

MŮŽE MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ PŘIJÍMAT KRIZOVÁ OPATŘENÍ V DOBĚ NOUZOVÉHO STAVU?

Ministerstvo zdravotnictví je podle § 10 odst. 1 zákona 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů ústředním orgánem státní správy pro ochranu veřejného zdraví a v této oblasti mu za epidemiologické situace plynou kompetence ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), který je speciální normou upravující mimo jiného právě i postupy pro přijetí opatření v situacích, kdy existuje nebezpečí ohrožení zdraví v důsledku šíření infekčních nemocí. Zabránění šíření infekčního onemocnění spadá pod pojem ochrany veřejného zdraví dle § 2 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Podle § 80 odst. 1 písm. g) a h) zákona o ochraně zdraví:

„g) nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, a rozhoduje o jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu,

h) stanoví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění, a rozhoduje o jejich ukončení.“

Otázkou je, jaký je vzájemný vztah mezi kompetencemi Ministerstva zdravotnictví a kompetencemi Vlády ČR v době nouzového stavu vyhlášeného právě z důvodu ohrožení zdraví obyvatelstva nakažlivou infekční nemocí?

Usnesením vlády České republiky č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky na dobu od 14,00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů, Vláda ČR v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky vyhlásila nouzový stav a současně nařídila pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření, jejichž konkrétní provedení se má stanovit samostatným usnesením vlády (bod I. usnesení o vyhlášení nouzového stavu). Uvedeným usnesením rovněž v bodu II. ukládá:

- 1. předsedovi vlády řídit a koordinovat úkoly podle bodu I.;*
- 2. členům vlády požádat vládu o předchozí souhlas k opatřením souvisejícím s vyhlášeným nouzovým stavem, která člen vlády nebo jím řízené ministerstvo činí v rámci svých pravomocí, a to před jejich uplatněním;*

Usnesení o vyhlášení nouzového stavu tak rozlišuje mezi 1) **krizovými opatřeními**, jejichž provedení stanoví vždy vláda samostatným usnesením vlády, přičemž tyto úkoly má řídit a koordinovat předseda vlády a mezi 2) **opatřeními člena vlády nebo jím řízeného ministerstva souvisejícími s vyhlášením nouzovým stavem vydaným v rámci jejich pravomocí**. K těmto opatřením, odlišným od krizových opatření, je členům vlády uložena povinnost požádat o předchozí souhlas s nimi.

Krizové opatření je legislativně definováno jako „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob“ [§ 2 písm. c) krizového zákona 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých

zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“)]. **Krizovou situací** se přitom dle § 2 písm. b) rozumí „*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“)*“.

Z výše uvedených zákonných definic krizového opatření a krizového stavu lze jednoznačně dovodit, že každé organizační nebo technické opatření, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob, určené k řešení krizové situace – v našem případě nouzového stavu vyhlášeného z důvodu ohrožení zdraví – je krizovým opatřením, a má být proto přijato postupem k tomu určeným, přičemž kompetence provádět krizová opatření byla v usnesení o vyhlášení nouzového stavu svěřena toliko Vládě ČR, jako kolektivnímu orgánu a tato je má stanovit usnesením. Všechna krizová opatření by tak měly být přijímána usnesením vlády.

Nelze opomíjet, že vyhlášením nouzového stavu z důvodu ohrožení zdraví vláda fakticky deklarovala, že kompetence Ministerstva zdravotnictví plynoucí ze zákona o ochraně zdraví při řešení epidemiologické situace nejsou dostatečné pro řešení vzniklé situace a proto musela přikročit k vyhlášení nouzového stavu (jako prostředku *ultima ratio*), který krizovou situaci umožňuje řešit jinými prostředky, a to krizovými opatřeními.

Dne 23. 3. 2020 vláda na tiskové konferenci konané po jejím zasedání oznámila, že mimořádná opatření, jejichž účinnost měla skončit dnem 24. 3. 2020, ponechává v platnosti. Ve skutečnosti tomu ale tak není, účinnost předmětných opatření nebyla změněna (prodloužena). Vládou bylo usnesením č. 279 publikovaným pod č. 126/2020 Sb. toliko vzato na vědomí

„1. *mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1, kterým bylo prodlouženo omezení volného pohybu osob až na výjimky a kterým bylo nařízeno omezení pohybu na veřejně dostupných místech a omezení kontaktů, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod;*

2. *mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-3, kterým bylo prodlouženo nařízení omezeného provozu orgánů veřejné moci a správních orgánů, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.*“

Dále bylo usnesením Vlády ČR č. 280 publikovaným pod č. 127/2020 Sb. vzato na vědomí mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1, kterým byl prodloužen zákaz maloobchodního prodeje a prodeje služeb a některých dalších činností až na výjimky, a to na dobu do dne 1. dubna 2020 do 6:00 hod.

