

Vydávání protiepidemických opatření mimo nouzový stav

JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.

(10. února 2021, pracovní verze – neprošlo korekturou)

Významnou otázkou související s hlasováním Sněmovny o prodloužení nouzového stavu je, zda protiepidemická opatření mohou pokračovat i po jeho případném skončení, případně která. Tvzení, že by po skončení nouzového stavu nebylo možno vydávat vůbec žádná opatření, je objektivně nesprávné; resortní předpisy zdravotnictví či obrany umožňují vydávat poměrně širokou škálu opatření. Na rozdíl od režimu nouzového stavu by ale jednotlivé úřady, zejména ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice, musely pečlivě zvážit, do kterých práv a svobod zasáhnou, zda se takové zásahy obsahově vejdou pod jejich zákonné kompetence a zda je umí racionálně zdůvodnit. U takto vydávaných opatření je totiž zásadně možný jejich přezkum správními soudy. Následující text podává výčet vybraných ustanovení zákonů, která mimo režim nouzového stavu vymezují kompetence k vydávání opatření.

Zákon o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ)

Izolace a karantény

Zákon o ochraně veřejného zdraví 258/2000 Sb. obsahuje hlavu III, „předcházení vzniku a šíření infekčních omezení“ (§ 45 a násl.), ve které se na současný stav vztahuje zejména díl 3, „Postup při zjištění výskytu infekčního onemocnění“ (§ 62 a násl.), kde jsou popsány činnosti pro zjištění onemocnění a předcházení jejich šíření, včetně povinností fyzických a právnických osob. Protiepidemická opatření zde uvedená zahrnují mj. **izolace a karantény**, které lze **ukládat i mimo režim nouzového stavu** a v praxi se tak po léta děje v případech „běžných“ infekcí. Nadto je možno využít pravomoci dle § 69 odst. 1) písm. h) ZOVZ vyčlenit objektu v majetku státu, kraje nebo obce k izolaci fyzických osob nebo jejich karanténě.

Opatření při vstupu do ČR (§ 68 ZOVZ)

V § 68 stanoví zákon 258/2000 Sb. pravidla pro provádění **opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí**. Podle tohoto ustanovení je možno uložit fyzickým osobám předkládání potvrzení o očkování a činit opatření na hranicích. K jejich vydávání je příslušné Ministerstvo zdravotnictví. Již v současnosti jsou tato opatření činěna (vládní „**Opatření při vstupu do České republiky**“), a to postupem podle zákona 258/2000 Sb., nikoliv podle Krizového zákona 240/2000 Sb. Na tato opatření **nebude mít proto případné ukončení nouzového stavu žádný vliv**.

Omezení kontaktů (§ 69 odst. 1) písm. b) ZOVZ)

Ustanovení § 69 odst. 1) písm. b) výslovně umožňuje vydávat Ministerstvu zdravotnictví, respektive i Krajským hygienickým stanicím, *„zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu“*

Toto ustanovení je co do výčtu omezitelných aktivit velmi široké, nadto se jedná o příkladný, nikoliv taxativní výčet. S vědomím limitací, které popisují níže, je tedy možno prostřednictvím opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví **i mimo nouzový stav**:

- **Omezit či zakázat provoz hotelů, ubytoven, restaurací a barů.**
- **Zakázat či omezit cestování z určitých oblastí a dopravu mezi některými oblastmi**
- **Zakázat či omezit konání slavností, divadelních a filmových představení**
- **Zakázat či omezit sportovní a jiná shromáždění a trhy**
- **Uzavřít či omezit provoz zdravotnických zařízení jednodenní a lůžkové péče**
- **Uzavřít či omezit provoz zařízení sociálních služeb**
- **Uzavřít či omezit provoz škol a školských zařízení**

Již v současnosti se podle tohoto ustanovení postupuje například při **regulaci návštěv v nemocnicích**. Zde ostatně poukazují na to, že tento zákaz není nutný, neboť možnost regulovat návštěvy je i bez intervence ministerstva umožněna poskytovateli zdravotních služeb vydáním vnitřního řádu dle zákona 372/2011 Sb. o zdravotních službách, zohledňujícího proporčně zájmy pacientů na umožnění návštěv i zájmy ostatních pacientů a personálu na ochraně zdraví.

Vyčlenění lůžek (§ 69 odst. 1) písm. d) ZOVZ)

Ustanovení § 69 odst. 1) písm. d) výslovně umožňuje Ministerstvu zdravotnictví či KHS vydat „*příkaz k vyčlenění lůžek ve zdravotnických zařízeních*“, jako tomu dnes je v případě poskytovatelů akutní lůžkové péče pro péči o pacienty s nemocí COVID-19. Tento postup **nevyžaduje režim nouzového stavu**.

