



Stanovisko advokátní kanceláře Jansa, Mokrý, Otevřel & partneři k vydání Mimořádného opatření č. 15/2020 Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje se sídlem v Ostravě (dále „Opatření“)

I. Obsah Opatření

Dne 17.7.2020 vydala Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje (dále „KHS“) shora uvedené Opatření, kterým mj. v bodě 5 omezila na území Moravskoslezského kraje konání hromadných akcí ve venkovních prostorech na max. 100 osob „v jednom sektoru se samostatným vchodem a zázemím“, s tím, že „maximální povolený počet sektorů na jednom místě je pět, sektory musí být odděleny stavebně nebo funkčně min. 4 metrovou vzdáleností, účastníci nemohou přecházet mezi sektory“ a stanovila další podmínky.

Obdobným způsobem KHS omezila na území Moravskoslezského kraje (dále také „MSK“) konání hromadných akcí ve vnitřních prostorech a provozování zotavovacích akcí. Vedle toho omezila KHS provozování přírodního koupaliště a umělého koupaliště (bazénu), provozování vnitřních sportovišť, saun a wellness center či provozování stravovacích služeb. Zaměstnavatelům na území MSK uložila KHS, aby zamezili vstupu přeshraničních pracovníků všech svých provozoven a pracovišť, pokud nepředloží lékařské potvrzení o absolvování PCR testu na SARS-CoV-2 s negativním výsledkem alespoň jedenkrát za 14 dní.

Opatření nabylo účinnosti okamžitě dne 17.7.2020, tj. prvním dnem jeho vyvěšení na úřední desce KHS (viz čl. III Opatření).

II. Důvody vydání Opatření

Důvod vydání opatření je popsán velice obecně v čl. I Opatření, má jím být blíže nespecifikovaný „nárůst počtu osob, u kterých byla prokázána nákaza covid-19 na území celého Moravskoslezského kraje, který se projevuje vznikem nových lokálních ohnisek nákazy mimo oblast obcí s rozšířenou působností Karviná a Frýdek-Místek“. Dalším důvodem má být „nárůst počtu případů u přeshraničních pracovníků pracujících na území celého Moravskoslezského kraje.“

Zdroj: Text Opatření zveřejněný na stránkách KHS, viz adresa:

http://www.khsova.cz/docs/01_uredni_deska/mimoradne_opatreni_2020_15_3.pdf

Obdobně obecné důvody jsou uvedeny v komentáři k Opatření, které zveřejnila KHS:

http://www.khsova.cz/docs/01_aktuality/files/mo_202015_komentar.pdf

III. Zásady činnosti správních orgánů v demokratickém právním státě

Opatření má charakter tzv. opatření obecné povahy, na která se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené zejména ve správním řádu (dále „SŘ“). Tyto zásady doplňují a rozvíjí zásadu zákonnosti, podle které lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Mezi tyto základní zásady patří mimo jiné:

Zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 SŘ): Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

Zásada proporcionality – přiměřenosti (§ 2 odst. 3 SŘ): Správní orgán může zasahovat do práv osob, jichž se jeho činnost v jednotlivém případě dotýká, jen v nezbytném rozsahu.

Zásada předvídatelnosti rozhodnutí a legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 SŘ): Správní orgán je povinen posuzovat ve skutkově shodných nebo obdobných případech tak, aby nevznikaly v rozhodování nedůvodné rozdíly.

Zásada správního uvážení (§ 78 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb.): V případech, kdy zákon předpokládá, aby správní orgán postupoval podle svého uvážení, se nejedná o libovůli a absolutní volnost správního orgánu, ale právě naopak. Správní orgán je povinen zabývat se všemi hledisky své úvahy, shromáždit důvody a důkazy pro své rozhodnutí, tyto vyhodnotit a dospět k rozhodnutí, které je schopen následně odůvodnit a obhájit.

IV. Pochybení KHS při vydání Opatření

Dle § 69 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále „Zákon“) nařídí příslušný orgán „v nezbytně nutném rozsahu.“

Zatímco povinnost nosit roušky ve veřejně přístupných budovách a prostředcích veřejné dopravy nelze označit za masivní omezení práv občanů, omezení uložená s okamžitou účinností provozovatelům hromadných akcí představovala prakticky okamžité přerušení a zastavení těchto akcí, bez možnosti jakkoliv reagovat (zásada předvídatelnosti rozhodnutí, zásada přiměřenosti). V odůvodnění Opatření není v článcích I a II nikde uvedeno, jaká jsou rizika šíření právě např. ve venkovních prostorách, ze kterých by bylo možné odvodit, že bylo nezbytně nutné tyto akce okamžitě přerušit a způsobit provozovatelům i dalším osobám ztráty (provozovatelé stánků s občerstvením ještě během pátku 17.7.2020 doplňovali zásoby, účastníci s platnou vstupenkou přijížděli z celé ČR, vystupující i ze zahraničí). Např. omezení možnosti pořádání hromadné akce je zcela nepřezkoumatelné a není jakýmkoli způsobem odůvodněno (zásada správního uvážení).