Dle jazykového vyjádření se mělo jednat o prodloužení krizových opatření přijatých ve formě usnesení vlády rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví, což ani s ohledem na vzájemný vztah těchto odlišných forem rozhodnutí není přípustné. V tomto směru zavádějící bylo i vyhlášení členů vlády na tiskové konferenci uskutečněné po zasedání vlády, kde byla široká veřejnost informována o prodloužení původně přijatých krizových opatření.

Ve skutečnosti totiž samotná mimořádná opatření nejsou rozhodnutími prodlužujícími původně přijatá krizová opatření, ale novými rozhodnutími účinnými ode dne 24. března 2020 od 6:00 hod., tj. od momentu kdy původně přijatá krizová opatření pozbyla své účinnosti. I když samotné určení jejich účinnosti je zase problematické, jelikož počátek účinnosti stanoven v samotném textu nařízení pod bodem I. (24. 3. 2020 od 6:00 hod.) je odlišný od určení účinnosti v bodu II., který stanovuje, že mimořádné opatření nabývá účinnosti dnem jeho vydání (vydáno bylo 23. 3. 2020). V této souvislosti též narážíme na problematiku samotné platnosti, která je podmíněna publicitou rozhodnutí. Základním

předpokladem platnosti obecné právní normy je její vyhlášení. Je nepochybné, že mimořádné opatření je zaměřeno na okruh adresátů, který není vymezen konkrétně, ale obecně – předpokládá se obecná závaznost přijatých nařízení, avšak k vyhlášení způsobem určeným pro obecně závazné právní normy (uveřejněním ve Sbírce zákonů) nedošlo.

V důsledku tohoto postupu tedy k základnímu omezení základních práv jednotlivců, nedochází rozhodnutím vlády podle krizového zákona ve formě usnesení, ale „pouze“ mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, kterému tato pravomoc za nouzového stavu (krizové situace) zřejmě nepřísluší. K omezování ústavně zaručených práv jednotlivců obecně platnými zákazy (ne toliko v konkrétních individuálních případech) dochází podzákonnou formou rozhodování ústředního orgánu státní správy, která ani nepředpokládá publikaci v Sbírce zákonů.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví jako forma (s)právního aktu

Spornou je samotná povaha mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví vydaných dne 23. 3. 2020 v souvislosti s řešením krizového stavu z pohledu formy těchto úkonů. Význam pojmu opatření je v správním právu nejednotný. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví lze podřadit pod specifické správněprávní instituty, jejichž následky mají nastupovat v případě nějaké nežádoucí situace ohrožující zájem chráněný příslušnou právní úpravou¹, v posuzovaném kontextu v případě epidemie jako situace ohrožující zdraví obyvatelstva. Povinnosti jimi ukládané, neurčitý okruh subjektů, vůči nimž směřují a s tím související předpokládaná obecná závaznost by zřejmě měly vést k závěru, že se jedná o právní předpis, tato rozhodnutí ale svou formou mají spíše povahu správního rozhodnutí. Nabízí se též otázka, jestli nejsou opatření obecné povahy.

Teorie vymezuje opatření obecné povahy jako úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmu blíže neurčeného okruhu osob, přičemž se jedná o zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Správní řád nedefinuje opatření obecné povahy, obsahuje pouze jeho negativní vymezení, když v § 171 stanoví, že se nejedná o právní předpis ani rozhodnutí.²

Opatření obecné povahy je s ohledem na vývoj judikatury chápáno v materiálním pojetí (ustoupilo se od formálního pojetí vyžadujícího, aby konkrétní právní předpis, podle kterého bylo opatření vydáno jej za „opatření obecné povahy“ výslovně označoval. Postačuje, pokud předmětný akt správního orgánu podle skutečného obsahu naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 2088/07; 36/2011 Sb. n. u. US). Nelze přitom též opomíjet subsidiární povahu takového materiálního pojetí, proto k němu lze přistoupit toliko v případě, že konkrétní právní předpis, na základě kterého je správní akt vydán nestanovuje výslovně, že má mít formu správního rozhodnutí nebo právního předpisu. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravní prostředek (§ 173 odst. 2 správního řádu) a povinnost jím určenou (v rozsahu určeném v mezích zákona) lze vymáhat toliko tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena (§ 173 odst. 3 správního řádu).