Roušky a „jiné zákazy a omezení“ (§ 69 odst. 1) písm. i) ZOVZ)

Ustanovení § 69 odst. 1) písm. i) umožňuje Ministerstvu zdravotnictví či KHS vydat i jiný „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“, než výslovně uvádějí jiné body tohoto odstavce. Jde o zbytkové ustanovení, které je radno příliš nezneužívat. Právě příliš široké, až účelové nadužívání tohoto ustanovení vedlo na jaře ke zrušení opatření o volném pohybu a maloobchodu Městským soudem v Praze.

Při používání tohoto ustanovení by mělo Ministerstvo zdravotnictví vážit, zda nejde o opatření nepřiměřeně razantní a současně plošná. Případy použití tohoto ustanovení je nutno hodnotit případ od případu.

Ze soudní praxe víme, že dle tohoto ustanovení **je přípustné vydávat pravidla o nošení roušek**; tato pravidla se stala předmětem přezkumu Městského soudu v Praze, kde bylo zákonné zmocnění Ministerstva shledáno dostačujícím (soud kritizoval nedostatek odůvodnění těchto povinností, což je odlišná otázka). Pravidla pro nošení roušek jsou podle tohoto ustanovení vydávána i nyní v nouzovém stavu.

Naopak před Městským soudem v Praze **neobstála opatření** vydaná podle tohoto ustanovení, kterými se Ministerstvo zdravotnictví pokusilo **plošně zakázat činnost provozoven maloobchodu a služeb** (pouze se stanovenými výjimkami pro provozovny, které otevřeny být mohou). Stejně tak **neobstála opatření o zákazu vycházení**, uložená plošně na území celé republiky (opět pouze s úzkými výjimkami). Lze předpokládat, že kdyby se podobná omezení pokusilo Ministerstvo zdravotnictví vydat znovu, mimo režim nouzového stavu, byla by opět soudem zrušena.

Předběžně je možno konstatovat, že vydávání plošných a razantních opatření formy obecných zákazů vycházení, maloobchodu a služeb „přes zbytkové písmeno i)“ nelze doporučit. Podle mého názoru by neobstál například všeobecný zákaz nočního vycházení od 21:00 do 5:00, nebo všeobecný zákaz provozu malých obchodů či sportovišť. **Vhodnějším postupem by bylo omezení zákazů na konkrétně, precizně vymezené situace, například podniky či sportoviště se zdůvodněným epidemickým rizikem**. I zde by ovšem bylo vhodné využít „výslovné“ pravomoci uvedené v § 69 odst. 1) písm. b).

Postup Ministerstva zdravotnictví a hygienických stanic (§ 80 a § 82)

Po organizační stránce upravuje pravomoci **Ministerstva zdravotnictví § 80 ZOVZ**, který mu umožňuje mimo jiné

- koordinovat činnost Krajských hygienických stanic (a to i bez přijetí zákona „o centralizaci hygien“, který byl navržen, ale neschválen)
- nařizovat výše uvedená mimořádná opatření při epidemii
- stanovit ochranná opatření před zavlečením infekčních onemocnění, například zákaz letů do určitých států
- zajišťovat a koordinovat zpracování Pandemického plánu ČR a Pandemického plánu zdravotnictví

Krajské hygienické stanice mají stanovenou svoji vlastní sadu nástrojů proti epidemii v § 82 ZOVZ pro svá vymezená území, například rozhodovat o opatřeních k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, nebo nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, případně využívat kompetenci vydávat při epidemii právní předpisy v oblasti ochrany veřejného zdraví dle § 85 ZOVZ. **Výhodou postupu „přes KHS“ je to, že se personálně jedná o odborníky na oblast veřejného zdraví, alespoň teoreticky chráněné služebními předpisy před politickými či obchodními vlivy.**

Poznámky k vydávání a formulaci opatření, omezení a zákazů

Výše uvedený text se zabývá **kompetencemi** Ministerstva zdravotnictví vydat zákazy či omezení. Kompetence daná zákonem je však jen první krok, který musí být naplněn, aby opatření obstálo u soudu. Pokud opatření obstojí v kompetenčním testu, musí ještě postupně obstát v následujícím:

