

Postup Ministerstva zdravotnictví, KHS a hejtmanů při skončení nouzového stavu

JUDr. Ondřej Dostál, Ph.D., LL.M.

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

11. února došlo v PSP ČR k hlasování, kterým nebyl prodloužen nouzový stav. Následující dokument shrnuje, jakou právní odpovědnost za následující postup a jaké zákonné kompetence mají Ministerstvo zdravotnictví, Krajské hygienické stanice a hejtmani krajů. Stanovisko navazuje na dřívější dokument „Vydávání protiepidemických opatření mimo nouzový stav“ (<https://www.zdravopravo.cz/analyzy-a-komentare/zruseni-nouzoveho-stavu-a-protiepidemicka-opatreni/>)

Stručné shrnutí

Korektním zákonným postupem hejtmanů je vyzvat Ministerstvo zdravotnictví ČR a KHS ke sdělení, jaká opatření dle Zákona o ochraně veřejného zdraví plánují vydat s účinností od 15.2.2021.

V návaznosti na to je nutno vyhodnotit, zda jsou tato opatření dostatečná:

- **Pokud ano, nejsou zapotřebí žádné další kroky.**
- **Pokud ne, přichází v úvahu vyhlášení stavu nebezpečí dle § 3 Krizového zákona; v tomto režimu je možno regulovat např. pracovní povinnosti a výpomoci; avšak rozsáhlá omezení volného pohybu se nacházejí mimo kompetence samospráv, je k nim příslušný stát.**
- **V krajním případě je možno požádat vládu dle Krizového zákona o vyhlášení nouzového stavu, tento krok je však vláda povinna provést i spontánně; pokud by konkrétní hejtman tento úkon učinil, je povinen v žádosti uvést, která konkrétní práva a svobody navrhuje vládě omezit, a každé z omezení dostatečně odůvodnit.**

Obecně platí, že řízení státu v epidemii je především povinností a odpovědností státní moci (zejména moci výkonné, konkrétně resortu zdravotnictví), nikoliv krajských samospráv. Za případné negativní důsledky chybného řízení odpovídá proto vláda a resort zdravotnictví, nikoliv samosprávy.

Odpovědnost za protiepidemická opatření

Odpovědnost resortu zdravotnictví

Primární odpovědnost za vydávání protiepidemických opatření mimo nouzový stav nese **resort zdravotnictví**, konkrétně **Ministerstvo zdravotnictví** a **Krajské hygienické stanice**. To vyplývá ze zákona 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ), hlavy III., zejména § 69, § 80, § 82 a § 94a, podrobně k výčtu možných kroků MZČR a KHS viz Přílohu.

V současné situaci pandemie jsou Ministerstvo zdravotnictví a KHS **povinny konat**, a to **i bez výzvy**, a to tak, že využijí všech svých zákonných kompetencí k **vydání mimořádných opatření pro zvládnutí epidemie**. Pokud by ministr zdravotnictví nekonal, vystavuje se **politické i právní odpovědnosti**.

Odpovědnost vlády

Za předpokladu, že by tato opatření ani ve svém celku nepostačovala, je povinností **vlády** reagovat vyhlášením **nouzového stavu**, a to **i bez výzvy**. Nikoliv však v podobě bezbřehého a vágního vymezení zásahů do základních práv a svobod, které bylo důvodně odmítnuto Sněmovnou, nýbrž v podobě **cíleného a konkrétního** vyhlášení nouzového stavu, pouze v rozsahu potřebném pro účely vydání těch opatření, která jsou nezbytná a pro které nemá ministr zdravotnictví zákonnou kompetenci (existují-li taková).

Odpovědnost krajských hejtmanů

Odpovědnost **krajských hejtmanů** je za dané situace jen **omezená a sekundární**. Názor, že „*hejtmani po zrušení nouzového stavu odpovídají za protiepidemická opatření*“ považují za věcně i právně nesprávný. Rozsah opatření, která mohou vydat v režimu „stavu nebezpečí“ (§ 3 Krizového zákona 240/2000 Sb.), je ve vztahu k současné epidemii jen úzký; **řízení protiepidemických opatření za daného stavu náleží výkonné moci státu, nikoliv samosprávám.**

Postup hejtmanů a časový rámec

Poslanecká sněmovna rozhodla o neprodloužení nouzového stavu ve čtvrtek 11.2.2020 večer. Nouzový stav skončí ke dni 14.2.2020. V následujících **třech dnech** je proto **nutno postavit najisto**, jaká opatření budou platit od pondělka 15.2.2020 a kdo odpovídá za jejich vydání. A to již proto, aby mohli hejtmani informovat občany na svém území o tom, co bude od 15.2.2020 platit.

Prvním krokem hejtmana kraje, který by měl být učiněn bezodkladně, je výzva Ministerstvu zdravotnictví k vydání opatření, která jsou v rámci kraje hodnocena jako potřebná. Ministerstvo by mělo v reakci na tuto výzvu neprodleně sdělit, která konkrétní mimořádná opatření dle zákona 258/2000 Sb. s účinností od 15.2.2020 vydá pro území celého státu či území kraje. **Současně s tím** by se hejtman kraje měl obrátit na příslušnou KHS s dotazem, jaká případná další opatření vydá dle zákona 258/2000 Sb. pro svůj správní obvod.