Zákon o ochraně zdraví v případě rozhodování o mimořádných opatřeních podle § 69 výslovně neurčuje podobu správního aktu orgánu ochrany zdraví, ale s poukazem na ustanovení § 69 odst. 2

¹ STAŠA, J. Nad významy termínu „opatření“ v předpisech správního práva. Právní rozhledy, roč. 2017, č. 22, s. 22/2017, s. 780.

² Srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 900.

zákona o ochraně zdraví, které předpokládá možnost obrany podáním opravného prostředku (i když bez odkladného účinku) je možné dovodit, že mimořádná opatření podle § 69 zákona o ochraně zdraví by měla být přijímána ve formě rozhodnutí, jako individuálního správního aktu a obsahovat všechny náležitosti pro tuto formu rozhodování určeny. Tomu by ale mělo odpovídat i určení rozsahu povinností, které by neměly mít obecnou závaznost, ale vztahovat se toliko ke konkrétně vymezenému okruhu adresátů. Dle § 67 odst. 1 správního řádu „*rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá...*“ Jedná se o individuální správní akt vztahující se k individuálně určené osobě nebo skupině osob, nelze jím tedy ukládat obecně závazné povinnosti, které se mají dodržovat na celém území státu, jak tomu je např. v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1, které „*zakazuje volný pohyb osob na území celé České republiky s výjimkou...*“.

Z formulace předmětného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví tedy lze dovodit, že toto by mělo být obecně závazné, a až na výjimky zakazovat volný pohyb osob na území celé České republiky. Možnost zásahu do práva pohybu ze strany veřejné moci, tj. oprávněnost takového postupu, je ale limitována (legitimita sledovaného cíle, legality, nevyhnutelnost omezení práva v demokratické společnosti). Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ale nesplňuje ani jenom základní formální předpoklad, jakým je forma právního aktu omezujícího ústavně zaručené právo. K tomu lze z hlediska formy přistoupit toliko obecně závazným právním předpisem na zákonné úrovni, nebo individuálním rozhodnutím soudu, vydaným na základě zákona. Mimořádné opatření ministra zdravotnictví zásadním způsobem omezující volný pohyb osob a jejich sociální kontakty takovouto formou právního aktu není.

Právě vyhlášení nouzového stavu a specifika přijímání krizových opatření za krizové situace přijímány v režimu § 6 krizového zákona, u kterých se dle § 8 krizového zákona předpokládá vyhlášení stejné jako u zákona, tj. ve Sbírce zákonů, za současného zveřejnění v hromadných informačních prostředcích, představuje specifickou situaci, kdy omezení základních práv jednotlivce, ke kterému nedochází rozhodnutím soudu v konkrétním případě ani zákonem, představuje specifický způsob splnění požadavku legality, jako jednoho z limitů pro omezení ústavně zaručených práv ze strany veřejné moci.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, jímž se zakazuje volný pohyb osob na území České republiky, není krizovým opatřením přijatým podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, které je oprávněna přijat toliko vláda (samotná skutečnost, že vláda mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví „vzala na vědomí“ podle mého není dostatečné, toto nemůže nahradit zákonem svěřenou kompetenci nařídit omezení pohybu osob za krizového stavu toliko vládě) a které má být vyhlášeno způsobem stanoveným pro zákon, tj. ve Sbírce zákonů. Z uvedeného lze dovodit, že k omezení práva pohybu na území České republiky nedochází ústavně konformním způsobem.

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví přijatá dne 23. 3. 2020 je nutno podle mého posuzovat individuálně, ve vztahu k splnění předpokladů pro jejich přijetí s ohledem na oblast, kterou upravuje a okruh adresátů, jímž jsou povinnosti stanoveny. Pokud se ale v jednotlivém případě týkají kteréhokoli oprávnění vlády, upraveného v § 6 krizového zákona, který umožňuje vládě 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, nebo realizovat další oprávnění dle § 6 krizového zákona, kompetence Ministerstva zdravotnictví rozhodnout o těchto omezeních ve vztahu k neurčitému okruhu adresátu není dána. Takovéto obecně závazné nařízení přísluší toliko vládě, a to tak na základě § 6 krizového zákona, jako i samotného usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2), kterým si tuto pravomoc vyhradila.

