

Filip Křepelka^{*)}

Světová a evropská epidemická spolupráce a české (ne)zvládnutí izolací a karantén^{**)}

Úvod

V rámci tohoto čísla se kolegové zaměřují na postupně nalézanou odpověď Evropské unie na pandemii Covid-19. Jí má být také posílení protiepidemické spolupráce. V následujícím článku ovšem „euro-obal“ především skrývá národní jádro. Mezinárodní, nadnárodní (unijní) a vnitrostátní režim bychom měli promýšlet společně.

Úkolem právníků – praktiků a akademiků - je výklad, popřípadě tvorba práva (německou terminologií *Rechtsdogmatik*, respektive *Rechtspolitik*). Výklady předcházející pandemii zůstávají jen dílem použitelné. Kvůli omezené pozornosti odborné literatury, v případě českém pak její nepřítomnosti leccos zůstává úvahou. Teprve po odevzdání pracovní verze přišel zásadní judikát, jež zde podané výklady potvrzuje.

Na místě je přitom strážlivost ohledně uplatnění práva. Pohledem vnitrostátního práva je obecně mezinárodní právo vymahatelné a prosaditelné omezeně. Až to vede ke zpochybňování jejich právní povahy. Též nadnárodní právo EU tíží slabost, která vyplývá z nadstátní a tedy nestátní povahy EU. Právě pandemie nám nicméně ukazuje meze práva obecně. Omezovalo se totiž nebývale dosud běžné chování. Chyběla a chybí dostatečná společenská podpora. Stát konečně nedokáže či nesvede jím stanovená omezení prosazovat kdekoli a kdykoli.

Právo je určené pro ovlivnění chování jednotlivců či skupin v konkrétních situacích. V případě pandemie jsou to situace nebývalé. Nepřekvapivě postrádáme též solidní empirické studie. Ony konkrétní situace mohou být

^{*)} Autor vyučuje na Právnické fakultě Masarykovy univerzity právo EU a zdravotnické právo. Autorovým myšlenkovým zázemím a zprostředkovatelem působení se stala *Iniciativa Snih* (<http://www.iniciativa-snih.cz>) podporující marginalizaci covid-19.

^{**)} Tento článek je financován s podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu Éta, č. projektu TL04000052, Možnosti reakce na závažné infekční nemoci v právu EU: kritická analýza a doporučení ve světle pandemie COVID-19. Některé aspekty práva EU představují též vedlejší přínos řešení projektu GA19-1703S (2019-2021) Nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii [Replacement of Directives with Regulations in the European Union], který financuje Grantová agentura ČR.

osobními či skupinovými zkušenostmi. Ty lze připomenout událostmi, o nichž referují média.

Následující text pouze naznačuje právní komparatistiku. Porovnávat jednotlivosti neumožňuje rozsah textu. Přesto je dobré na tomto místě ke srovnávání práva vyzvat. Je to totiž cesta, jak tuzemské právo zušlechťovat.

1 Připomenutí prožité pandemie

1.1 Covid-19 jako mnohotvárná nemoc

Pandemie covid-19 je bezpochyby největší globální drama začátku 21. století. Od března 2020 jsme zažili a dosud zažíváme dříve nepředstavitelná opatření a omezení.

Pandemie stále není dobře změřená. Statistiky¹⁾ zůstávají nejisté. Počty skutečně nakažených jsou totiž až násobky oficiálně diagnostikovaných. Též mnohé úmrtí jsme nezapočítali.

Covid-19 je záludný svými rozmanitými projevy. Mnoho nakažených nemá žádné příznaky či jej překoná jako běžné nemoci. Další však potřebují zdravotní péči a řadu - vesměs starší, jinak nemocné či obézní - ani hospitalizace zahrnující intenzivní terapii nezachránila. Tato mnohotvárnost podporuje rozdílné hodnocení nákazy lékaři a dalšími odborníky, ale nakonec též její vnímání veřejností a ovlivňuje rozhodování. *Ebola* zabíjející třetinu nakažených by se zastavovala všemi prostředky. Otázkou pochopitelně zůstávají dlouhodobé či trvalé následky pro některé nakažené, tzv. *long covid*.

1.2 České vítězství a prohra

V první pandemické sezóně na jaře 2020 Česko uspělo. Během druhé sezóny 2020-21 se ovšem stalo jednou z nejméně postižených zemí jak rozšířením nákazy, tak počtu zemřelých na počet obyvatel.²⁾ Pandemie byla obrovskou zátěží zdravotnictví. Zadržování se přitom neobešlo bez nevídaných opatření trvajících řadu měsíců. Ta měla vážné hospodářské a společenské důsledky. Pochopitelně se pak množí úvahy, že Česko pandemii nezvládlo.

