



Filip Křepelka,
David Hejč, Michal Janovec (eds.)

COFOLA 2022

část 5

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

COFOLA 2022

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců

Část 5

Filip Křepelka, David Hejč, Michal Janovec (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2022

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2022“ MUNI/B/1577/2021 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2022.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2022 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0162-9 (online ; pdf)

Recenzenti

- JUDr. David Hejč, Ph.D.
- doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.
- doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.
- Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Odborní garanti

- JUDr. David Hejč, Ph.D.
- doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.

Organizační výbor konference

- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- JUDr. Marika Zahradníčková
- Mgr. David Texl
- Mgr. Vendula Vymazalová
- Mgr. Michaela Trtková

OBSAH

Odpovědnost a opatření moci výkonné při pandemii

K právní formě a soudnímu přezkumu nařízení izolace a karantény krajskou hygienickou stanicí	10
<i>Sára Hrubešová, Denisa Skládalová</i>	
Vývoj MOP COVID-19 a krizového ošetrového od března 2020 do července 2021	33
<i>Iva Kouřilová</i>	
Odpovědnost moci výkonné za pandemická opatření v kontextu ústavních systémů odpovědnosti	61
<i>Ondřej Lípka</i>	
Opatření sociálních sítí v době pandemie COVID-19	74
<i>Barbora Nevřivová</i>	
Tvorba pandemických opatření v České republice optikou Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením	89
<i>Miriám Rožehnalová</i>	
Některé aspekty odškodňování v důsledku zrušených opatření COVID-19	114
<i>Nikolaj Zakrečničnyj</i>	

ODPOVĚDNOST A OPATŘENÍ MOCI VÝKONNÉ PŘI PANDEMII

K PRÁVNÍ FORMĚ A SOUDNÍMU PŘEZKUMU NAŘÍZENÍ IZOLACE A KARANTÉNY KRAJSKOU HYGIENICKOU STANICÍ

Sára Hruběšová, Denisa Skládalová¹

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Novelizace tzv. pandemického zákona (zákon č. 94/2021 Sb. ve znění zákona č. 39/2022 Sb.) přinesla mj. zvláštní ustanovení o nařízení izolace nebo karanténního opatření. Orgán ochrany veřejného zdraví nově může učinit oznámení o nařízení izolace (karanténního opatření) k ochraně před onemocněním COVID-19 pomocí prostředku komunikace na dálku – typicky SMS zprávou nebo telefonátem. Jak se tento krok směrem k modernizaci veřejnosprávního působení promítá v právní formě úkonu? Jaké důsledky přináší atypická forma pro ochranu práv adresátů?

Keywords in original language

Izolace; karanténní opatření; právní forma oznámení o nařízení izolace; pandemický zákon; COVID-19.

Abstract

The amendment to the so-called Pandemic Act (Act No. 94/2021 Coll., as amended by Act No. 39/2022 Coll.) introduced, *inter alia*, a special provision for ordering isolation or quarantine measures. The public health authority may now give notice of an isolation order (quarantine measure) to protect against COVID-19 via means of remote communication – typically by SMS or telephone call. How is this move towards modernisation of public administration reflected in the legal form of the act? What are the implications of this atypical form for the protection of the rights of the addressees?

¹ Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky II“ č. MUNI/A/1444/2021 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2022.

Keywords

Isolation; Quarantine Measures; Legal Form of Notification of an Isolation Order; Pandemic Act (Act No. 94/2021 Coll.); COVID-19.

1 Úvod

Právní řád vytváří k zabezpečení ochrany veřejného zdraví systém právních prostředků a opatření. Tvoří jej řada oprávnění a povinností ukládaných fyzickým i právnickým osobám a nastavení kompetencí a pravomocí státních orgánů.² Jedním z takových právních nástrojů jsou opatření podle § 2 odst. 6 a 7 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“ nebo „VeřZdr“). Tento příspěvek se zaměří pouze na část z protiepidemických opatření, k jejichž ukládání jsou orgány ochrany veřejného zdraví citovaným zákonem zmocněny – konkrétně na izolaci³ a karanténní opatření.⁴ Úpravu zmíněných nástrojů, které slouží k boji s epidemií, lze nalézt také v zákoně č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“ nebo „PandZ“). Pandemický zákon je ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví zvláštní právní úpravou;⁵ nemá však zákon o ochraně veřejného zdraví zcela nahrazovat. Zákon o ochraně veřejného zdraví je tak stále aplikovatelný v rozsahu nástrojů jím upravených, k nimž neexistuje zvláštní úprava v pandemickém zákoně.⁶

V důsledku novelizace pandemického zákona v roce 2022 do právního řádu přibyl nový institut, jímž je oznámení o nařízení izolace nebo karanténního

² VRBOVÁ, M. Ochrana soukromí v souvislosti s realizací opatření k ochraně veřejného zdraví. *Právní rozhledy* [online]. 2011, roč. 19, č. 15, s. 544–548 [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

³ Izolaci se v souladu s § 2 odst. 6 věty první VeřZdr rozumí „oddělení fyzické osoby, která onemocněla infekční nemocí nebo jení příznaky tohoto onemocnění, od ostatních fyzických osob“.

⁴ Karanténní opatření tentýž zákon definuje v § 2 odst. 7; jedná se o karanténu [písm. a)], lékařský dohled [písm. b)] nebo zvýšený zdravotnický dozor [písm. c)].

⁵ Srov. § 1 odst. 2 PandZ.

⁶ HEJČ, D., SVOBODA, T. § 1 [Úvodní ustanovení]. In: HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 11.

opatření podle § 8a PandZ. Od účinnosti § 8a PandZ (tj. od 26. 2. 2022)⁷ se orgány ochrany veřejného zdraví při nařizování izolace nebo karanténního opatření řídí tímto ustanovením.⁸ Lidově řečeno se jedná o možnost nařídít izolaci (karanténní opatření) prostřednictvím SMS zprávy. Nově přijatá úprava přitom nezůstala bez ohlasu odborné veřejnosti. V tzv. „nařizování karantény přes SMS“ spatřují někteří odborníci řadu problémů: namátkou rozpor s pravidly pro vydávání a doručování úkonů správních orgánů nebo narušení právní jistoty adresátů, přehlížet nelze ani možné problémy technické povahy.⁹ Ustanovení § 8a PandZ je však zajímavé i z právně teoretického pohledu, o jehož nastínění se v tomto příspěvku pokusíme.

Příspěvek se skládá ze dvou částí: nejprve nabídne zhodnocení právního stavu před novelizací pandemického zákona. Druhá část se zaměří na právní úpravu po novelizaci pandemického zákona, účinnou ke dni odevzdání příspěvku.¹⁰ Tato část se věnuje povaze opatření činěných podle § 8a PandZ z hlediska zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“ nebo „SR“), a z hlediska zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“ nebo „SRŠ“), tj. pro účely případného soudního přezkumu.

2 Stav před novelou: Rozhodnutí podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví jako rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu

Podle § 67 VeřZdr platí, že o konkrétním druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření (blíže viz výčet obsažený v § 64 téhož zákona) rozhodne vůči konkrétním osobám buď orgán ochrany veřejného zdraví, nebo poskytovatel zdravotních služeb. Zatímco poskytovatel zdravotních služeb nařídí protiepidemická opatření podle § 67 odst. 2 VeřZdr užitím příslušného tiskopisu České správy sociálního zabezpečení a následným záznamem opatření

⁷ Dne 26. 2. 2022 nabyla účinnosti novela – zákon č. 39/2022 Sb., kterým byl do pandemického zákona zařazen mj. § 8a.

⁸ Současně je potřeba připomenout, že podle § 22 odst. 2 PandZ „ustanovení § 1 až 8a pozbývají platnosti uplynutím dne 30. listopadu 2022“.

⁹ CERQUEIROVA, A. Nařízení karantény či izolace přes SMS? Právníci vidí řadu problémů. In: *deník.cz* [online]. [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/karanteny-sms-pravnici-20220208.html

¹⁰ Ke dni 31. 5. 2022.

do zdravotnické dokumentace, krajská hygienická stanice (dále jen „KHS“) je podle § 67 odst. 1 VeřZdr povinna rozhodnout o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření podle správního řádu. Vyžaduje-li to naléhavost situace, může KHS dotčené osobě rozhodnutí oznámit také ústním vyhlášením, neprodleně jí však doručí jeho písemné vyhotovení.¹¹

Podle § 67 odst. 1 VeřZdr „*orgán ochrany veřejného zdraví příslušný podle místa výskytu infekčního onemocnění rozhodne o druhu a způsobu provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy. Odvolání nemá odkladný účinek.*“ Z výslovného znění zákona tak lze dovodit označení formy rozhodnutí podle § 67 odst. 1 SŘ. Jednak zákonodárce užil pojem *rozhodne*, ačkoliv to samo o sobě není výslovným označením formy správního aktu (srov. krizová opatření podle zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon).¹² Především však jednoznačně specifikoval, že odvolání proti protiepidemickému opatření nemá odkladný účinek. V tomto případě se již jedná o výslovné potvrzení, že jde o úkon vydávaný ve správním řízení; výsledkem správního řízení je totiž pouze správní akt ve formě rozhodnutí (viz § 9 SŘ). Formalizovaný proces, jehož výsledkem je tzv. jiný úkon podle části IV správního řádu, s sebou nenesení institut odvolání.¹³ Jinými slovy, institut odvolání je spojen pouze se správním řízením a s jeho výsledkem v podobě rozhodnutí. Zároveň zákon o ochraně veřejného zdraví použití částí II a III správního řádu pro postup podle § 67 nevylučuje. Pro úplnost je třeba dodat, že stav před novelizací (či dokonce před přijetím) pandemického zákona uceleně mapují články F. Křepelky, v nichž se autor v širších souvislostech zabývá mj. telefonáty a SMS, jimiž orgány ochrany veřejného zdraví ukládaly izolaci nebo karanténní opatření.¹⁴

¹¹ VRBOVÁ, op cit., s. 544–548.

¹² SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy* [online]. 2021, roč. 29, č. 9, s. 315–324 [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

¹³ Srov. § 156 odst. 2 SŘ, podle nějž je k zrušení takového úkonu příslušný správní orgán, který jej vydal nebo učinil.

¹⁴ KŘEPELKA, F. Světová a evropská epidemická spolupráce a české (ne)zvládnání izolací a karantén. *Správní právo* [online]. 2021, roč. 54, č. 6–7, s. 415–443 [cit. 20. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/isdoc/ViewFile.aspx?docid=22369828>; KŘEPELKA, F. Právo pandemie COVID-19: náčrt celkového obrazu. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky* [online]. 2020, roč. 10, č. 3, s. 1–70 [cit. 20. 4. 2022]. Dostupné z: <http://medlawjournal.ilaw.cas.cz/index.php/medlawjournal/article/view/201>

2.1 Z judikatury

Z doby před novelizací pandemického zákona pochází několik rozhodnutí, v nichž se správní soudy zabývaly zásahem, který byl vyvolán v důsledku protiepidemických opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Přestože pro stávající právní stav nelze závěry těchto rozsudků použít bez dalšího, po pozbytí platnosti § 8a PandZ se opět mohou relevantními stát.

Krajský soud v Brně se v rozsudku č. j. 30 A 177/2020-102¹⁵ zabýval situací, v níž se žalobci domáhali deklarace nezákonnosti zásahu KHS. Žalovaná KHS telefonicky kontaktovala žalobkyni (matku žalobce) a oznámila jí, že žalobce je v karanténě kvůli kontaktu s pozitivně testovaným spolužákem v mateřské škole. Žalovaná žalobkyni prostřednictvím SMS zprávy rovněž informovala, že je nutné, aby žalobce podstoupil v blíže určeném termínu PCR test. Žalobci především namítali, že žalovaná při nařizování protiepidemických opatření žalobci postupovala v rozporu se zákonem – nedodržela zákonem stanovenou formu.

Krajský soud nejprve konstatoval, že ze zákona o ochraně veřejného zdraví jasně vyplývá, že protiepidemická opatření dle § 64 zákona může žalovaná nařídit pouze rozhodnutím podle správního řádu; žádnou *pružnější* formu zákon neumožňuje. Podle soudu ze záznamu telefonického hovoru jednoznačně vyplynulo, že žalovaná vrchnostensky uložila žalobci povinnost setrvat doma v karanténě a dostavit se k PCR testu, nešlo tedy o pouhé doporučení. Tímto postupem žalobce uvedla v omyl, neboť navodila zdání závaznosti těchto sdělení a nutnosti jejich dodržování, aniž by pro to existoval zákonný podklad.

Soud dospěl k závěru, že žalovaná se vůči žalobci dopustila nezákonného zásahu tím, že *telefonickým hovorem mylně vyvolala dojem*, že je povinen absolvovat karanténu a PCR test, přestože mu žádná protiepidemická opatření podle § 64 VeřZdr uložena nebyla. Soud zdůraznil, že zákonem předpokládaný postup pro vydávání protiepidemických opatření postupem podle § 67 VeřZdr není samoučelný. Adresát protiepidemického opatření z rozhodnutí o nařízení protiepidemického opatření jednak zjistí, jaké opatření bylo uloženo, jaká je doba jeho trvání, z jakých důvodů bylo uloženo, jaké jsou

¹⁵ Rozsudek KS v Brně ze dne 26. 4. 2021, č. j. 30 A 177/2020-102.

důsledky nerespektování tohoto opatření, zda je přípustný opravný prostředek a podobně. Toto rozhodnutí nadto může být průkazem dokládajícím uložení předmětného opatření vůči třetím osobám. Soud konečně dodal, že „nerespektování zákonem stanovené formy porušuje práva osob [...] na řádné seznámení se s uloženým opatřením a s možností obrany proti němu.“ Na věci tak nic nemůže změnit ani fyzická neproveditelnost zákonného požadavku vydávat rozhodnutí v požadované formě.¹⁶ Krajský soud přihlédl také k metodickému pokynu hlavní hygieničky,¹⁷ podle něž „ke časné informaci o nařízení karantény využije zaměstnanec KHS některý z prostředků elektronické komunikace“. I z pokynu je tedy patrné, že telefonické oznámení (nebo jiné sdělení) nemění nic na tom, že příslušné protiepidemické opatření, o němž je dotčená osoba takto informována, musí být vydáno v souladu s požadavky zákona o ochraně veřejného zdraví.

Podle krajského soudu nezákonný zásah žalované spočíval v mylném vyvolání dojmu, že žalobce je povinen podstoupit karanténu a PCR test. O mylný dojem šlo právě proto, že KHS nepoužila zákonem požadovanou formu rozhodnutí. Pokud by žalovaná vydala rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 VeřZdr a § 67 odst. 1 SŘ, žalobci by u soudu patrně neuspěli.

Závěry tohoto rozsudku potvrdil NSS v rozsudku č. j. 10 As 229/2021-31.¹⁸ Následoval je též Krajský soud v Českých Budějovicích.¹⁹ Pozornost zasluhuje především citovaný rozsudek NSS, který ke kasační stížnosti žalované KHS rozvedl úvahy krajského soudu. NSS vyšel z toho, že žalovaná byla povinna rozhodnout o uložení protiepidemických opatření rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Doplnil, že telefonický pokyn žalované, kterým nezletilému žalobci uložila povinnost setrvat doma v karanténě a podrobit se PCR testu, „nelze pro absolutní nedostatek písemné formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. – je proto správný závěr krajského soudu, že se jedná o zásah (resp.

¹⁶ Žalovaná ve vyjádření k žalobě mj. uvedla, že „v daném období došlo ke značnému nárůstu osob pozitivních na přítomnost koronaviru. Za této situace nebylo v silách orgánů ochrany veřejného zdraví vydávat písemná rozhodnutí o karanténních opatřeních.“

¹⁷ Metodický pokyn hlavní hygieničky ČR ze dne 3. 7. 2020, č. j. MZDR 14628/2020-2/NH.

¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 229/2021-31, č. 4246/2021 Sb. NSS.

¹⁹ Viz rozsudky KS v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2021, č. j. 63 A 14/2021-48, a ze dne 24. 11. 2021, č. j. 63 A 18/2021-29.

pokyn) ve smyslu § 82 s. ř. s. “Žalovaná tak omezila osobní svobodu žalobce nezákonným způsobem, protože jednala *ultra vires*.”

Dílčí závěr NSS, že telefonický pokyn nelze pro absolutní nedostatek písemné formy považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS, a proto jde o zásah ve smyslu § 82 SŘS, však neodpovídá závěrům dřívější judikatury. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označí, případně zda věc vyřídí například jen neformálním přípisem nebo formálně nedokonalým rozhodnutím v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. Právě tato skutečnost totiž může vést ke zrušení vadného *rozhodnutí*.²⁰ V případě řešeném krajským soudem a následně NSS přitom šlo o situaci, kdy žalovaná měla vydat rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ (a nepochybně také ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS). Místo toho ovšem rozhodovala neformálně, tj. „rozhodnutí“ trpělo absolutním nedostatkem formy.

To z něj ovšem nečiní zásah ve smyslu § 82 SŘS. Zákon o ochraně veřejného zdraví totiž hovoří jasně: nařízení protiepidemického opatření se děje formou rozhodnutí. V takovém případě měli žalobci užít jiný žalobní typ, a sice žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, v níž by namítli absenci zákonem stanovené formy. Žalobcům současně nelze klást k tíži to, že s ohledem na ryzí neformálnost úkonu zvolili žalobu na ochranu před nezákonným zásahem; bylo ale úkolem krajského soudu, aby je poučil o nutnosti změnit žalobní typ. Domníváme se proto, že se o nezákonný zásah vůbec nejednalo a nebylo ani namístě hodnotit formální znaky napadeného úkonu. Tímto totiž zkrátka mělo být rozhodnutí podle § 67 SŘ a správní orgán při vydávání tohoto rozhodnutí hrubě pochybil, neboť nedodržel zákonem určenou

²⁰ Usnesení ÚS ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02. Shodně NSS v právní větě k rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS: „*Pro účely posouzení toho, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno hodnotit, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrbnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je přitom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny.*“

formu. Absolutní nedostatek formy přitom způsobuje nicotnost rozhodnutí,²¹ a vede proto ke zrušení rozhodnutí i bez návrhu.

Nedodržení zákonem dané formy má přirozeně další souvislosti. Jak poznamenává F. Křepelka, v důsledku výše citovaného rozsudku NSS musely KHS v případech, kdy nevyhotovily písemné rozhodnutí, vzdát snahu trestat porušení izolací či karanténních opatření.²²

O tom, že řešení podobných situací nebylo právně jednoznačné, svědčí i závěr, ke kterému dospěl Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 Ad 1/2021-30,²³ byť se s ohledem na výše citovaný rozsudek NSS jedná o názor již překonaný. Ve věci řešené městským soudem se nezletilá žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva zdravotnictví, jímž žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Hygienické stanice hlavního města Prahy. Podle soudu bylo v případě nutnosti rychlého zásahu možné adresáta zpravit o vydaném rozhodnutí o nařízení karantény neformálně prostřednictvím e-mailu, SMS zprávy nebo telefonicky. O takovém úkonu však musí být k tomuto okamžiku učiněn v souladu s § 17 SŘ záznam do správního spisu. Jestliže o to osoba, již byla karanténa nařízena, požádá, je povinen jí orgán ochrany veřejného zdraví rozhodnutí o nařízené karanténě v písemné formě doručit. Proti rozhodnutí o nařízené karanténě vydanému v písemné formě je možné podat žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. SŘS; proti rozhodnutí o nařízené karanténě vydanému výlučně neformálním úkonem je přípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. SŘS. Není rozhodné, zda o vydaném rozhodnutí byla osoba, již byla karanténa nařízena, zpravena neformálně, nebo prostřednictvím písemného rozhodnutí. Vždy je nezbytné, aby všechna zákonem požadovaná skutková zjištění, na základě kterých může být karanténa nařízena, byla před vydáním rozhodnutí zachycena ve správním spise.

Městský soud v této věci dospěl k poněkud problematickému závěru o tom, že příslušný žalobní typ by se měnil v závislosti na tom, zda správní orgán rozhodl v písemné formě, tj. rozhodnutím ve smyslu § 67 VeřZdr a § 67 SŘ, nebo zda rozhodoval neformálně (zejména telefonicky, SMS zprávou nebo emailem). Domníváme se, že se jedná o situaci nežádoucí i z hlediska

²¹ KOCOUREK, T. (komentář k § 76). In: KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 624.

²² KŘEPELKA, op. cit., s. 415–443.

²³ Rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2021, č. j. 10 Ad 1/2021-30.

kvalifikace žalovaného úkonu pro účely soudního přezkumu, a to zejména s ohledem na právní jistotu jeho adresáta. Pozdější judikatura ukázala, že se jedná o slepou uličku.

Úprava obsažená v § 67 VeřZdr nedává prostor k pochybnostem o formě uplatňovaného správního úkonu (a to „klasického“ správního rozhodnutí). S ohledem na společenskou realitu se však orgány ochrany veřejného zdraví s nastalou epidemickou situací snažily vypořádat pružnějšími způsoby, pro což jistě lze nalézt pochopení. O poznání komplikovanější je úprava obsažená v pandemickém zákoně, přestože ta je reakcí zákonodárce na nedostatky dosavadní regulace a snahou o jejich řešení.

3 Stav po novele: Jakou formu má oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření ve stavu pandemické pohotovosti?

3.1 Povaha oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření podle § 8a PandZ z pohledu správního řádu

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2022 Sb. (dále jen „důvodová zpráva“) je smyslem přijetí § 8a PandZ stanovit zákonná pravidla pro neformalizované nařizování izolací a karanténních opatření. Cílem je umožnit jejich nařizování mimo správní řízení, neboť to v nastalé situaci není fakticky proveditelné. Současně však má být zachována možnost obrany proti opatřením.²⁴

Není pochyb o tom, že správní orgán nařízením izolace (karanténního opatření) zasahuje do (veřejných subjektivních) práv a svobod adresáta, neboť obsahově jde o shodnou činnost KHS jako před novelou. Jedná se především o zásah do ústavně zaručeného práva na svobodu pohybu.²⁵ NSS v této souvislosti konstatoval, že nezákonné uložení povinnosti (zde omezení práva svobodu pohybu v délce několika dní) nelze považovat za zásah jen mírné intenzity.²⁶ Při realizaci opatření k ochraně veřejného zdraví může docházet

²⁴ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, dostupná z: www.beck-online.cz.

²⁵ Rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2021, č. j. 10 Ad 1/2021-30.

²⁶ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, č. j. 10 As 229/2021-31.

také k zásahům, které směřují do soukromí fyzických osob.²⁷ Případné nedodržení formy pak s sebou vždy ponese zásah do práva na spravedlivý proces.²⁸ Jako zásah dosahující požadované intenzity naopak judikatura²⁹ nevyhodnotila situaci, v níž žalobkyně (matka nezletilého dítěte) tvrdila dotčení práv v podobě nutnosti pečovat o své nezletilé dítě po dobu, kdy bylo nuceno setrvat doma. Podle soudu se jednalo o pouze zprostředkovaný zásah, který nepramenil přímo z postupu žalované KHS. Závisel i na jiných skutečnostech, zejména rozložení péče o nezletilé dítě v rodině. Nešlo tedy o *přímý* zásah do veřejných subjektivních práv žalobkyně *v důsledku* jednání žalované, jak je chápán judikaturou správních soudů.³⁰ Ve všech popsanych případech se patrně bude jednat o jednorázový zásah bez přetrvávajících účinků nebo následků, resp. zásah skončí nejpozději v okamžiku skončení nařízené izolace (karanténního opatření).³¹

Z § 8a odst. 1 PandZ plyne, že správní orgán činí oznámení *ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku* (typicky prostřednictvím SMS, v úvahu přichází také oznámení telefonicky nebo prostřednictvím emailové zprávy a představit si jistě lze i progresivnější komunikační kanály). O provedeném oznámení správní orgán *bezodkladně učiní písemný záznam*. Bližší informace o způsobu a formě oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření § 8a odst. 1 PandZ neposkytuje; zmocňuje totiž Ministerstvo zdravotnictví k přijetí vyhlášky, v níž se stanoví právě podrobnosti ohledně způsobu a formy.³²

Podle § 8a odst. 4 PandZ se na postup podle § 8a nepoužije část II a III správního řádu. Z vyloučení úpravy správního řízení – ve spojení s tím,

²⁷ Soukromí osob v souvislosti s realizací opatření k ochraně veřejného zdraví zahrnuje získávání informací a údajů ze soukromého života osoby a jejich šíření a také rodinný život, vztahy mezi příbuznými a možnosti navazování a udržování normálních vztahů k vnějšmu světu (srov. VRBOVÁ, op. cit., s. 544–548).

²⁸ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice – právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 127 a násl.

²⁹ Rozsudek KS v Brně ze dne 26. 4. 2021, č. j. 30 A 177/2020-102.

³⁰ K podmínkám poskytnutí ochrany postupem podle § 82 a násl. SŘS viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 ApS 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS.

³¹ Tato skutečnost je významná z hlediska běhu lhůt pro podání zásahové žaloby. Blíže např. náleží ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.

³² Vyhláška č. 161/2022 Sb., o podrobnostech způsobu a formy oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření, účinná od 1. 7. 2022. Vyhláška byla přijata až po dni odevzdání příspěvku, a proto se příspěvek jejím obsahem podrobněji nezabývá.

že opatřením se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby – lze dovodit materiální povahu opatření jako rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 SŘ. Vyloučením použití části II a III správního řádu byla však opatřením tato forma *odebrána*. Jakou formu tedy zákonodárce opatřením *propůjčil* namísto rozhodnutí? V úvahu podle našeho názoru připadá forma tzv. jiného úkonu podle části IV správního řádu, případně forma faktického pokynu, jak nastíníme níže. To, že je rozhodnutí správního orgánu chápáno jako výsledek (správního) řízení vedeného správním orgánem, je totiž důležité z hlediska určení hranice mezi rozhodnutími správních orgánů na straně jedné a (bezprostředními) zásahy, (faktickými) pokyny a donuceními správních orgánů na straně druhé.³³ Zákonodárce přitom vyloučením použití částí II a III správního řádu tomuto správnímu aktu propůjčuje novou formu. Sám si ale zjevně není jist, o jakou formu se jedná.

3.1.1 Propůjčení formy tzv. jiného úkonu aktu, který je materiálně rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu

Podle teorie tzv. jiné správní úkony představují poměrně širokou „*množinu rozličných úkonů, postupů a jednání orgánů veřejné správy, jejichž prostřednictvím správní orgány vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“;³⁴ přičemž obecně nemají přímé právní účinky.³⁵ Soudní praxe ale dovodila, že i tyto jiné úkony mohou za určitých podmínek zasahovat do veřejných subjektivních práv

³³ VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo* [online]. 2012, roč. 45, č. 1–2, s. 4 [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-pojeti-rozhodnuti-spravniho-organu-ve-spravnim-radu-a-soudnim-radu-spravnim.aspx>

³⁴ FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů. *Právní rozhledy* [online]. 2011, roč. 19, č. 16, s. 575–581 [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

³⁵ Jak např. konstatuje K. Frumarová (FRUMAROVÁ, op. cit., s. 575–581) jiné úkony „na rozdíl od správních aktů (rozhodnutí) nezasahují přímo do něčích práv, resp. se jejich prostřednictvím nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprobláží, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá.“ Podle L. Potěšila jsou jiné úkony často pomocné či podpůrné formy, „které sice nemají přímé právní účinky, resp. tak zásadní právní účinky jako kupříkladu správní rozhodnutí, nicméně představují výsledek správní činnosti. I z toho důvodu není vhodné, aby správní orgány a dotčené osoby neměly k dispozici žádná pravidla, jež by jejich vydání předcházela. Naplňuje se tím princip podzákonného výkonu veřejné správy, kdy správní orgány mají právní regulaci na svou veškerou činnost.“ viz POTĚŠIL, L., § 154 [Zákonně vymezení tzv. jiných úkonů a úprava procesního postupu]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 768.

jejich adresátů. Rozšířený senát NSS např. vysvětlil, že „*souhlasy vydávané stavebním úřadem nejsou rozhodnutími dle § 67 správního řádu vydávanými ve správním řízení, nýbrž tzv. jinými úkony správního orgánu vydávanými podle části čtvrté správního řádu. Souhlasy [...] představují (rychlejší a procesně jednodušší) alternativní postup při povolování určitých záměrů k povolání ve správním řízení a mají stejné účinky jako např. územní rozhodnutí nebo stavební povolení, neboť žadatelé zakládají práva realizovat určitý záměr a přímo se dotýkají práv dalších osob.*“³⁶

Závěr NSS, že úkonem dle části IV správního řádu nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ,³⁷ byl již překonán.³⁸ Úkon správního orgánu, který je z materiálního pohledu rozhodnutím podle § 67 odst. 1 SŘ (a též rozhodnutím podle § 65 odst. 1 SŘS), je úkonem podle části IV správního řádu (přinejmenším) tehdy, vylučuje-li zvláštní zákon použití částí II a III správního řádu.³⁹ Na druhé straně se lze setkat s úkony označenými např. jako osvědčení či závazné stanovisko, ačkoliv z materiálního hlediska se jedná o rozhodnutí.⁴⁰

Úkony, které jsou materiálně rozhodnutími podle správního řádu (naplňují účel uvedený v § 67 odst. 1 SŘ), tak v důsledku vyloučení užití částí II a III správního řádu získávají formu tzv. jiných úkonů podle části IV správního řádu. Jedná se o tzv. „propůjčení“⁴¹ právní formy.

Podle § 177 odst. 2 SŘ platí, že provádí-li správní orgán úkony, na které se nevztahují části II a III správního řádu, postupuje obdobně podle jeho části IV.⁴² Řada ustanovení částí II a III správního řádu, jejichž užití zvláštní zákon vylučuje, se tak přesto použije. Při provádění úkonů, které jsou

³⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

³⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 436/2017-43.

³⁹ VEDRAL, op. cit., s. 22.

⁴⁰ VEDRAL, op. cit., s. 11.

⁴¹ O propůjčení právní formy rozhodnutí se jedná, pokud zákonodárce přizná formu rozhodnutí úkonu, který materiálně rozhodnutím není a stanoví tak, že i tento úkon se vydává ve správním řízení. VEDRAL, op. cit., s. 12. Propůjčení formy se vztahuje i na jiné právní akty, např. na formu opatření obecné povahy, srov. HEJČ, D. Nezákonost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy* [online] 2020, roč. 26, č. 6, s. 185–190 [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

⁴² Ustanovení části IV správního řádu se přitom obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části I, III, V nebo VI anebo v samotné části IV správního řádu (srov. § 158 odst. 1 SŘ).

materiálně rozhodnutími, totiž mohou být potřebná v zásadě kterákoliv ustanovení části II nebo III správního řádu. Přesto takové úkony zůstanou formálně úkony prováděnými podle části IV správního řádu.⁴³ Jak konstatuje L. Potěšil,⁴⁴ § 177 odst. 2 SŘ se použije v situaci, kdy zvláštní zákon vylučuje užití části II a III správního řádu, aniž by výslovně uváděl, podle kterých ustanovení má správní orgán postupovat. L. Potěšil dodává, že smyslem tohoto ustanovení je „*neponechat v procesním vakuu*“ správní činnost, kterou správní orgány uskutečňují mimo správní řízení (tj. při vyloučení části II a III správního řádu), a zajistit tak alespoň minimální procesní standard ochrany práv dotčených osob.

S podobnou situací se lze setkat i v jiných zákonech. Zvláštním zákonem, který vylučuje užití částí II a III správního řádu, aniž by výslovně uváděl, podle kterých ustanovení má správní orgán postupovat, je například zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Na příkladu vybraných úkonů podle tohoto zákona demonstruje materiální pojetí rozhodnutí podle správního řádu J. Vedral. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se části II a III správního řádu nevztahují na *řízení* vedená podle blíže určených ustanovení zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti J. Vedral podotýká, že úkony správních orgánů prováděné podle těchto ustanovení jsou podle své povahy a právních účinků (tj. materiálně) rozhodnutími ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ i ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Dodává pak, že vyloučení ustanovení části II a III správního řádu by nemělo smysl, pokud by dané úkony rozhodnutími nebyly. Pokud by se na ně totiž ustanovení o správním řízení nevztahovala již sama o sobě, bylo by nadbytečné jejich užití zákonem výslovně vylučovat.⁴⁵

Dále lze jako příklad uvést stavební zákon, který vylučuje aplikaci částí II a III správního řádu na postup při vydávání souhlasů. Rozšířený senát ve věci *Kopřivnická vzhorkovna a zákonodárce* novelou⁴⁶ vyloučil pro souhlasy formu správního rozhodnutí dle § 67 odst. 1 SŘ. F. Halml však upozorňuje,

⁴³ Obdobně srov. VEDRAL, op. cit., s. 22.

⁴⁴ POTĚŠIL, L. § 177 [Přesah § 2 až 8 nad rámec SpŘ a využití části čtvrté]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 862.

⁴⁵ VEDRAL, op. cit., s. 20.

⁴⁶ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

že stavební zákon požaduje aplikaci přezkumného řízení podle § 94 a násl. SŘ namísto zjednodušeného přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 SŘ (bez stanovení lhůty pro zahájení přezkumného řízení), které se aplikuje na tzv. jiné úkony, a to včetně souhlasů.⁴⁷ Souhlasy jsou i nadále tzv. jinými úkony, vůči nimž poskytuje ochranu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS.

Opačným případem jsou (materiálně vzato) *rozhodnutí* označená ve zvláštních zákonech prostřednictvím pojmů, které správní řád používá pro tzv. jiné úkony. Domníváme se však, že tímto označením nelze správnímu aktu, který je materiálně rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ, propůjčit formu jiného úkonu. Je tomu tak proto, že výčet jiných úkonů uvedený v zákoně je demonstrativní. Formální označení nestačí pro podřazení úkonu pod část IV správního řádu. Tím méně pak stačí pro propůjčení této formy úkonu, který je materiálně rozhodnutím. Vždy je nutno zkoumat především povahu, obsah a právní účinky daného úkonu označeného jako jiný úkon ve vztahu k dotčené osobě, neboť terminologie platné právní úpravy v tomto směru ani zdaleka není jednotná.⁴⁸

3.1.2 ... nebo snad faktický pokyn?

Mezi formy činnosti veřejné správy se řadí také kategorie faktických zásahů.⁴⁹ Zásadně se proti nim nelze bránit ve správním řízení, byť i zde existují výjimky – zákon v některých případech umožňuje faktický zásah dodatečně napadnout formálním opravným prostředkem (typicky se jedná o námítky), případně ze zákona může dojít k *dodatečné formalizaci úkonu*.⁵⁰ V rámci kategorie faktických zásahů se lze setkat mj. s faktickými pokyny. Faktický pokyn představuje zákaz či příkaz určitého jednání. Není výsledkem formálního řízení. Podle J. Staši může zákon za účelem poskytnutí vyšší ochrany práv adresáta pokynu stanovit, že pokyn bude učiněn písemně, zcela výjimečně

⁴⁷ HALML, F. Souhlasy podle stavebního zákona v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy* [online]. 2020, roč. 28, č. 6, s. 196–203 [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

⁴⁸ Srov. FRUMAROVÁ, op. cit., s. 575–581.

⁴⁹ K proměnlivosti terminologie a členění viz STAŠA, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Univerzita Karlova, 2020, roč. 66, č. 2, s. 14.

⁵⁰ STAŠA, J. Faktické pokyny. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185.

pak zákon může faktickému pokynu dodatečně propůjčit formu *rozhodnutí*. V takovém případě lze úřední postup formálně přezkoumat ve správním řízení ve dvou instancích.⁵¹

Novela pandemického zákona má řešit situaci, ve které nebylo v silách orgánů ochrany veřejného zdraví vydávat (vypravovat, doručovat) velké množství písemných rozhodnutí o izolaci nebo karanténních opatřeních. Je tedy jednoznačné, že zákonodárce hledal neformální a flexibilní způsob, kterým by mohly KHS tato opatření (z materiálního pohledu rozhodnutí) nařizovat. Podle důvodové zprávy má k nařizování karanténních opatření a izolace docházet *faktickým pokynem*, který by byl povinně osobě sdělen buď ústně, anebo písemně, a to i prostředkem komunikace na dálku. V každém případě by o takovém sdělení měl být učiněn písemný záznam. Stejně tak opravný prostředek, jímž jsou podle důvodové zprávy námítky, představuje *neformalizovaný postup*. Primárním smyslem námitek je, aby byla důvodnost nařízené izolace (karanténního opatření) přezkoumána co nejdříve; proti jejich vyřízení lze brojit zásahovou žalobou. Do tohoto bodu tedy zákonodárce v důvodové zprávě naznačuje, že zamýšlel zvolit formu faktického pokynu, byť za současného poskytnutí vyššího standardu ochrany práv adresátů díky písemné podobě a opravnému prostředku. Dále se však v důvodové zprávě lze dočíst, že by se na nařizování karanténního opatření nebo izolace a na vyřizování námitek měla subsidiárně použít část IV správního řádu. To svědčí naopak spíše ve prospěchu závěru, že zákonodárce zamýšlel rozhodnutí propůjčit formu tzv. jiného úkonu. Postup, kdy k nařízení izolace (karanténního opatření) dochází faktickým pokynem, je přitom inspirován obdobnými úpravami v jiných zákonech.⁵²

⁵¹ STAŠA, op. cit., s. 186.

⁵² Pro srovnání důvodová zpráva zmiňuje § 7b odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci: „*Inspektor v případě důvodného podezření, že jsou nabízeny, prodávány nebo skladovány výrobky porušující některá práva duševního vlastnictví nebo neoprávněné užívající označení chráněné podle zvláštního právního předpisu, uloží zajištění těchto výrobků. Opatření o zajištění výrobků oznámí inspektor ústně kontrolované nebo zúčastněné osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, ve kterém bude uveden i důvod zajištění, popis zajištěných výrobků a jejich množství. Inspektor bez zbytečného odkladu doručí kopii písemného záznamu kontrolované osobě.*“ Podle § 7b odst. 3 věty první téhož zákona „*proti uloženému opatření o zajištění výrobků, které neodpovídají zvláštním právním předpisům, může kontrolovaná osoba podat do 3 pracovních dnů ode dne seznámení s uloženým opatřením písemně námítky místně příslušnému inspektorátu.*“

Ačkoli se § 8a PandZ může blížit zákonnému zmocnění správního orgánu pro faktický zásah,⁵³ podle našeho názoru se jedná o jiný úkon podle části IV správního řádu. Domníváme se, že propůjčení formy faktického zásahu aktu, který je materiálně rozhodnutím podle § 67 odst. 1 SŘ, by zákonodárce dosáhnul pouze tím, pokud by vyloučil použití celého správního řádu, nikoliv pouze jeho částí II a III. Faktické zásahy totiž nejsou správním řádem zvlášť upraveny, aplikuje se tak *pouze* § 177 odst. 1 SŘ – tedy jeho prostřednictvím základní zásady činnosti správních orgánů. Nikoli § 177 odst. 2 SŘ, a tudíž ani § 154 SŘ. Na faktické zásahy se proto nevztahují ustanovení části II a III správního řádu ani *obdobně*.

3.2 K soudnímu přezkumu

Podle § 156 odst. 2 SŘ se v případě tzv. jiných úkonů uplatní přezkum ze strany téhož orgánu, který takový úkon vydal, a to za přiměřeného užití ustanovení o přezkumném řízení. Úprava řízení o odvolání zůstává v případě tzv. jiných úkonů vyloučena. Jinak řečeno, je-li samotné nařízení izolace (karanténního opatření) formálně vzato tzv. jiným úkonem podle části IV správního řádu, je stejným úkonem také vyřízení opravného prostředku proti němu mířícímu, které provádí totožný správní orgán.⁵⁴

Ustanovení § 8a odst. 2 a 3 PandZ umožňuje adresátovi nařízené izolace či karanténního opatření žádat ve lhůtě tří pracovních dnů o prošetření důvodnosti jejich nařízení. Jak bylo řečeno, podle důvodové zprávy se jedná o námitky, které jsou pojaty jako *neformalizovaný postup*, který má směřovat k co nejrychlejšímu přezkumu důvodnosti nařízené izolace (karanténního opatření). Důvodová zpráva dále uvádí, že *proti vyřízení námitek* se následně lze bránit („dle předpokladu“) zásahovou žalobou. Užití formulace napovídá, že zákonodárce námitky pojal jako jiný právní prostředek ve smyslu § 85 SŘS. Jinak řečeno, v případě záporní zásahové žaloby by žalobce musel

⁵³ I pro faktické úkony je přípustná písemná forma nebo také opravný prostředek (bez odkladného účinku). Srov. VŠETIČKA, P. Povah a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 115–144 [cit. 31. 3. 2022]. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-7>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11555>

⁵⁴ O tom svědčí také samotná důvodová zpráva: „Na nařizování karanténního opatření nebo izolace a na vyřizování námitek by se subsidiárně použila část čtvrtá správního řádu, upravující vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření nebo činění sdělení, která se týkají dotčených osob.“

nejprve bezvýsledně využít obranu prostřednictvím námitek, a až poté se bránit ve správním soudnictví.⁵⁵ Vezmeme-li ale v potaz dobu nařizované izolace (karanténního opatření)⁵⁶ a předpokládaný jednorázový charakter zásahu do práv, je zjevné, že se bude pravidelně jednat o určovací zásahovou žalobu. Žalobci tedy budou usilovat o deklaraci, že zásah, který proběhl a nadále již netrvá, byl nezákonný. V takovém případě nevede nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání jiných prostředků nápravy k odmítnutí žaloby pro nepřipustnost.⁵⁷

3.2.1 Věčná otázka: zásah, nebo rozhodnutí?

Ačkoliv důvodová zpráva zdánlivě otázku žalobního typu řeší, nelze zapomínat, že se nejedná o formální pramen práva. K ověření (nebo vyvrácení) v ní obsaženého předpokladu, že vhodným žalobním typem je právě zásahová žaloba, povede až judikatura správních soudů.

Je notorií, že pojetí rozhodnutí správního orgánu podle správního řádu a podle soudního řádu správního vzájemně plně nekorespondují. Na tuto skutečnost upozorňují mnozí autoři, namátkou J. Vedral⁵⁸, P. Průcha⁵⁹ nebo L. Potěšil.⁶⁰ V praxi se lze setkat spíše s případy, kdy určitý úkon není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, avšak pro účely soudního přezkumu ano. Patrně nejtypičtějším příkladem jsou již zmiňované souhlasy vydávané stavebním úřadem podle stavebního zákona.⁶¹ Ve výčtu dalších úkonů, které nejsou rozhodnutími podle správního řádu, pro účely soudního přezkumu však do kategorie rozhodnutí spadají, lze namátkou uvést vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky,⁶² výtku ukláda-

⁵⁵ K prostředkům, které je a které není třeba v řízení o zápůrčí žalobě dříve využít, viz např. KÜHN, Z. Komentář k § 85. In: KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 721–723.

⁵⁶ Ke dni odevzdání příspěvku (31. 5. 2022) činila doba izolace minimálně 7 dnů.

⁵⁷ Viz § 85 SŘS věta za středníkem.

⁵⁸ VEDRAL, op. cit., s. 59.

⁵⁹ PRŮCHA, P. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, J. (ed.). *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 218–219.

⁶⁰ POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, roč. 23, č. 10, s. 360–361.

⁶¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 436/2017-43.

⁶² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS.

nou státnímu zástupci,⁶³ opatření o nevyplacení dotace či její části⁶⁴ a další. Objevuje se ovšem i situace opačná, tj. rozhodnutí vydávané ve správním řízení podle správního řádu, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, neboť nijak autoritativně nezasahuje práva a povinnosti osob.⁶⁵ Skutečnost, že se nejedná o rozhodnutí podle § 67 SŘ, tedy nevylučuje přezkum úkonu v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, naplňuje-li obecné znaky individuálního správního aktu.⁶⁶ V případě úkonů činěných podle § 8a PandZ proto propůjčení formy tzv. jiných úkonů ještě neznamená, že nemohou být přezkoumány v řízení podle § 65 a násl. SŘS.

Přichází-li v úvahu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a zásahová žaloba, jsou rozhodujícím kritériem pro klasifikaci posuzovaného úkonu jako rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního formální znaky úkonu. Ty dovozuje judikatura. Nejčastěji se lze setkat s požadavkem na formalizovanou proceduru vydávání úkonu, jeho náležitosti, oznámení adresátovi nebo dokumentaci o průběhu procesu a jeho výsledku.⁶⁷ Znění § 8a PandZ příliš poznatků o přítomnosti těchto znaků nenabízí. S jistotou víme, že forma úkonu může být ústní i písemná. V písemném záznamu, který orgán ochrany veřejného zdraví patrně učiní i o provedeném vyřízení námitek, lze spatřovat rys dokumentace o průběhu „řízení“ a jeho výsledku. Skutečnost, že se nejedná přímo o správní spis, není na překážku.⁶⁸ Další indicie pandemický zákon neposkytuje. Podrobnosti ohledně způsobu a formy oznámení orgánu ochrany veřejného zdraví o nařízení izolace nebo karanténního opatření stanoví prováděcí vyhláška č. 161/2022 Sb. Vzhledem k jejímu přijetí po dni odevzdání příspěvku se příspěvek jejím obsahem blíže nezabývá.

Přestože důvodová zpráva zdůrazňuje potřebu neformalizovaného rozhodování, v obecných rysech se splnění formálních znaků dovodit dá. Pandemický zákon předpokládá přinejmenším proceduru vyřizování námitek, tj. proces

⁶³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

⁶⁴ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

⁶⁵ Usnesení NSS ze dne 22. 5. 2003, č. j. 6 A 95/2002-26.

⁶⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS.

⁶⁷ SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 12, s. 435–442.

⁶⁸ Postačuje určitá forma dokumentace, srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 79/2016-41.

vedoucí opět k vydání tzv. jiného úkonu, při němž se užijí vybraná ustanovení správního řádu včetně základních zásad činnosti správních orgánů jako minimálního procesního standardu.⁶⁹ Nařízení izolace (karanténního opatření) splňuje některé obsahové náležitosti rozhodnutí, byť limitované na minimum – alespoň výrok a odůvodnění z textu oznámení⁷⁰ dovodit lze. V případě vyřízení námitek lze očekávat, že úkon bude splňovat formální i obsahové náležitosti rozhodnutí ve vyšší míře, protože nebude automatizovanou SMS zprávou. O oznámení úkonu adresátovi ani písemném záznamu pak není pochyb.

Úkonům podle § 8a PandZ, které jsou materiálně rozhodnutím podle správního řádu, formálně však tzv. jiným úkonem, by tak nakonec možná přeci jen více slušelo jejich (materiálně-formální) pojetí jako rozhodnutí podle soudního řádu správního. Na tomto místě je třeba podotknout, že pokud se soudy přikloní k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, bude namístežalovat *vyřízení námitek* jakožto konečné rozhodnutí o opravném prostředku. Jakou cestou se žalobci a spolu s nimi správní soudy vydají, ale zatím jasné není. Pro úplnost dále dodáváme, že i pokud by se žalobci a správní soudy v kvalifikaci úkonu za účelem volby žalobního typu rozcházel, nepovede to k odmítnutí žaloby. Judikatura totiž dovodila povinnost soudu, aby žalobce poučil a vyzval jej ke změně žalobního typu.⁷¹

Rovněž skutečnou podobu soudního přezkumu úkonů vydávaných podle § 8a PandZ ukáže až rozhodovací praxe. S přihlédnutím k specifickému charakteru těchto úkonů i k samotné společenské realitě, k jejíž regulaci pandemický zákon slouží, by podle nás měl být soudní přezkum spíše limitován. Vzhledem k „technické“ povaze nařizování izolace (karanténního

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ V případě SMS je zpráva uvozena označením adresáta pomocí iniciál a ročníku narození. Následuje tento text: „Bylo u vás potvrzeno onemocnění COVID-19. Vyplňte sebetrasonování na covid19.cz/ report (kód...) a informujte osoby, se kterými jste byl/ a v úzkém kontaktu během dvou dnů před projevem příznaků nemoci nebo před testem. Dodržujte pravidla IZOLACE dle pokynů na covid.gov.cz/ poz. Kontaktuje svého lékaře pro informace o léčbě a pro případné vystavení neschopenky. Děkujeme, KHS.“

⁷¹ Žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. To platí nehlédě na to, zda se judikatura k této otázce změnila, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, nebo se k povaze určitého úkonu dosud nevypravila. Soud musí žalobce poučit o tom, že povahu úkonu hodnotí odlišně, a vyzvat jej, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby (rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS; nebo usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017-43).

opatření), které se odvíjí čistě od pozitivního výsledku testu na přítomnost viru SARS CoV-2 nebo jeho antigenu, nedisponuje orgán ochrany zdraví správním uvážením. V praxi jsou SMS, jimiž se izolace (karanténní opatření) ukládá, generovány plně automaticky. Nařizování protiepidemických opatření podle pandemického zákona je tedy automatizovaným rozhodováním. Soud by se proto měl zaměřit pouze na otázku, zda nedošlo k hrubému pochybení, jakým je například omyl v osobě adresáta nebo rozpor mezi (negativním) výsledkem testu a nařízením izolace (karanténního opatření) či nesprávně stanovená doba trvání opatření. Nebude-li žalobce tvrdit vady srovnatelné intenzity, soud patrně dospěje k závěru o nedůvodnosti žaloby.

4 Závěrem

I veřejná správa musí reagovat na vývoj moderního světa. Lze očekávat, že výjimečné situace, mezi něž se nařizování protiepidemických opatření ve stavu pandemické pohotovosti nepopíratelně řadí, tuto adaptaci urychlí. Automatizace a digitalizace rozhodování s sebou přinesou také postupnou normalizaci rozhodnutí, která sice nejsou vyhotovena v listinné podobě na hlavičkovém papíru, ale přesto mají náležitosti vyžadované procesními předpisy a dostojí jejich požadavkům.

Jak tedy pohlížet na novou úpravu, kterou přinesl § 8a PandZ? Zákonodárce se pokusil o vytvoření institutu, který je neformalizovaný a flexibilně reaguje na aktuální potřeby situace. Není možné přehlížet realitu mnohdy neutěšené epidemické situace, která neumožňuje vydávat rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ a tato následně v souladu s požadavky správního řádu vyhotovovat a doručovat v rádech (desítek) tisíců denně. Ve střetu společenské reality s požadavky zákona o ochraně veřejného zdraví dosud vítězil zákon, a s ním i právní jistota a procesní práva adresátů veřejné správy. To se však dělo na úkor efektivity rozhodování a zprostředkovaně i na úkor ochrany veřejného zdraví. Z tohoto pohledu nová právní úprava jednoznačně představuje krok správným směrem – směrem k zajištění ochrany právní jistoty a procesních práv adresátů veřejné správy a zároveň k efektivní ochraně veřejného zdraví. Stanovení formy úkonu i způsobu soudní obrany proti němu ovšem provází nejasnosti. Zákonodárce se vydal cestou propůjčení právní formy s nejistými důsledky pro volbu žalobního typu. Domníváme

se, že pandemický zákon vyloučením použití částí II a III správního řádu správnímu aktu propůjčuje formu tzv. jiného úkonu podle části IV správního řádu. Při pohledu do důvodové zprávy je ale zřejmé, že ani sám zákonodárce si ale není příliš jistý tím, o jakou formu se jedná.

Literature

- CERQUEIROVÁ, A. Nařízení karantény či izolace přes SMS? Právníci vidí řadu problémů. In: *deník.cz* [online]. [cit. 31. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/karanteny-sms-pravnici-20220208.html
- FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů. *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 16, s. 575–581. ISSN 1210-6410.
- HALML, F. Souhlasy podle stavebního zákona v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*. 2020, roč. 28, č. 6, s. 196–203. ISSN 1210-6410.
- HEJČ, D. Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy*. 2020, roč. 26, č. 6, s. 185–190. ISSN 1211-4405.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 212 s. ISBN 978-80-7400-854-2.
- KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- KŘEPELKA, F. Právo pandemie COVID-19: náčrt celkového obrazu. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*. 2020, roč. 10, č. 3, s. 1–70. ISSN 1804-8137.
- KŘEPELKA, F. Světová a evropská epidemická spolupráce a české (ne)zvládání izolací a karantén. *Správní právo*. 2021, roč. 54, č. 6–7, s. 415–443. ISSN 0139-6005.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7.
- POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, roč. 23, č. 10, s. 360–361. ISSN 1210-6410.

- RAJCHL, J. (ed.). *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.
- SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 12, s. 435–442.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- STAŠA, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Univerzita Karlova, 2020, roč. 66, č. 2, s. 14, ISSN 2336-6478.
- SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 9, s. 315–324.
- VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 1–2, s. 1–60. ISSN 0139-6005.
- VRBOVÁ, M. Ochrana soukromí v souvislosti s realizací opatření k ochraně veřejného zdraví. *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 15, s. 544–548. ISSN 1210-6410.
- VŠETIČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 115–144 [cit. 31. 3. 2022]. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-7>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11555>. ISSN 1210-9126.
- Rozsudek KS v Brně ze dne 26. 4. 2021, č. j. 30 A 177/2020-102.
- Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2021, č. j. 63 A 14/2021-48.
- Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 24. 11. 2021, č. j. 63 A 18/2021-29.
- Rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2021, č. j. 10 Ad 1/2021-30.
- Usnesení NSS ze dne 22. 5. 2003, č. j. 6 A 95/2002-26.
- Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS.
- Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS.

Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

Usnesení ÚS ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Dostupná z: <http://www.beckonline.cz>

Contact – e-mail

brubesova@mail.muni.cz; skladalova@mail.muni.cz

VÝVOJ MOP COVID-19 A KRIZOVÉHO OŠETŘOVNÉHO OD BŘEZNA 2020 DO ČERVENCE 2021

Iva Kouřilová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento článek je zaměřen na vývoj právní úpravy Mimořádné okamžité pomoci MOP COVID-19 a Krizového ošetrovného v období od března 2020 do července 2021. Účelem článku je zhodnotit, jak efektivní byly uvedené právní instituty ve zvládnutí nastalé situace. Budeme se v něm věnovat posouzení administrativních nedostatků a měnící se právní úpravě s ohledem na socio-ekonomické požadavky a nesoulad s právním řádem. Tento článek je tak celkovou reflexí těchto institutů, v jejichž vývoji se moc výkonná realizovala jak v podobě zákonodárné iniciativy, tak jejich samotného provádění.

Keywords in original language

COVID-19; koronavirus; opatření sociálního zabezpečení; MOP COVID-19; krizové ošetrovné; Česká republika; vývoj opatření; pandemická situace.

Abstract

This article focuses on the development of the legislation of Emergency immediate assistance COVID-19 and Crisis caregiver's allowance in the period from March 2020 to July 2021. The purpose of the article is to evaluate how effective these legal institutes were in managing the situation. We assess both the administrative shortcomings and the amendments of the legislation with regard to socio-economic requirements, as well as discrepancy with the legal order. This article thus constitutes a thorough summary of the two institutes, in the development of which the executive power participated in the form of a legislative initiative, as well as on their actual implementation.

Keywords

COVID-19; Coronavirus; Social Security Measures; Emergency Immediate Assistance COVID-19; Crisis Caregiver's Allowance; the Czech Republic; Development of Measures; Pandemic Situation.

1 Úvod

Dosud bezprecedentní pandemická situace COVID-19 si vyžádala rozsáhlou odezvu ze všech částí lidské společnosti. Opatření zavedená k zabránění šíření onemocnění požadovala účinnou podporu v opatřeních sociálního zabezpečení. Jelikož pandemická situace byla proměnlivá a jednalo se o první takovou skutečnost svého druhu a rozsahu v České republice, odpověď ze strany státu nebyla vždy adekvátní. Cílem tohoto článku je představit situaci, která v České republice nastala a následně posoudit efektivnost dvou z institutů sociálního zabezpečení zavedených ke zvládnutí dané situace. Zvolenými instituty ke zkoumání jsou Mimořádná okamžitá pomoc COVID-19 (dále jen „MOP COVID-19“) a Krizové ošetřovné. Oba instituty byly do legislativy včleněny přímo za účelem zvládnutí nastalé situace. Jejich účelem bylo zmírnit následky vládních opatření, v případě krizového ošetřovného budeme přímo hovořit o uzavření škol a školek. Oba instituty jsou tak unikátní i z tohoto pohledu. Jejich vývoj úzce reflektoval konkrétní stav ve společnosti v důsledku šíření onemocnění COVID-19.

V tomto článku budou oba instituty analyzovány z pohledu jejich postavení v systému práva sociálního zabezpečení, přičemž budou porovnány s dosavadními instituty, kterým se nejvíce podobají. Následně se budeme zabývat jejich vývojem jak po stránce právní, tak jejich faktickým uplatněním. Tímto rozbořem dojdeme k lepšímu pochopení jejich účinnosti za vymezené časové období od března 2020 do července 2021.

Na závěr zhodnotíme, zda MOP COVID-19 a Krizové ošetřovné splnily účel, za kterým byly vytvořeny.

Zdrojem informací tohoto článku byly literární publikace o právu sociálního zabezpečení, webové stránky ministerstev České republiky, právní předpisy a další elektronické zdroje. Jelikož se jedná o stále poměrně čerstvé téma vzniklé za situace, která dala podnět k právním publikacím z mnoha

právních odvětví, je dosud relativně chudé na literární zdroje. I proto bych tímto článkem chtěla přispět k obohacení této oblasti.

2 Vývoj situace v České republice

COVID-19 je onemocnění vycházející z nového kmenu koronaviru SARS-CoV-2¹. K jeho objevení došlo v prosinci 2019 v čínské městě Wu-chan. Onemocnění se následně rozšířilo po světě a 11. března 2020 bylo Světovou zdravotnickou organizací (WHO) označeno za pandemii.²

Poprvé byl v České republice COVID-19 identifikován 1. března 2020 s třemi nakaženými. 18. března 2020 již počet nakažených překročil 500 (556 nakažených). Docházelo k postupnému zvyšování počtu nemocných, až křivka dosáhla svého vrcholu 11. dubna 2020 v podobě 4 600 nakažených.³

Reakce vlády byla následovná. 12. března 2020 vyhlásila nouzový stav (usnesení č. 194) a přitom zakázala vstup do ČR a cestování do rizikových zemí (usnesení č. 198). Usnesením č. 199 zakázala pořádání kulturních, sportovních a dalších akcí s účastí nad 30 osob a usnesením č. 201 zakázala školní docházku na základních, středních a vysokých školách. Následně byl stanoven zákaz maloobchodního prodeje a služeb a volného pohybu osob. K zamezení šíření onemocnění byla zároveň dána povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest. Opatření vlády se dotkla i stravovacích, ubytovacích a dalších služeb.⁴ Tyto razantní zásahy měly negativní dopady vyžadující podporu ze strany sociálního zabezpečení. Situace se začala rozvolňovat až s přícházejícím létem, které provázal pokles v počtech nemocných s onemocněním COVID-19.

1 Fakta o Covid-19. *Evropský informační portál o očkování* [online]. [cit. 17. 6. 2021]. Dostupné z: <https://vaccination-info.eu/cs/COVID-19/fakta-o-covid-19>

2 TROJÁNEK, M. et al. Nový koronavirus (SARS-CoV-2) a onemocnění COVID-19. *Časopis lékařů českých* [online]. 2020 [cit. 17. 6. 2021], s. 55. Dostupné z: <https://www.infekce.cz/Covid2019/Covid19-CLC20.pdf>

3 COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Onemocnění aktuálně [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

4 Vládní usnesení související s bojem proti epidemii koronaviru – rok 2020. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru---rok-2020-186999/>

Zatímco během první vlny byl počet nakažených vzhledem k dalšímu vývoji nízký díky velice tvrdým opatřením, druhá vlna již tak dobře neprobíhala. 1. září počet nemocných překonal svůj původní vrchol číslem 4 652 a projevil se rychlým stoupáním druhé vlny COVID-19 započaté v letních měsících. Došlo k obnovení ochranných opatření. Vrchol podzimu s počtem 122 397 nakažených nastal 28. října 2020 a klesal až do 7. prosince 2020 (35 139). Nejvíce hospitalizovaných osob s onemocněním COVID-19 bylo 8. listopadu 2020 v počtu 8 199.⁵

Plánovaný schodek státního rozpočtu byl během roku 2020 třikrát novelizován. Státní rozpočet za rok 2020 skončil deficitem o 338,9 miliard Kč vyšším v porovnání s rokem 2019. Jen na sociálních dávkách stát rozdál o 85,2 miliard Kč více. Příjmy státního rozpočtu, do nichž se projevil propad ekonomiky a pokles zaměstnanosti, se snížily meziročně o 47,7 miliard Kč.⁶ Co se týče nezaměstnanosti, od ledna 2019 do března 2020 míra nezaměstnanosti v České republice oscilovala mezi 2,6 % až 3,3 %. Od dubna 2020 až do prosince 2020 míra nezaměstnanosti narůstala (až na výchylku v říjnu 2020) od 3,4 % po 4 %.⁷ Je potřeba uvést, že pomalý nárůst nezaměstnanosti byl způsoben uměle udržovanou nízkou nezaměstnaností. Zaměstnavatelé, jejichž provozy byly uzavřeny ze strany státu v podobě „překážky na straně zaměstnavatele“, spolufinancovali konzervování tohoto stavu za součinnosti státu (tzv. program Antivirus).⁸

V prosinci započala třetí vlna, která vyústila k tomuto datu v nejvyšší počet nakažených (118 374) 7. ledna 2021, jenž se snižoval až do 1. února 2021 (60 556). 7. ledna 2021, ve stejný den, kdy vrcholil počet nakažených, došlo k vrcholu v tomto období i v počtu hospitalizovaných (7 522). Tento den

⁵ COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR, op. cit.

⁶ Plnění státního rozpočtu ČR za leden až prosinec 2020. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/pokladni-plneni-sr-40434>

⁷ Podíl nezaměstnaných osob od roku 2005. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Časové řady míry nezaměstnanosti a podílu nezaměstnaných osob [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/casove-rady-mn-a-pno>

⁸ PICHRT, J. Koronavirus – překážka v práci na straně státu? In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.). *Pracovní právo a sociální zabezpečení v době koronaviru*. Praha: Eva Rozkotová nakladatelství, 2020, s. 7–15. ISBN 978-80-7630-008-8. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/125408/PP_KORONA_ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y

se již celkový počet úmrtí osob s onemocněním COVID-19 od počátku pandemie vyšplhal na 16 976.⁹

Vzhledem k pandemické situaci 7. ledna 2021 byla prodloužena krizová opatření. S ohledem na vývoj pandemie byla 18. února 2021 schválena novela zákona o státním rozpočtu pro rok 2021 (zák. č. 92/2021 Sb.), jenž proti původnímu znění snížila výši příjmů o 102,7 miliard Kč a zvýšila výdaje o 77,3 miliard Kč s novým schodkem ve výši 500 miliard Kč. Tato verze státního rozpočtu měla lépe reflektovat zvýšenou pomoc podnikatelům a ekonomice (zvýšení 1,7 miliard Kč na aktivní politiku zaměstnanosti) a snížení daňových příjmů státu.¹⁰

Čtvrtá vlna, která je v rámci tohoto článku chápána jako období pandemie od 1. února 2021 až do 29. června 2021, dosáhla vrcholu 14. března 2021 (159 382 nakažených) Po tomto datu dochází k postupnému poklesu až k číslu 5 571 nakažených 29. června.¹¹

Vývoj nezaměstnanosti se v období čtvrté vlny rovná souvislému poklesu. Od počátku roku 2021 dochází ke snížení míry nezaměstnanosti z 4,3 % v lednu 2021 na 3,7 % v červnu a červenci 2021.¹²

Od počátku pandemie do 29. června 2021 zemřelo 30 362 osob s onemocněním COVID-19.¹³ V závislosti na aktuální stav a počet nakažených a hospitalizovaných osob byly uvolňovány, anebo zpříšňovány podmínky prodeje, nabízení služeb, dostupnosti na úřadech, volného pohybu osob apod. Negativní dopady, které výše popsaná situace vyvolala ve finanční situaci domácností a podnikatelů, se pokusil vyrovnat systém sociálního zabezpečení. Instituty sociálního zabezpečení i pomoc od nestátních organizací, jež budou dále představeny, se prokázaly jako nezbytné hlavně v případě osob sociálně nejzranitelnějších.

⁹ COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR, op. cit.

¹⁰ ŽUROVEC, M. Novela zákona o státním rozpočtu zohledňuje snížení daňové zátěže i vyšší pomoc podnikatelům. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/novela-zakona-o-statnim-rozpocetu-zohledn-40911>

¹¹ COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR, op. cit.

¹² Podíl nezaměstnaných osob od roku 2005, op. cit.

¹³ COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR, op. cit.

3 MOP COVID-19

3.1 Obecně o pomoci v hmotné nouzi

Součástí systému sociálního zabezpečení je sociální pomoc. Jedná se o nepojistný systém sociálního zabezpečení, což znamená, že předchozí účast na pojištění není zapotřebí k získání nároku plnění ze systému sociální pomoci. Sociální pomoc je implementací mezinárodních závazků na poli sociálních práv. Čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 13 a čl. 14 Evropské sociální charty a čl. 19, 20 a 28 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením jsou jen jedny z mezinárodních smluv, jejichž závazky Česká republika přijala do svého právního řádu.¹⁴

Pomoc v hmotné nouzi je jednou z oblastí sociální pomoci. V českém právním řádu lze nalézt v rámci ústavně zaručených práv a svobod v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁵: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“¹⁶ Pomoc v hmotné nouzi by tak měla zajišťovat základní životní potřeby žadatelů. Jedná se o institut směřovaný na osoby, které se bez svého zavinění dostaly do nepříznivé životní situace, kdy si nejsou schopny zajistit základní životní potřeby z důvodu nedostatečných příjmů a životních a sociálních poměrů, a tyto osoby se snaží hmotnou nouzi svým vlastním přičiněním překonat.¹⁷

Na rozdíl od systému státní sociální podpory jsou pro účely přiznání pomoci v hmotné nouzi posuzovány nejen příjmy, ale i majetkové a sociální poměry oprávněné osoby, případně společně posuzovaných osob.¹⁸

¹⁴ GREGOROVÁ, Z. et al. *Právo sociálního zabezpečení České republiky a Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 224.

¹⁵ GREGOROVÁ, op. cit., s. 224.

¹⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod.

¹⁷ GREGOROVÁ, op. cit., s. 226–227.

¹⁸ GREGOROVÁ, op. cit., s. 226–227.

3.2 Co je MOP COVID-19 a jak se liší od MOP?

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi poskytuje dávky podle § 4 odst. 1 zákona, a to příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc (dále jen „MOP“). MOP upravuje § 36 a 37 zákona a je dávkou jednorázovou (§ 4 odst. 2 zákona). Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) vyhodnotilo situaci spojenou s COVID-19 jako mimořádnou událost, za níž lze poskytnout MOP pro účely tohoto zákona. MPSV tak pořadilo COVID-19 pod jednu z šesti sociálních situací, při nichž lze poskytnout MOP (§ 36 odst. 1 písm. b) zákona)¹⁹. § 2 odst. 4 stanoví dávky v hmotné nouzi pro osobu za mimořádné události, kdy její celkové sociální a majetkové poměry jí neumožňují tuto nepříznivou situaci vlastními silami překonat. Těmito událostmi je jinak také živelní pohroma, požár a jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie. Jedná se o demonstrativní výčet, jak vyplývá i ze zařazení COVID-19 do této definice pro účely využití dávky Mimořádné okamžité pomoci spojené s COVID-19 (tzv. MOP COVID-19).

MOP COVID-19 je zpřístupněna zjednodušenou žádostí a může být tak poskytnuta na úhradu nákladů spojených se zajištěním základních životních potřeb, a to např.: „*jídlo, nájem, energie, ošacení, hygienické potřeby, telefon, internet či hypotéka*“.²⁰ Tento seznam lze nalézt v obecnější podobě i ve formuláři elektronické žádosti o MOP COVID-19, v níž je žadatel tázán, za jakým účelem žádá o tuto pomoc.²¹ Nemůže být poskytnuta na splátky dluhů, náklady spojené s podnikáním, leasingy, nebo úhradu léků.²²

¹⁹ 4. Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením. *Vláda České republiky* [online]. Výbor pro základní práva a předcházení diskriminace [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/vybory/Pro_zakladni_prava_a_predchazeni_diskriminaci/4_Usneseni_Vyboru_ke-COVID-19_socialni-vylouceni_schvalene_1.pdf

²⁰ Mimořádná okamžitá pomoc spojená s COVID-19. Jak o ni žádat? *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 17. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/mimoradna-okamzita-pomoc-spojena-s-covid-19--jak-o-ni-zadat---257370/>

²¹ Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/fas/formservice/filler.open?DocID=351610809>

²² Mimořádná okamžitá pomoc spojená s COVID-19. Jak o ni žádat?, op. cit.

Dávku poskytuje Úřad práce a bere v úvahu při zvažování, zda na ni má žadatel nárok, příjem všech osob ve společné domácnosti. Na rozdíl od MOP, u které je mezi přílohami k ní vyžadován doklad o výši měsíčních příjmů žadatele a osob ve společné domácnosti, je u MOP COVID-19 vyžadován aktuální výpis z bankovního účtu těchto osob. I jiné podklady k žádosti se mezi těmito pomocemi liší. MOP COVID-19 je více soustředěna na aktuální situaci.²³ O MOP COVID-19 mohly požádat i rodiče s dětmi do 10 let, kteří s nimi zůstávají doma na tzv. *ošetřovném* kvůli pandemii.²⁴

Jelikož byly z důvodu pandemie zavřeny pobočky Úřadu práce, bylo umožněno žádost poslat do datové schránky, e-mailem, do schránek u vstupu na pobočku nebo poštou. Aby byla zpřístupněna tato hmotnou pomoc za doby uzavření poboček, během nouzového stavu žadatel nemusel opatřit svou žádost zaručeným elektronickým podpisem.²⁵ Po skončení nouzového stavu stačilo do 5 dnů potvrdit žádost písemně nebo ústně do protokolu.²⁶

3.3 Nezdárné začátky

Přes snahu o poskytnutí přístupu žadatelů k MOP COVID-19, byly z důvodu uzavření poboček velice ztíženy podmínky žadatelů k přístupu k této jednorázové dávce. Vláda neadekvátně vyhodnotila nastalý stav a Úřad práce tak v důsledku stavěl překážky k dosažení této dávky.²⁷

Z Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 jasně vypluly následky stavu, kdy byly v březnu a dubnu 2020 pobočky Úřadu práce zavřené. To se projevilo na počtu podaných žádostí, které byly za března a duben nižší než za květen a červen. Navíc žádosti podané od 1. března 2020 do 18. května 2020 se vykazovaly 90% chybami, ať už v podobě neúplností formulářů, tak nedoložením některých

²³ Mimořádná okamžitá pomoc spojená s COVID-19. Jak o ni žádat?, op. cit.

²⁴ Mimořádná okamžitá pomoc MOP COVID-19. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Covid portál [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/socialni-situace/mimoradna-okamzita-pomoc-mop-covid-19>

²⁵ Mimořádná okamžitá pomoc spojená s COVID-19. Jak o ni žádat?, op. cit.

²⁶ Žádost o MOP spojená s COVID-19. *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/web/cz/zadost-o-mop-spojena-s-covid-19>

²⁷ 4. Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením, op. cit.

z vyžadovaných příloh.²⁸ Z 533 žádostí za březen 2020 obdrželo dávky jen 14 žadatelů.²⁹

Celkový seznam toho, co je potřeba doložit k žádosti o MOP COVID-19, byl uveden na stránkách Úřadu práce nebo Ministerstva průmyslu a obchodu. S žádostí o MOP COVID-19 bylo nutné podat:

- Souhlas s předáváním rodného čísla České poště, má-li být dávka placena poštovní poukázkou
- Další doklady např.:
 - Potvrzení příjmů,
 - Aktuální výpis z bankovního účtu žadatele a osob společně posuzovaných,
 - Doklad o výši nájemného, služeb spojených s užíváním bytu a výše energií společně s doložením právního titulu k bytu,
 - Doklad o výši nákladů za internet, telefon a hypotéku,
 - A další relevantní doklady spojené s potřebami, na jejichž uhrazení žadatel dávku žádá.

Až 7. května 2020 došlo ke zjednodušení elektronických formulářů žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc. Nově bylo možné také na stránkách Úřadu práce nalézt odkazy na vyplněné vzory žádostí i návodná videa,³⁰ či žadatelé mohli kontaktovat Call Centrum Úřadu práce pro radu ohledně vyplnění formuláře.³¹ Tato opatření se částečně vypořádala s předešlými problémy. Cílovou skupinou MOP COVID-19 jsou osoby, jejichž životní situace je nízká, mají obecně nízké vzdělání, a i za běžné situace, kdy nehrozí pandemie, jsou ohroženi sociálním vyloučením a chudobou. Z toho důvodu často potřebují pomoc pracovníků Úřadu práce s vyplněním potřebných žádostí. Přestože zmíněná opatření se snažila tento problém odstranit, nereagovala

²⁸ 4. Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením, op. cit.

²⁹ SVOBODOVÁ, A. et al. Prekarizování pracovníci a pracovnice v době pandemie COVID-19. *Práce v obci* [online]. Centrum pro společenské otázky – SPOT, leden 2021, s. 17 [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.pracevobci.cz/upload/studies/23/Prekarizovani-pracovnici.pdf>

³⁰ Žádáte o dávky? Komunikujte s ÚP ČR z pohodlí domova. *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/web/cz/-/zadate-o-davky-komunikujte-s-up-cr-z-pohodli-domo-1>

³¹ Žádost o MOP spojená s COVID-19, op. cit.

na ty osoby, které kvůli své špatné sociální situaci nemají přístup k elektronickému zařízení a internetu. Tyto osoby byly za stavu uzavření poboček i nadále v ohrožení být vyloučeni ze systému sociální pomoci.³²

Dalším nedostatkem, na který upozornilo *Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci*, bylo podávání tištěných žádostí a jejich příloh do schránek u poboček Úřadu práce. Osoby, kterým má MOP COVID-19 pomoci, neměly možnost pořídit si kopie dokumentů z důvodu jejich těžké životní a sociální situace, podávání originálů dokumentů bylo spojeno s obavou o jejich ztrátu, nebylo zaručeno vystavení potvrzení o včasném a řádném podání a samotné podání dokumentů obsahujících osobní údaje žadatelů dávalo v potaz splnění požadavků ochrany osobních údajů, jak to vyžaduje *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů* („GDPR“³³).³⁴

Je nutné samozřejmě přihlédnout k náhlosti situace a potřebnosti na ni okamžitě reagovat. Jenže nebyly to pouze administrativní nedostatky, které žadatelům stály v cestě k přijetí dávky, doba mezi splněním podmínek pro přiznání dávky a její výplatou byla, za březen a duben 2020, v délce až jednoho nebo dvou měsíců. To přímo neodpovídá tzv. Mimořádné *okamžité* pomoci. MOP COVID-19 byla nastavena tak, aby na ni mohli dosáhnout i ti, kteří by pro potřeby MOP nebyli posouzeni jako osoby v hmotné nouzi. Přesto do 25. září 2020 bylo z 3 101 jen 1 060 žádostí vyhověno s průměrnou částkou poskytnutou ve výši 8,5 tisíc Kč. Jedním z důvodů tohoto fenoménu je to, že MOP COVID-19 byl zasazen do již existujícího systému, který má za cíl prevenci zneužití systému dávek a kontrolu jejich distribuce, spíše než ochranu žadatele. Mezeru v systému tak potencionální žadatelé o MOP COVID-19 zacelovali tím, že se obrátili na tzv. kompenzační bonus a také na neziskové organizace, které na nastalou situaci zareagovaly mnohem efektivněji.³⁵

³² 4. Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením, op. cit.

³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES.

³⁴ 4. Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením, op. cit.

³⁵ SVOBODOVÁ, op. cit., s. 17.

Alternativou, které se chytily potencionální žadatelé o MOP COVID-19, byly kompenzační bonusy. Pracovníci na dohody o ně mohli od srpna 2020 požádat. Jelikož za první období o kompenzační bonusy požádalo 14 tisíc lidí pracujících na dohody, lze i v tomto spatřovat nižší zájem o MOP COVID-19.³⁶ Neziskové organizace a fundace již na jaře vyhlásily veřejné sbírky, jejich pomoc byla na rozdíl od státu rychlejší, efektivnější a ‚nouze‘ žadatelů byla definována mnohem širěji než podle zákona o pomoci v hmotné nouzi. Podmínky tak byly pro potencionální žadatelů mnohem příznivější. Na jaře 2020 se tak dle průzkumů mezi samoživitelkami o pomoc na neziskové organizace obrátil stejný počet žadatelů jako na stát. Klub svobodných matek, například, přispíval na potraviny až do 4000 Kč a na nájem do 10000 Kč. I potravinové banky zaznamenaly nárůst zájmu, kdy Potravinové banky pro Prahu a Středočeský kraj na jaře 2020 vydávaly až desetkrát takový počet balíčků jako před Covidem-19. Z těchto informací je zřejmé, že ač tyto neziskové organizace vykonávaly záslužnou činnost a pomáhaly tak vypořádat se s nepříznivou situací mnohým osobám, nebyly pouhým vedlejším zdrojem této pomoci vedle státu, ale náhradou za ne zcela adekvátní státní odezvu.³⁷

Ze všech předestřených situací je zřejmé, že nastavený systém pomoci MOP COVID-19 ze začátku nebyl ideální reakcí na pandemii koronaviru. Její nedostatky můžeme nalézt už v jejím zařazením do stávajícího systému sociální pomoci, která se soustředí na kontrolu a prevenci před zneužitím systému dávek, po dostupnost a byrokratickou obtížnost vzhledem k zamýšleným adresátům dávky, a to především po dobu uzavření poboček Úřadu práce. Překážky nastolené potencionálním žadatelům je tak přivedly k jiným alternativním zdrojům finanční podpory, jež především na jaře 2020 suplovaly pomoc poskytovanou MOP COVID-19.

3.4 Vývoj v roce 2021

1. března 2021 vláda oznámila tiskovou zprávou, že z dávky MOP COVID-19 lze získat i prostředky (ve výši 500 Kč na osobu na jeden měsíc) na ochranné prostředky dýchacích cest, respirátory, v souvislosti

³⁶ SVOBODOVÁ, op. cit., s. 17.

³⁷ Ibid., s. 18.

s mimořádným opatřením nařizujícím jejich nošení. Respirátory se v žádosti zapisují pod tzv. jiný účel, na nějž má dávka směřovat.³⁸

Počátkem března 2021 (jen od 1. března 2021 do 12. března 2021) se zvýšil počet žadatelů o MOP COVID-19 na téměř trojnásobek z počtu 1 812 žádostí podaných za měsíce říjen, listopad, prosinec 2020.³⁹ Za nárůstem v počtu žádostí od zavedení MOP COVID-19 můžeme vidět jak zahrnutí respirátorů do účelů pro získání dávky v březnu 2021, stejně tak i zahrnutí hypotéky v říjnu 2020. Také již na podzim 2020 došlo znova ke zjednodušení systému získání dávky. Příjem se začal testovat jen z poloviny veškerých příjmů žadatele pro účely dávky, zatímco na jaře se započítávaly některé příjmy v celkové výši, příjmy ze závislé činnosti se započítávaly ve výši 70 % a např. důchody ve výši 80 %.⁴⁰

Podle statistiky Úřadu práce zveřejněná k 29. říjnu 2020 klesla chybovost žádostí podaných pro MOP COVID-19 na 25 %, což je z původních 90 % na jaře 2020 výrazné zlepšení.⁴¹

Obecně je vidět lepší přístup k organizaci a nastavení této dávky oproti prvotní reakci na nastalý stav. Nižší procentuální výše příjmů navíc rozšířila okruh adresátů MOP COVID-19. V roce 2021 tak můžeme v počtu přiznaných dávek shledat jako důsledek vylepšování administrativní dostupnosti, rozšíření okruhu adresátů dávky z pohledu snížení nároků i pro přidání hypotéky do účelů k získání dávky. Vliv má také na tento stav i samotná

³⁸ Nemáte dostatek peněz na nákup respirátorů, můžete požádat na Úřadu práce o MOP COVID-19. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/2061970/01_03_2021_TZ_MOP_COVID_RESPIRATORY.pdf/

³⁹ PAULENKOVÁ, K. Dávka přibýlo, hlavně kvůli respirátorům. Podporu dostanete i na hypotéku. *iDNES.cz* [online]. 3. 4. 2021 [cit. 19. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/mop-covid-19-davka-urad-prace-koronavirus-covid-19.A210402_213824_ekonomika_lisv#utm_source=rss&utm_medium=feed&utm_campaign=ekonomikah&utm_content=main

⁴⁰ Mimořádná okamžitá pomoc MOP COVID-19 pomáhá potřebným i v druhé vlně. A bude ještě dostupnější. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 19. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.uradprace.cz/documents/37855/1364611/16_10_2020_TZ_Mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A1+okam%C5%BEit%C3%A1+pomoc+MOP+COVID-19+pom%C3%A1h%C3%A1+pot%C5%99ebn%C3%BDm+i+v+druh%C3%A9+vl%C4%9B+A+bude+je%C5%A1%C4%9B+dostupn%C4%9Bj%C5%A1%C3%AD.pdf/d5b2ac1b-98b2-504a-7d39-947b6cb83f21

⁴¹ MOP od 1. 3. do 29. 10. 2020. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1604478/29_10_MOP.pdf

skutečnost, že adresáti této dávky v březnu 2021 žili již dvanáct měsíců v zemi, kde s přestávkami vládní omezení omezovala všední život z důvodu onemocnění COVID-19. V lednu a únoru 2021 rovněž byla výše nezaměstnanosti v České republice nejvyšší od dubna 2017.

3.5 Komu a jak je MOP COVID-19 vyplácena?

MOP COVID-19 je pro oprávněné osoby, které se na území České republiky vyskytují v rámci jednoho z tzv. legálních režimů podle zákona o pobytu cizinců⁴² (např. povolení k dlouhodobému pobytu na základě víza podle § 17b zákona o pobytu cizinců) a mají na území České republiky bydliště. O MOP COVID-19 může požádat i příjemce dávek státní sociální podpory, nebo příjemce opakujících se dávek pomoci v hmotné nouzi, pokud jsou tyto dávky v rámci hodnocení nároku na MOP COVID-19 zohledněny. V případě opakujících se dávek pomoci v hmotné nouzi dochází k poskytnutí MOP COVID-19 jen ojedinele, jelikož směřující na stejný účel. Příspěvek na živobytí (podle § 21 a násl. zákona o hmotné nouzi) a doplatek na bydlení (podle § 33 zákona o hmotné nouzi) jsou zaměřeny na poskytování finanční pomoci na stejný okruh potřeb, které zabezpečuje MOP COVID-19 (nájem, jídlo, ošacení aj.). Výjimkou je možnost získat MOP COVID-19 na zaplacení internetu, pokud z důvodu uzavření škol děti žadatelů podstupují distanční výuku.⁴³

Pokud je žadatelů v jedné domácnosti více, bude dávka poskytnuta pouze jednomu z nich. Její výše se však posuzuje podle počtu členů domácnosti. Počet členů domácnosti a zda jsou oprávněni k této dávce určuje i zda je nárok na dávku splněn. Sečte se dvojnásobek částky životních minim posuzovaných osob s dvojnásobkem celkových nákladů na bydlení. K této částce finanční hotovosti Úřad práce pro posuzování nároku na poskytnutí MOP COVID-19 nepřihlíží. Jednorázová dávka je posílána na účet žadatele, nebo poštovní poukázkou.⁴⁴

⁴² Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Mimořádná okamžitá pomoc MOP COVID-19. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/mop>

⁴⁴ Ibid.

Pro adresáty dávky je rozhodné, že její přiznání automaticky nevyřazuje jiné instituty sociálního zabezpečení. Ať už se jedná o dávky státní sociální podpory nebo opakující se dávky pomoci v hmotné nouzi, při přiznání MOP COVID-19 je kromě zohlednění těchto jiných dávek přihlíženo i k účelu, na níž vyplacené prostředky jsou následně využity.

3.6 Shrnutí kapitoly

Přestože při první vlně koronaviru na jaře 2020 nebylo nastavení MOP COVID-19 takové, aby poskytlo pomoc adresátům v zamýšleném rozsahu, při následných vlnách pandemie díky jejímu novému nastavení bylo dávky mnohem více využíváno. Je vidět i postupnou větší snahu vyjít adresátům vstříc odloučením se od náročných podmínek přiznání dávky, které vychází z nastavení již existujícího systému zacíleného na prevenci zneužití systému dávek.

Za stavu společnosti, který v České republice kvůli pandemii nastal, ať už v podobě uzavření mnohých služeb a pracovišť, uzavření škol a jiných sfér společenského života, bylo třeba reagovat na zhoršující se finanční situaci mnoha lidí. Ze zkušeností získaných za první vlny COVID-19 a i postupnou sebereflexí státní orgánů došlo ke zlepšení tohoto institutu sociální pomoci.

Zajímavé je rozšíření tohoto institutu i na hypotéku. Své původní nastavení nevzalo v potaz sociální situaci osob, které se z důvodu nastalé situace najednou ocitly s minimálními finančními prostředky a splátkami, jež by až do té chvíle byly schopny se svým dosavadním příjmem v pořádku zvládat. Namísto toho teď čelily splátkám s úroky, případně smluvním pokutám, které nemusely mít z čeho zaplatit. Alespoň rozšířením MOP COVID-19 i na hypotéku mohla být potřebným adresátům poskytnuta pomoc a předejito ztrátě domova a dalším negativním socioekonomickým následkům. Tyto následky by se nejen špatně podepsaly na psychice samotných občanů, ale i vyžadovaly v dlouhodobějším hledisku rozsáhlejší a finančně náročnější pomoc od státu.

4 Krizové ošetřovné

4.1 Obecně o systému nemocenského pojištění

Systém nemocenského pojištění pokrývá sociální události jako je úraz, nemoc, karanténa, těhotenství a mateřství v době bezprostředně spojené

s porodem. Jedná se o sociální události, které mají obecně krátkodobé následky, většinou do jednoho roku (dávky podporující matku souvislosti s dospíváním dítěte jsou kryté státní sociální podporou). Dávky poskytované v rámci nemocenského pojištění jsou krátkodobé, peněžité a pokud žadatel splní zákonné předpoklady, tak i obligatorní.⁴⁵

Ošetrovné je jednou z dávek v systému nemocenského pojištění. Nárok na ošetrovné má mimo jiné zaměstnanec neschopen vykonávat svou práci, protože „*došlo k uzavření škol nebo jiného obdobného zařízení z důvodu nařízení příslušného orgánu z důvodu havárie, mimořádného opatření při epidemii nebo jiné nepředvídatelné události.*“ Na ošetrovné v tomtéž případě má nárok jen jedna z oprávněných osob, případně pokud se vystřídají, pak náleží postupně dvěma osobám. Podpůrčí doba je pro ošetrovné nejdéle 9 dní, nebo 16 dní za splnění zákonných podmínek dle § 39 a násl. zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.⁴⁶

Systém nemocenského pojištění rovněž upravuje tzv. dlouhodobé ošetrovné, u něž podpůrčí doba činí nejdéle 90 dní a je poskytována ve výši 60 % denního vyměřovacího základu. Nárok na tuto dávku má pojištěná osoba, která nemůže vykonávat své zaměstnání, nebo svou samostatnou výdělečnou činnost, protože pečuje o osobu vyžadující dlouhodobou ošetrovatelskou péči v domácím prostředí.⁴⁷

4.2 Co je krizové ošetrovné a kdo na něj má nárok?

Od 11. března 2020 byla na základě rozhodnutí vlády zakázána osobní přítomnost žáků na základních, středních a vysokých školách. V návaznosti na to vznikl nárok na čerpání ošetrovného pro pečující osoby (rodiče, případně jiné osoby žijící ve společné domácnosti s dítětem). Nárok vznikl pro osoby pečující o děti mladší 13let, a to po celou dobu trvání mimořádných opatření.⁴⁸ Pokud byla uzavřena zařízení určená pro osoby „*závislé na pomoci jiné osoby aspoň ve stupni I (lehká závislost) podle zákona o sociálních*

⁴⁵ GREGOROVÁ, op. cit., s. 137.

⁴⁶ Ibid., s. 144.

⁴⁷ Ibid., s. 145.

⁴⁸ Karanténa a ošetrovné: Informace pro rodiče a školská (obdobná) zařízení. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/karantena-a-osetrovne-informace-pro-rodice-a-skolska-obdobna-zarizeni>

službách“ kvůli pandemii, vznikl nárok i těm o tyto osoby pečující⁴⁹. Výše ošetrovného byla stanovena na 60 % redukováného denního vyměřeného základu za kalendářní den. Pečující osoba musela mít jako zaměstnanec nemocenské pojištění.⁵⁰

Pečující osoba mohla uplatnit svůj nárok po skončení příslušného kalendářního měsíce⁵¹ tiskopisem *Žádost o ošetrovné při péči o dítě z důvodu uzavření školského/ dětského zařízení (školy)* vydané jí školou. Po doplnění části B jej pečující osoba předala zaměstnavateli, který podklady pro výplatu dávky předal příslušné Okresní správě sociálního zabezpečení, jež dávku vyplácela nejpozději do 1 měsíce. Nárok na krizové ošetrovné nevznikl OSVČ přihlášené k nemocenskému pojištění, již namísto toho byl vyplácen Ministerstvem průmyslu a obchodu finanční příspěvek za každý den v karanténě / ošetrování člena rodiny po podání čestného prohlášení u obecního živnostenského úřadu ve výši 424 Kč.⁵²

18. března 2020 bylo dále vyhlášeno, že se ošetrovné vyplácí i pokud bylo zařízení (např. předškolní zařízení) uzavřeno z důvodu epidemie koronaviru i na základě rozhodnutí zřizovatele.⁵³

S účinností od 6. května byl zákonem č. 230/2020 Sb. novelizován *zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020*,⁵⁴ na jehož základě došlo ke zvýšení ošetrovného z 60 % na 80 % denního vyměřovacího základu (§ 4a zák. č. 133/2020 Sb.) vycházející z vládou předloženého návrhu zákona.⁵⁵

⁴⁹ § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 zákona č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, ve znění k 27. březnu 2020.

⁵⁰ Karanténa a ošetrovné: Informace pro rodiče a školská (obdobná) zařízení, op. cit.

⁵¹ Novela zákona přináší zvýšení ošetrovného, nově mají nárok na ošetrovné i tzv. dohodáři. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/novela-zakona-prinasi-zvyseni-osetrovneho-nove-maji-narok-na-osetrovne-i-tzv-dohodari>

⁵² Karanténa a ošetrovné: Informace pro rodiče a školská (obdobná) zařízení, op. cit.

⁵³ Informace k nároku na ošetrovné v souvislosti s uzavřením mateřských škol a jiných obdobných zařízení. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 21. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/informace-k-naroku-na-osetrovne-v-souvislosti-s-uzavrenim-materskych-skol-a-jinych-obdobnych-zarizeni>

⁵⁴ Zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Sněmovní tisk 828, Novela z. o některých úpravách v soc. zabezpečení. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna 2017–2021 [5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=828>

Nadto zákon přinesl i rozšíření okruhu adresátů dávky o zaměstnance pracující na základě dohod o pracovní činnosti nebo o provedení práce, pokud se účastní nemocenského pojištění (§ 4b zák. č. 133/2020 Sb.).⁵⁶

Od dubna rovněž došlo k administrativnímu zjednodušení procesu. Zaměstnavatel Okresní správě sociálního zabezpečení zaslal při žádosti zaměstnance o první dávku ošetřovného *Žádost zaměstnance o dávku s Přílohou k žádosti o dávku*. Pro další dávky ošetřovného se pak již podával pouze *Výkaz péče o dítě*, jenž poskytoval zaměstnavateli zaměstnanec. Tento postup se neuplatnil u osob pracujících na dohodu.⁵⁷

30. června 2020 skončila mimořádné vládní opatření, navíc začaly prázdniny, po jejichž trvání jsou školy uzavřené bez ohledu na epidemii koronaviru. Ošetřovné se tak od 1. července 2020 dalo čerpat pouze v podobě ‚ošetřovného‘ dle § 39 a násl. zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.⁵⁸

V souvislosti s druhou vlnou koronaviru a opětovným uzavřením školských zařízení od 14. října 2020 byl vydán *zákon 438/2020 Sb. o úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění*, s účinností od 30. října 2020.⁵⁹ Výše ošetřovného (ve znění k 30. říjnu 2020) byla stanovena na 70 % denního vyměřovacího základu (§ 4 odst. 4 zák. č. 438/2020 Sb.) se stanovenou minimální denní výší 400 Kč u zaměstnance v pracovním nebo služebním poměru bez sjednané kratší pracovní nebo služební doby (§ 7 odst. 1 zák. č. 438/2020 Sb.). Na rozdíl od jarní úpravy došlo k omezení okruhu pečovaných osob z dětí mladších 13 let na děti mladší 10 let.

⁵⁶ Novela zákona přináší zvýšení ošetřovného, nově mají nárok na ošetřovné i tzv. dohodáři, op. cit.

⁵⁷ Pro vyplacení ošetřovného z důvodu uzavření školských a dětských zařízení bude od dubna stačit jediný formulář. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 21. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/pro-vyplaceni-osetrovneho-z-duvodu-uzavreni-skolskych-a-detskych-zarizeni-bude-od-dubna-stacit-jediny-formular>

⁵⁸ Od 1. 7. 2020 se podmínky pro nárok na čerpání ošetřovného vrátí do původního stavu. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 21. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/-/od-1-7-2020-se-podminky-pro-narok-na-čerpani-osetrovneho-vratí-do-puvodního-stavu>

⁵⁹ Zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění ze 30. října 2020.

Omezení ve věku dítěte z 13 na 10 let, o něž se pečující osoba stará, bylo zapříčiněno právní otázkou vzešlou z původní podoby krizového ošetřovného. Zákoník práce totiž započítává dobu strávenou ošetřováním dítěte za výkon práce a vzniká tak zaměstnanci nárok na dovolenou. U péče o dítě starší 10 let se však tato doba za výkon práce neposuzuje a ke vzniku nároku na dovolenou nedochází. Je zřejmé, že zákonodárce nechtěl při druhé vlně koronaviru tento právní rozpor v pracovních předpisech a předpisech sociálního zabezpečení opakovat.⁶⁰

Dalším důvodem pro snížení věku dítěte pro účely zákona o krizovém ošetřovném může být i výše finančních prostředků, které stát na krizovém ošetřovném vyplatil. V březnu 2020, kdy právní předpis zakládal nárok na ošetřovné ve výši 60 % denního vyměřovacího základu, Česká správa sociálního zabezpečení vyplatila na krizovém ošetřovném 283 milionů Kč. V dubnu téhož roku, kdy se zvýšil nárok až na 80 % denního vyměřovacího základu, bylo vyplaceno 691 milionů Kč. Od uzavření škol jen do 1. května 2020 se přihlásilo s žádostí o krizové ošetřovné 197 820 osob.⁶¹

Dalším problémem, se kterým se zákonodárce musel vypořádat, byl systém přiznávání sociálních dávek a zařazení ošetřovného jako příjmu. 28. ledna 2021 byla schválena novela, *zák. č. 40/2021 Sb.*, kterou se změnil *zák. č. 437/2020 Sb.*, a jež pro účely zjišťování příjmu rozhodného při přiznání sociálních dávek zavedla, že se ošetřovné za měsíce leden 2021 až září 2021 nepovažuje za příjem (§ 4a zák. č. 437/2020 Sb.).⁶² Tato úprava vycházela z vládního návrhu zákona⁶³ a reagovala na stav, kdy rodiny kvůli

⁶⁰ HOVORKOVÁ, K. Ošetřovné v pandemii má nepřijemnou dohru. Rodičům může zkrátit dovolenou. *Aktuálně.cz* [online]. 30. 8. 2020 [cit. 22. 6. 2021]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/prekvapeni-u-osetrovneho-v-dobe-pandemie-zadatele-nemaji-nar/r~c9d527cee6d811eab0f60cc47ab5f122/>

⁶¹ O ošetřovné požádalo již 200 tisíc zaměstnanců, oznámilo ministerstvo. *iDNES.cz* [online]. 13. 5. 2020 [cit. 22. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-v-cesku-ministerstvo-prace-jana-malacova-osetrovne-zamestnanci-zavrene-skoly.A200513_083440_domaci_chtl

⁶² Zákon č. 40/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 437/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti dávek státní sociální podpory a příspěvku na péči v souvislosti s nouzovým stavem při epidemii.

⁶³ Vládní návrh zákon ze dne ... 2021, kterým se mění zákon č. 437/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti dávek státní sociální podpory a příspěvku na péči v souvislosti s nouzovým stavem při epidemii. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=177186>

ošetřovnému za uzavření škol přicházely o přídavky na děti nebo příspěvky na bydlení.⁶⁴

Zákonem č. 173/2021 Sb. ze dne 21. dubna 2021 došlo k novelizaci *zákona č. 438/2020 Sb.* a navýšení ošetřovného na 80 % denního vyměřovacího základu se zpětnou účinností k 1. březnu 2021.⁶⁵

Okruh pečujících osob pro účely krizového ošetřovného byl rozšířen *zákonem č. 183/2021 Sb.*⁶⁶ novelizující *zákon č. 438/2020 Sb.* i na osoby žijící mimo společnou domácnost, pokud se jedná o příbuzného dítěte v linii přímé nebo vedlejší podle § 772 občanského zákona (§ 3 odst. 6 *zák. č. 183/2021 Sb.*).

Znovuotevření škol s sebou přineslo své vlastní problémy. Přestože byla opět zavedena prezenční výuka, neznamenalo to, že byly otevřeny např. všechny družiny. S otevřením škol bylo zavedeno povinné testování antigenními testy dvakrát týdně a nošení roušek.⁶⁷ Ne všichni rodiče souhlasili s posíláním dětí do škol za takových podmínek, ať už z obavy o nakažení dítěte kvůli jeho oslabené imunitě, nebo kvůli povinnému testování. Nárok na ošetřovné však za doby prezenční výuky ztratili.⁶⁸ Zajímavější výzvou byla ale rotační výuka. V případě rotační výuky vzniká nárok pečující osobě na ty dny, kdy se dítě neúčastní prezenční výuky. Pokud dítěti při povinném testování ve škole vyjde pozitivní výsledek, vzniká pečující osobě nárok na ošetřovné, jenž trvá až do negativního konfirmačního PCR testu. Poté se dítě vrací do školního kolektivu.⁶⁹ Když má pečující osoba dvě děti, při čemž každé

⁶⁴ HOVORKA, J. Ošetřovné se nebude počítat jako příjem pro nárok na dávky. *penize.cz* [online]. 28. 1. 2021 [cit. 22. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.penize.cz/nemocenska/424005-osetrovne-se-nebude-pocitat-jako-prijem-pro-narok-na-davky>

⁶⁵ Zákon č. 173/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Zákon č. 183/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ ŠVIHEL, P. Nepošlete v pondělí děti do školy? Nedostanete ošetřovné, varuje ministerstvo. *Seznam Zprávy* [online]. 11. 4. 2021 [cit. 23. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/neposlete-v-pondeli-deti-do-skoly-nedostanete-osetrovne-varuje-ministerstvo-150246>

⁶⁸ Krizové ošetřovné. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/osetrovne>

⁶⁹ Krizové ošetřovné. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Covid portál [cit. 26. 8. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/socialni-situace/krizove-osetrovne>

z nich dochází do školy v jiný týden, lze čerpat ošetřovné na obě děti, pokud podá dvě žádosti.⁷⁰

Zavedení rotačního systému přineslo i jinou otázku, kterou musela vláda řešit. Například dosud probíhala výuka distančně, ale při rotačním systému pedagogičtí pracovníci měly vyučovat oba týdny na školách. Co s těmito pracovníky, jež mají vlastní děti do deseti let, o něž musí pečovat a jimž by stále vznikal každý druhý týden nárok na ošetřovné? Mimořádné opatření ze 6. dubna 2021 zavedlo pro rodiče dětí určitých profesí, aby byla zajištěna péče o jejich děti i v týdny, kdy se podle rotačního systému měly o děti postarat. Do těchto skupin profesí byli zařazeni poskytovatelé zdravotních služeb, pedagogičtí pracovníci, zaměstnanci bezpečnostních sborů, příslušníci ozbrojených sil, zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdrav. aj. (K bodu I/14 mimořádného opatření).⁷¹

4.3 Shrnutí kapitoly

I u tohoto institutu, krizového ošetřovného, můžeme vidět postupný vývoj, jeho úpravu a vylepšování s ohledem na zjištěné nedostatky a požadavky sociální situace. Krizové ošetřovné bylo určeno a použito pro větší okruh lidí než pouze u rodičů dětí mladších 13 a později mladších 10 let.

Ve snaze zabránit dalšímu šíření onemocnění tak byla vyplacena vysoká finanční částka kompenzující důsledky tohoto uzavření škol. V předchozím pododstavci tak můžeme zhlédnout některé z úprav, které měly dopad do výše vyplacené na krizovém ošetřovném. Jednalo se o omezení okruhu dětí z 13 let na 10 let, rozšíření okruhu pečujících osob, zvýšení denního vyměřovacího základu a pak samotná rotační výuka. Pokud by si v budoucnu situace vyžádala opětovné zavedení distanční výuky na školách, ať z důvodů pandemických, či jiných, je pravděpodobné, že by došlo k navázání na tento

⁷⁰ Ošetřovné aktuálně: zavedení rotační výuky, nárok v době velikonočních svátků. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 26. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/-/osetrovne-aktualne-zavedeni-rotacni-vyuky-narok-v-dobe-velikonocnich-svatku>

⁷¹ Mimořádné opatření ze dne 6. dubna 2021. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 26. 8. 2021]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/04/Mimo%20%99%C3%A1dn%C3%A9-opat%C5%99en%C3%AD-opat%C5%99en%C3%AD-ve-%C5%A1kol%C3%A1ch-s-1.-P%C3%A1z%C3%AD-rozvoln%C4%9Bn%C3%AD-s-%C3%BA%C4%8Dinnost%C3%AD-od-12.-4.-2021-do-odvol%C3%A1n%C3%AD.pdf>

model krizového ošetrovního, spíše než vytvoření zcela nového institutu sociálního zabezpečení. Nelze totiž přehlédnout zřetelnou výhodu jíž jsou poznatky z fungování krizového ošetrovního v praxi. Jedním z uvedených poznatků je zákonné nastavení institutu do takové podoby, aby potřebným rodinám v důsledku nevzalo možnost požádat o přídavky na děti nebo příspěvky na bydlení.

5 Závěr

MOP COVID-19 jako institut sociální pomoci v hmotné nouzi, jíž je pandemická situace onemocnění COVID-19, poskytl pomoc spoustě lidí. Je otázkou, zda záměr, za kterým byl zřízen, byl naplněn. Ve svých začátcích v první polovině roku 2020 by byla odpověď jistě ne, přesto postupnou sebereflexí našel své místo v této turbulentní době.

Jelikož se dala tato dávka použít také i na výdaje za připojení k internetu, mohla tak finančně ulevit rodinám s dětmi, kterých se týkala distanční školní výuka. Je sice nutné přihlídnout ke skutečnosti, že pro rodiny žijící na rovině sociálního minima bez počítače či jiného elektronického prostředku k dálkové výuce, by tato dávka na internet nebyla k užitku. V případě jiných domácností, ve kterých situace s COVID-19 výrazně zasáhla do rodinného rozpočtu, naopak se může jednat o příjemnou finanční výpomoc, kdy rodinné úspory mohou být použity na základní potřeby, aniž by to omezilo možnost dítěte se dálkově vzdělávat. Pokud by v budoucnu opět nastala situace, kdy by musely být školy z jakéhokoliv důvodu uzavřeny a výuka se opět vrátila na monitor, zkušenost s MOP COVID-19 pro tento účel by byla užitečná.

Paralelní institut k MOP COVID-19, ač s názvem více přílehlavým k nastalé krizové situaci, by v případné budoucnosti měl dále umožňovat využití i jiných dávek sociálního zabezpečení, které se svým účelem nekříží. U MOP COVID-19 tomu bylo následovně. Příspěvek na živobytí sice vyloučil použití MOP COVID-19 na nájem, ale ne například na již zmíněné zaplacení internetu pro distanční výuku. Kromě nájmu, jídla, ošacení apod. MOP COVID-19 vystoupil vedle svých alternativ i finanční podporou nákupu respirátorů (z důvodu vládního nařízení o používání ochranných prostředků)

a podporou placení hypotéky. Např. u dávky na nákup respirátorů tak nebyl problém, pokud adresát dávky využíval i možnost doplatku na bydlení. Jedná se jen o jeden z příkladů, kdy bylo umožněno využívat více z těchto institutů sociálního zabezpečení paralelně.

Co se týče administrativních náležitostí, ve vývoji MOP COVID-19 jsme registrovali strmý vzestup v úspěšnosti splňování formálních požadavků. Opakující se zjednodušování formuláře k žádosti na MOP COVID-19, poskytnutí návodů k vyplnění této žádosti a nahrazení požadavku elektronického podpisu vyšlo žadatelům vstříc.

Je nutné přihlížet k tomu, co si stát může dovolit financovat a které účely dávky jsou pro sociální systém státu již příliš zatěžující. To je nejspíš i důvodem, proč příspěvek na placení hypotéky byl zahrnut do tohoto institutu sociální pomoci až v říjnu 2020. MOP COVID-19 výslovně vylučuje ze svého užití účel placení mimo jiné splátek dluhů (jiných než hypotéky) a leasingů.

Krizové ošetrovné bylo zavedeno jako institut nutný k vyřešení situace vzniklé uzavřením škol. Původní výše denní sazby na jaře 2020 byla 60 %, poté zvýšena na 80 %. Během druhé vlny na podzim 2020 byla denní sazba stanovena na 70 %, od března 2021 se vyplácela denní sazba ve výši opětovných 80 %. Navýšením denní sazby se stát snažil udržovat jak životní podmínky obyvatel, tak zajištěním dostatečných finančních prostředků i chod trhu vycházející z ekonomického koloběhu, v němž domácnosti zastávají zásadní místo.

Bylo vhodné, že došlo k přenastavení systému tak, že krizové ošetrovné nebylo považováno za příjem, aby domácnosti nepřicházely o příspěvky na děti nebo na bydlení, které pro ně mohly být existenční. Stejně vhodné bylo i umožnění osobám, které nejsou v zaměstnaneckém vztahu, ale pracují na tzv. dohody, aby měly možnost o krizové ošetrovné žádat.

Z administrativního hlediska byl poslední nastavený stav adekvátní, když umožnil po zaslání *Žádosti zaměstnance o dávku* podávat již pro další dávky pouze méně formálně náročný *Výkaz péče o dítě*. Je otázkou ke zvážení, zda takový postup neměl být umožněn i osobám pracujícím na dohodu. Proč k tomu nedošlo, vychází ze samotného krátkodobého charakteru pracovního

vztahu na dohodu v porovnání s pracovním poměrem. Ulehčení formálních náležitostí však u dohod trvajících několik měsíců mohlo srovnat podmínky přístupu k této dávce.

Literature

- GREGOROVÁ, Z. et al. *Právo sociálního zabezpečení České republiky a Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. ISBN 978-80-210-8842-9.
- PICHRT, J. Koronavirus – překážka v práci na straně státu? In: PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.). *Pracovní právo a sociální zabezpečení v době koronaviru*. Praha: Eva Rozkotová nakladatelství, 2020. ISBN 978-80-7630-008-8. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/125408/PP_KORONA_ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- TROJÁNEK, M. et al. Nový koronavirus (SARS-CoV-2) a onemocnění COVID-19. *Časopis lékařů českých* [online]. 2020 [cit. 17. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.infekce.cz/Covid2019/Covid19-CLC20.pdf>
- COVID-19: Přehled aktuální situace v ČR. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Onemocnění aktuálně [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>
- Fakta o COVID-19. *Evropský informační portál o očkování* [online]. [cit. 17. 6. 2021]. Dostupné z: <https://vaccination-info.eu/cs/covid-19/fakta-o-covid-19>
- HOVORKA, J. Ošetřovné se nebude počítat jako příjem pro nárok na dávky. *peníze.cz* [online]. 28. 1. 2021 [cit. 22. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.penize.cz/nemocenska/424005-osetrovne-se-nebude-pocitat-jako-prijem-pro-narok-na-davky>
- HOVORKOVÁ, K. Ošetřovné v pandemii má nepřijemnou dohru. Rodičům může zkrátit dovolenou. *Aktuálně.cz* [online]. 30. 8. 2020 [cit. 22. 6. 2021]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/prekvapeni-u-osetrovneho-v-dobe-pandemie-zadatele-nemaji-nar/r~c9d527cee6d811eab0f60cc47ab5f122/>

Informace k nároku na ošetřovné v souvislosti s uzavřením mateřských škol a jiných obdobných zařízení. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 21. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/informace-k-naroku-na-oseetrovne-v-souvislosti-s-uzavrenim-materskych-skol-a-jinych-obdobnych-zarizeni>

Karanténa a ošetřovné: Informace pro rodiče a školská (obdobná) zařízení. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/karantena-a-oseetrovne-informace-pro-rodice-a-skolska-obdobna-zarizeni>

Krizové ošetřovné. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/oseetrovne>

Krizové ošetřovné. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Covid portál [cit. 26. 8. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/socialni-situace/krizove-oseetrovne>

Mimořádná okamžitá pomoc MOP COVID-19. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Covid portál [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/socialni-situace/mimoradna-okamzita-pomoc-mop-covid-19>

Mimořádná okamžitá pomoc MOP COVID-19. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/mop>

Mimořádná okamžitá pomoc MOP COVID-19 pomáhá potřebným i v druhé vlně. A bude ještě dostupnější. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 19. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.uradprace.cz/documents/37855/1364611/16_10_2020_TZ_Mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A1+okam%C5%BEit%C3%A1+pomoc+MOP+COVID-19+pom%C3%A1h%C3%A1+pot%C5%99ebn%C3%BDm+i+v+druh%C3%A9+vln%C4%9B.+A+bude+je%C5%A1t%C4%9B+dostupn%C4%9Bj%C5%A1%C3%AD.pdf/d5b2ac1b-98b2-504a-7d39-947b6cb83f21

Mimořádná okamžitá pomoc spojená s COVID-19. Jak o ni žádat? *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 17. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/mimoradna-okamzita-pomoc-spojena-s-covid-19--jak-o-ni-zadat---257370/>

Mimořádné opatření ze dne 6. dubna 2021. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 26. 8. 2021]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/04/Mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A9-opat%C5%99en%C3%AD-opat%C5%99en%C3%AD-ve-%C5%A1kol%C3%A1ch-s-1.-f%C3%A1z%C3%AD-rozvoln%C4%9Bn%C3%AD-s-%C3%BA%C4%8Dinnost%C3%AD-od-12.-4.-2021-do-odvol%C3%A1n%C3%AD.pdf>

MOP od 1. 3. do 29. 10. 2020. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1604478/29_10_MOP.pdf

Nemáte dostatek peněz na nákup respirátorů, můžete požádat na Úřadu práce o MOP COVID-19. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/2061970/01_03_2021_TZ_MOP_COVID_RESPIRATORY.pdf

Novela zákona přináší zvýšení ošetřovného, nově mají nárok na ošetřovné i tzv. dohodáři. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 20. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/novela-zakona-prinasi-zvyseni-osetrovneho-nove-maji-narok-na-osetrovne-i-tzv-dohodari>

Od 1. 7. 2020 se podmínky pro nárok na čerpání ošetřovného vrátí do původního stavu. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 21. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/-/od-1-7-2020-se-podminky-pro-narok-na-cerpani-osetrovneho-vrati-do-puvodniho-stavu>

O ošetřovné požádalo již 200 tisíc zaměstnanců, oznámilo ministerstvo. *iDNES.cz* [online]. 13. 5. 2020 [cit. 22. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/koronavirus-v-cesku-ministerstvo-prace-jana-malacova-osetrovne-zamestnanci-zavrene-skoly.A200513_083440_domaci_chtl

Ošetřovné aktuálně: zavedení rotační výuky, nárok v době velikonočních svátků. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 26. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/-/osetrovne-aktualne-zavedeni-rotacni-vyuky-narok-v-dobe-velikonocnich-svatku>

PAULENKOVÁ, K. Dávek přibylo, hlavně kvůli respirátorům. Podporu dostanete i na hypotéku. *iDNES.cz* [online]. 3. 4. 2021 [cit. 19. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/mop-covid-19-davka-urad-prace-koronavirus-covid-19.A210402_213824_ekonomika_lisv#utm_source=rss&utm_medium=feed&utm_campaign=ekonomikah&utm_content=main

Plnění státního rozpočtu ČR za leden až prosinec 2020. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/pokladni-plneni-sr-40434>

Podíl nezaměstnaných osob od roku 2005. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Časové řady míry nezaměstnanosti a podílu nezaměstnaných osob [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/casove-rady-mn-a-pno>

Pro vyplacení ošetrového z důvodu uzavření školských a dětských zařízení bude od dubna stačit jediný formulář. *Česká správa sociálního zabezpečení* [online]. [cit. 21. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/-/pro-vyplaceni-osetrovneho-z-duvodu-uzavreni-skolskych-a-detskych-zarizeni-bude-od-dubna-stacit-jediny-formular>

Sněmovní tisk 828, Novelaz. o některých úpravách v soc. zabezpečení. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna 2017–2021 [5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=828>

SVOBODOVÁ, A. et al. Prekarizovaní pracovníci a pracovníce v době pandemie COVID-19. *Práce v obci* [online]. Centrum pro společenské otázky – SPOT, leden 2021 [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.pracevobci.cz/upload/studies/23/Prekarizovani-pracovnici.pdf>

ŠVIHEL, P. Nepošlete v pondělí děti do školy? Nedostanete ošetrové, varuje ministerstvo. *Seznam Zprávy* [online]. 11. 4. 2021 [cit. 23. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/neposlete-v-pondeli-deti-do-skoly-nedostanete-osetrovne-varuje-ministerstvo-150246>

Vládní návrh zákon ze dne ... 2021, kterým se mění zákon č. 437/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti dávek státní sociální podpory a příspěvku na péči v souvislosti s nouzovým stavem při epidemii. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=177186>

- Vládní usnesení související s bojem proti epidemii koronaviru – rok 2020. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru---rok-2020-186999/>
- Žádáte o dávky? Komunikujte s ÚP ČR z pohodlí domova. *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/web/cz/-/zadate-o-davky-komunikujte-s-up-cr-z-pohodli-domo-1>
- Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/fas/formservice/filler.open?DocID=351610809>
- Žádost o MOP spojená s COVID-19. *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/web/cz/zadost-o-mop-spojena-s-covid-19>
- ŽUROVEC, M. Novela zákona o státním rozpočtu zohledňuje snížení daňové zátěže i vyšší pomoc podnikatelům. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/novela-zakona-o-statnim-rozpocetu-zohledn-40911>
4. Usnesení Výboru pro základní práva a předcházení diskriminaci ze dne 27. srpna 2020 k dopadům opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 na osoby ohrožené chudobou a sociálním vyloučením. *Vláda České republiky* [online]. Výbor pro základní práva a předcházení diskriminace [cit. 18. 6. 2021]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/vybory/Pro_zakladni_prava_a_predchazeni-diskriminaci/4_Usneseni_Vyboru_ke-COVID-19_socialni-vylouceni-schvalene_1.pdf
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod.
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.
- Zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, ve znění k 27. březnu 2020.

Zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 230/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020.

Zákon č. 437/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti dávek státní sociální podpory a příspěvku na péči v souvislosti s nouzovým stavem při epidemii.

Zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění ze 30. října 2020.

Zákon č. 40/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 437/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti dávek státní sociální podpory a příspěvku na péči v souvislosti s nouzovým stavem při epidemii.

Zákon č. 173/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

468394@mail.muni.cz

ODPOVĚDNOST MOCI VÝKONNÉ ZA PANDEMICKÁ OPATŘENÍ V KONTEXTU ÚSTAVNÍCH SYSTÉMŮ ODPOVĚDNOSTI

Ondřej Lipka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Z ústavního pořádku lze dovodit několik systémů odpovědnosti moci výkonné. Příspěvek bude analyzovat krizová opatření vlády a nařízení ministerstva zdravotnictví z pohledu obecné odpovědnosti veřejné správy za zákonnost rozhodování, kterou lze podřadit pod princip materiálního právního státu. Bude argumentováno, že jedním z nejdůležitějších prvků ochrany zákonnosti ve státní správě je instanční dozor a odpovědnost vládě. Tyto zde však nelze kvůli centralizaci rozhodování o pandemických věcech nelze nalézt, přičemž je zřejmé, že se do konfliktu dostává potřeba rychle a centrálně reagovat na měnící se podmínky pandemie a kontrola zákonnosti jako taková. Příspěvek se dále pokusí argumentovat, že další systémy odpovědnosti jsou buď nefunkční (politická odpovědnost Poslanecké sněmovně) nebo neefektivní (obecná odpovědnost voličům), a že v tomto kontextu je nutno i vnímat „sankcionování“ ze strany správních soudů, které by mělo být zdrženlivé, ale poroční v kontextu absence instančního dozoru.

Keywords in original language

Krizová opatření; mimořádná opatření; zákonnost; ústavní odpovědnost; instanční přezkum.

Abstract

The Czech constitutional order includes many systems of responsibility. My presentation aims to analyse the crisis measures of the executive mainly from the perspective of general responsibility of public administration for legality in decision-making, which can be subsumed under the constitutional principles of material rule of law. The presentation will argue

that higher-instance oversight and responsibility to The Government are key components of the protection of legality, but neither can be found here due to the decision-making being done at the highest levels which puts into conflict the need to react to the changing conditions of the pandemic and the systems of protection of legality swiftly and centrally. It will be further argued that other types of constitutional responsibility are either non-functional (the responsibility of The Government to The Chamber of Deputies), or ineffective (the general democratic responsibility to voters) which is the context under which the “sanctioning” of the executive by the courts must be viewed.

Keywords

Crisis Measures; Extraordinary Measures, Legality, Constitutional Responsibility; Instance Review.

1 Úvod

Ústavní pořádek v sobě zahrnuje mnohé vzájemně propojené systémy odpovědnosti, které v případě běžného fungování státu vůči jednotlivým orgánům a aktérům působí preventivně, represivně a retribučně, čímž přispívají k řádnému chodu státu. V době pandemie nemoci COVID-19 však byly některé tyto odpovědnostní mechanismy ve prospěch efektivního řešení této události s celospolečenskými dopady vychýleny či podrobeny novým zkouškám. Tato práce se zaměří na některé aspekty těchto změn ve vztahu k moci výkonné.

Ústavní systémy odpovědnosti nemusí sdílet mnoho společného kromě toho, že všechny pocházejí z ústavního pořádku. Jedná se o různorodou kategorii, do které řadím (1) ústavněpolitickou odpovědnost, (2) odpovědnost prezidenta republiky za ústavní delikty, (3) odpovědnost za zákonnost a (4) (abstraktní) odpovědnost voličům, vyplývající z proklamace právního a demokratického státu. Dále ústavní pořádek konstruuje určitou funkční odpovědnost orgánů veřejné správy soudům podle čl. 90 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky (dála jako „Ústava“) a čl. 36, odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

(dále jako „Listina“) a všech státních orgánů Ústavnímu soudu při ochraně ústavnosti podle čl. 83 Ústavy. Zejména soudní přezkum aktů veřejné správy lze mezi vyjmenovanými odpovědnostními systémy podřadit pod odpovědnost za zákonnost, a to i s možnou sankcí, kterou je zde zrušení rozhodnutí.

Pokud hovoříme o ústavněpolitické odpovědnosti,¹ máme tím na mysli vzájemnou odpovědnost orgánů státní moci, jako je např. odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, odpovědnost ústředních správních úřadů vládě apod. Ústavněpolitická odpovědnost může mít různý obsah, který je buď ústavním pořádkem předepsán, nebo nikoliv. Ústavněpolitická odpovědnost vlády Sněmovně – je velice široká její náplní může být v podstatě cokoliv,² (zatímco např. ústavněpolitická odpovědnost Sněmovny prezidentu republiky, v rámci které může prezident uplatnit sankci v podobě rozpuštění Sněmovny, může být vyvozena jenom z důvodu ústavně předvídaných forem nečinnosti). O ústavněpolitické odpovědnosti vlády Sněmovně tedy lze konstatovat, že její obsah je výsledkem politické úvahy. Odpovědnost vlády může být při realizaci kontroly činnosti exekutivy vyvozena na základě rozmanitého množství situací. Jako možnou sankci vyplývající z ústavněpolitické odpovědnosti např. vlády lze označit vyslovení nedůvěry.³

Lze tedy shrnout, že odpovědnost za zákonnost je ústavní odpovědností, která je realizována jinými ústavními a zákonnými systémy odpovědnosti. V této práci se proto zaměříme na efektivitu a možnosti jednotlivých systémů odpovědnosti ve spojitosti s reakcí výkonné moci na pandemii.

V této práci se budeme zaměřovat na činnost výkonné moci, kterou si dovoluji označit termínem *pandemická opatření*. Zahrnují v sobě jak krizová opatření podle zákona č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a změně některých zákonů (dále jako „krizový zákon“) a mimořádná opatření podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a změně některých souvisejících zákonů (dále jako „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

¹ HERC, T. Čl. 54. (Hlava státu; neodpovědnost prezidenta republiky). In: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 535–537.

² RYCHETSKÝ, P. Čl. 68. (Jmenování vlády a její odpovědnost). In: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 685–686.

³ *Ibid.*, s. 690.

a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jako „pandemický zákon“) (souhrnně dále označená jako „mimořádná opatření“). Ve vztahu k otázkám odpovědnosti bude nutné vymezit, kdy přesně dochází k výkonu veřejné správy, neboť toto zařazení s sebou nese odlišné možnosti obrany adresátů a celkově odlišnou míru právní jistoty.

2 Nástroje boje s pandemií, které nejsou výkonem veřejné správy

Vzhledem k tomu, že mimořádná opatření mají zákonem předepsanou formu opatření obecné povahy, nemá cenu se zabývat otázkou, zdali se jedná o správní akty, a to i přes to, že budu v další části příspěvku toto označení problematizovat vzhledem k jejich materiální náplni. Spornou kategorií zůstávají krizová opatření vlády v režimu krizového zákona, na jejichž právní formě nepanuje doktrinální shoda. Sám Ústavní soud ve své pandemické rozhodovací praxi zaznamenal posun od jejich vnímání jako normativních aktů k přípustění jejich jiné povahy (sp. zn. Pl. ÚS 10/20).⁴ Vladimír Sládeček ve svých disentech k věcem sp. zn. Pl. ÚS 7/20 a Pl. ÚS 8/20 a v odborných periodicích kategoricky odmítá přemýšlet o krizových opatřeních jako o správních aktech (ať už normativních nebo individuálních) z toho důvodu, že vláda nemůže být vykonavatelkou veřejné správy, protože není správním úřadem.⁵ Bez ohledu na to, zdali zařadíme krizová opatření vlády do kategorie správních aktů, považují toto hledisko za nepřiléhavé. Ačkoliv vláda nepochybně není správním úřadem ve smyslu čl. 79 Ústavy, tato designace není nutná k tomu, abychom o subjektu konstatovali, že je vykonavatelem veřejné správy. Vláda byla za správní orgán označena již v rané rozhodovací praxi správních soudů; lze např. citovat rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, který dovodil, že „vláda může vydávat i konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru, které jediné mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s článkem 36, odst. 2 Listiny [...] ke žalobě tím, kdo byl vydáním takového aktu zkrácen na svých právech. Nelze však mít za to, že jakékoliv vládní usnesení

⁴ SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 9, s. 316–317.

⁵ SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 15–16, s. 273.

je rozhodnutím, proti němuž je možno brojit podáním žaloby. Rozhodnutím správního orgánu nejsou akty, které vláda činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci, moci vládní.“⁶ V současné době je vláda správním orgánem např. při vydávání opatření obecné povahy za účelem dočasného znovuoobnovení ochrany hranic podle § 11, odst. 1 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic, v minulosti pak např. rozhodovala o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.⁷

Jako příléhavější se pak jeví materiální analýza Davida Hejče a Tomáše Svobody, kteří upozorňují v první řadě na rozdílnou povahu obsahu jednotlivých krizových opatření. Rozeznávají na jednu stranu krizová opatření regulativní povahy, na druhou stranu povahy neregulativní.⁸ Z hlediska intenzity zásahu do práv a povinností osob se jako významnější kategorie jeví regulativní opatření. Podle Hejče a Svobody na tyto lze materiálně pohlížet jako na správní akty, přičemž je nutné posoudit, kde se každý jednotlivý akt pohybuje na ose individuální – smíšený – normativní.⁹ Autoři však dále poukazují na to, že krizovými opatřeními, které nesou znaku normativních či smíšených správních aktů, lze omezit i základní práva a svobody.¹⁰ Omezení základních práv a svobod nelze učinit podzákonným předpisem, proto u těchto aktů dovozují právní formu právních předpisů *sui generis*. S tímto posouzením souhlasím a dodávám, že veřejná správa je ve svém základě činností prováděcí a podzákonnou,¹¹ proto nelze předpisy zřejmě podobné právní síly jako zákon do jejího výkonu zařadit.

Pokud vezmeme za své posouzení Hejče a Svobody, jeví se, že existuje minimálně určitá kategorie krizových opatření, které nelze zařadit do výkonu veřejné správy. Jedná se proto zřejmě o výkon zbytkové moci výkonné, kterou např. Martin Kopecký označuje za výkon moci vládní.¹²

Při výkonu moci vládní vláda není podrobena institucionální odpovědnosti za zákonnost své činnosti. Absentuje instanční přezkum a instanční dozor

⁶ Právní věta citována dle Výběr judikatury. *Správní právo*. 1994, č. 6, s. 25/III.

⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 272.

⁸ SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 9, s. 317.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., s. 318.

¹¹ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 62.

¹² KOPECKÝ, M. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 5.

jako základní nástroj udržování zákonnosti ve veřejné správě, tato činnost je také vyjmuta z pravomoci správních soudů. Může však být podrobena kontrole ústavnosti ze strany Ústavního soudu, ačkoliv vzhledem k jejich povaze právních předpisů podobné právní síly zákona, je myslitelný pouze přezkum na základě legitimace specifických subjektů podle § 64, odst. 1–3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Ostatně, obdobné dovozují i Hejč a Svoboda, kteří upozorňují na omezení vyplývající z toho, že již samotná normotvorná činnost může být zásahem do sféry jednotlivce, nikoli až sekundární povinnost vyplývající z porušení této normy.¹³

Domnívám se, že řešením je zde hledání odpovědi v jiných systémech odpovědnosti. Pokud Ústavní soud dovodil, že hlavním orgánem způsobilým k přezkumu vyhlášení nouzového stavu je Poslanecká sněmovna,¹⁴ a pokud vezmeme v potaz, že platnost krizových opatření vlády je vázaná na vyhlášený nouzový stav, musíme uzavřít, že primární odpovědností za krizová opatření vlády je odpovědnost ústavněpolitického charakteru Poslanecké sněmovně. Jak dovozuje i Jan Wintř, „*Poslanecká sněmovna v případě vážné nespokojenosti s počináním vlády může neprodloužit nebo dokonce kdykoli zrušit nouzový stav, a tím i ukončit platnost a účinnost všech krizových opatření vlády.*“¹⁵

3 Nástroje boje s pandemií, které jsou výkonem veřejné správy

3.1 Mimořádná opatření a jejich přezkum

Jak již bylo výše řečeno, krizová opatření regulativního charakteru, která neomezují základní práva a svobody, lze zřejmě podřadit pod výkon veřejné správy. Tímto podřazením lze konstatovat, že se za značně rozšiřuje odpovědnost vlády za zákonnost těchto rozhodnutí: Zřejmě by zde šlo uvažovat o použití základních zásad činnosti správního orgánů ve smyslu § 2–8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jako „správní řád“) a zřejmě zde lze uvažovat i o pravomoci správních soudů. V takovém kontextu je třeba

¹³ SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 11, s. 397.

¹⁴ Sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

¹⁵ WINTŘ, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 5–6, s. 292.

se zamyslet, zdali jsou normativního, smíšeného či individuálního charakteru. Pokud by krizové opatření vlády odpovídalo normativnímu správnímu aktu, byl by jeho přezkum Ústavním soudem zjednodušen ve smyslu nižších nároků na aktivní legitimaci specifických subjektů podle zákona o Ústavním soudu.

Co se týče individuálních a smíšených správních aktů, Hejč a Svoboda dovozují možnost běžného postupu řízení před správními soudy.¹⁶ K obdobnému závěru ohledně možnosti soudního přezkumu přicházejí i autoři Horák, Dienstbier a Derka, kteří však dle mého názoru nesprávně dovozují, že krizová opatření mají kategoriicky povahu opatření obecné povahy.¹⁷

Ačkoliv jsou zde tedy možnosti přezkumu krizových opatření značně širší, dovolím si konstatovat, že pokud jsem výše dovedl, že primární odpovědností, která má být uplatněna u krizových opatření, je odpovědnost ústavněpolitická, nemohu zde učinit jinak, a to i s přihlédnutím k jiné povaze posuzovaných aktů. I přes jejich rozdílné vlastnosti a teoreticky odlišené možnosti soudního přezkumu se nejví účelně nehledět na ně jako na ucelenou kategorii rozhodování krizového orgánu, kdy by měla být hlavní uplatněná odpovědnost ta ústavněpolitická. Nehledě na to, že případné zrušení nouzového stavu zřejmě nebrání určitému překlopení zde probíraných krizových opatření do režimu opatření mimořádných.

3.2 Mimořádná opatření

Mimořádným opatřením podle zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona je propůjčena právní forma opatření obecné povahy. Jak upozorňují Hejč a Svoboda, jedná se zde zčásti o určitou legislativní pomůcku.¹⁸ U valného množství mimořádných opatření, tedy těch s celostátní působností, nejsou naplněny materiální znaky opatření obecné povahy. Svým obsahem se tak některé podobají spíše normativním správním aktům, které jsou za opatření obecné povahy označeny pro účely soudního přezkumu.¹⁹

¹⁶ SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 11, s. 397–398.

¹⁷ DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 5, s. 427.

¹⁸ SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 9, s. 318.

¹⁹ HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 161–162.

Opatření obecné povahy jsou akty, které stojí svou povahou mezi individuálními a normativními správními akty. Stejně tak je dána ochrana jejich adresátů: lze obecně tvrdit, že čím více abstraktní akt je, tím méně prostředků ochrany svých subjektivních práv jeho adresáti mají.²⁰ V dalším oddíle se zamyslím nad typickými prostředky ochrany zákonnosti u opatření obecné povahy a srovnám je s úpravou mimořádných opatření.

3.2.1 Mezi zákonností a efektivitou

Jak již bylo výše zmíněno, opatření obecné povahy jsou správní akty smíšené, kdy to, co je míšeno, je různý poměr abstraktnosti a konkrétnosti jejich regulace. Mohou být konkrétně abstraktní, kdy je konkrétní jejich předmět regulace vůči nevymezenému obsahu adresátů, nebo abstraktně konkrétní, kdy je konkrétním adresátům adresována obecná regulace.²¹

Opatření obecné povahy je typicky produktem řízení o opatření obecné povahy podle § 172 a násl. správního řádu. V tomto řízení je zpravidla správním orgánem zveřejněn návrh opatření obecné povahy včetně návrhu na odůvodnění. Správní orgán následně přijímá od oprávněných subjektů připomínky a námítky. Připomínky mohou být podávány kýmkoliv, jehož právní sféra by mohla být opatřením obecné povahy dotčena, zatímco námítky jsou nástrojem pouze vlastníků nemovitostí nebo jiných zákonem oprávněných osob.²² Zatímco s připomínkami se může správní orgán vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy, s námítkami se vypořádává formou rozhodnutí.²³ Lze zde dovodit, že námítky a připomínky plní obdobnou funkci řádným opravným prostředkům ve správním řízení, konkrétně odvolání a rozklad. Mimo jejich hlavní funkci ochrany veřejných subjektivních práv u nich lze vyzorovat i funkci ochrany zákonnosti. S tím zásadním rozdílem, že tyto jsou uplatňovány před účinností správního aktu, není

²⁰ HEJČ, D. Opatření obecné povahy a ochrana subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 264, Právní instituty, sv. 90.

²¹ HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 11, Právní instituty, sv. 96.

²² KOPECKÝ, M. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 189.

²³ POTÉŠIL, L. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 263, Právní instituty, sv. 90.

v nich uplatňován devolutivní princip a z podstaty věci nemají suspenzivní účinek.²⁴

Instanční dozor je možný pomocí institutu přezkumu opatření obecné povahy. Tento zahajuje nadřízený správní orgán *ex officio*, ačkoliv v praxi se může stát, že jsou zahájeny na podnět adresátů původního aktu,²⁵ nejedná se o „nárokový“ procesní nástroj v dispoziční sféře adresáta. Jedná se o jediný devolutivní přezkum opatření obecné povahy. Lze posoudit, že se jako u ostatních nástrojů instančního dozoru jedná mj. o zásadní nástroj ochrany zákonnosti. Další možnost přezkumu poskytují samozřejmě správní soudy.

Ve vztahu ke zde probíraným mimořádným opatřením platí, že aspekty kontroly jejich zákonnosti jsou zcela potlačeny. Pandemickým zákonem i zákonem o ochraně veřejného zdraví je vyloučeno konání řízení o opatření obecné povahy, čímž je znemožněno podávání námitek a připomínek. Zároveň je také nutné konstatovat, že v případě, že by opatření obecné povahy bylo vydáno ministerstvem zdravotnictví, nadřízeným subjektem oprávněným k zahájení přezkumu by zde byl ministr zdravotnictví.²⁶ Domnívám se, že jsou zde obdobně aplikovatelné i kritiky často mířené na rozklad jako na opravný prostředek *de iure* bez devolutivního účinku.²⁷ Lze dokonce dovodit, že skutečnost, že ministr nebo vedoucí ústředního úřadu by případně cítil potřebu přezkoumat rozhodnutí svých kolegů vypovídá o absenci manažerských a koncepčních schopností osoby na tomto postu, neboť tato zřejmě nemá přehled o připravovaných opatřeních.

Jeví se však, že tato úprava není bezúčelná. V případě boje veřejné správy s pandemií lze hovořit o určitém sporu mezi tradičními mechanismy fungování veřejné správy a potřebou akceschopnosti a efektivnosti. Zákonodárce zde vykonstruoval mechanismus, který z oprávněných důvodů potlačuje

²⁴ HEJČ, D. Opatření obecné povahy a ochrana subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 263, Právní instituty, sv. 90.

²⁵ POTĚŠIL, L. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 182–183, Právní instituty, sv. 90.

²⁶ MATES, P., KOPECKÝ, M. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. 1. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 22–23.

²⁷ SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., HEJČ, D. Rozklad. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 170, Právní instituty, sv. 90.

záruky zákonnosti rozhodování ve veřejné správě ve prospěch rychlosti. Neučinil tak však zcela bez určitého vyvážení, jak bude popsáno níže.

3.2.2 Nástup jiné odpovědnosti

Zákonodárcem zvolená forma mimořádných opatření jako opatření obecné povahy s možnou celostátní působností byla zřejmě zvolena vzhledem k široké legitimaci adresátů k přezkumu. Zároveň bylo řízení o mimořádných opatřeních vydaných Ministerstvem zdravotnictví v období pandemické pohotovosti koncentrováno u Nejvyššího správního soudu, čímž byl fakticky automaticky zpřístupněn nejvyšší článek soustavy správního soudnictví.

Protože je touto konstrukcí umožněn relativně snadně přezkum rovnou Nejvyšším správním soudem, domnívám se, že tyto prvky je třeba interpretovat jako vyrovnání absence či potlačení prvků kontroly zákonnosti uvnitř veřejné správy. Nejvyšší správní soud ve věcech mimořádných opatření aplikoval stávající judikaturní závěry ohledně opatření obecné povahy, tedy potvrdil poměrně širokou koncepci aktivní legitimace navrhovatelů v řízeních o zrušení opatření obecné povahy, a to i přesto, že dovedl nutnost určité kvality spojení mezi dotčeným právem navrhovatele a napadeným aktem.²⁸ Odmítl tak natolik úzké spojení, které by ze soudního řízení činilo řízení o *actio popularis*. Zákonodárce však zřejmě vyvážil i postavení Nejvyššího správního soudu, když v pandemickém zákoně zavedl institut zjevné neopodstatněnosti.

Případnou ingerenci soudní moci do pandemické praxe správních orgánů je tak nutno vnímat v kontextu konstrukce, prostřednictvím které zákonodárce vyňal přezkum těchto aktů z rukou veřejné správy a vložil ho zcela do rukou moci soudní. Aniz je tím dotčena obecná poučka o nutné zdrženlivosti justice, dovolím si tvrdit, že uvedená konstrukce opravňuje správní soudy k intenzivnějším zásahům.

Mimo to je opět na místě uvažovat o vyvození jiných typů odpovědnosti. Vzhledem k tomu, že pandemická pohotovost vyhlášená pandemickým zákonem je zřejmě trvalejšího charakteru než nouzový stav a představuje

²⁸ HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 165–166.

dlouhodobé působení veřejné správy, zřejmě bude chtět nechtět dovozena politická odpovědnost vůči voličům.

3.3 Relativizace závěrů o ústavněpolitické odpovědnosti

Kde byly v této práci učiněny závěry o možném vyvození ústavněpolitické odpovědnosti, je nutné tyto závěry problematizovat. Nelze učinit obecné závěry ze zkušeností s vládou, která vykonávala úřad během většiny pandemie (15. vláda od osamostatnění České republiky, 2. vláda Andreje Babiše, v úřadu od 12. července 2018 do 17. prosince 2021). Jakožto menšinová čelila tato vláda zřejmě jinému druhu ústavněpolitické odpovědnosti, než vláda podporovaná koaliční většinou ve Sněmovně. Je složité vyvodit skutečnou ústavněprávní odpovědnost při synergii vlády a většiny poslanců, protože menšinová opozice může toliko vznášet dotazy.

4 Závěr

Jak bylo výše naznačeno, ústavní pořádek obsahuje mnoho systémů odpovědnosti. Zatímco odpovědnost za zákonnost je obecným požadavkem na určitou kvalitu rozhodování, ostatní odpovědnosti mají funkční charakter odpovědností „někoho vůči někomu“ a mohou sloužit jako prostředky realizace mnohých zájmů. Ústavní pořádek nepředepisuje preferenci jednotlivých druhů odpovědnosti. Domnívám se však vzhledem k požadavku na dělbu moci by měla být odpovědnost primárně aplikována v rámci jednotlivých složek státní moci a teprve při znemožnění, omezení či neefektivnosti těchto odpovědnostních mechanismů by měly ingerovat moci jiné.

Dovodil jsem, že při výkonu moci vládní při reakci na pandemii nemoci COVID-19 neexistují téměř žádné mechanismy sebedohledu dodržování zákonnosti a ústavnosti, proto je obecně opodstatněno uplatnění odpovědnosti k vnějšímu aktérovi. Jasný primát zde má odpovědnost vůči Poslanecké sněmovně, což vyplývá jak ze znění ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, tak i z judikatury Ústavního soudu. Ingerence soudní moci však nemůže být vyloučena.

Pokud je v rámci boje s pandemií vykonávána veřejná správa, dovozují, že se tak děje ve značně modifikované podobě, kdy jsou opět potlačeny

vnitřní mechanismy kontroly zákonnosti ve prospěch efektivního rozhodování. Domnívám se, že zde je oprávněna vyšší ingerence moci soudní ve formě přezkumu výkonu veřejné správy ve správním soudnictví, přičemž indicie k tomuto posouzení nám poskytuje samotný pandemický zákon.

V neposlední řadě vyjadřuji pochybnost nad efektivností ostatních typů odpovědnosti, neboť v systému, kde je běžným stavem většinová vláda, je složité vyvodit skutečnou ústavněpolitickou odpovědnost.

Literature

- DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 5, s. 417–432.
- HEJČ, D. Opatření obecné povahy a ochrana subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 260–273, Právní instituty, sv. 90. ISBN 978-80-7400-647-0.
- HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 252 s., Právní instituty, sv. 96. ISBN 978-80-7400-276-2.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 212 s. ISBN 978-80-7400-854-2.
- HERC, T. Čl. 54. (Hlava státu; neodpovědnost prezidenta republiky). In: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 527–540. ISBN 978-80-7478-809-3.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo: Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- MATES, P., KOPECKÝ, M. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. 1. vyd. Praha: Leges, 2022, 115 s. ISBN 978-80-7502-548-7.
- POTĚŠIL, L. Mimořádné opravné a dozorčí prostředky. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 180–185, Právní instituty, sv. 90. ISBN 978-80-7400-647-0.

- PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- RYCHETSKÝ, P. Čl. 68. (Jmenování vlády a její odpovědnost). In: RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 683–694. ISBN 978-80-7478-809-3.
- SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., HEJČ, D. Rozklad. In: SKULOVÁ, S. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 163–179, Právní instituty, sv. 90. ISBN 978-80-7400-647-0.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
- SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 15–16, s. 266–281. ISSN 0139-6005.
- SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 9, s. 315–324. ISSN 1210-6410.
- SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 11, s. 391–400. ISSN 1210-6410.
- WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 5–6, s. 282–297. ISSN 0139-6005.
- Výběr judikatury. *Správní právo*. 1994, č. 6. ISSN 0139-6005.

Contact – e-mail

ondra.lipka@mail.muni.cz

OPATŘENÍ SOCIÁLNÍCH SÍTÍ V DOBĚ PANDEMIE COVID-19

Barbora Nevřivová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Text se zabývá postavením sociálních sítí jako ochránců veřejného zájmu na jejich digitálních platformách, a to především v kontextu pandemie COVID-19. Text čtenáři nabízí krátký náhled do problematiky vlastní regulace (*self-regulation*) sociálních sítí a souvisejících otázek. Text nabídne výčet některých opatření, která přijaly sociální sítě na svých platformách v kontextu boje proti pandemii COVID-19 a zabývá se jejich konsekvencemi, především do oblasti veřejného zájmu.

Keywords in original language

sociální sítě; moderace obsahu pandemie COVID-19; regulace sociálních sítí; sociální sítě a veřejný zájem

Abstract

The text deals with the role of social media platforms as protectors of the public interest on their digital platforms, in relation to the COVID-19 pandemic. The text offers the reader a brief insight into the issue of self-regulation of social media platforms and related topics. The text offers a list of some of the measures taken by social media on their platforms in the context of the COVID-19 pandemic and discusses its consequences, mainly in the public interest perspective.

Keywords

Social Media; Content Moderation in Time of COVID-19 Pandemic; Social Media Platforms Regulation; Social Media and Public Interest.

1 Úvod

Nejen stát, jako entita k tomuto účelu již ze své podstaty existující, disponuje v moderní společnosti určitou autoritativní mocí, kterou uplatňuje při řešení neočekávaných rizikových situací. Subjekty, které se v moderní době nezanedbatelně podílí na formování a organizaci životů jednotlivců, jsou i sociální sítě.¹ Mezi nejlivnější z nich řadíme sociální síť Facebook, Twitter, YouTube a Instagram. Tyto soukromoprávní subjekty na svých platformách do určité míry uplatňují svoji autoritativní moc, a to ať již nastavováním pravidel mezi uživateli a sociální sítí v podobě smluvních podmínek, následným uplatňováním těchto pravidel a dále při přezkoumávání souladu určité činnosti uživatele sociální sítě s předem nastavenými pravidly.

Sociální sítě hrají v životech většiny jednotlivců neopomenutelnou roli,² a lze je připodobnit k určitým nově vzniklým veřejným prostorům, které mohou sloužit ke střetávání veřejnosti, výměně názorů jednotlivců a dalším aktivitám.³ Funkci sociálních sítí je možné připodobnit k funkci náměstí ve městě, kde se občané mohou sdružovat za účelem trávení volného času či za účely politickými.⁴ Sociální sítě v moderní společnosti tvoří určitá specifická online veřejná fóra,⁵ tato skutečnost se však pojí s potřebou určité kontroly nad děním na tomto online veřejném fóru, resp. potřebou kontroly nad obsahem šířeným na těchto veřejných fórech.⁶

1 MATEI, S. A., REBILLARD, F., ROCHELANDET, F. (eds.). *Digital and Social Media Regulation: A Comparative Perspective of the US and Europe*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021, s. 1.

2 Dle statistiky Českého statistického úřadu z roku 2021 používá v České republice sociální sítě 56,3 % osob ve věkové skupině osob starších 15let viz. *Využívání informačních a komunikačních technologií v domácnostech a mezi osobami – 2021*. *Český statistický úřad* [online]. 23. 11. 2021 [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/7-socialnisite>

3 HANYCH, M., PIVODA, M. Facebook, Twitter a YouTube jako garanti svobodného projevu? Kritika současného systému notice-and-takedown. *Revue pro práva a technologie*. 2017, roč. 8, č. 16, s. 192.

4 PUETZ, T. Facebook: The New Town Square. *Southwestern Law Review*. 2014, roč. 44, č. 2, s. 395.

5 MAZÚR, J., PATAKYOVÁ, M. T. Regulatory Approaches to Facebook and Other Social Media Platforms: Towards Platforms Design Accountability. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2019, roč. 13, č. 2, s. 222. DOI: <http://doi.org/10.5817/MUJLT2019-2-4>

6 *Ibid.*, s. 223.

Ze shora uvedeného je patrné, že sociální sítě nutně musí hrát významnou roli i ve výjimečných krizových situacích, jako je např. pandemie COVID-19. Sociální sítě si začaly svoji roli ve společnosti, roli určitých ochránců veřejného zájmu, více uvědomovat po amerických prezidentských volbách v roce 2016 a souvisejících kontroverzích a začaly ji vnímat jako východisko pro svoji povinnost chránit veřejné blaho.⁷ Mezi zájmy, které se sociální sítě svým prostřednictvím snaží chránit, lze řadit i ochranu veřejného zdraví či boj proti dezinformacím, který je v kontextu boje proti pandemii COVID-19 velmi významný. Při smýšlení o sociálních médiích jako o určitých ochráncích veřejného blaha je nutné uvědomovat si jejich podstatu soukromoprávních společností, které mají (dá se říct zcela legitimně) především zájem na dosažení co možná nejvyšších ekonomických zisků, prostřednictvím co možná nejvyššího počtu uživatelů.⁸

V případě boje proti pandemii COVID-19 byly i sociální sítě nuceny rychle reagovat na turbulentní vývoj situace, a to především vzhledem ke své roli ochránců veřejného zájmu, do které se samy pasovaly. Tento příspěvek se zaměřuje na to, jak se se svojí úlohou sociální sítě v kontextu pandemie COVID-19 vyrovnaly. Příspěvek nabízí přehled některých opatření, které byly jednotlivými sociálními sítěmi v kontextu pandemie COVID-19 implementovány a uvádí jejich konsekvence do oblasti veřejného zájmu.

Cílem příspěvku je mimo jiné upozornit na význam dění na sociálních sítích a dopad tohoto dění do celospolečenského života, jakož i zamyslet se nad úlohou sociálních sítí, jako soukromoprávních subjektů chránících veřejný zájem. Příspěvek čtenáře rovněž vybízí k úvahám nad případnou potřebou veřejnoprávní regulace digitální oblasti, která nastaví určité mantinely pro uplatňování autoritativní moci sociálních sítí na jejich platformách, za účelem ochrany veřejného zájmu na těchto novodobých veřejných fórech.

2 Role sociálních sítí v době pandemie COVID-19

Doba pandemie COVID-19 nepochybně potvrdila, že sociální sítě mohou být v době zdravotnické krize zneužity jako efektivní nástroj pro šíření

⁷ NAPOLI, P. M. *Social Media and the Public Interest: Media Regulation in the Disinformation Age*. New York: Columbia University Press, 2019, s. 164.

⁸ HANYCH, PIVODA, op. cit., s. 189.

dezinformací a podkopávání důvěry státních institucí a profesionálů,⁹ stejně tak však mohou sloužit jako užitečný nástroj pro zapojení veřejnosti a pro distribuci klíčových informací.¹⁰ V souladu s touto skutečností dne 17. 3. 2020 některé z nejvlivnějších technologických společností (Microsoft, Facebook, Google, LinkedIn, Reddit, Twitter a YouTube) učinily prohlášení o tom, že úzce vzájemně spolupracují za účelem adekvátní reakce na pandemii COVID-19 a vyzvaly další společnosti, aby se k nim v jejich snaze připojily.¹¹ Mimo jiné sdělily, že bojují proti dezinformacím, vyzdvihují na svých platformách spolehlivý obsah a v koordinaci s vládními zdravotnickými agenturami po celém světě sdílí nové klíčové informace, to vše za účelem bezpečnosti a ochrany zdraví jejich komunit.¹²

Pandemie COVID-19 se tímto mimo jiné stala určitým milníkem, pokud jde o moderaci obsahu na sociálních sítích, když byla podnětem pro aktivizaci možností sociálních sítí a sociální sítě opustily svůj dosavadní defenzivní přístup, pokud jde o rozsah kontroly obsahu sdíleného na těchto platformách a související rozsah moderace tohoto obsahu.¹³ Například sociální síť Facebook se k boji proti dezinformacím týkajících se COVID-19 postavila výrazně aktivněji než v předchozích případech boje proti dezinformacím v politickém kontextu.¹⁴ A to i přes skutečnost, že vrchní představitel této platformy Mark Zuckerberg v minulosti deklaroval, že se Facebook nestane autoritou představující „arbitra pravdy.“¹⁵

Nejvlivnější sociální sítě postupem času vyvinuly vlastní politiky, které v rámci opatření proti pandemii COVID-19 uplatňují a tyto své politiky

⁹ DIJCK, J. van, ALINEJAD, D. Social Media and Trust in Scientific Expertise: Debating the COVID-19 Pandemic in The Netherlands. *Social Media + Society*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 6, č. 4, s. 1. DOI: <http://doi.org/10.1177/2056305120981057>

¹⁰ Ibid.

¹¹ Uživatel Microsoft na Twitteru. *Twitter* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://twitter.com/Microsoft/status/1239703041109942272>

¹² Ibid.

¹³ DOUEK, E. Governing Online Speech: From “Posts-as-Trumps” to Proportionality and Probability. *Columbia Law Review*. 2021, roč. 121, č. 3, s. 800.

¹⁴ HARRISON, R. Tackling Disinformation in Times of Crisis: The European Commission’s Response to the COVID-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric Solution. *Utrecht Law Review*. Universiteit Utrecht, 2021, roč. 17, č. 3, s. 25. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.675>

¹⁵ MCCARTHY, T. Zuckerberg says Facebook won’t be “arbiters of truth” after Trump threat. *The Guardian* [online]. 2020 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/technology/2020/may/28/zuckerberg-facebook-police-online-speech-trump>

zahrnuly do svých smluvních podmínek, zásad komunity, či souvisejících dokumentů, především se jedná o boj proti šíření dezinformací, ale i o pravidla pro reklamní obsah související s pandemií COVID-19 na jejich platformách. Při přijímání takových opatření sociální sítě odkazují na svoji spolupráci s (mezi)národními vědeckými, zdravotnickými institucemi, za účelem napravení jejich nepříliš důvěryhodného veřejného obrazu.¹⁶ Především se jedná o Světovou zdravotnickou organizaci, na jejíž autoritu na svých stránkách odkazují sociální sítě Facebook, YouTube a Instagram,¹⁷ dále se jedná o nadaci UNICEF či národní ministerstva zdravotnictví, na které na svých stránkách odkazuje sociální síť Facebook.¹⁸ Tímto způsobem sociální sítě částečně obhajují přijímání opatření na svých platformách, přičemž své uživatele odkazují na jiné instituce, které lze považovat za důvěryhodné.¹⁹

3 Opatření přijatá sociálními sítěmi v době pandemie COVID-19

Jak již bylo shora uvedeno, největší část přijatých opatření v kontextu pandemie COVID-19 se týká boje proti dezinformacím. K tomuto dochází na sociálních sítích dvojím způsobem, a to prostřednictvím „měkkého“ působení sociálních sítí, spočívajícího v aktivním vyvracení dezinformací především odkazy na důvěryhodné zdroje informací²⁰ a prostřednictvím

¹⁶ DIJCK, ALINEJAD, op. cit., s. 8.

¹⁷ Politiky sociálních sítí v kontextu pandemie COVID-19 viz Aktualizace a ochrana v rámci zásad týkajících se epidemie COVID-19. *META* [online]. Centrum nápovědy pro Facebook [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.facebook.com/help/230764881494641/?helpref=uf_share; Zásady týkající se šíření zdravotních dezinformací o covidu-19. *GOOGLE* [online]. Návod YouTube [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://support.google.com/youtube/answer/9891785?hl=cs>; COVID-19 misleading information policy. *TWITTER* [online]. Help Center [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/medical-misinformation-policy>; Aktualizace a ochrana v rámci zásad týkajících se onemocnění COVID-19 a očkování. *META* [online]. Centrum nápovědy pro Instagram [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://help.instagram.com/697825587576762>

¹⁸ Informační portál pro koronavirus (COVID-19) pro média. *META* [online]. Facebook Media [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/facebookmedia/coronavirus-media-resources-hub>

¹⁹ HARRISON, op. cit., s. 25.

²⁰ Jak již bylo zmíněno, především odkazem na informace zveřejněné Světovou zdravotnickou organizací.

nástrojů represivní povahy.²¹ Nástroje represivní povahy spočívají především v odstraňování obsahu, který je v rozporu s pravidly dané sociální sítě. Dalším opatřením, které sociální sítě zavedly, jsou pravidla pro reklamní obsah související s pandemií COVID-19 na jejich platformách.²²

3.1 Aktivní činnost sociálních sítí za účelem vyvracení dezinformací

Sociální síť Facebook v souvislosti s pandemií COVID-19 vytvořila COVID-19 informační centrum.²³ Prostřednictvím tohoto informačního centra sdílí Facebook relevantní informace, zveřejňované důvěryhodnými zdroji.²⁴ Sociální síť YouTube rovněž deklaruje, že na své platformě podporuje obsah, který pochází ze spolehlivých zdrojů. Do příslušných informačních panelů tato sociální síť umístila odkazy na důvěryhodné zdroje informací o očkování proti COVID-19 a navíc darovala některé reklamní plochy na své platformě vládám a nevládním organizacím, za účelem šíření spolehlivých informací o onemocnění COVID-19.²⁵ Pokud jde o oblast aktivního vyvracení dezinformací souvisejících s pandemií COVID-19 sociálními sítěmi, konkrétně prostřednictvím jejich vlastních platform, tato činnost se zdá být pro ochranu veřejného zájmu zcela bezproblémovou, když nijak nedochází k zasahování do práv uživatelů sociálních sítí a nedochází ani k omezování svobody projevu uživatelů těchto platform.

3.2 Opatření související s reklamou na sociálních sítích

V souvislosti s pandemií COVID-19 došlo také k tomu, že sociální sítě začaly regulovat reklamu propagující produkty s touto pandemií související.

²¹ SVOBODA, T. Sociální sítě a veřejný zájem. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 7, s. 590.

²² Pravidla pro reklamu související s onemocněním COVID-19 zveřejňovanou na sociální síti Facebook viz Informace o zásadách pro reklamu v souvislosti s onemocněním COVID-19. *META* [online]. Centrum nápovědy pro Facebook Business [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://cs-cz.facebook.com/business/help/1123969894625935>

²³ HARRISON, op. cit., s. 25.

²⁴ Informační centrum Facebooku viz © 2022 META. COVID-19 Informační centrum. *Facebook* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.facebook.com/coronavirus_info

²⁵ Reakce služby YouTube během koronavirové krize. *YouTube* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/our-commitments/covid-response/>

Sociální síť Facebook na svých stránkách informuje o krocích, které podnikla na ochranu uživatelů před vykořisťovatelskými taktikami v reklamách, a informuje inzerenty o zásadách pro reklamu.²⁶ Facebook na své platformě například nepovoluje reklamy, které naznačují, že propagované produkty zaručují lék na onemocnění COVID-19, nebo zabraňují nákaze tímto onemocněním.²⁷ Twitter na své platformě zakazuje reklamy, které mohou svým obsahem působit jako senzacechtivé, a nebo naopak mohou působit paniku, dále zakazuje reklamu na desinfekční gely, které přímo zmiňují onemocnění COVID-19.²⁸

Dle tiskové zprávy Evropské komise ze dne 26. 5. 2020 Evropská komise prostřednictvím kontroly nejlivnějších platform zjistila, že například společnost Google zablokovala nebo odstranila (na celém světě) přes 80 milionů reklam souvisejících s koronavirem.²⁹

Pokud jde o oblast regulace reklamy v kontextu pandemie COVID-19 v této oblasti, jak se ukázalo, mohlo dojít k ohrožení veřejného zájmu prostřednictvím pravidel sociálních sítí nastavených. Příkladem je situace, která se odehrála v březnu roku 2020, kdy sociální síť Facebook na své platformě zakázala reklamy na zdravotnické roušky s cílem předejít zneužití pandemie COVID-19 soukromoprávními společnostmi s vidinou ekonomických zisků. Následkem tohoto zákazu však Facebook o měsíc později bránil dobrovolnické iniciativě propagující šití roušek pro zdravotníky.³⁰ Shora uvedená regulace obsahu ze strany sociálních sítí tak může být sice činěna v dobré víře, za účelem ochrany veřejného zájmu, ve svém důsledku však může působit právě na jeho úkor.

3.3 Nástroje represivní povahy

Mezi nástroje represivní povahy řadíme pravidla sociálních sítí ve vztahu k pandemii COVID-19 regulující obsah zveřejňovaný na těchto platformách.

²⁶ Informace o zásadách pro reklamu v souvislosti s onemocněním COVID-19, op. cit.

²⁷ HARRISON, op. cit., s. 25.

²⁸ COVID-19 misleading information policy, op. cit.

²⁹ EVROPSKÁ KOMISE. Koronavirus: online platformy odstraňují po výzvě Komise miliony klamavých reklam. *Evropská komise* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_20_938

³⁰ DOUEK, op. cit., s. 761.

Obsahovou regulaci na sociálních sítích je možné rozdělit do dvou rovin, a to regulaci obligatorní a fakultativní.³¹ Obligatorní regulace je taková, která vychází ze samotného právního řádu, a směřuje proti nezákonnému obsahu,³² zatímco fakultativní regulace je taková, která přímo nevyplývá z právní regulace, a proto se jeví jako problematictější.³³ V některých případech nemusí být zcela jasné, do jaké roviny určitá regulace obsahu zveřejňovaného na sociální síti patří, kdy soulad regulovaného obsahu se zákonem by bylo za potřeby posoudit příslušnou soudní autoritou. Pravidla sociálních sítí týkající se pandemie COVID-19 především omezují jaká vyjádření lze, či nelze na jejich platformách šířit. V tomto směru sociální sítě značně omezují svobodu projevu svých uživatelů na jejich platformách a tyto normy budou zpravidla obsahovat především fakultativní rovinu regulace.³⁴

Pravidla boje proti dezinformacím sociální sítě Facebook se mimo jiné zaměřují na zabránění šíření nepravdivých informací o:

- a) existenci, nebo závažnosti onemocnění COVID-19, např:
 - odrazování od očkování nebo zpochybňování účinnosti vakcín,
 - tvrzení, že COVID-19 není pro lidi nebezpečnější než běžná chřipka nebo nachlazení,
 - tvrzení, že na COVID-19 nikdo nezemřel,
 - tvrzení, že počet úmrtí na COVID-19 je mnohem nižší, než jsou oficiální statistiky,
- b) přenosu onemocnění COVID-19 a imunitě proti němu, např:
 - tvrzení, že COVID-19 způsobují nebo přenáší technologie 5G,
 - tvrzení, že COVID-19 se přenáší očkováním, nebo že kvůli očkování je člověk náchylnější k nákaze onemocněním COVID-19,
 - tvrzení, že COVID-19 přenáší mouchy či komáři,
- c) zaručených lécích na onemocnění a prevenci proti COVID-19, např:
 - tvrzení, že jakákoli prevence u běžného člověka vytváří imunitu proti COVID-19 nebo představuje zaručenou léčbu COVID-19 předtím, než je příslušný lék nebo preventivní prostředek schválen,

³¹ SVOBODA, op. cit., s. 582.

³² Ibid.

³³ Ibid., s. 583.

³⁴ Ibid., s. 584.

- d) odrazování od osvědčených hygienických postupů, např:
- tvrzení, že řádné nošení roušky nepomáhá jako prevence šíření COVID-19,
 - tvrzení, že roušky jsou součástí technologií 5G nebo s nimi souvisí nebo že roušky obsahují nanočervy nebo škodlivé částice,
 - tvrzení, že zdravotní organizace nedoporučují, aby zdraví lidé nosili roušky, pokud to skutečně nebylo oficiálně vyhlášeno,
 - tvrzení, že testy na COVID-19 se používají k získání lidské DNA,
 - tvrzení, že testy na COVID-19 jsou infikované a že se z nich můžete onemocněním COVID-19 nakazit,
- e) tvrzení ohledně bezpečnosti nebo závažných vedlejších účinků vakcín proti COVID-19, např:
- tvrzení, že vakcíny proti COVID-19 zabíjí či těžce ubližují lidem,
 - tvrzení, že pobyt v blízkosti očkovanych osob má nežádoucí účinky na neočkované osoby,
 - tvrzení, že mateřské mléko vakcinovaných žen škodí dětem.³⁵

Shora uvedená opatření byla dle vyjádření sociálních sítí implementována za účelem ochrany veřejného zájmu, konkrétně za účelem ochrany veřejného zdraví a boje proti dezinformacím. Byť sociální sítě deklarují své dobré úmysly a při přijímání opatření odkazují na důvěryhodné mezinárodní organizace či vládní instituce, lze v některých případech pochybovat o korelaci přijatých opatření sociálními sítěmi s veřejným zájmem.

Pochybnosti o souladu regulace sociálních sítí a veřejného zájmu lze zaznamenat v oblasti fakultativní regulace obsahu na sociálních sítích, tedy takové, která směřuje nad rámec zákona. Pokud jde o zákaz šíření tvrzení, že očkování COVID-19 zabíjí či těžce ublíží lidem, pak se může zdát omezení šíření takového tvrzení jako oprávněné, byť by bylo možné namítat, že pravdivost takového tvrzení nelze spolehlivě prokázat. Jinak tomu pak bude u omezení šíření zcela absurdních tvrzení, jako např. zákaz šíření tvrzení že očkování proti COVID-19 člověka zmagnetizuje,³⁶ tvrzení, že onemocnění je způ-

³⁵ Aktualizace a ochrana v rámci zásad týkajících se epidemie COVID-19, op. cit.

³⁶ Zásady týkající se šíření zdravotních dezinformací o covidu-19, op. cit.

sobeno zářením z 5G sítí,³⁷ nebo tvrzení, že za účelem předejití nákaze je vhodné se vyhnout konzumaci asijských potravin,³⁸ která je např. zakázáno šířit na platformě YouTube. Byť se jedná o tvrzení evidentně nepravdivá, nejedná se o tvrzení na jejichž základě by mohl člověku hrozit veřejnoprávní postih. V případě že se pak budeme zabývat tím, zda jsou opatření bránící šíření obdobného obsahu v souladu s veřejným zájmem, názory na tuto otázku se budou pravděpodobně ve společnosti lišit, neboť mohou být vnímána jako nezbytná za účelem předejití paniky v době celosvětové zdravotnické krize, na druhou stranu je však možné považovat tyto zásahy sociálních sítí za příliš přísné a omezující svobodu projevu na sociálních sítích.³⁹

V některých případech však sociální sítě v rámci fakultativní regulace, zakazují i zveřejňování a šíření tvrzení pravdivých. Např. sociální síť Facebook mezi zakázaná tvrzení řadí i následující: „*Očkování nezabrání tomu, abyste se nakazili.*“⁴⁰ Tento výrok je dle výrokové logiky nepochybně pravdivý a o jeho pravdivosti se osobně přesvědčilo mnoho lidí, kteří se nechali naočkovat vakcínou proti COVID-19, a i přes to se následně onemocněním nakazili, šíření tohoto tvrzení je na sociální síti Facebook však zakázáno. Byť je evidentní, čeho se sociální síť Facebook snažila docílit, když uvedené opatření implementovala – tedy snažila se předejít skepsím souvisejícím s očkováním proti COVID-19, které by toto tvrzení bez dalšího kontextu mohlo způsobit, otázkou zůstává, zda je takové omezování svobod projevu na sociálních sítích ve veřejném zájmu, když znemožňuje šíření pravdivého tvrzení.

3.4 Následky opatření sociálních sítí v kontextu pandemie COVID-19

V případě, kdy je jednání sociálních sítí (byť zcela neúmyslně) v rozporu s veřejným zájmem, lze uvažovat o související otázce odpovědnosti za obsah šířený na sociálních sítích, případně za opatření regulující tento obsah. Tato

³⁷ SUNSTEIN, C.R. *Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception*. New York: Oxford University Press, 2021, s. 148. DOI: <http://doi.org/10.1093/oso/9780197545119.001.0001>

³⁸ *Ibid.*, s. 147.

³⁹ HANYCH, PIVODA, op. cit., s. 183.

⁴⁰ Aktualizace a ochrana v rámci zásad týkajících se epidemie COVID-19, op. cit.

otázka v digitální oblasti doposud není právní úpravou dostatečně adresována a odpovědnost sociálních sítí tak zůstává na úrovni určité společenské odpovědnosti firem (*corporate social responsibility*).⁴¹ Přitom je však nepochybné že v důsledku množství sdíleného obsahu, který denně prochází prostředím sociálních sítí jsou určité chyby (v regulaci samotné, nebo v jejím vynucování) a tedy i negativní následky do oblasti veřejného zájmu, nevyhnutelné.⁴² S tímto souvisí i skutečnost, že v souvislosti s výrazným navýšením regulace a kontroly obsahu na sociálních sítích byly sociální sítě nuceny více zapojit algoritmický přezkum sdíleného obsahu.⁴³ Tento postup však, jak se ukazuje, může být náchylný k chybovosti,⁴⁴ především k excesivnímu postihování obsahu na sociálních sítích, který ve skutečnosti není v rozporu s nastavenými pravidly.⁴⁵ Zvýšenou chybovost takových postupů některé z nejlivnějších sociálních sítí (Facebook, YouTube, Twitter) v kontextu pandemie COVID-19 samy přiznávají.⁴⁶ Spolehlivá data ohledně efektivity vynucování pravidel sociálními sítěmi v současnosti neexistují, jisté však je, že v některých případech je vynucování nastavených pravidel sociálními sítěmi přehnané a v jiných zase nedostatečné.⁴⁷

Pandemie COVID-19 vedla k vynucenému experimentu extenzivního moderování obsahu, závislého na umělé inteligenci, a tato bezprecedentní situace by mohla být užitečným podkladem pro debatu o budoucnosti moderování obsahu na sociálních sítích.⁴⁸ V kontextu shora uvedeného totiž zaznívá otázka, jak by mělo právo reagovat na vakuum veřejnoprávní regulace, které se aktuálně rozpíná v prostředí sociálních sítí a zda je vhodné tuto oblast která nepochybně může mít dopady i do oblasti veřejného zájmu, ponechat vlastní regulaci sociálních sítí, či zda naopak vakuum zaplnit

⁴¹ SVOBODA, op. cit., s. 584.

⁴² DOUEK, op. cit., s. 762.

⁴³ Ibid., s. 802.

⁴⁴ POKEMPNER, D. Regulating Online Speech: Keeping Humans, and Human Rights, at the Core. In: *Free Speech in the Digital Age*. New York: Oxford University Press, 2019, s. 233–234. DOI: <http://doi.org/10.1093/oso/9780190883591.003.0014>

⁴⁵ DROOTIN, A. “Community Guidelines”: The Legal Implications of Workplace Conditions for Internet Content Moderators. *Fordham Law Review*. 2021, roč. 90, č. 3, s. 1202.

⁴⁶ DOUEK, op. cit., s. 802.

⁴⁷ Ibid., s. 831.

⁴⁸ Ibid.

veřejnoprávní regulací, nebo zda zvolit kompromisní postup ponecháním prostoty sociálních sítí k vlastní regulaci těchto platforem, za současného stanovení jistých mantinelů veřejnoprávní úpravou.

4 Závěr

Tento text nabídl čtenáři náhled do právních souvislostí digitální oblasti, konkrétně oblasti sociálních sítí a jejich současné pozice, jako ochránců veřejného zájmu. Text se zabýval rolí sociálních sítí především v době pandemie COVID-19.

Bylo zjištěno, že pandemie COVID-19 se pro sociální síť stala určitým milníkem v jejich přístupu k moderaci obsahu online, neboť sociální síť částečně upustily od svého pasivního přístupu v boje proti dezinformacím (do té doby převážně politického charakteru) a v kontextu boje proti pandemii COVID-19 zvolily zcela odlišný aktivní přístup v boji proti dezinformacím, kdy tento částečně ospravedlňuje odkazy na autoritu mezinárodních vědeckých a zdravotnických organizací. Následkem této změny v přístupu k moderaci obsahu online však, jak bylo zjištěno, dochází k poměrně extenzivnímu omezování svobodného projevu na těchto platformách. Bylo zjištěno, že je zakazováno šířit nepravdivé informace o onemocnění COVID-19, ale i některá tvrzení, jejichž pravdivost nelze spolehlivě vyloučit, nebo dokonce tvrzení, která jsou sice pravdivá, ale bez dalšího kontextu mohou pro některé uživatele působit jako zavádějící. Dále byly čtenáři demonstrovány další opatření sociálních sítí činěné v kontextu pandemie COVID-19, a to aktivní vyvracení dezinformací, či stanovení pravidel pro reklamu propagující produkty související s onemocněním COVID-19.

Bylo zjištěno, že v důsledku zvýšení četnosti zásahů moderujících obsah na sociálních sítích, především působením algoritmů se nepochybně zvýšil i počet příspěvků odstraňovaných neoprávněně, kdy tuto skutečnost sociální síť samy přiznávají.

V souvislosti se shora uvedeným bylo nastíněno, že dění na sociálních sítích může mít i negativní dopady do oblastí veřejného zájmu a tuto skutečnost by bylo vhodné prostřednictvím právní úpravy nějakým způsobem reflektovat, či minimálně započít debatu na toto téma.

Literature

- DIJCK, J. van, ALINEJAD, D. Social Media and Trust in Scientific Expertise: Debating the COVID-19 Pandemic in The Netherlands. *Social Media + Society*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 6, č. 4. ISSN 2056-3051. DOI: <http://doi.org/10.1177/2056305120981057>
- DOUEK, E. Governing Online Speech: From „Posts-as-Trumps“ to Proportionality and Probability. *Columbia Law Review*. 2021, roč. 121, č. 3, s. 759–834.
- DROOTIN, A. “Community Guidelines”: The Legal Implications of Workplace Conditions for Internet Content Moderators. *Fordham Law Review*. 2021, roč. 90, č. 3, s. 1197–1244.
- HANYCH, M., PIVODA, M. Facebook, Twitter a YouTube jako garanti svobodného projevu? Kritika současného systému notice-and-takedown. *Revue pro práva a technologie*. 2017, roč. 8, č. 16, s. 177–220.
- HARRISON, R. Tackling Disinformation in Times of Crisis: The European Commission’s Response to the COVID-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric Solution. *Utrecht Law Review*. Universiteit Utrecht, 2021, roč. 17, č. 3, s. 18–33. ISSN 1871515X. DOI: <http://doi.org/10.36633/ulr.675>
- MATEI, S. A., REBILLARD, F., ROCHELANDET, F. (eds.). *Digital and Social Media Regulation: A Comparative Perspective of the US and Europe*. 1. vyd. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021. ISBN 978-3-030-66758-0.
- MAZÚR, J., PATAKYOVÁ, M. T. Regulatory Approaches to Facebook and Other Social Media Platforms: Towards Platforms Design Accountability. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2019, roč. 13, č. 2, s. 219–242. ISSN 1802-5951. DOI: <http://doi.org/10.5817/MUJLT2019-2-4>
- NAPOLI, P. M. *Social Media and the Public Interest: Media Regulation in the Disinformation Age*. New York: Columbia University Press, 2019. ISBN 978-0-231-18454-0.

- POKEMPNER, D. Regulating Online Speech: Keeping Humans, and Human Rights, at the Core. In: *Free Speech in the Digital Age*. New York: Oxford University Press, 2019. ISBN 978-0-19-088359-1. DOI: <http://doi.org/10.1093/oso/9780190883591.003.0014>
- PUETZ, T. Facebook: The New Town Square. *Southwestern Law Review*. 2014, roč. 44, č. 2, s. 385–409.
- SUNSTEIN, C. R. *Liars: Falsehoods and Free Speech in an Age of Deception*. New York: Oxford University Press, 2021. ISBN 978-0-19-754511-9. DOI: <http://doi.org/10.1093/oso/9780197545119.001.0001>
- SVOBODA, T. Sociální sítě a veřejný zájem. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 7, s. 580–596.
- Aktualizace a ochrana v rámci zásad týkajících se epidemie COVID-19. *Facebook* [online]. Centrum nápovědy [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.facebook.com/help/230764881494641/?helpref=uf_share
- Aktualizace a ochrana v rámci zásad týkajících se onemocnění COVID-19 a očkování. *Instagram* [online]. Centrum nápovědy [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://help.instagram.com/697825587576762>
- COVID-19 Informační centrum. *Facebook* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.facebook.com/coronavirus_info
- COVID-19 misleading information policy. In: *TWITTER* [online]. Help Center [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/medical-misinformation-policy>
- Informace o zásadách pro reklamu v souvislosti s onemocněním COVID-19. *Facebook* [online]. Centrum nápovědy pro Facebook Business [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://cs-cz.facebook.com/business/help/1123969894625935>
- Informační portál pro koronavirus (COVID-19) pro média. *Facebook* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/facebookmedia/coronavirus-media-resources-hub>
- Koronavirus: online platformy odstraňují po výzvě Komise miliony klamavých reklam. *Evropská komise* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_20_938

MCCARTHY, T. Zuckerberg says Facebook won't be „arbiters of truth“ after Trump threat. *The Guardian* [online]. 2020 [cit. 5. 4. 2022]. ISSN 0261-3077. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/technology/2020/may/28/zuckerberg-facebook-police-online-speech-trump>

Reakce služby YouTube během koronavirové krize. *YouTube* [online]. [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/howyoutubeworks/our-commitments/covid-response/>

Uživatel Microsoft na Twitteru. *Twitter* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://twitter.com/Microsoft/status/1239703041109942272>

Využívání informačních a komunikačních technologií v domácnostech a mezi osobami – 2021. *Český statistický úřad* [online]. 23. 11. 2021 [cit. 22. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/7-socialnisite>

Zásady týkající se šíření zdravotních dezinformací o covidu-19. *YouTube* [online]. Nápořveda [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://support.google.com/youtube/answer/9891785?hl=cs>

Contact – e-mail

467490@mail.muni.cz

TVORBA PANDEMICKÝCH OPATŘENÍ V ČESKÉ REPUBLICE OPTIKOU ÚMLUVY O PRÁVECH OSOB SE ZDRAVOTNÍM POSTIŽENÍM

Miriám Rozehnalová

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je zaměřen na tvorbu právní regulace přijímané v souvislosti s řešením pandemie nemoci COVID-19 z pohledu Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením. V kontextu požadavků na právní předpisy, které by měly být vždy splněny, aby právo mohlo efektivně plnit svou funkci, se zaměřuje na to, jak byly při tvorbě právních předpisů ze stran státu zohledněny specifické potřeby lidí s postižením a naplněna jejich práva zakotvená v Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením. Rozebírá pak také možné důsledky nedostatečného zohlednění potřeb lidí s postižením při tvorbě (nejen) pandemických opatření.

Keywords in original language

Právní úprava; zdravotní postižení; specifické potřeby; přístupnost; Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením; pandemická opatření; COVID-19.

Abstract

The paper focuses on the process of creating pandemic measures from a perspective of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In the context of legal requirements that should always be met in order for the law to function effectively, it focuses on how the specific needs of people with disabilities have been taken into account in the law-making process done by the state and how their rights, enshrined in the UN CRPD, have been fulfilled. It also discusses the possible consequences of insufficient consideration of the needs of people with disabilities in the creation of (not only) pandemic measures.

Keywords

Legislation; Disability; Specific Needs; Accessibility; UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Pandemic Measures; COVID-19.

1 Úvod

Od doby, kdy byl na území České republiky diagnostikován první případ nemoci COVID-19¹, přijaly příslušné státní subjekty² v reakci na mimořádný stav³, který tato nemoc způsobila, a na řadu problémů, které bylo nutné v důsledku výskytu tohoto onemocnění řešit, množství právní regulace. Česká republika tak plnila jednu z klíčových funkcí a základních povinností státu⁴ a realizovala kroky k ochraně životů, zdraví a majetkových hodnot.

Jak naznačuje název příspěvku, jeho cílem není v obecné rovině hodnotit, zda byla právní regulace, přijatá v souvislosti s pandemií nemoci COVID-19, vytvářena subjekty, které byly oprávněny tyto kroky podnikat, a ve formě, v jaké být přijata měla. Jak lze totiž sledovat, obecné závěry o tom, že právní regulace přijatá v reakci na onemocnění COVID-19 trpěla řadou nedostatků, již v řadě odborných textů existují⁵. Příspěvek má za cíl nahlédnout na právní regulaci přijatou v souvislosti s pandemií nemoci COVID-19

¹ První výskyt byl v České republice potvrzen dne 1. března 2020. Viz SVITÁK, M. V Česku jsou tři lidé nakaženi koronavirem. Předtím byli v Itálii. *ČT24* [online]. Brno: Česká televize, 1. 3. 2020 [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3056228-v-cesku-jsou-tri-lide-nakazeni-koronavirem>

² Zejména vláda, jakožto vrcholný orgán výkonné moci (dle článku 67 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů) a ministerstvo zdravotnictví jakožto orgán pověřený pro řešení epidemií (dle ustanovení § 80 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení § 2 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

³ Pojem „mimořádný stav“ lze například definovat jako „právní vědou využívané souborné označení pro stavy a situace, které z onoho řádného (normálního) chodu státu vybočují tím, že reagují na vnější či vnitřní nebezpečí nebo ohrožení (a to jak vojenského tak civilního charakteru.“ In: JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 351.

⁴ Článek 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Například SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 391–400; ONDŘEJJEK, P. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 4, s. 613. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-4-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13595>; apod.

z pohledu ústavních a mezinárodních závazků státu pro tvorbu práva týkajících se zohlednění práv lidí se zdravotním postižením a zhodnotit, zda stát při tvorbě pandemické právní regulace tyto své závazky dodržel, a to alespoň do té míry, že na jejich plnění zcela nerezignoval.

Byť se totiž skupina lidí s postižením a její potřeby mohou jevit v kontextu nutnosti rychle reagovat na neznámé okolnosti, které nové onemocnění přineslo, a rychle se měnící epidemiologickou situací jako zanedbatelné, příspěvek má poukázat na fakt, že i v takovýchto situacích je třeba dodržovat nejen obecné požadavky na tvorbu právní regulace, ale i závazky, které stát vůči lidem s postižením v oblasti vytváření právní regulace má.

Příspěvek nejdříve shrnuje, jaké jsou kladeny požadavky na tvorbu právní regulace za běžné situace, a jak se tyto požadavky mohou změnit za situací, jako je pandemie nemoci COVID-19. Dále představuje, že je třeba při tvorbě práva zohledňovat také specifické potřeby lidí s postižením, přičemž poukazuje zejména na závazky státu vyplývající z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (dále jen jako „Úmluva“)⁶. Poté je v příspěvku, za pomoci rozčlenění tvorby pandemické regulace na naplnění jednotlivých požadavků na ni kladených, hodnoceno, jak stát dostal svým ústavní a mezinárodní závazky pro tvorbu práva týkajících se zohlednění práv lidí se zdravotním postižením. Závěrem pak příspěvek představuje důsledky, které nedostatečné reflektování specifických potřeb lidí s postižením při tvorbě pandemické regulace má, a to zejména v oblasti efektivity práva.

2 Specifika přijímání „pandemické“ právní regulace v kontextu potřeb lidí s postižením

2.1 Požadavky na právní regulaci přijímanou v době pandemie

Oproti běžnému fungování státu se v dobách mimořádných stavů výrazně zvyšuje nutnost práva reagovat na společenskou situaci rychle a efektivně. (Nejen) právní řád České republiky na takovéto případy pamatuje a umožňuje

⁶ Sdělení č. 10/2010 Sb. m. s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

přízpůsobovat běžně fungující postupy závažnosti situace. To se mj. týká také tvorby právní regulace.

Při běžném procesu přijímání právní regulace v České republice je třeba splnit určité formální a obsahové požadavky, které jsou na tvorbu regulace kladeny.⁷ Mezi formální lze řadit pravidla, že ten, kdo právo tvoří, musí být nadán legislativní pravomocí (způsobilostí právo tvořit) a příslušností (mocí upravovat určitou oblast společenských vztahů), tvorba prochází danými postupy⁸, nebo že přijatá regulace musí také plnit požadavek dostupnosti (tedy být určitým způsobem zveřejněna). Ústavní zákony, zákony, zákonná opatření, nařízení vlády a ty vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, které mají celostátní působnost, jsou zveřejňovány ve Sbírce zákonů⁹, obecně závazné vyhlášky kraje a nařízení kraje a obecně závazné vyhlášky obce a nařízení obce jsou zveřejňovány ve Sbírce právních předpisů¹⁰. Krajům a hlavnímu městu Praha, obcím, městským obvodům a městským částem územně členěných statutárních měst je pak stanovena povinnost umožnit v pracovních dnech každému do Sbírek zákonů nahlížet. Stejnopisy, které se však nepovažují za Sbirku zákonů, pak zveřejňuje Ministerstvo vnitra na svých webových stránkách.¹¹

V době situací ohrožujících běžný chod společnosti a fungování státu (do kterých pandemie nemoci COVID-19 spadá), které vyžadují nestandardní řešení nad rámec běžně dostupných možností (potřebu urychlení změny právní úpravy, dočasné omezení určitých práv či dočasné stanovení určitých povinností), lze některé formální požadavky omezit, tak aby bylo možné právní

⁷ HARVÁNEK, J. *Právní teorie*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 193.

⁸ K postupům při tvorbě práva viz například ŠKOP, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNKOVÁ, M., VACKOVÁ, B. *Tvorba práva – empirické studie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 229 s., s. 13, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia.

⁹ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (od 1. ledna 2023 pak nabude účinnosti zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů.

¹⁰ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Ustanovení § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

úpravou účelně a efektivně reagovat. Vyhlášením stavu legislativní nouze¹² lze například projednávat zákony ve zkráceném jednání, vyhlášením nouzového stavu¹³ lze publikovat přijatou právní regulaci v hromadných sdělovacích prostředcích¹⁴ a stanovit její účinnost dříve než ve Sbírce zákonů¹⁵ atd. Z povahy právní regulace však nelze omezit možnost těch, které má zavazovat, se s přijatou regulací seznámit. Stát by se jednak měl zasadit o to, aby se informace o jeho reakci na mimořádnou situaci dostaly co nejrychleji tam, kde jsou potřeba, aby byla daná situace co nejrychleji a nejefektivněji řešena. V obecnější rovině pak lze konstatovat, že bez možnosti adresátů práva seznámit se s jeho obsahem pak právo nemůže ani plnit svou funkci.¹⁶

Vedle formálních požadavků jsou pak na právní regulaci kladeny také požadavky obsahové. Obecně lze shrnout, že tyto požadavky odrážejí vlastnosti práva jako normativního systému a principy materiálního právního státu, a zajišťují, aby přijímaná regulace vykazovala určité kvality¹⁷. Konkrétněji lze za obsahové požadavky označovat zejména principy obecnosti právní regulace (možnost vztáhnutí normy na neurčitý počet případů k neurčitém počtu subjektů), její předvídatelnosti (možnost postupovat podle normy ve skutkově shodných nebo podobných situacích obdobně bez nedůvodných rozdílů¹⁸), dostupnosti, srozumitelnosti a bezrozpornosti (souladu s právním řádem).¹⁹ Na rozdíl od většiny formálních požadavků tyto nelze

¹² Ustanovení § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Článek 5 zákona č. 110/1998 Sb., ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ K využití hromadných sdělovacích prostředků ke sdělování práva například viz POLÁCH, L. *Sdělování práva*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Vedoucí práce Terezie Smejkalová. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/tig5k/> [cit. 1. 4. 2022].

¹⁵ JIRÁSEK, op. cit., s. 356.

¹⁶ Více například SMEJKALOVÁ, T. Srozumitelnost práva. *Právník*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2013, roč. 2013, č. 5, s. 447–472 nebo HUSSEINI, F. Čl. 2 [Povaha státu, uplatňování jeho moci a postavení jednotlivce v jeho rámci]. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 47.

¹⁷ HUSSEINI, op. cit., marg. č. 47–51.

¹⁸ Tento požadavek je přímo promítnut například do § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17. Viz také HUSSEINI, op. cit., marg. č. 47–51.

ani v době mimořádných stavů omezit, neboť bez jejich naplnění by nebyla zajištěna právní jistota jednotlivců, tak, „aby mohli v souladu s právem racionálně plánovat své jednání, přizpůsobit se požadavkům zákona a popřípadě se vyhnout nezákonnému postihu (v soukromoprávním i veřejnoprávním smyslu) za nedodržení zákona, či se naopak sami domoci ochrany svých práv a přezkumu zásahu do nich“²⁰. Právo by zkrátka při jejich nedodržení nebylo schopné naplnit svou funkci²¹.

2.2 Proč by měly být potřeby lidí s postižením zohledňovány

Po představení obecných požadavků na tvorbu právní regulace (ať už za běžného stavu nebo v době stavu mimořádného), je třeba zdůraznit, že tyto zajišťují, aby právo plnilo svou funkci v rámci obvyklého nastavení společnosti a předpokládaných vlastností jeho adresáta (v kontextu tohoto příspěvku řekneme „průměrného“ člověka). V České republice však žije více než každý desátý člověk s nějakým typem zdravotního postižení²², které často může být doprovázeno také narušenou komunikační schopností různé závažnosti, od takřka nepozorovatelných projevů v komunikaci až po nemožnost verbálně komunikovat²³. Je pak nutné si uvědomit, že za situací, jakou je pandemie nemoci COVID-19, se bariéry, které postižení přináší, mohou v důsledku nestandardní situace ještě významně prohloubit.²⁴ V případě

²⁰ Nález Ústavního soudu (IV. senátu) ze dne 27. 3. 2003 sp. zn. IV. ÚS 690/01. Viz také HUSSEINI, op. cit. marg. č. 47–51.

²¹ K funkcím práva viz například HARVÁNEK, op. cit.

²² Výběrové šetření: Osoby se zdravotním postižením. Český statistický úřad [online]. Praha, 2018, s. 14 [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyberove-setreni-osob-se-zdravotnim-postizenim-2018>

²³ KLENKOVÁ, J. *Logopedie: narušení komunikační schopnosti, logopedická prevence, logopedická intervence v ČR, příklady z praxe*. Praha: Grada, 2006, s. 184.

²⁴ Viz například Pandemie COVID-19 ukázala na nedostupnost potřebné podpory a diskriminaci těch nejhroženějších, upozorňují zástupci nestátních organizací. In: *Revue pro sociální politiku* [online]. Institut pro sociální politiku a výzkum, 2022 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2020/12/pandemie-covid-19-ukazala-na-nedostupnost-potrebne-podpory-a-diskriminaci-tech-nejohrozenejsich-upozornuji-zastupci-destatnich-organizaci/>; How COVID-19 affected the rights of people with intellectual disabilities and their families. In: PORTAL, H., SMIDT, G. et al. *Inclusion Europe*. 2020, s. 55. Dostupné z: <https://www.inclusion-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/COVID-report-Final.pdf> [cit. 2. 4. 2022]; Dopady pandemie COVID-19 na osoby se zdravotním postižením nebo chronickým onemocněním a jejich pečující v ČR: Závěrečná zpráva z 1. a 2. vlny šetření. *Aliance pro individualizovanou podporu* [online]. Praha: Národní rada osob se zdravotním postižením, 2022, s. 31 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://nrzp.cz/wp-content/uploads/2020/06/AIP_Dopady_situace_COVID-19_na_zdravotni%C4%9B_posti%C5%BEen%C3%A9_2z%C3%A1v%C4%9Bre%C4%8Dn%C3%A1_zpr%C3%A1va.pdf

pandemie se pak skupina lidí s postižením stala kvůli chronickým obtížím, které postižení často doprovází, navíc jednou z nejohroženějších skupin, které nová nemoc mohla uškodit.²⁵

V důsledku narušené komunikační schopnosti a také dalších bariér, které mohou zdravotní postižení doprovázet²⁶, tak nemusí běžné postupy k naplnění požadavků na tvorbu právních předpisů směrem ke skupině lidí s postižením stačit.²⁷ Stát je proto povinen hned z několika důvodů hledat a vytvářet postupy jiné, které zohlední specifické potřeby lidí s postižením.

Jedním z důvodů pro zohlednění specifických potřeb lidí s postižením při vytváření právní regulace je nutnost zajistit to, aby právo skutečně a efektivně směrem k nezanedbatelné skupině lidí s postižením plnilo svou funkci. Konkrétně zajistit to, aby stát mohl prostřednictvím právní regulace ukládat lidem s postižením povinnosti nebo stanovovat jejich práva²⁸ (a plnit tak své funkce), a aby lidé s postižením naopak mohli plánovat své jednání v souladu s právem, přizpůsobit se požadavkům zákona a vyhnout se případnému nezákonnému postihu nebo se sami domáhat ochrany svých práv a přezkumu zásahu do nich.

²⁵ Viz například A Disability-Inclusive Response to COVID-19: Policy Brief. *United Nations* [online]. 2022, s. 18 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf>; Disability rights during the pandemic: A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor. In: BRENNAN, C. S. *International Disability Alliance* [online]. 2020, s. 59 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/disability_rights_during_the_pandemic_report_web_pdf_1.pdf

²⁶ S přímou vazbou na fungování práva mohou být jako bariéry identifikovány například dostupnost materiálů o právu ve vhodných formátech (za využití alternativní a augmentativní komunikace), omezený přístup k informacím o právu, k právnímu poradenství a zastupování v důsledku života v institucích, omezení svéprávnosti, nižší úroveň vzdělanosti (míra porozumění textu), nedostatek informací o specifikách zdravotního postižení mezi profesionály v právnických profesích, nemožnost hradit poplatky za vymáhání práva, nemožnost realizovat stížnostní mechanismy při porušení práva atd. Viz FLYNN, E. *Disabled Justice?: Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. London: Routledge, 2016 s. 49–82.

²⁷ Což si stát samozřejmě uvědomuje. Viz například Souhrnná zpráva o stavu přístupnosti veřejné správy a veřejných služeb pro osoby se zdravotním postižením. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2020, s. 63 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vvozp/dokumenty/Souhrnna-zprava-o-stavu-pristupnosti-verejne-spravy-a-verejnych-sluzeb-pro-osoby-se-zdravotnim-postizenim.pdf>

²⁸ Článek 3 a 4 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

Za další důvod pak lze uvést povinnost státu zachovávat směrem ke všem svým občanům princip rovnosti před zákonem²⁹, tedy naplnit požadavky kladené na tvorbu právních předpisů směrem k lidem s postižením stejně jako ke všem ostatním (byť pro stát může být naplnění požadavků směrem k lidem s postižením výrazně náročnější)³⁰.

Neopominutelným důvodem pak je, že se Česká republika více než před deseti lety přijetím Úmluvy zavázala odstraňovat všechny překážky, kterým lidé se zdravotním postižením čelí³¹. Zavázala se také zajišťovat pro lidi s postižením možnost realizovat svá práva na rovnoprávném základě s ostatními a umožňovat jim plnohodnotné začlenění do společnosti a nezávislý život, právo na přístupnost, na svobodu projevu a přístup k informacím, právo podílet se na politickém a veřejném životě³² atd. V dobách pandemie pak nelze nezmínit také závazek přijmout v rizikových situacích a humanitárních krizích nezbytná opatření k zajištění ochrany a bezpečnosti lidí s postižením.³³ S ohledem na to, že je Úmluvu nutné chápat jako součást ústavního pořádku, je pak třeba si uvědomit, že závazky z ní plynoucí mají stejnou váhu, jako závazky plynoucí z Listiny základních práv a svobod či Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.³⁴ Výhodou Úmluvy nicméně je, že krom toho, že stanovuje, jaké má stát plnit povinnosti, představuje

²⁹ Za zachování principu rovnosti zakotveného jak v Ústavě České republiky (Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů), tak v Listině základních práv a svobod.

³⁰ K rovnosti před zákonem v souvislosti s právy lidí s postižením viz například Obecný komentář č. 1 k článku 12 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením: Rovnost před zákonem. UN: *Human Rights Treaty Bodies* [online]. 2014, s. 13 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en; Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states. Council of Europe [online]. 2020, s. 9 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <a href=)

³¹ Úmluva o právech osob se zdravotním postižením samozřejmě není jediným dokumentem zakotvujícím na mezinárodní úrovni práva lidí s postižením. Pro účely tohoto příspěvku byla vybrána, jelikož lze považovat za nejvýznamnější mezinárodní smlouvu v této oblasti (byť nová práva lidem s postižením nezakotvuje, ale posiluje práva lidí s postižením zakotvená jinými mezinárodními smlouvami). Z jiných mezinárodních smluv upravujících práva lidí s postižením lze zmínit například Všeobecnou deklaraci lidských práv či Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

³² Články 9, 12, 19, 21 a 29 Úmluvy.

³³ Článek 11 Úmluvy.

³⁴ Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

(mj. jiné také prostřednictvím obecných komentářů k jednotlivým článkům) také rámec toho, jakým způsobem by závazky měly být plněny.

2.3 Co je třeba k naplnění potřeb lidí s postižením při tvorbě pandemických opatření pohledem Úmluvy

Jednou z hlavních zásad Úmluvy, prostřednictvím které mají být zmíněná práva vyplývající z Úmluvy zajišťující zohlednění potřeb lidí s postižením při tvorbě právní regulace zajištěna, je zásada přístupnosti³⁵ (materiální, informační, komunikační). Stát může realizovat tuto zásadu pomocí dvou stanovených způsobů. V případě již existujících věcí, postupů, činností a nastavení společnosti (tedy u již existujících právních norem) by měla být přístupnost zajištěna prostřednictvím tzv. přiměřených úprav, tedy „*nezbytných a odpovídajících změn a úprav, které nepředstavují nepřiměřené nebo nadměrné zatížení, a které jsou prováděny, pokud to konkrétní případ vyžaduje, s cílem zaručit osobám se zdravotním postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními*“³⁶.

V případě nově vytvářených věcí, postupů, činností a nastavení společnosti (a tedy i při tvorbě právní regulace) by pak měl stát dodržovat tzv. pravidlo univerzálního designu, tedy „*navrhování výrobků, vybavení, programů a služeb tak, aby je mohly v co největší míře využívat všechny osoby bez nutnosti úprav nebo specializovaného designu. 'Univerzální design' nevylučuje podpůrné pomůcky pro určité skupiny osob se zdravotním postižením, pokud jsou zapotřebí.*“ Za využití konceptu univerzálního designu by pak stát měl zabezpečit to, že bude poskytovat informace určené široké veřejnosti lidem s postižením v přístupných formátech a technologiích vhodných pro různé typy zdravotního postižení (za využití znakových jazyků, Braillova písma, augmentativní a alternativní komunikace a všech ostatních přístupných prostředků, způsobů a formátů komunikace), a to bez prodlení a dodatečných výdajů.³⁷

³⁵ Obecný komentář č. 2 k článku 9 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením: Přístupnost. UN: *Human Rights Treaty Bodies* [online]. 2014, s. 2 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en

³⁶ Čl. 2 Úmluvy.

³⁷ Čl. 21 Úmluvy; Obecný komentář č. 2 k článku 9 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením: Přístupnost, op. cit., s. 10.

V kontextu tvorby právních předpisů lze na základě závazků vyplývajících z Úmluvy dovodit, že pro zohlednění potřeb lidí s postižením, musí stát při jejich tvorbě cílit na to, aby předpisy byly především v co největší míře přístupné pro všechny bez nutnosti přijímání dalších postupů či opatření (výkladů, nutnosti nechat se pro nesrozumitelnost úpravy právně zastoupit atd.)³⁸. Toto se pak také promítá do požadavků kladených na tvorbu právních předpisů. Co se týče formálních požadavků, stát by měl za účelem zjištění a zohlednění specifických potřeb zapojit lidi s postižením do procesu tvorby právního předpisu, z hlediska dostupnosti by měl zajistit materiální přístupnost míst, kde je sbírka zákonů oficiálně zpřístupňována, přijaté předpisy zveřejňovat více způsoby nad rámec povinností (například na co nejvíce mediálních platformách).

Co se týče obsahových požadavků, v duchu zásady univerzálního designu by měl například vytvářet předpisy záměrně jednoduchým a jasným jazykem³⁹, vytvářet doprovodné vysvětlující materiály shrnující podstatu přijaté úpravy (infografiky, krátké přehledy) atd. V případě, že ani tak nelze předpokládat, že v důsledku narušené komunikační schopnosti či jiné bariéry, které postižení přináší, nebudou tyto aktivity k zajištění přístupnosti a porozumění právu stačit, stát by měl vytvářet předpisy v dalších přístupných formátech a technologiích vhodných pro různé typy zdravotního postižení (ve znakovém jazyku, Braillově písmu, augmentativní a alternativní komunikaci a všech ostatních přístupných prostředcích, způsobech a formátech komunikace⁴⁰). S ohledem na náročnost tvorby alternativních forem předpisů, však (zatím) nelze po státu požadovat, aby (ani za běžného stavu) překládal do všech různých alternativních komunikací veškerou přijatou právní regulaci. Na druhou stranu je však nepřijatelné, aby při tvorbě právních norem zcela rezignoval na to, že každý desátý adresát této normy nebude mít ani možnost se s danou normou seznámit.

³⁸ Což je nutné nejen pro lidi s postižením, ale i další skupiny ve společnosti, například seniory, cizince atd.

³⁹ Tuto snahu bylo možné pozorovat například při tvorbě zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Viz Důvodová zpráva k občanskému zákoníku. Konsolidované znění. *Justice.cz* [online]. 2012, s. 598 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>

⁴⁰ Obecně je taky užíván termín alternativní a augmentativní komunikace. Více například JANDOVÁ, Z. *Alternativní a augmentativní komunikace*. Brno: PdF MU, 2003.

Při hledání odpovědi na otázku, které z nově vytvářených předpisů a do jakých alternativních forem komunikace by tedy měl stát vedle využití univerzálního designu překládat, aby dodržel své závazky, si lze pomoci zejména kritérii používanými pro „přiměřené úpravy“. Tedy by měl vytvořit ty z předpisů a v takových formách alternativní komunikace, aby změny a úpravy nepředstavovaly nepřiměřené nebo nadměrné zatížení a zároveň zaručily lidem s postižením uplatnění nebo užívání všech lidských práv a základních svobod na rovnoprávném základě s ostatními. Pro účely příspěvku lze vycházet ze Souhrnné zprávy o stavu přístupnosti veřejné správy a veřejných služeb pro osoby se zdravotním postižením za rok 2020⁴¹ a Národního plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025⁴², ve kterých si sám stát konkrétně určuje, že informace musí být přístupné také osobám se zrakovým postižením, pro osoby se sluchovým postižením je stěžejní dostupnost základních informací o veřejné správě v českém znakovém jazyce, a pro osoby, které jsou oslabené ve čtení a vnímání složitých informací je vhodné uvádění informací ve snadno srozumitelné formě (tzv. easy-to-read).

3 Zohlednění specifických potřeb lidí s postižením při tvorbě právních předpisů v době pandemie nemoci COVID-19

Stát v souvislosti s pandemií nemoci COVID-19 vydal přes tři sta právních předpisů nebo jiných opatření⁴³, z nichž množství výrazně zasáhlo do běžného života jednotlivých lidí, jejich práv a svobod. Krom vytváření nových zákonů⁴⁴

⁴¹ Souhrnná zpráva o stavu přístupnosti veřejné správy a veřejných služeb pro osoby se zdravotním postižením, op. cit., s. 9.

⁴² Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025: schválený usnesením vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 761. *Vláda ČR* [online]. Vládní výbor pro zdravotně postižené občany, 2020, s. 37 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vvozp/dokumenty/Narodni-plan-2021-2025.pdf>

⁴³ Koronavirus! *Zákony pro lidi* [online]. Praha: AION CS, 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/obor/koronavirus>

⁴⁴ Například zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (pandemický zákon), který umožnil zavádět v souvislosti s nemocí COVID-19 restrikce v době stavu pandemické pohotovosti (automaticky vyhlášeného s účinností zákona).

čí úprav zákonů stávajících, byla nejčastěji pandemická opatření přijímaná formou usnesení vlády⁴⁵ a mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví.⁴⁶

To, zda subjekty, které tyto právní akty v době pandemie nemoci COVID-19 vydávaly (zejména tedy vláda a ministerstvo zdravotnictví) zohledňovaly při tvorbě pandemických opatření výše popsané specifické potřeby lidí s postižením, je pro účely tohoto příspěvku hodnoceno v souvislosti s naplňováním jednotlivých požadavků na tvorbu právní regulace při její tvorbě. Lze pak předpokládat, že pokud stát specifické potřeby lidí s postižením při naplnění požadavků na tvorbu pandemické regulace nezohledňoval, nemohla pandemická regulace efektivně působit vůči svým adresátům ani jako celek.

V případě, že tedy tvorbu posuzované právní regulace rozčleníme na naplnění jednotlivých požadavků, lze z hlediska zohlednění specifických potřeb lidí s postižením zejména hodnotit následujícím způsobem.

I přesto, že právní regulaci bylo nutné k efektivnímu řešení situace přijímat rychle, tudíž byl prostor zapojit lidi s postižením do její tvorby omezený, lze považovat za pozitivní, že stát na tuto potřebu nerezignoval. Za příklad zapojení lidí s postižením lze uvést konzultace Národní rady osob se zdravotním postižením ČR (coby organizaci zastřešující další organizace hájící práva lidí s postižením) Ministerstvem práce a sociálních věcí nad podobou opatření či vakcinačních strategií.⁴⁷ Obecně však lze tvrdit, že lidé

⁴⁵ Například usnesení vlády České republiky o prvním vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu nemoci COVID-19 ze dne 12. března 2020. Na základě tohoto usnesení bylo možné dále dle krizového zákona omezovat na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu některá práva a svobody. Další příklad pak může být usnesení vlády České republiky o přijetí krizového opatření ze dne 15. března 2020, kterým vláda zakázala až na výjimky volný pohyb osob na území celé České republiky.

⁴⁶ Například mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, které krom vybraných skupin lidí zakázalo přítomnost v maloobchodních prodejnách potravin v určitých hodinách.

⁴⁷ Informace č.: 71–2020: Veřejná konzultace – Národní vakcinační strategie. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. Praha, 11. 9. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://nrzp.cz/2020/09/11/informace-c-71-2020-verejna-konzultace-narodni-vakcinacni-strategie/>; Informace č.: 79–2020: Ochranné pomůcky pro zdravotně postižené. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. Praha, 8. 10. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://nrzp.cz/2020/10/08/informace-c-79-2020-ochrannepomucky-pro-zdravotne-postizene/>; Informace č.: 106–2020: Porada na MPSV ČR a připomínky k Strategii očkování proti Covid-19. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. Praha, 10. 12. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://nrzp.cz/2020/12/10/informace-c-106-2020-porada-na-mpsv-cr-a-pripominky-k-strategii-ockovani-proti-covid-19/>

s postižením do procesu tvorby nebyli zapojeni v míře, v jaké by vzhledem k situaci být měli (zejména proto, že skupina lidí s postižením patří v souvislosti s nemocí COVID-19 do nejvíce ohrožených skupin obyvatel). Krom toho, že na tento fakt upozorňovaly samy organizace hájící práva lidí s postižením⁴⁸, přijímaná regulace musela být také často měněna z důvodu, že stanovená pravidla nebylo možné pro lidi s postižením dodržovat (což by se za předpokladu, že by s nimi byly připravované předpisy konzultovány, nestalo).⁴⁹ O tom, že by pak k tvorbě pandemické regulace byly přizvány či požádáni o vyjádření subjekty běžně problematiku lidí s postižením řešící na vládní úrovni (zejména Vládní výbor pro osoby se zdravotním postižením či kontaktní místo Úmluvy⁵⁰, jehož úkolem je zprostředkovávat komunikaci mezi zástupci lidí s postižením a vládou) pak nelze ve zprávách o činnosti za předmětné období dohledat žádnou zmínku⁵¹ a ani z reálného průběhu či obsahů předpisů vyvodit, že by se to dělo.

Materiální dostupnost míst, kde je zpřístupňována sbírka zákonů (která jsou často i tak nedostupná pro lidi s postižením)⁵², byla omezena v důsledku omezení činnosti úřadu (zrušením či omezením hodin pro kontakt s veřejností)⁵³

⁴⁸ Pandemie COVID-19 ukázala na nedostupnost potřebné podpory a diskriminaci těch nejohroženějších, upozorňují zástupci nestátních organizací, op. cit.

⁴⁹ K potřebě měnit znění pandemických opatření z důvodu nezohlednění potřeb lidí s postižením viz například Výjimky z povinnosti nošení roušek se nově rozšiřují na děti do sedmi let v MŠ a dětských skupinách, umělce i moderátory za splnění přesných podmínek. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. 30. 4. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/vyjimky-z-povinnosti-noseni-rousek-se-nove-rozsiruji-na-deti-do-sedmi-let-v-ms-a-detskych-skupinach-umelce-i-moderatory-za-splneni-presnych-podminek/>; Zástupkyně ombudsmana Monika Šimůnková se obrátila na ministry s žádostí o podporu ohrožených rodin, lidí s postižením i jejich pečujících. *Veřejný ochránce práv* [online]. 1. 5. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/zastupkyne-ombudsmana-monika-simunkova-se-obratila-na-ministry-s-zadosti-o-podporu-ohrozen/>.

⁵⁰ Čl. 33 odst. 1 Úmluvy.

⁵¹ Vládní výbor pro zdravotně postižené občany. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/vvozp/uvod-vvozp-17734/>

⁵² Souhrnná zpráva o stavu přístupnosti veřejné správy a veřejných služeb pro osoby se zdravotním postižením, op. cit., s. 27.

⁵³ Omezení materiální dostupnosti míst se stát snažil alespoň částečně nahradit zprovozněním jiných informačních kanálů pro lidi s postižením (například telefonních linek s možností on-line přepisu) či kontaktů na neziskové organizace, v jejichž možnostech bylo zprostředkovat informace ve vhodných formátech. Viz například Covid portál: Osoby se zdravotním postižením. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/osoby-se-zdravotnim-postizenim>

a po určitá období také opatřeními omezujícím volný pohyb osob.⁵⁴ Fyzická dostupnost předpisů pak byla omezena mj. i tím, že lidé s postižením žijící v institucích (domovem se zvláštním režimem, domovech pro osoby se zdravotním postižením) často čelili zákazu vycházet mimo daná zařízení.⁵⁵

Krom zveřejňování ve sbírce zákonů byla přijatá pandemická regulace zveřejňována taktéž v hromadných sdělovacích prostředcích, zejména na internetových stránkách vlády⁵⁶ a ministerstva zdravotnictví.⁵⁷ Zde je nutné si uvědomit, že i přesto, že internetové stránky splňují parametry „přístupného webu“,⁵⁸ nemusí být takovýto způsob zveřejnění dostačující (zejména pro lidi komunikující znakovým jazykem či vyžadující formu textu easy to read). Některá z krizových opatření byla navíc z počátku pandemie vyhlášována také prostřednictvím obecních rozhlasů⁵⁹, přičemž tato forma

⁵⁴ Například usnesení č. 85/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 215 ze dne 15. března 2020, o přijetí krizového opatření.

⁵⁵ Na tento fakt upozorňoval zejména veřejný ochránce práv. Například: Ombudsman se obrátil na ministra vnitra v souvislosti s pandemickými opatřeními a jejich dopady na činnost veřejné správy. *Veřejný ochránce práv* [online]. 9. 4. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman_se_obratil_na_ministra_vnitra_v_souvislosti_s_pandemickymi_opatrenimi_a_jejich_dopady_na_cinnost_veřejne_spravy/; Omezování vycházení klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb: Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/doporu%C4%8Den%C3%AD_%C3%A1kaz_vych%C3%A1zen%C3%ADzen%C3%AD_final_15_2021_final_27_04.pdf

⁵⁶ Protiepidemická opatření – co aktuálně platí. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/mimoradna-a-ochranna-opatreni_-co-aktualne-plati-180234/

⁵⁷ COVID19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>; Aktuálně o koronaviru. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/>

⁵⁸ Požadavky na přístupnost webů jsou zakotveny zejména zákonem č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. K zákonu pak ministerstvo vnitra vypracovalo metodický pokyn (viz: Metodický pokyn k zákonu č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo vnitra* [online]. prosinec 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/pristupnost-internetovych-stranek-a-mobilnich-aplikaci.aspx?q=Y2hudW09Nw%3D%3D>.

⁵⁹ Viz například Doporučení pro obce k realizaci mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru. *Ministerstvo vnitra* [online]. 14. 4. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/doporučení-pro-obce-k-zajištění-fungování-obecních-uradů-nastavení-úředních-hodin-a-styku-s-veřejností-od-20-dubna-2020.aspx>

zveřejnění taktéž není způsobila přenést sdělení všem lidem s postižením (zejména těm s postižením sluchovým). V tomto kontextu lze ocenit vytvoření speciálních webů s informacemi k epidemii nemoci COVID-19. Jedním dechem však lze dodat, že tyto weby byly zprovozněny až po půl roce od počátku pandemie⁶⁰, což lze považovat s ohledem na závažnost situace a nutnost rychle a efektivně informovat občany za velice pomalou reakci.

Způsob, jakým byla pandemická regulace formulována, se nijak nelišil oproti běžně přijímaným předpisům, v nichž je orientace složitá i pro lidi bez narušené komunikační schopnosti.⁶¹ Nadto předpisy často obsahovaly velké množství členění, neurčitých pojmů a výjimek z pravidel, což výrazně ztěžovalo jejich porozumění. Na druhou stranu bylo vždy pro jednodušší přenos obsahu opatření zveřejněno shrnutí textu a pak byly vytvářeny doplňující materiály (infografiky, přehledy, návody)⁶², což lze považovat za snahu o naplnění zásady univerzálního designu.

Co se pak týče k zohlednění potřeb lidí se zrakovým postižením, převodu předpisů do znakového jazyka či formy snadného čtení, lze konstatovat, této povinnosti stát zcela jistě nedostál. Neznamená to, že by v těchto zminěných formách nezpřístupňoval žádné informace k situaci nemoci pandemie COVID-19⁶³, avšak co se týče právní regulace, přeměnu do vhodných formátů stát ponechal na organizacích hájící práva lidí s postižením, které pak přebíral a zveřejňoval a webových stránkách s aktuálními informacemi

⁶⁰ Covid portál coby informační web o nemoci COVID-19, který měl přehledně a jednoduše přeložit aktuální opatření do běžných životních situací, byl představen 29.11.2020 byl představen. Viz Covid portál: Informační web o COVID-19 přehledně a jednoduše překládá aktuální opatření do běžných životních situací. *Vláda České republiky* [online]. 29. 11. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=61&conn=904&pg=1>

⁶¹ Potřeba zvýšit přehlednost a srozumitelnost zákonů je součástí veřejné diskuse dlouhodobě. Například Analýza přístupu veřejnosti k regulaci v České republice. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/analyza-pristupu-verejnosti-k-regulaci-v-ceske-republice.aspx>

⁶² Ty však ale byly zveřejňovány v nevhodných formátech (zejména .pdf) bez textové vrstvy (tedy nevhodné pro lidi se zrakovým postižením).

⁶³ Například informace k očkování zveřejňoval ve znakovém jazyce zde na kanále YouTube. Viz Informace k očkování proti COVID-19 pro neslyšící. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/channel/UCLJUCKosOJd2VKJpsuZUFg>

k nemoci COVID-19 v sekci „pro osoby se zdravotním postižením“.⁶⁴ Obecně nelze říct, že takto nemůže stát s organizacemi hájícími práva lidí s postižením spolupracovat, avšak jednak nemůže na ně tuto svou odpovědnost ani zcela přenášet, také je pak nutné si uvědomit, že takto nemá žádnou kontrolu nad kvalitou úprav a překladů a nemůže ručit za to, že obsahově odpovídají vydaným právním předpisům.

Z popsanych skutečností lze dovozovat, že stát na své povinnosti zpřístupňovat právní předpisy zcela nerezignoval. Alespoň částečně konzultoval přijímané předpisy se zástupci lidí s postižením, v duchu zásady univerzálního designu usiloval o to, aby se znění přijímaných předpisů dostalo v co největší míře k jeho adresátům a aby bylo obecně obsahově srozumitelné. Je však také patrné, že zohlednění potřeb lidí se zdravotním postižením mělo značné nedostatky, kdy potřeby lidí se zrakovým postižením, uživatelů znakového jazyka a lidí s potřebou přenosu informací v podobě easy-to-read byly nejméně v části obsahové přístupnosti předpisů ze strany státu zcela opominuty.

4 Možné důsledky nezohlednění specifický potřeb lidí s postižením

Jak již bylo nastíněno výše, důsledkem nedostatečného naplnění specifických požadavků lidí s postižením při tvorbě právních předpisů je, že pro tyto lidi může být obtížné (nebo až nemožné) předpisy dodržovat. To lze zejména v pandemické době považovat za velice nežádoucí, neboť může dojít ke snížení efektivity jak práva samotného, tak boje proti nemoci COVID-19. Lidé s postižením nemusí být schopni využít ochranu, kterou jim stát coby ohrožené skupině prostřednictvím přijímané právní regulace zajišťuje, naopak na ně mohou opatření dopadnout tíživěji než na běžnou populaci. V důsledku neznalosti pandemických opatření mohou sami sebe také vystavovat nejen zdravotním rizikům, ale i sankcím za nedodržování opatření. Stejně tak se mohou dopouštět nevědomého šíření nemoci, což může také ovlivňovat vnímání skupiny lidí s postižením a jejich postavení ve společnosti.

⁶⁴ O úpravu předpisů a informací do přístupných formátů se zasloužily zejména organizace Svaz neslyšících a nedoslýchavých osob v ČR, Společnost pro podporu lidí s mentálním postižením v ČR, z. s., Quip, z. ú. a Rytmus, o. p. s. Viz Covid portál: Osoby se zdravotním postižením, op. cit.

I za nedodržování pandemických předpisů, na jejichž tvorbě se nemohli lidé s postižením v dostatečné míře podílet ani se seznámit s jejich obsahem tak, aby mu porozuměli, mohou být vystaveni sankcím. Až v případě, že se v procesu ukládání sankcí prokáže, že daný pandemický předpis ani nemohli v důsledku svého postižení znát či dodržet, může být od vymáhání upuštěno, případně mohou být sankce rušeny, neboť nemůže jít k tíži lidí s postižením, že stát pro ně nastavil pravidla nevhodně nebo jim nedal možnost se s nimi seznámit⁶⁵. Kromě zásahu do efektivity práva jako celku a právní jistoty jednotlivců pak může být proces vymáhání sankcí, které jsou následně rušeny, pro státní správu zatěžující a neefektivní (zvláště v době, kdy je třeba řešit mnoho jiných problémů vzniklých v důsledku mimořádného stavu). Je pak také nutné si uvědomit, že se lidé s postižením mohou dostat do situace, kdy by sankce měla být pro zmíněné důvody zrušena, avšak v důsledku postižení a situace (například kvůli pandemickým opatřením typu omezení pohybu nebo zákazu vycházet mimo pobytové sociální služby) nemusí být lidé s postižením schopni se proti neoprávněně uložené sankci bránit.

V neposlední řadě je pak třeba zmínit, že stát nezohledněním specifických potřeb lidí s postižením sám sebe vystavuje postihům za nedodržení svých mezinárodních závazků, zvláště za situace, kdy od 23. září 2021 vstoupil pro Českou republiku v platnost Opční protokol k Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením⁶⁶, podle kterého mohou podávat za porušení práv vyplývajících z Úmluvy lidé nebo skupiny lidí stížnost na stát stížností Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením.

5 Závěrem

Z pohledu ústavních a mezinárodních závazků státu pro tvorbu práva týkajících se zohlednění práv lidí se zdravotním postižením lze konstatovat, že byť stát na tyto své závazky zcela nerezignoval a podnikal kroky k tomu, aby se informace o právní regulaci přijímané v souvislosti s pandemií

⁶⁵ K důsledkům nesrozumitelnosti a nepředvídatelnosti právní úpravy například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004-69.

⁶⁶ Sdělení č. 33/2021 Sb. m. s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením. Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením.

nemoci COVID-19 dostaly také k lidem s postižením, rozhodně je nenaplnil v takové míře, aby mohla pandemická opatření směřem k lidem s postižením, a zejména těm využívající alternativní komunikační systémy, efektivně plnit svou funkci.

Za pozitivní lze nicméně považovat, že si stát své závazky v této oblasti uvědomuje a snaží se pracovat na jejich dodržování. Do budoucna by však měl (i na základě zkušeností z doby pandemie) v oblasti prací na zohledňování potřeb lidí s postižením v procesu tvorbu práva znásobit své úsilí. Kromě vytvoření Sbírky zákonů v přístupné podobě (která je již rozpracovaná a součástí cílů obsažených v Národním plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025)⁶⁷, která je pro dodržení závazků nutností, by mohl například také nastavit mechanismy pro efektivní zapojení lidí s postižením do procesu tvorby předpisů⁶⁸, mechanismy kontroly srozumitelnosti⁶⁹ atd. Jen tak se do budoucna vyhne popsaným důsledkům toho, že právní předpisy specifické potřeby lidí s postižením nezohledňují a nejsou způsobilé vůči lidem s postižením efektivně působit nebo že nedodržel své mezinárodní závazky.

Literature

A Disability-Inclusive Response to COVID-19: Policy Brief. *United Nations* [online]. 2022, s. 18 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf>

Aktuálně o koronaviru. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/>

⁶⁷ Závazek vytvořit Sbírku zákonů v přístupné podobě viz Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025: schválený usnesením vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 761, op. cit.

⁶⁸ Povinnými konzultacemi s organizacemi hájícími práva lidí s postižením či povinným zhodnocením dopadů chystaných regulací na lidi s postižením.

⁶⁹ Za spolupráce lidí s postižením využívajících konkrétní alternativní komunikační systémy.

ALIANCE PRO INDIVIDUALIZOVANOU PODPORU. Dopady pandemie covid-19 na osoby se zdravotním postižením nebo chronickým onemocněním a jejich pečující v ČR: Závěrečná zpráva z 1. a 2. vlny šetření. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. 2022, s. 31 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://nrzp.cz/wp-content/uploads/2020/06/AIP_Dopady_situace_Covid-19_na_zdravotni%C4%9B_posti%C5%BEen%C3%A9_z%C3%A1v%C4%9Bre%C4%8Dn%C3%A1_zpr%C3%A1va.pdf

Analýza přístupu veřejnosti k regulaci v České republice. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/analiza-pristupu-verejnosti-k-regulaci-v-ceske-republice.aspx>

BRENNAN, C. S. Disability rights during the pandemic. *International Disability Alliance* [online]. 2020, s. 59 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/disability_rights_during_the_pandemic_report_web_pdf_1.pdf

COVID19: Přehled aktuální situace v ČR. Onemocnění aktuálně. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>

Covid portál: Osoby se zdravotním postižením. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/osoby-se-zdravotnim-postizenim>

Covid portál: Informační web o COVID-19 přehledně a jednoduše překládá aktuální opatření do běžných životních situací. *Vláda České republiky* [online]. 29. 11. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=61&conn=904&pg=1>

Doporučení pro obce k realizaci mimořádného opatření ministerstva zdravotnictví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru. *Ministerstvo vnitra* [online]. 14. 4. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/doporuceni-pro-obce-k-zajisteni-fungovani-obecnich-uradunastaveni-urednich-hodin-a-styku-s-verejnosti-od-20-dubna-2020.aspx>

Důvodová zpráva k občanskému zákoníku. Konsolidované znění. *Justice.cz* [online]. 2012, s. 598 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>

- FLYNN, E. Disabled Justice?: *Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. London: Routledge, 2016. ISBN 9781315577432. Available at: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315577432/disabled-justice-eilion%C3%B3ir-flynn> [cit. 25. 3. 2022].
- How COVID-19 affected the rights of people with intellectual disabilities and their families. In: PORTAL, H., SMIDT, G. et al. *Inclusion Europe* [online]. 2020, s. 55 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.inclusion-europe.eu/wp-content/uploads/2020/11/COVID-report-Final.pdf>
- HARVÁNEK, J. *Právní teorie*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 439 s., Právo. ISBN 978-80-7380-458-9.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. C. H. Beck, 2021, roč. 29, č. 11, s. 391–400. ISSN 1210-6410.
- HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2.
- Informace č.: 71–2020: Veřejná konzultace – Národní vakcinační strategie. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. 11. 9. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://nrzp.cz/2020/09/11/informace-c-71-2020-verejna-konzultace-narodni-vakcinacni-strategie/>
- Informace č.: 79–2020: Ochranné pomůcky pro zdravotně postižené. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. 8. 10. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://nrzp.cz/2020/10/08/informace-c-79-2020-ochrannepomucky-pro-zdravotne-postizene/>
- Informace č.: 106–2020: Porada na MPSV ČR a připomínky k Strategii očkování proti Covid–19. *Národní rada osob se zdravotním postižením* [online]. 10. 12. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://nrzp.cz/2020/12/10/informace-c-106-2020-porada-na-mpsv-cr-a-pripominiky-k-strategii-ockovani-proti-covid-19/>
- Informace k očkování proti COVID-19 pro neslyšící. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/channel/UCLJUCKosOJod2VKJpsuZUFg>

- JANDOVÁ, Z. *Alternativní a augmentativní komunikace*. Brno: PdF MU, 2003. ISBN 80-210-3204-9.
- JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, 368 s. ISBN 978-80-87576-57-1.
- Koronavirus! *Zákony pro lidi* [online]. Praha: AION CS, 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/obor/koronavirus>
- KLENKOVÁ, J. *Logopedie: narušení komunikační schopnosti, logopedická prevence, logopedická intervence v ČR, příklady z praxe*. Praha: Grada, 2006, Pedagogika (Grada). ISBN 80-247-1110-9.
- Mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví ze dne 23. března 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN.
- Metodický pokyn k zákonu č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo vnitra* [online]. prosinec 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/pristupnost-internetovych-stranek-a-mobilnich-aplikaci.aspx?q=Y2hudW09Nw%3D%3D>
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. července 2017, Pl. ÚS 2/17.
- Nález Ústavního soudu (IV. senátu) ze dne 27. 3. 2003 sp. zn. IV. ÚS 690/01.
- Obecný komentář č. 1 k článku 12 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením: Rovnost před zákonem. *UN: Human Rights Treaty Bodies* [online]. 2014, s. 13 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en
- Obecný komentář č. 2 k článku 9 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením: Přístupnost. *UN: Human Rights Treaty Bodies* [online]. 2014, s. 14 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en
- ONDŘEJEK, P. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, č. 4. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-4-4>. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvp/article/view/13595> [cit. 30. 3. 2022].

Ombudsman se obrátil na ministra vnitra v souvislosti s pandemickými opatřeními a jejich dopady na činnost veřejné správy. *Veřejný ochránce práv* [online]. 9. 4. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman_se_obratil_na_ministra_vnitra_v_souvislosti_s_pandemickymi_opatrenimi_a_jejich_dopady_na_cinnost_verejne_spravy/

Omezování vycházení klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb: Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/doporu%C4%8Den%C3%AD_z%C3%A1kaz_vych%C3%A1zen%C3%AD_final_15_2021_final_27_04.pdf

Pandemie COVID-19 ukázala na nedostupnost potřebné podpory a diskriminaci těch nejohroženějších, upozorňují zástupci nestátních organizací. In: *Revue pro sociální politiku* [online]. Institut pro sociální politiku a výzkum, 2022 [cit. 2. 4. 2022]. ISSN 2570-8481. Dostupné z: <https://socialnipolitika.eu/2020/12/pandemie-COVID-19-ukazala-na-nedostupnost-potrebne-podpory-a-diskriminaci-tech-nejohrozenejsich-upozornuji-zastupci-nestatnich-organizaci/>

POLÁCH, L. *Sdělování práva*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta 2019. Vedoucí práce Terezie Smejkalová. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/tig5k/> [cit. 1. 4. 2022].

Protiepidemická opatření – co aktuálně platí. *Vláda České republiky* [online]. 11. 4. 2022 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/mimoradna-a-ochranna-opatreni_-co-aktualne-plati-180234/

Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states. *Council of Europe* [online]. 2020, s. 9 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004-69.

Sdělení č. 10/2010 Sb. m. s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením.

Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Sdělení č. 33/2021 Sb. m. s., Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Opčního protokolu k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením. Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením.

SMEJKALOVÁ, T. Srozumitelnost práva. *Právnické*. AV ČR, Ústav státu a práva, 2013, roč. 2013, č. 5, s. 447–472. ISSN 0231-6625.

SVITÁK, M. V Česku jsou tři lidé nakaženi koronavirem. Předtím byli v Itálii. *ČT24* [online]. Brno: Česká televize, 2020, 1. 3. 2020 [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3056228-v-cesku-jsou-tri-lide-nakazeni-koronavirem>

ŠKOP, M., MALANÍK, M., SMEJKALOVÁ, T., ŠTĚPÁNIKOVÁ, M., VACKOVÁ, B. *Tvorba práva – empirické studie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 229 s., Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. 671. ISBN 978-80-210-9472-7. Dostupné z: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/gacr-skop-tvorbaprava.pdf> [cit. 30. 3. 2022].

Souhrnná zpráva o stavu přístupnosti veřejné správy a veřejných služeb pro osoby se zdravotním postižením. *Úřad vlády České republiky* [online]. 2020, s. 63 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vvozp/dokumenty/Souhrnna-zprava-o-stavu-pristupnosti-verejne-spravy-a-verejnych-sluzeb-pro-osoby-se-zdravotnim-postizenim.pdf>

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavního zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení č. 85/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 215 ze dne 15. března 2020, o přijetí krizového opatření.

Usnesení č. 69/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 194 ze dne 12. března 2020, o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.

Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2021–2025: schválený usnesením vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 761. *Vláda České republiky* [online]. Praha: Vládní výbor pro zdravotně postižené občany, 2020, 88 s. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/vvozp/dokumenty/Narodni-plan-2021-2025.pdf>

Vládní výbor pro zdravotně postižené občany: Aktuality. *Vláda ČR* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/vvozp/uvod-vvozp-17734/>

Výběrové šetření: Osoby se zdravotním postižením. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vyberove-setreni-osob-se-zdravotnim-postizenim-2018>

Výjimky z povinnosti nošení roušek se nově rozšiřují na děti do sedmi let v MŠ a dětských skupinách, umělce i moderátory za splnění přesných podmínek. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. 30. 4. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/vyjimky-z-povinnosti-noseni-rousek-se-nove-rozsiruji-na-deti-do-sedmi-let-v-ms-a-detskych-skupinach-umelce-i-moderatory-za-splneni-presnych-podminek/>

Zástupkyně ombudsmana Monika Šimůnková se obrátila na ministry s žádostí o podporu ohrožených rodin, lidí s postižením i jejich pečujících. *Veřejný ochránce práv* [online]. 1. 5. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/zastupkyne-ombudsmana-monika-simunkova-se-obratila-na-ministry-s-zadosti-o-podporu-ohrozen/>

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů.

Zákon č. 99/2019 Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací a o změně zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatření při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Contact – e-mail

miriam.rozehnalova01@upol.cz

NĚKTERÉ ASPEKTY ODŠKODŇOVÁNÍ V DŮSLEDKU ZRUŠENÝCH OPATŘENÍ COVID-19

Nikolaj Zakreničnyj

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Boj České republiky a jiných států s nemocí COVID-19 trvá od začátku roku 2020. V průběhu tohoto času byly mnohé činnosti a život osob regulován prostřednictvím vládních opatření (ať již jejich původcem byla přímo vláda nebo některé z ministerstev). S odstupem času se ukázalo, že tato opatření jsou mnohdy nejen neefektivní, ale také nezákonná. Tento příspěvek představuje čtenáři podstatu vládních opatření v souvislosti s nemocí COVID-19 a na konkrétních příkladech rozebírá důvody jejich zrušení. Zejména se zabývá tím, zda lze v případě soudem zrušených opatření žádat po státu náhradu škody. A pokud ano, podle jakých právních předpisů.

Keywords in original language

Vládní opatření; COVID-19; náhrada škody.

Abstract

The struggle of the Czech Republic and other states with COVID-19 disease has lasted since the beginning of 2020. During this time, many activities and lives of people have been regulated through government measures (whether they were issued directly by the government or some of the ministries). Over time, these measures have often proved to be not only ineffective but also illegal. This paper introduces the reader to the essence of government measures in relation to COVID-19 and discusses reasons for their repeal on specific examples. In particular, it deals with whether, in the case of measures annulled by a court, damages can be claimed from the state. And if so, under what legislation.

Keywords

Government Measures; COVID-19; Compensation of Damages.

1 Úvod

V březnu roku 2020 zasáhla prakticky celý svět pandemie onemocnění COVID-19, s jejímiž důsledky bojujeme dodnes. Onemocnění COVID-19 zasáhlo všechny sféry lidského života. V reakci na něj přijímaly vlády mnoha států opatření, kterými omezovaly nejen cestování, obchod, ale dokonce svobodu. Kvůli pandemii trpěla ekonomika, mnoho podnikatelů zcela ukončilo svoji činnost¹. Tyto důsledky pochopitelně nezpůsobila přímo sama nemoc (kromě zdravotních důsledků), ale reakce států na ni. Je zajímavé, jak se různily reakce jednotlivých států na přicházející krizi. Mezi zdrženlivé státy patřilo v Evropě zejména Švédsko, které zpočátku vydávalo spíše doporučení a pouze výjimečně se pouštělo do přímých zákazů. Česká republika patřila mezi země, které se vydaly více restriktivní cestou.

Jistě lze chápat počáteční „tápání“ vlády, jelikož přišla zcela nová výzva, která nemá v historii samostatné České republiky obdoby. Jak ostatně konstatoval Ústavní soud v jednom ze svých nálezů: „*Ústavní soud uvádí, že si plně uvědomuje, že vláda byla v souvislosti s pandemickou krizí postavena před problémy, jejichž řešení prostřednictvím právní regulace je z mnoha důvodů mimořádně obtížné. Orgánům veřejné moci – což zdaleka neplatí pouze o České republice – v první řadě chybí zkušenosti s řešením krize obdobného rozsahu a navíc je epidemická situace velmi dynamická a ani mezi odborníky nepanuje úplná shoda na tom, jak ji hodnotit a potažmo co nejeefektivněji regulovat.*“²

V současné době se zdá, že pandemická krize je na ústupu, a nejen podnikatelé začínají počítat škody. Články na téma náhrady škod se začaly objevovat už na počátku pandemie. Ačkoliv se značná část odborné veřejnosti (především z řad advokátů) shoduje, že v obecné rovině lze po státu žádat náhradu škody v důsledku covidových opatření, prakticky však soudy nároky odmítají.³ V příspěvku nebudu komplexně řešit náhradu škody v souvislosti s covidovými opatřeními. Můj příspěvek je zaměřen na to, zda rozhodovací

¹ PLEVA, M. Alarmující zjištění: Pětinu podnikatelů čeká kvůli omezením do měsíce krach. *Deník* [online]. 19. 2. 2021 [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/podnikani/podnikatele-covid-omezeni-bankrot-20210218.html>

² Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, 123/2021 Sb.

³ THUONG LY, N. Odškodnění za covidová opatření je stále bez šance. Soudy žádosti zamítají. *E15.cz* [online]. 2022 [cit. 12. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/odskodneni-za-covidova-opatreni-je-stale-bez-sance-soudy-zadosti-zamitaji-1387112>

činnost soudů při posuzování zákonnosti opatření vnesla do otázky škodních nároků světlo, nebo naopak vyvolává více otázek. Podrobněji budu posuzovat pouze mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, vydaná podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví⁴. Všechny zobecnující závěry se proto vztahují k těmto opatřením.

2 Opatření a jejich soudní přezkum

V situaci začínající pandemie onemocnění COVID-19 začala výkonná moc hledat cestu, jak rychle a efektivně reagovat na postupující nemoc. Úvodem nutno podotknout, že přijatá řešení měla různé právní režimy. Zpočátku šlo především o krizová opatření vlády podle § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále též „krizový zákon“), která vláda vydávala v režimu nouzového stavu a omezila jimi některá důležitá práva osob (od zákazu volného pohybu, přes omezení maloobchodního prodeje až k zákazu čerpání dovolené pro určité profese). Zadruhé šlo o opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, která jsou předmětem zájmu tohoto příspěvku. Novější opatření se pak řídila zákonem č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

Opatření podle krizového a pandemického zákona proto pouze krátce uvedu, jejich rozbor z pohledu náhrady škody však není předmětem tohoto příspěvku. Jen za března 2020 vydala vláda přes čtyřicet krizových opatření. Zpočátku panovaly pochybnosti, zda vůbec jsou krizová opatření vlády platná.⁵ Odborná veřejnost upozorňovala na to, že opatření jsou špatně odůvodněná⁶ a zakazují činnosti, které zakázat nemohou.⁷

⁴ Tam, kde se mluví o „opatření“, je jím myšleno opatření Ministerstva zdravotnictví. V ostatních případech je konkretizováno (např. opatření vlády podle krizového zákona apod.).

⁵ Právo v době pandemie. 90' ČT24 [online]. Česká televize, 20. 3. 2020 [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/11412378947-90-ct24/220411058130320/obsah/757666-pravo-v-dobe-pandemie>

⁶ WINTR, J. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. březnu 2020). *Jan W intr* [online]. [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://wintr.cz/index.php/varia>

⁷ JEŘÁBKOVÁ, D. Zákaz vycestování nemá oporu v zákoně, upozorňuje ústavní právník. *Novinky.cz* [online]. [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zakaz-vycestovani-nema-oporu-v-zakone-mini-ustavni-pravnik-40352210>

Po vyjasnění počátečních problémů o tom, co vláda může zakazovat a jak to může dělat, vyzvaly navazující otázky. Zejména jakou povahu mají vládní opatření podle krizového zákona. O opatření obecné povahy nejde – „byť Ústavní soud připustil, že krizové opatření vlády vydané dle krizového zákona může mít nejirůznější povahu, a nelze tedy a priori ani vyloučit, že by se z materiálního hlediska mohlo jednat o opatření obecné povahy (a v tomto smyslu je třeba korigovat právní názor vyjádřený v napadeném usnesení městského soudu), dospěl ve dvou citovaných plenárních usneseních k jednoznačnému závěru, že předmětné krizové opatření č. 76/2020 Sb. z materiálního ani formálního hlediska opatřením obecné povahy není, neboť se jedná z hlediska jeho adresátů i předmětu o abstraktní normativní akt, tedy o právní předpis, který tudíž nemůže být samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví, ale pouze v řízení před Ústavním soudem, ovšem na základě návrhu k tomu oprávněných (privilegovaných) navrhovatelů.“⁸

Proto vládní opatření nepodléhají přezkumu správních soudů a mohou být zrušena pouze Ústavním soudem v rámci kontroly ústavnosti právních předpisů. Domnívám se, že při jejich zrušení nelze požadovat náhradu škody podle zákona č. 82/1992 Sb.⁹. Nejde totiž ani o rozhodnutí, ani o nesprávný úřední postup (viz následující kapitola).

Pokud jde o opatření podle pandemického zákona, ten nabyl účinnosti dne 27. 2. 2021 a mnohé otázky konkretizoval. Většina mimořádných opatření vydaných před účinností pandemického zákona omezovala činnosti, které nebyly zákonem přímo jmenovány a logicky vyvstávaly otázky, zda je vůbec může ministerstvo opatřením omezit. Pandemický zákon v § 2 odst. 2 na tuto otázku dává jednoznačnou odpověď a výčtem stanoví činnosti, jejichž omezení lze pod mimořádná opatření podřadit. Náhradu škody za tato opatření upravuje přímo pandemický zákon a vrátím se k ní dále v textu (kap. 3.5).

2.1 Opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

Blíže se zaměřím na opatření vydaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví [§ 80 odst. 1 písm. g), § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2]. Na jejich základě

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, bod 42.

⁹ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

zakazoval prodej v různých provozovnách, nařizovaly se různé povinnosti pro jejich provozovatele, omezoval se volný pohyb. Opatřením podle zmíněných ustanovení ministerstvo regulovalo mnohé další oblasti – testování obyvatel, nošení ochrany úst a nosu, testování zaměstnanců, omezení pracovní doby provozoven apod.

Podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví lze mimořádným opatřením při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku zakázat nebo nařídit určité činnosti pro tyto účely. Ustanovení § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona svěřuje tuto pravomoc Ministerstvu zdravotnictví.

Vůbec prvním rozhodnutím na „polí“ opatření proti COVID-19 byl rozsudek Městského soudu v Praze¹⁰, který zrušil celkem čtyři mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví. Všechna zrušená opatření vydalo ministerstvo na základě výše zmíněných ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví a omezilo jimi volný pohyb osob. Městský soud mimo jiné dospěl k těmto klíčovým závěrům: (i) opatření ministerstva má povahu opatření obecné povahy, a (ii) příslušným k jejich vydání byla vláda podle krizového zákona. Nejvyšší správní soud však tyto závěry nesdílel a ve svém zrušujícím rozsudku¹¹ uvedl, že vyhlášením nouzového stavu automaticky nepřechází pravomoc k vydávání opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví na vládu, jak se mylně domníval pražský městský soud. Důležitým byl závěr (který Nejvyšší správní soud nevyvrátil), že mimořádná opatření měla formu opatření obecné povahy (byť tento závěr částečně vyplýval ze zákona). To je pro nároky na náhradu škody důležité.

Dále Městský soud v Praze rozsudkem¹² zrušil opatření Ministerstva zdravotnictví o povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest¹³. Důvodem bylo, že mimořádné opatření postrádá konkrétní, srozumitelné a podložené úvahy. Ministerstvo zdravotnictví podle soudu neodůvodnilo své kroky (např. proč zpřísnilo dříve zavedená opatření). Důležité je, že soud toto opatření zrušil ke dni 21. 11. 2020 – poskytl tedy Ministerstvu zdravotnictví čas k nápravě.

¹⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63.

¹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-226.

¹³ Opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN.

Městský soud v Praze v dalším rozhodnutí¹⁴ zrušil část mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, které podmiňovalo návrat českých občanů zpět do České republiky předložením průkazu bezinfekčnosti (např. negativní test). Důvodem pro zrušení bylo (opět) nedostatečné odůvodnění přijatého opatření, ač městský soud připustil, že omezit právo na svobodný vstup na území České republiky podle čl. 14 odst. 4 věty první Listiny základních práv a svobod je možné. Městský soud zrušil popsané opatření s odloženou účinností a poskytl Ministerstvu zdravotnictví čas na nápravu.

Je nutno dodat, že nedostatky v odůvodnění mimořádných opatření byly nejčastější příčinou jejich rušení soudy. Kromě již výše zmíněných opatření šlo dále o (i) povinnost testování zaměstnanců a navazující povinnost informovat o svém stavu zaměstnavatele a poskytovatele pracovnělékařských služeb¹⁵, (ii) omezení maloobchodního prodeje a poskytování (některých) služeb v čase mezi 22:00 hod. až 5:59 hod.¹⁶, (iii) omezení přítomnosti veřejnosti ve stravovacích zařízeních a omezení provozu heren a kasin¹⁷.

Pro účely tohoto příspěvku je nadbytečné analyzovat další soudní rozhodnutí, které se týkaly rušení opatření proti COVID-19. Judikaturu správních soudů v této oblasti lze vymezit na dvě velké skupiny: (i) opatření zrušena pro nezákonnost pro absenci příslušnosti k jejich vydání, a (ii) vady v odůvodnění. Činnost správních soudů lze také rozdělit podle toho, zda (i) rušily mimořádná opatření, nebo (ii) prohlašovaly jejich nezákonnost¹⁸ – typicky proto, že v době soudního přezkumu již opatření pozbylo platnosti.

3 Zákon o odpovědnosti státu

Náhrada škody v souvislosti s opatřeními COVID-19 podle zákona o ochraně veřejného zdraví je velké téma. Právní úprava zmíněného zákona totiž žádný nárok na náhradu škody neupravuje. Otázky související s náhradou škody

¹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021-149.

¹⁵ Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 3 Ao 3/2021-27, zrušeno.

¹⁶ Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75, prohlášeno za nezákonné, neboť v době soudního rozhodnutí již přezkoumávané opatření neplatilo.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44, zrušeno.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75.

se začaly objevovat na samém počátku pandemie a poškozené osoby dovozovaly svůj nárok již z vydání samotného opatření. Soudy konstatovaná nezákonnost opatření jistě ubezpečila mnoho osob v tom, že stát by jim měl škodu nahradit. Ovšem podle jakého právního předpisu se má poškozený náhrady škody domáhat, resp. bude aplikovatelný zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále též „zákon o odpovědnosti státu“)?

3.1 Obecné podmínky

Podle § 1 odst. 1 citovaného zákona odpovídá stát za škodu způsobenou při výkonu státní moci. Podle § 3 odst. 1 písm. a) téhož zákona odpovídá stát za škodu, kterou způsobily státní orgány.

Z odborné literatury vyplývá¹⁹, že pro odpovědnost státu podle tohoto zákona musí být splněny tři předpoklady: (i) deliktní jednání státu, (ii) škoda jako újma na jmění nebo nemajetková újma a (iii) příčinná souvislost mezi deliktem a škodou. Z citovaného komentáře stejně tak plyne, že „*právě § 5 tak realizuje v tomto ohledu jen důležitým způsobem Listinou založené právo. Stanoví normativně formy jednání státu, jichž se neměl dopustit a od nichž se může odvíjet, za splnění dalších předpokladů, jeho povinnost ke náhradě škody. Ta nastupuje, je-li příčinou škody nebo nemajetkové újmy státem vydané rozhodnutí [(písm. a)] nebo nesprávný úřední postup [(písm. b)]. Rozlišování těchto škodních událostí hraje roli ve vymezení oprávněné osoby a z hlediska běhu a délky promlčecích lhůt.*“²⁰

Za prvé musí poškozený řešit, zda mu škoda vůbec vznikla. Škoda je újma na jmění, tj. na majetku a dlužích poškozeného.²¹ Typickým případem škody bude ušlý zisk. Tím rozumíme, že poškozený v důsledku škodné události nerozmnoží svůj majetek, ač se to s ohledem na obvyklý chod věcí dalo očekávat.²² Se snížením příjmů se v řešené době setkal pravděpodobně

¹⁹ IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 412 s.

²⁰ Ibid.

²¹ ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., HRÁDEK, J., VOJTEK, P., HAJN, P. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521–3081)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.

²² Ibid.

každý podnikatel. Nutno dodat, že obvyklý chod věcí, který slouží jako onen srovnávací stav, je v době pandemie těžce prokazatelný. Běžný chod věcí totiž nenarušily jen opatření, ale také přirozené šíření nemoci, které nepochybně ovlivnilo obvyklý způsob života. Je lákavé vycházet z průměrného zisku, kterého dosahoval podnikatel v době před COVID-19. Bohužel takový výpočet podle mého názoru použít nelze, neboť neodráží realitu pandemie (i pokud bychom se od vydaných opatření úplně oprostili). Prokazování ušlého zisku bude obzvláště těžké. Nejde však o podmínku nespelnitelnou. Pokud poškozený najde určité střední řešení (vyvážení zakazujících opatření a celkové situace ve společnosti), může svůj nárok s určitými obtížemi vyčíslit.

Další obecnou podmínkou pro použití zákona o odpovědnosti státu je, že (§ 5 zákona o odpovědnosti státu) stát odpovídá za škodu, která byla způsobena:

- a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, nebo
- b) nesprávným úředním postupem.

Logicky je potřeba najít odpověď na otázku, zda lze opatření Ministerstva zdravotnictví, vydané podle zákona o ochraně veřejného zdraví, podřadit pod jednu ze zmíněných kategorií. V opačném případě totiž nelze podle zákona o odpovědnosti státu postupovat.

Městský soud v Praze²³ konstatoval, že „*soud souhlasí s odpůrcem, že nyní napadená opatření obecné povahy mají blíže k právnímu předpisu než k rozhodnutí. Soud si je vědom skutečnosti, že v právní teorii se obecné opatření obecné povahy označuje za smíšený správní akt, neboť leží na pomezí mezi individuálními správními akty (správními rozhodnutími) a normativními správními akty (právními předpisy) [...] V napadených opatřeních obecné povahy není okruh adresátů nijak blíže místně ani osobnostně specifikován, řídit se jím tedy musí každý. A předmět vydávaných mimořádných opatření je značně široký, neboť omezuje svobodu pohybu a podnikání, vyjma blíže specifikovaných výjimek. Tím se nyní napadený akt odlišuje od jiných opatření obecné povahy, které jsou zpravidla sjaty pouze s místně omezenou konkrétní situací. Přesto však dle soudu nelze tvrdit, že by zde absolutně absentovala podmínka konkrétnosti a určitosti věci, které*

²³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111.

se daná opatření obecné povahy týkají. Ta je dána především činnostmi, které vláda jmenovitě zakázala. Jakkoli se jedná o široký předmět zakázanu, stále platí, že je konkrétně definován a stanoví pravidla chování v pevně stanovených situacích [...] Proto i z tohoto hlediska napadené právní akty splňují právně-teoretickou definici opatření obecné povahy, přestože, jak již bylo řečeno, se významně blíží právním předpisům.“ Ačkoliv byl citovaný rozsudek později zrušen Nejvyšším správním soudem, nebylo to kvůli závěrům o povaze aktů Ministerstva zdravotnictví. To, že jde o opatření obecné povahy, ostatně potvrdil i Ústavní soud²⁴.

Ačkoliv zasahují mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví celé území a skutečně se blíží právnímu předpisu, není sporu o tom, že o opatření obecné povahy jde. Lze však opatření obecné povahy považovat za rozhodnutí nebo za nesprávný úřední postup ve smyslu § 5 zákona o odpovědnosti státu? Jazykový výklad nedává jednoznačnou odpověď. Opatření obecné povahy chápeme jako akty tzv. smíšené povahy, které již ve svém základu vykazují znaky obou v úvahu přicházejících směřovaných skupin správních aktů²⁵. O klasické rozhodnutí proto nejde. Nejvyšší soud tuto otázku vyřešil a judikoval, že opatření obecné povahy lze subsumovat pod kategorii rozhodnutí pro účely § 5 zákona o odpovědnosti státu²⁶. Jinými slovy, za zrušené opatření obecné povahy obecně lze požadovat náhradu škody.

Pokud bychom připustili, že náhrada škody za zrušená opatření je možná podle zákona o odpovědnosti státu (a všechny výše zmíněné podmínky jsou splněny), musí potenciální žalobce stále prokázat příčinnou souvislost mezi zrušeným opatřením a způsobenou škodou, resp. újmou. A takové prokazování nebude jednoduché. V ideálním případě bude škoda důsledkem jednoho opatření, které prokazatelně svými účinky způsobilo poškozenému škodu. Dle mého názoru však bude častější situace, kdy bude škoda (typicky ušlý zisk) způsobena kombinací různých faktorů – více opatření (z nichž byla např. jen některá zrušena pro nezákonnost), obecná změna chování zákazníků apod.

²⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

²⁵ Srov. např. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 393 a násl.

²⁶ Rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013; ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015; ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016 a ze dne 11. 9. 2019, 30 Cdo 1642/2018.

Podle výše uvedeného docházím k závěru, že zákon o odpovědnosti státu fakticky aplikovat lze, byť s různou mírou úspěšnosti v různých případech. *A priori* ale jeho aplikace vyloučena nebude.

3.2 Vlastnosti rozhodnutí

Žádat náhradu škody za jakékoliv opatření ale podle zákona o odpovědnosti státu nelze. Zmíněný předpis stanoví celkem pět předpokladů, za kterých lze škodu požadovat: (i) opatření bylo zrušeno nebo změněno, (ii) důvodem zrušení byla jeho nezákonnost, (iii) bylo v právní moci, (iv) právo na náhradu má účastník řízení, ve kterém bylo opatření vydáno, a (v) poškozený využil všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

V předchozí kapitole jsem poukázal na to, že některá opatření nebyla pro nezákonnost zrušena, ale soud jejich nezákonnost pouze ve výroku konstatoval²⁷. Jednoduše proto, že opatření již nebylo v platnosti a odpadl předmět řízení. Formálně tak opatření zrušeno nebylo. Ústavní soud podle mého názoru velmi správně zaujal k požadavku zrušení nebo změny rozhodnutí materiální pojetí²⁸. Podmínku v § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu je proto potřeba vykládat tak, že brání obecným soudům či ministerstvu (rozhodujícím o nároku na náhradu škody) přezkoumat zákonnost rozhodnutí, které mělo škodu způsobit. Ústavní soud dodává²⁹, že pokud v předchozím řízení byla konstatována nezákonnost rozhodnutí, aniž bylo formálně zrušeno, nebrání tato okolnost požadování náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu. Tento názor sdílím. Trvání na formálním zrušení rozhodnutí by v případě opatření skutečně bylo absurdním a ničím neodůvodněným požadavkem. Mimořádná opatření mnohdy platila velmi krátkou dobu a prakticky nedávala časový prostor pro to, aby je soud mohl přezkoumat a případně zrušit. Tato podmínka proto jistě nemůže stát v cestě náhrady škody podle řešeného předpisu.

Někteří autoři se přiklání k názoru, že „... z pohledu problematiky náhrady újmy v režimu zákona o odpovědnosti za škodu není rozhodující, že konkrétní akt, jehož

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75.

²⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. I. ÚS 3009/08.

²⁹ Ibid.

*aplikací byla újma způsobena, byl následně rušen či prohlášen nicotným – v obou případech tento zákon vnímá předmětný akt coby nezákonný ve smyslu svého § 8*³⁰.

Výše označené tři podmínky pod body (i), (ii) a (iii) proto považuji za splněné. Opatření byla pro nezákonnost rušena nebo byla za nezákonná prohlášena. Šlo přitom o opatření pravomocná (jinak by ani nebyla způsobilá vyvolávat požadované právní účinky).

Čtvrtou podmínkou je účastenství. Nedostatek aktivní legitimace (a absence příčinné souvislosti) je podle mého názoru podklad, na kterém budou obecné soudy stavět neúspěšnost žalob na náhradu škody podle zákona o odpovědnosti státu. Ačkoliv čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který právo domáhat se na státu způsobené škody přiznává *každému*, odst. 4 téhož článku uvádí, že podrobnosti a podmínky stanoví zákon. A tím je právě zákon o odpovědnosti státu.

Právo na náhradu škody má podle § 7 zákona o odpovědnosti státu účastník řízení, ve kterém bylo nezákonné rozhodnutí vydáno, a opomenutí účastníci. Forma opatření proti COVID-19 je opatření obecné povahy. Obvyklé opatření obecné povahy je výsledkem formalizovaného řízení, které sice neprobíhá s přesně jmenovanými účastníky, ovšem lze je předem konkretizovat (fáze návrhu podle § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Jako příklad lze uvést územní plán podle § 43 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, který se projednává v řízení podle § 52 a násl. téhož zákona. Možné účastníky lze identifikovat např. podle § 52 odst. 2 stavebního zákona, který určuje, jaký okruh osob může proti návrhu územního plánu podat námítky.

Mimořádná opatření však ministerstvo vydává z moci úřední a bez jakéhokoliv předchozího řízení a logicky proto nejsou žádné osoby, které se jej mohly účastnit. Lze jen z toho, že na určitou osobu (např. provozovatel restaurace) dopadlo mimořádné opatření, dovozovat jeho aktivní legitimaci? Je otázkou, jak se k řešení tohoto problému postaví obecné soudy a zejména Nejvyšší soud. Dosud zaujatý výklad § 7 zákona o odpovědnosti státu totiž presumuje, že určitému rozhodnutí vždy předchází řízení (anebo nepředcházelo, ale je formálně ustanovené), v němž mělo být vydáno. To plyne i z komentářové literatury, která říká „*právě uvedeným však nemá být řečeno, že každý nemá*

³⁰ KEISLER, I., LOBOTKA, A., KOTULKOVÁ, L. *COVID-19: Přijátá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 173.

*právo na náhradu jemu způsobené škody podle jiných ustanovení pozitivního práva, stát ovšem odpovídá podle komentovaného zákona jen za podmínky účastenství poškozeného v řízení. Definice účastenství v řízení tak plyne z jednotlivých procesních předpisů, dle nichž bylo vedeno řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí.*³¹

Konečně pátou a též problematickou je podmínka vyčerpání procesních prostředků ochrany. Podle § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti státu se takovým prostředkem rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce.

Jak jsem výše uvedl, vydání opatření ministerstvem nepředchází žádné řízení. Nejsou tam žádní účastníci, proto nemohou uplatnit procesní prostředky obrany před vydáním/během vydání opatření. Jediné, co připadá do úvahy, je napadnout opatření návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Lze však takový návrh považovat za procesní prostředek obrany ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti státu? Smyslem této úpravy je, aby účastník řízení využil prostředků, kterými může závadné rozhodnutí odstranit. Tento účel je jistě odůvodnitelný v případech, kdy rozhodnutí způsobilo škodu jedinému poškozenému. V nyní řešené problematice však takových poškozených bude tisíce. Skutečně lze po každém požadovat, aby podal návrh správnímu soudu na zrušení opatření?

Trvání na této podmínce by mohlo znamenat obrovskou zátěž pro správní soudnictví. Počet podaných žalob proti takovým opatřením by se mohl velmi významně zvýšit a v případě nyní řešených opatření by pravděpodobně byly žaloby podávány z podobných důvodů. Tak například, pokud konkrétní opatření zakázalo provoz určitého druhu provozu (restaurace, maloobchod), budou žaloby takových podnikatelů velmi podobné – omezení provozu je nezákonné a mezi jednotlivými případy nebudou značné rozdíly. Je proto otázkou, zda v tomto případě nepostupovat podle první věty § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti státu, který umožňuje v případech

³¹ Ibid.; IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 412 s.

hodných zvláštního zřetele prominout povinnost vyčerpat procesní prostředky obrany.

3.3 Vztah k pandemickému zákonu

Pandemický zákon s účinností od 27. 2. 2021 přinesl v § 9 úpravu náhrady škody v souvislosti s mimořádnými opatřeními. Úprava v pandemickém zákoně je užší a méně výhodná pro poškozeného než ta v zákoně o odpovědnosti státu.

Podle pandemického zákona (§ 9 odst. 2) lze žádat pouze o skutečnou škodu, ušlého zisku se tak poškozený podle citovaného zákona nedomůže. V některých případech přitom může být ušlý zisk vyšší než skutečná škoda. Jako podpůrný argument, proč nelze za zrušená opatření uplatnit náhradu škody podle zákona o odpovědnosti státu, proto mohou soudy použít vztah speciality. Tedy, že pandemický zákon obsahuje speciální úpravu k obecné odpovědnosti podle zákona o odpovědnosti státu.

Ze současné judikatury Nejvyššího soudu³² vyplývá, že „*institut odpovědnosti za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením [...] je speciální normou obsahující zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu, která se řídí právě tímto zákonem, nikoliv zákonem č. 82/1998 Sb. či obecným předpisem.*“ Pokud bychom stejné závěry uplatnili na zkoumaný problém, museli bychom uzavřít, že náhradu škody za mimořádná opatření lze žádat pouze na základě pandemického zákona. Ten je totiž speciální normou k zákonu o odpovědnosti státu.

Jak vyplývá z odborné literatury³³, „*budeme-li totiž předmětnou úpravu chápat jako již zmíněnou odpovědnost státu za zvláštní oběť, lze dovozovat, že má-li tato odpovědnost ústavní rozměr (jak se domníváme), má poskytovaná náhrada spíše odpovídat principu plné kompenzace či se mu alespoň přiblížovat.*“ Z téhož komentáře dále vyplývá, že „*jak již bylo uvedeno (§ 9), zákon o odpovědnosti za škodu má ústavní východiska (srov. čl. 36 odst. 3 a 4 LPS) a upravuje určitý standard, kterému však § 9 alespoň na první pohled nerybovuje (zejména s ohledem na odškodňování ušlého zisku a nemajetkové újmy, § 9). Jinými slovy řečeno, aplikaci komentovaného ustanovení na nezákonná*

³² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007.

³³ HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 212 s.

mimořádná opatření může docházet k ‚obcházení‘, respektive nedovolenému omezení základního práva na náhradu škody způsobené protiprávním výkonem veřejné moci.“³⁴

Souhlasím s tím, že takový závěr *de facto* umožňuje státu zúžit jeho odpovědnost. Rozhodně je nutné předejít tomu, aby se zákon o odpovědnosti státu vyprázdnil. Zákonodárce totiž může přijmout takové množství předpisů, kterými upraví zvláštní situace náhrady škody, že zákon o odpovědnosti státu nenajde své uplatnění. Proto se domnívám, že je vhodné řešení, které zvolili D. Hejč a T. Svoboda ve zmíněném komentáři – je na volbě poškozeného, podle jakého předpisu budou stát žalovat o náhradu škody.

4 Závěr

Předložený příspěvek si kladl za cíl poukázat na problémy, které mohou při uplatňování náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu nastat. Značná část veřejnosti se jistě domnívá, že prohlášení mimořádných opatření za nezákonná jim otevřelo cestu k náhradě škody. Pozici případných poškozených to na první pohled „vylepšilo“ – nemusí se přit o to, zda jimi dodržovaný zákaz nebo příkaz byl zákonný. Ovšem cesta přes zákon o odpovědnosti státu bude velmi spleťtá a nevyzpytatelná. V příspěvku jsem dospěl k závěru, že forma vydaných opatření není překážka pro požadování náhrady škody a újmy podle zákona o odpovědnosti státu. Domnívám se však, že prozatím největší překážku představuje aktivní legitimace. Z hlediska současného nastavení judikatury se lze domnívat, že obecné soudy nepřipustí žaloby na náhradu škody za zrušená opatření právě na této bázi. Pokud by přeci jen došlo na dokazování způsobené škody či újmy, situace poškozeného se nelepší. Prokázat příčinnou souvislost mezi škodou a újmou bude velmi náročné.

Literature

IŠTVÁNEK, F., SIMON, P., KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 412 s.

KEISLER, I., LOBOTKA, A., KOTULKOVÁ, L. *COVID-19: Přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 320 s.

³⁴ HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 212 s.

- HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, 270 s.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 212 s.
- JERÁBKOVÁ, D. Zákaz vycestování nemá oporu v zákoně, upozorňuje ústavní právník. *Novinky.cz* [online]. [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zakaz-vycestovani-nema-oporu-v-zakone-mini-ustavni-pravnik-40352210>
- PLEVA, M. Alarmující zjištění: Pětinu podnikatelů čeká kvůli omezením do měsíce krach. *Deník* [online]. 19. 2. 2021 [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.denik.cz/podnikani/podnikatele-covid-omezeni-bankrot-20210218.html>
- SEDLÁČEK, M., STŘELEČEK, T. a kol. *Povinnost a odpovědnost v civilním právu hmotném a procesním. Speciální problémy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 388.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.
- ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., HRÁDEK, J., VOJTEK, P., HAJN, P. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521–3081)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.
- THUONG LY, N. Odškodnění za covidová opatření je stále bez šance. Soudy žádosti zamítají. *E15.cz* [online]. 24. 1. 2022 [cit. 12. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/odskodneni-za-covidova-opatreni-je-stale-bez-sance-soudy-zadosti-zamitaji-1387112>
- WINTR, J. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. březnu 2020). *Jan Wintz* [online]. [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://wintz.cz/index.php/varia>
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021 (123/2021 Sb.).
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. I. ÚS 3009/08.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 3 Ao 3/2021-27.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 8 Ao 4/2021-75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2019, 30 Cdo 1642/2018.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-226.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 18 A 16/2021-149.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.
- Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.
- Právo v době pandemie. 90' ČT24 [online]. Česká televize, 20. 3. 2020 [cit. 14. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/11412378947-90-ct24/220411058130320/obsah/757666-pravo-v-dobe-pandemie>

Contact – e-mail

528875@mail.muni.cz

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Lubomír Spurný, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

COFOLA 2022 – část 5

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

**doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., JUDr. David Hejč, Ph.D.,
JUDr. Michal Janovec, Ph.D. (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2022

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 733

1., elektronické vydání, 2022

ISBN 978-80-280-0162-9 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-280-0162-9



9 788028 001629