Teprve **po odpovědi na tuto výzvu**, či její **prokazatelné absenci**, je možno přistoupit k vyhlášení stavu nebezpečí dle Krizového zákona, neboť § 3 odst. 1) KriZ stanoví: „*Stav nebezpečí se jako bezodkladné opatření může vyhlásit, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury.*“ Vyhlášení stavu nebezpečí hejtmanem kraje dle KriZ za účelem vydání opatření, která spadají do výčtu kompetencí MZČR a KHS dle ZOVZ (zejm. § 69 odst. 1) písm. b), namátkou regulace provozu škol, divadel, sportovišť či obchodů...) **by bylo postupem přípustným jen výjimečně**, pokud by tyto „správní orgány“ ve smyslu § 3 odst. 1) ZOVZ deklarovaly, že **nebudou konat**, a to ani v přiměřené lhůtě od momentu, kdy k tomu byly vyzvány (během pátku 12.2.2020).

Pokud by hejtman kraje **postupu MZČR nevyčkal**, mohla by nastat nežádoucí situace, kdy by **vedle sebe existovaly opatření podobného druhu** vydané Ministerstvem zdravotnictví celostátně dle § 69 a § 80 ZOVZ a hejtmanem kraje lokálně dle § 14 KriZ. V případě jejich vzájemného rozporu by bylo obtížné dovodit, které platí a které ne, a situace by patrně vedla k napadení postupu hejtmana kraje před soudy, právě pro jeho předčasnost, v rozporu s § 3 odst. 1) KriZ.

Teprve v situaci, kdy by **MZČR ani KHS nekonaly**, by byl na místě **druhý krok**, kterým by mohl být postup hejtmana spočívající ve

- Vyhlášení **stavu nebezpečí**, a to pro ohrožení životů a zdraví, a **současnou nečinnost či nemožnost konání správních orgánů** k tomu příslušných, případně
- Žádost vládě o vyhlášení **nouzového stavu**, a to s vymezením konkrétních zásahů do základních práv a svobod, které považuje hejtman za potřebné; toto převezme vláda ČR do svého usnesení o vyhlášení nouzového stavu (§ 3 odst. 5) KriZ: „*Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu.*“ Tento krok je však vláda povinna provést i spontánně, neboť situace je jí známa i bez výzvy hejtmana.

Rozlišujícím znakem pro tento postup je § 3 odst. 1) KriZ, tedy zda intenzita hrozby dosahuje „značného rozsahu“; pokud ne, je dle KriZ vhodným postupem stav nebezpečí (§ 3 odst. 1) KriZ), pokud ano, je vhodným postupem žádost o vyhlášení nouzového stavu (§ 3 odst. 5) KriZ). **Žádost hejtmana**

adresovaná vládě o vyhlášení nouzového stavu je krajním krokem po vyčerpání ostatních možností; pokud by konkrétní hejtman tento úkon učinil, je povinen v žádosti uvést, kteřá konkrétní práva a svobody navrhuje vládě omezit, a každé z omezení dostatečně odůvodnit.

Bez ohledu na výše uvedené je možno, aby hejtman kraje vyhlásil **stav nebezpečí v omezeném rozsahu** pro ty potřeby, které jiný správní orgán zajistit nemůže; jedná se například o možnost nařizovat **pracovní povinnost či výpomoc**.

Pro úplnost uvádím, že výše uvedený postup a jeho výsledky, zejména rozsah opatření, která vydalo nebo plánuje vydat MZČR či KHS a není zde tedy potřeba, aby je hejtman kraje vydával v režimu KriZ, by měla být součástí **odůvodnění** úkonů hejtmana.

Zhodnocení dokumentů přijatých od krajů

Předčasnost

Jakkoliv hodnotím kladně připravenost krajů proaktivně jednat, vyhlášení stavu ohrožení považuji za **předčasné**, dokud nebylo postaveno najisto, **jaká opatření vydají správní orgány resortu zdravotnictví**, tedy MZČR a místně příslušná KHS, dle ZOVZ. Bez této informace není možno zhodnotit a řádně zdůvodnit, zda jsou navržená opatření hejtmana kraje zákonná a potřebná.

Stejně tak hodnotím **jako předčasnou** žádost směřovanou k vládě ČR o vyhlášení nouzového stavu. Pokud by MZČR a KHS vydaly dostatečná opatření, není taková žádost důvodná.

Rozsah opatření

§ 14 odst. 4) KriZ opravňuje hejtmana kraje nařídít „*zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezeném místě nebo území.*“ Toto zmocnění hodnotím jako relativně úzké. Doporučuji zvážit zejména opatření týkající se regulace volného pohybu, například zákaz nočního i denního vycházení, pobytu na veřejných místech nebo ve školách. Vhodným postupem pro regulaci styku osob nakažených nebo podezřelých z nákazy je postup MZČR dle ZOVZ, zejména § 69 odst. 1) písm. b).