Není zřejmé, proč veřejná moc přistoupila k výše naznačenému spornému postupu přijímání opatření v době nouzového stavu mimo režimu krizového zákona, ve věcech, které z materiálního hlediska jednoznačně lze subsumovat pod nařízení podle § 6 krizového zákona. Nabízí se úvaha o možných rozdílných důsledcích krizového opatření přijatého podle krizového zákona a mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně zdraví ve dvou oblastech, a to:

1. Zákonná možnost požádat Policii o součinnost při samotné realizaci mimořádných opatření podle § 69 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Úkoly Policie jsou totiž v krizovém zákoně vymezeny odlišně.
2. Snaha vyhnout se odpovědnostním nárokům na náhradu škody, které jsou upraveny krizovým zákonem.

K součinnosti Policie ČR

Zákon o ochraně veřejného zdraví umožňuje orgánu ochrany veřejného zdraví v § 69 odst. 2 možnost požádat při realizaci mimořádných opatření o součinnost Policii ČR. Oprávnění Policie nejsou blíže specifikovány, ale lze dovodit, že Policie bude v rámci svých pravomocí plynoucích ji ze zákona o Policii ČR vykonat vše nezbytné k realizaci povinností plynoucích z mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví.

Krizový zákon stanovuje specifické povinnosti Policii ČR pouze v rámci úpravy pravomocí orgánů krizového řízení, když jí v obecné rovině svěřuje zajištění připravenosti k řešení krizových situací spojených s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem na území kraje, k čemuž je oprávněna vyžadovat od hasičského záchranného sboru kraje údaje, které tento shromažďuje za účelem přípravy krizové situace (§ 16 krizového zákona). Konkrétní úkoly při realizaci krizových opatření krizový zákon Policii ČR nesvěřuje.

K otázce náhrady škody

Zákon o ochraně zdraví na rozdíl od krizového zákona neobsahuje zvláštní úpravu náhrady škody způsobené v důsledku krizových opatření. Pouze v ustanovení § 97 zákona o ochraně zdraví stanovuje, že „náklady vzniklé plněním povinností v ochraně veřejného zdraví nese osoba, které je povinnost uložena, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpisy nestanoví jinak“. Nejedná se tedy o úpravu odpovědnosti za škodu, ale toliko jednoho z vícera možných škodových nároků, kterým jsou náklady vzniklé plněním uložených povinností (skutečná škoda nikoliv ušlý zisk), přičemž jejich náhradu výslovně vylučuje, pokud není stanoveno jinak. Co se týče „zvláštního zákona“, důvodová zpráva odkazuje např. na zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění

některých souvisejících zákonů, který ale zde není relevantní. Otázkou zůstává, jestli tímto zvláštním zákonem může být krizový zákon.

Krizový zákon povinnost státu nahradit škodu vzniklou v důsledku státem přijatých krizových opatření obsahuje (k předpokladům odpovědnosti státu je zpracovaná samostatná analýza). Ve vztahu k vydaným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně zdraví tak bude relevantní posouzení, jestli i při škodě vzniklé v důsledku těchto mimořádných opatření mimo režim krizového zákona, bude možné dovolávat se odpovědnosti za škodu přímo podle krizového zákona.

Usnesením vlády č. 194/2020 ze dne 12. 3. 2020 byl vyhlášen pro území ČR nouzový stav z důvodu „ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky“. Vláda tak doznala, že došlo k naplnění podmínek stanovených v čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. Jeho čl. 6 přitom v podrobnostech odkazuje na zákon, kterým je právě krizový zákon, který stanovuje konkrétní podoby povinností, které je možné ukládat, a opatření, která je možné přijímat.

Dle §1 odst. 1 krizového zákona: „*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.*“ Pokud tedy došlo ke krizové situaci (a tou je dle §2 písm. b) krizového zákona „jiné nebezpečí“ spočívající v „ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky“) a byl vyhlášen krizový stav (stav nouze), mělo být při řešení této krizové situace postupováno dle krizového zákona. Tomuto názoru ostatně nasvědčuje i definice krizových opatření obsažená v §2 písm. c) krizového zákona.

Podíváme-li se na odůvodnění mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020, uvádí se v nich: „*k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2*“. Byť je použita trochu jiná textace než u odůvodnění vyhlášení stavu nouze, smysl a význam je totožný, a lze dovodit, že Ministerstvo zdravotnictví svými opatřeními přímo řeší krizovou situaci, kvůli které byl vyhlášen nouzový stav. Tato domněnka je vlastně jistotou, neboť způsob řešení je totožný se způsobem, jakým krizovou situaci před týdnem řešila vláda (použitím krizového opatření).

Vzhledem k uvedenému by mohlo/mělo být možné požadovat náhradu škody dle krizového zákona i v souvislosti s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví.