravy má oznamovací povinnost nájemce především pořádkový charakter. Její případné porušení nicméně představuje protiprávní jednání, s nímž se za splnění ostatních zákonných podmínek může pojít povinnost k náhradě škody. Pro nastoupení účinku suspendace práva na jednostranné ukončení nájmu pronajímatele je však stěžejní splnění předpokladů podle § 3 odst. 1. Ochrana nájemce tedy vzniká již objektivním splněním těchto podmínek, nikoliv až splněním oznamovací povinnosti. Nevyžaduje se, aby k oznámení došlo před případnou výpovědí. S ohledem na širší kontext úpravy skončení nájmu je však třeba, aby k oznámení v případě výpovědi došlo nejpozději ve lhůtě pro vznesení výpovědních námitek (§ 2314 o.z.). Forma oznámení však na rozdíl od námitek předepsána není, a to s ohledem na mimořádnost stávající situace.

Dočasná suspendace jednostranného ukončení nájmu ze strany pronajímatele má poskytnout nájemci dostatečný prostor k obnovení podnikatelské činnosti po skončení mimořádných opatření a dodatečnému splnění pohledávek, které se staly v rozhodném období splatnými. Tím se rozumí jak vlastní povinnost na zaplacení nájemného a služeb souvisejících, tak povinnosti, které nájemci vznikly v důsledku samotného prodlení (např. povinnost zaplatit úrok z prodlení a smluvní pokutu). Tyto povinnosti by měly být splněny do 31. 3. 2022, jinak bude moci pronajímatel nájem vypovědět. Možnost dřívějšího splnění povinností není vyloučena. Případné ujednání o kratší lhůtě pro dodatečné splnění však nebude mít právní účinky a pronajímatel se jej nebude moci dovolávat. Tím má být omezen výskyt možných dalších sporů a zvýšena celková předvídatelnost úpravy pro všechny zúčastněné. Mohou se přesto vyskytnout i případy, kdy by bylo neproporcionální vyčkávat na možné splnění povinností v pevně stanovené lhůtě. Jedná se o případy, kdy nájemce prohlásí, že povinnosti ani v této lhůtě nesplní, nebo stane-li se to jinak nepochybným (např. bude na jeho majetek prohlášen konkurs). V těchto případech by měl mít výjimečně pronajímatel možnost nájem vypovědět i před uplynutím dodatečné lhůty ke splnění povinností.

K § 4

Navrhovaným ustanovením se má předcházet případům, v nichž by mohlo být uplatnění omezení podle zákona vůči pronajímateli zjevně nepřiměřené. Tyto případy mohou být relevantní především poté, co pomínula mimořádná opatření a prostor sloužící k podnikání může být opět plně využíván (ať již nájemcem, či jinou osobou). Z tohoto důvodu se navrhuje založit pronajímateli výjimečnou možnost domáhat se zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu nadále snášel. Toto právo by měl uplatňovat primárně vůči nájemci, s nímž by z tohoto důvodu měl mít možnost dohodnout se na jeho skončení. Nedohodnou-li se strany, bude moci pronajímatel toto právo uplatnit u soudu. Případné rozhodnutí soudu by mělo mít konstitutivní povahu.

K § 5

Z důležitých důvodů spočívajících v nezbytnosti zajistit ochranu nájemců prostor sloužících podnikání se navrhuje stanovit účinnost navrhovaného zákona již dnem vyhlášení.