Dle § 85 odst. 3 Zákona (poslední věta) „Nařízení nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, pokud v něm není stanoveno jinak.“ V případě Opatření skutečně KHS stanovila jinak a stanovila v čl. III jeho okamžitou platnost. Tím došlo k absurdní situaci, kdy prakticky každý provozovatel stravovacího zařízení v MSK ještě v odpoledních hodinách dne 17.7.2020 porušoval Opatření, protože o něm nevěděl, popř. nebyl fakticky schopen obratem splnit tam uvedené povinnosti. Stejně tak lidé vracějící se odpoledne z práce neměli u sebe roušky, které měli povinnost mít ve vozidlech veřejné dopravy. Takto opatření KHS vystavila okamžitě nebezpečí stíhání za přestupek všechny obyvatele a provozovatele v kraji.

Pokud se KHS odchýlila od Zákonem předpokládané doby nabytí účinnosti a rozhodla, že namísto předpokládaných 15 dnů to bude den, ve který bylo Opatření zveřejněno na úřední desce, bylo povinností KHS prokázat, že šlo o opatření natolik nezbytné, že převážilo oprávněné zájmy osob (zásada přiměřenosti a zásada ochrany dobré víry), řádně toto odůvodnit a doložit konkrétními údaji a daty, včetně uvedení skutečností, co hrozí, pokud by Opatření nenabývalo účinnosti prakticky okamžitě (zásada správního uvážení). KHS však 17.7.2020 ani ve dnech následujících nic podobného nevydala. Např. dle tiskové zprávy ze dne 18.7.2020 bylo na území MSK evidováno 34 nově nakažených, z toho v Ostravě a v okrese Bruntál ani jeden.

Výše uvedená zásada přiměřenosti ve vztahu k Opatření mimo jiné rovněž znamená, že čím razantnější zásah do práv a svobod jednotlivců působí, tím preciznější by mělo být jeho odůvodnění a pochopitelně tím zásadnější by uvedené důvody měly být. Je-li bezprostředním důsledkem opatření zrušení dlouhodobě připravovaných akcí pro stovky návštěvníků, nelze je odůvodnit obecným konstatováním „vzniku lokálních ohnisek“ v rozsahu jednoho odstavce, bez uvedení jediného konkrétního údaje. Další část odůvodnění Opatření v čl. II již obsahuje pouze technický popis projevů jednotlivých uložených povinností a restrikcí. KHS jako správní orgán zcela rezignoval na to, aby proporcionálně důsledkům opatření identifikoval jeho důvody a vyhodnotil jejich závažnost. Navíc tím, že odůvodnění neobsahuje jediný konkrétní údaj, je zcela znemožněna jeho zpětná kontrola, chybí jakýkoli údaj, vůči němuž by bylo možno relevanci opatření poměřovat. Orgány státní správy nemohou zcela rezignovat na zákonnost svých rozhodnutí pouze s odkazem na to, že chrání zdraví a životy.

Důvody uvedené v čl. I a II Opatření i v „komentáři“ vydaném KHS jsou natolik obecné a neurčité, že nelze vůbec přezkoumat přiměřenost omezení práv a svobod občanů Moravskoslezského kraje, která

vstoupila v platnost s okamžitou účinností. To je v naprostém rozporu s právním řádem České republiky a odporuje to všem shora zmíněným zásadám činnosti správních orgánů.

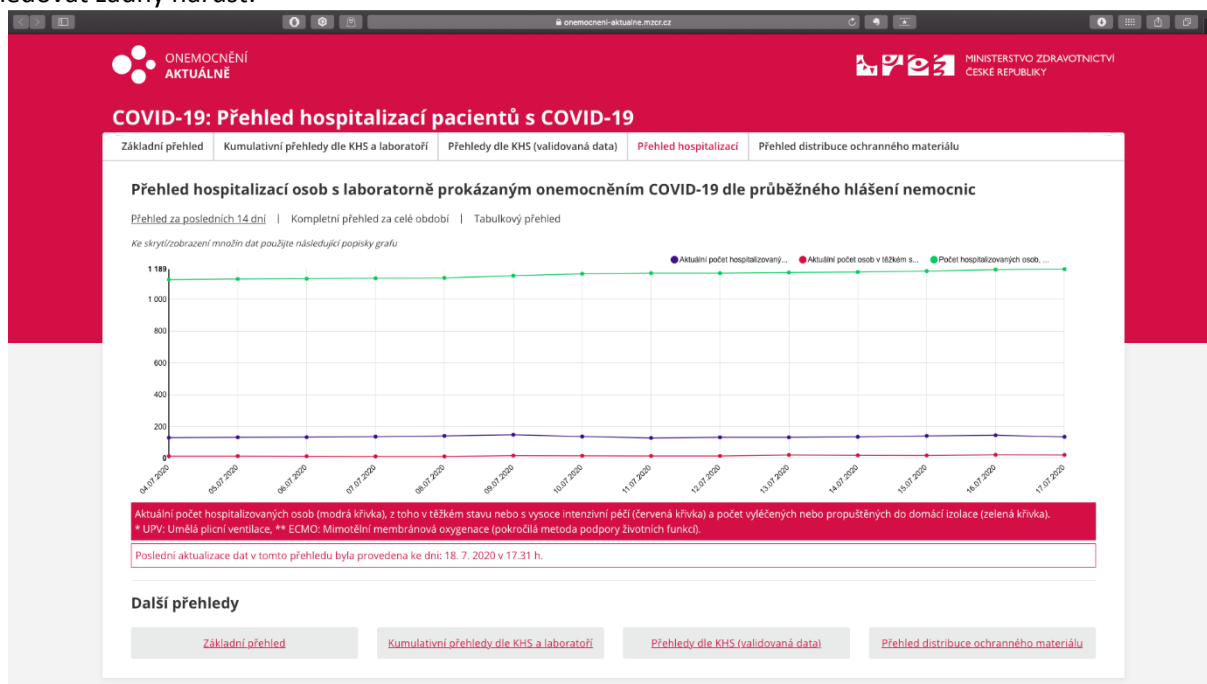
V. (Ne)odůvodnění Opatření na tiskové konferenci KHS ze dne 17.7.2020