- Každé omezení či zákaz musí být **konkrétně zdůvodněno**. Tento požadavek vyplývá z obecných pravidel správního řádu a byl opakovaně soudy konstatován, mj. i v případě „roušky“.
- Opatření nesmí být **nedůvodně diskriminační**, nemělo by tedy zejména povolovat činnosti epidemicky vysoce rizikové při současném zákazu činností epidemicky banálních; míra epidemického rizika musí vyplývat z vědeckých poznatků uvedených v dostatečně precizním odůvodnění.
- Opatření nesmí být **zmatečné nebo nesrozumitelné**; častým problémem dosavadních opatření byla jejich vnitřní rozpornost, ztížená ještě tím, že z chybějícího či jen obecného odůvodnění nebylo možno rozpoznat, co chtěl regulátor vlastně zakázat či povolit
- Opatření musí být **účinné** vzhledem ke sledovanému cíli; důkaz či alespoň důvodný předpoklad účinku by měl být též obsahem odůvodnění.
- A konečně, opatření musí být **proporční**, tedy škody, kterým má zabránit, musí podstatně převyšovat ztráty a újmy opatřením vyvolané. Zde je v odůvodnění nutno přesně zdůvodnit a doložit předpokládaný přínos, ale také přesně a pravdivě vyčíslit ekonomické ztráty, rozsah zásahů do práv a svobod, včetně případných negativních dopadů opatření na veřejné zdraví. Zde považují za vhodné zohlednit definici zdraví dle WHO, podle které je zdraví „stav úplné tělesné, duševní a sociální pohody, nejen nepřítomnost nemoci nebo vady“. Vzhledem k enormním dopadům zejména opatření typu „lockdown“ na širokou populaci by přínosy takových opatření měly být prokazatelně významné a pravděpodobné, ne pouze hypotetické.

Samotná kompetence dle zákona nestačí, pokud opatření neobstojí ve všech dalších stupních uvedených v tomto výčtu. To by mělo platit **shodně pro zákazy a omezení v nouzovém stavu i mimo nouzový stav**. Protože však opatření mimo nouzový stav budou zpravidla přezkoumatelná správními soudy, nejen soudem ústavním, výrazně vzroste reálná pravděpodobnost jejich napadení, a tedy i potřeba, aby byly díky své kvalitě schopny v tomto přezkumu obstát.

Možnosti využití Armády ČR dle zákona 219/1999 Sb. o ozbrojených silách

§ 14 zákona 219/1999 Sb. uvádí, že armádu lze použít mimo jiné k **záchranným pracím při** pohromách nebo při **jiných závažných situacích ohrožujících životy, zdraví, značné majetkové hodnoty** nebo životní prostředí nebo k likvidaci následků pohromy. Postup pro to je uveden v § 15 a násl. téhož zákona, který stanoví, že použití armády k záchranným pracím a k likvidaci následků pohromy je dočasné organizované nasazení vojenských útvarů a vojenských zařízení s potřebným vojenským materiálem pod velením příslušného velitele nebo náčelníka, k němuž dochází, pokud příslušné správní úřady, **orgány územní samosprávy** nebo požární ochrana **nemohou zajistit záchranné práce nebo likvidaci následků pohromy vlastními silami**. § 16 stanoví, že použití armády k záchranným pracím **mohou vyžadovat hejtmani krajů a starostové obcí**, v jejichž obvodu došlo k pohromě, **u náčelníka Generálního štábu**, který rozhoduje o jejím nasazení. Je-li ohrožena podstatná část území České republiky, **rozhoduje o použití armády k záchranným pracím při pohromě vláda na návrh ministra vnitra**.

Ačkoliv tento zákon patrně nepočítal přímo se situacemi typu epidemie COVID-19, lze dle mého názoru bez nepřiměřeně extenzivního výkladu dovodit, že **pomoci armády lze využít i mimo režim nouzového stavu**. Klíčovou roli v rozhodování o pomoci starostům a hejtmanům zde bude zpravidla hrát náčelník Generálního štábu, kromě situace celorepublikového ohrožení, kdy tato kompetence přechází na vládu. Tato možnost je dána i **mimo režim nouzového stavu**.

Možnosti využití Hasičského záchranného sboru dle zákona 320/2015 Sb.

Zákon o Hasičském záchranném sboru ČR 320/2015 Sb. uvádí v § 3 odst. 1), že Hasičský záchranný sbor plní mimořádně i úkoly, jejichž **splnění je nezbytné v zájmu ochrany života nebo zdraví obyvatel, životního prostředí, zvířat nebo majetku**, pokud toto plnění nenáleží jinému orgánu veřejné správy nebo **plnění takového úkolu orgánem veřejné správy není za daných podmínek možné** a tento orgán o takové plnění požádá, je k plnění takového úkolu způsobilý, takovým plněním není ohrožena jeho činnost a hrozí nebezpečí z prodlení. Pro účely plnění konkrétního mimořádného úkolu může vláda na návrh ministra vnitra vyčlenit prostředky ze státního rozpočtu.

I zde je možno konstatovat, že sice zákon patrně nepočítal přímo se situacemi typu epidemie COVID-19, možnost pomoci hasičského sboru lze ale dle mého názoru bez nepřiměřeně extenzivního výkladu dovodit i zde, a to i **mimo režim nouzového stavu**.

Opatření, jejichž vydávání a uplatňování by se mimo nouzový stav ztížilo

Nařízení pracovní povinnosti a pracovní výpomoci

V režimu nouzového stavu je možno závazně uložit fyzickým osobám výkon pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci. Může jít například o nasazení mediků z vyšších ročníků lékařských fakult v nemocnicích. Tuto povinnost by mimo režim nouzového stavu **nebylo možné nařídit**.

Nic však nebrání poskytovatelům zdravotních služeb či samosprávám, aby se pokusily zabezpečit potřebné činnosti v nemocnicích **prostřednictvím dobrovolníků**, a to i z řad osob, které zde nyní působí na základě uložené pracovní povinnosti. Možné je též k poskytnutí výpomoci **finančně motivovat občany**, kteří mají zdravotnické vzdělání nebo alespoň zdravotnickou průpravu, případně jsou ochotni se potřebným schopnostem naučit. V některých případech by to bylo dokonce **vhodnější než současný „povinný režim“**, který dle občasných stížností povinných osob koliduje s jejich profesní přípravou, je stanoven nevhodně z hlediska jejich místa bydliště či studia, nebo není vždy dostatečně finančně ohodnocen. K určitému úbytku pracovních sil a současně k navýšení nákladů pro zajištění dostatečně motivačního odměňování by patrně dojít mohlo.

Realizace zjednodušených nákupů léčiv a zdravotnických prostředků

Nouzový stav umožňuje snáze **nakupovat centrálně léčiva a zdravotnické prostředky**, toto usnadnění by **s koncem nouzového stavu zaniklo**. Na druhou stranu, i mimo nouzový stav obsahuje **zákon o zadávání veřejných zakázek** mírnější pravidla pro situace, kdy je potřeba zakázku realizovat urychleně. Nadto, dosavadní zkušenosti s nákupy v nouzovém stavu nedávají vždy plnou důvěru **v transparentnost a korektnost** zvoleného postupu.

Doporučení namísto zákazů

Přes výčet typů opatření uvedených výše, která mohou být vydávána i mimo nouzový stav, bude existovat určité spektrum omezení a zákazů, která bez nouzového stavu možná nebudou. Za předpokladu dostatečně důvěryhodné komunikace ze strany vlády lze však tato omezení **vyhlásit alespoň jako doporučená**. Zkušenosti z počátečních fází epidemie naznačují **vysoký potenciál solidarity mezi občany** (např. šití a distribuce roušek), který byl bohužel dočasně potlačen ztrátou důvěry ve vládní kroky a resultující polarizací společnosti. Soustředit se na **věcnou správnost vládních kroků a jejich správnou komunikaci** (patrně za cenu personálních změn) by mohlo přinést lepší výsledky než hrozba zpřísněnými sankcemi v režimu nouzového stavu, které při masové rezistenci občanů nejsou reálně vymahatelné.

Užší nouzový stav, „pandemický“ zákon

Pro opatření, která vláda vyhodnotí jako naléhavě potřebná, avšak nevejdou se pod žádný ze zákonů platících i mimo nouzový stav, lze zvážit variantu **vyhlášení nouzového stavu s výrazně zúženým spektrem zásahů do svobod**. Režim nouzového stavu a Krizového zákona by tak byl **využit výlučně pro ta opatření, která jinak vydána být nemohou**. Za předpokladu, že by vláda dokázala potřebnost těchto opatření řádně zdůvodnit, lze patrně důvodně počítat se součinností Poslanecké sněmovny. Za vhodné řešení *de lege ferenda* by bylo možno považovat schválení **dočasného „pandemického“ zákona**, který by i mimo nouzový stav umožnil vydávání opatření, ovšem za podmínky čtyř základních kautel – **Parlamentní kontrola, proporčnost a řádné odůvodnění opatření, zajištění kompenzace újem a ztrát, možnost soudního přezkumu**. Takové řešení by bylo technicky možno přijmout v řádu týdnů a zajistilo by dodržení principů demokratického právního státu i efektivní zvládnutí epidemie.