KHS měla při přípravě a vydání Opatření právo správního uvážení, kterému však odpovídá současně povinnost takové uvážení a své rozhodnutí podrobně odůvodnit, a to s odkazem na konkrétní důkazy a data. Podrobné odůvodnění však v čl. II Opatření není.

Proto veřejnost očekávala, že KHS odůvodnění sdělí alespoň na tiskové konferenci konané ve 14:00 v den nabytí účinnosti Opatření (17.7.2020). Výsledkem byla spíše fraška, než jakákoliv profesionální komunikace směrem k veřejnosti.

Z úst zástupkyň KHS (ředitelka KHS a ředitelka protiepidemického odboru KHS) nezazněla ani na tiskové konferenci prakticky žádná čísla nebo data, kterými by dokládaly nezbytnost a přiměřenost vydaného Opatření a nutnost vydat jej s okamžitou účinností. Namísto toho zmiňovaly preventivní charakter Opatření.

Zástupkyně KHS tvrdily, že narůstá počet hospitalizovaných osob, což nedoložily konkrétními čísly a namísto toho jen temně konstatovaly, že přibývá pacientů hospitalizovaných s těžkým průběhem a příslušná oddělení nemocnic „se začínají plnit“. Toto však nedokládají údaje dostupné na serverech provozovaných Ministerstvem zdravotnictví ČR, kdy aktuální počet pacientů s těžkým průběhem je k 17.7.2020 v celé České republice celkem 21 osob, celkem pak 145 osob (včetně osob s lehkým průběhem). Z uvedeného grafu nelze vysledovat žádný nárůst:



Následně reagoval hejtmán MSK a tvrzení zástupkyň KHS ohledně „přehlcení zdravotního systému“ popřel a citoval stanovisko prof. Duška, ředitele Ústavu zdravotnických informací, podle kterého k žádné eskalaci rizik nedochází.

Zdroj: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/10101491767-studio-ct24/220411058330717/>

Hejtmán zveřejnil v dopoledních hodinách 17.7.2020 na Twitteru grafy, podle kterých bylo v MSK celkem 51 osob hospitalizovaných s COVID-19.

Na dotaz ohledně okamžité účinnosti pak zástupkyně KHS sdělily pouze to, že to diskutovaly „s panem ministrem a opravdu byl požadavek co nejdřív.“ To je zcela šokující vyjádření, nepoužitelné ani jako alibi pro dotyčné úřednice, které je zcela v rozporu se zásadou přiměřenosti a správního uvážení. Rozhodování

správních orgánů musí se musí opírat o konkrétní právní předpisy, důkazy a data, nikoliv o přání a pocity „pana ministra“.

Absurdní situaci jen dokreslují následná vyjádření, kdy sám Ministr zdravotnictví označil okamžitou účinnost za nešťastnou, uvedl, že Opatření neměla platit okamžitě a v neděli prostřednictvím médií vyzval ředitelku KHS k rezignaci.

VI. Odpovědnost za škodu státu a rozhodujících osob

Ke vzniku škody tak došlo v důsledku nesprávného úředního postupu ve smyslu zák. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle § 1 odst. 1 stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci. Dle § 3 odst. 1 stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, kterým je i KHS. Dle § 5 a § 13 daného zákona stát odpovídá za škodu, která byla způsobena nesprávným úředním postupem. Tímto nesprávným postupem bylo výše uvedené rozhodnutí Krajské hygienické stanice.

Ve smyslu § 16 zák. 82/1998 Sb. nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách, pokud škodu způsobily. V tomto smyslu osoby, které vydaly dané rozhodnutí jsou majetkové odpovědné za všechny škody takovým rozhodnutím způsobené a stát je oprávněn veškeré škody po nich požadovat.

Zpracovala dne 20.7.2020

Jansa, Mokřý, Otevřel & partneři s.r.o., advokátní kancelář