Ve světě se ohledně Covid-19 a jeho pandemie zaznívaly různé názory. V Česku je však vyložený společenský rozkol. Výrazně se rozcházejí lékaři a vědci. To má dopad na legitimitu a nakonec efektivitu restrikcí. Mnozí namítají, že opatření jsou přehnaná. Někteří se dokonce bouří, že nastupuje

¹⁾ Pro Česko lze doporučit vynikající prezentaci www.covdata.cz low-profile amatéra zpracovávající oficiální čísla Ministerstva zdravotnictví a Ústavu zdravotnických informací a statistiky. Pro svět pak www.worldometers.info.

²⁾ Pro mezinárodního čtenáře KOTTASOVÁ I., How the Czech Republic slipped into a Covid disaster, one misstep at a time, CNN, 1. 3. 2021, How the Czech Republic slipped into a Covid disaster, one misstep at a time - CNN.

„sanitární diktatura“. Pro další byl výsledek naopak dokladem selhání společnosti a státu.

Obojí hodnocení přehání. Nakonec se ukazuje, že srovnatelně dopadají mnohé další země. Mluvit o úspěchu však věrohodně nelze.³⁾ Na každý pád pandemie potvrzuje omezenou schopnost státu důrazně řešit či mírnit problémy, natožpak krizi. Není těžké pocítovat ve srovnání s jinými státy jakousi mátožnost,⁴⁾ když slovo „selhání“ vyhradíme pro těžší případy.

1.3 Problémy se státem a právem

Opakovaně jsme četli a slyšeli, že Česko jako stát nezvládlo právní rozměr pandemie.⁵⁾ Shodnout se na tom svedou odpůrci opatření s jejich zastánci. Tento příspěvek tyto pochyby ohledně cílených opatření jako jednoho klíčového nástroje boje s pandemií bohužel potvrdí.

Nouzovým stavem⁶⁾ – nejdříve dva měsíce a ve druhé sezóně šest měsíců – dostala výkonná moc široké zmocnění vydávat krizová opatření.⁷⁾ To se však nakonec obrátilo proti tomuto režimu. Pandemický zákon,⁸⁾ který měl nahradit nouzový stav, se ovšem ukazuje být slabý. Soud kvůli chybějící kompetenci a slabým odůvodněním zákonem žádané nezbytnosti mimořádná opatření zakládající plošná omezení soustavně ruší.⁹⁾

Zde se však zaměříme na právní rozměr cílených opatření: trasování, testování, karantén a izolací. Většina států je sice nesvedla použít natolik důrazně a účinně, aby pandemii zastavila. Nicméně užívají se všude. V Česku si tato opatření pak pozornost zaslouží už proto, že je doprovázely zásadní

³⁾ ZPĚVÁČKOVÁ B., Jsme zase „best in covid“, chválí se Babiš. 30 tisíc mrtvých lidí v potaz nebere, CNN iPrima, 1. 9. 2021, Andrej Babiš opakuje best in covid. A co 30 tisíc mrtvých? - CNN Prima NEWS (iprima.cz)

⁴⁾ Viz např. ČTK, Důvěra Čechů ve stát je nejnižší od loňského března, boji proti covidu-19 chybí lídr, 23.2. 2021, Důvěra Čechů ve stát je nejnižší od loňského března, boji proti covidu-19 chybí lídr - Aktuálně.cz (aktualne.cz). Článek uvádí výsledky mezinárodního výzkumu National Pandemic Alarm a vyzdvihuje absenci politické autority.

⁵⁾ DOBIÁŠOVÁ M., Jak vznikají nezákonná opatření: mimo oči úředníků, porušením pravidel, Seznam Zprávy, 18. 6. 2021, Jak vznikají nezákonná opatření: mimo oči úředníků, porušením pravidel - Seznam Zprávy (seznamzpravy.cz),

⁶⁾ Dle čl. 1 odst. 1 a čl. 5-6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

⁷⁾ Dle §5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

⁸⁾ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

⁹⁾ Mediální shrnutí s odkazy na rozsudky např. ZRŮST T., Přehledně: 13 verdiktů proti opatřením. Nejčastěji soudy ruší omezení služeb, uspěly i stížnosti na testy, iROZHLAS, 20. 6. 2021, PŘEHLEDNĚ: 13 verdiktů proti opatřením. Nejčastěji soudy ruší omezení služeb, uspěly i stížnosti na testy iROZHLAS - spolehlivé zprávy. Právní analýzu bude představovat sborníkové vyhotovení příspěvku SYLLOVÁ J., Epidemie a proporcionalita, konference Listina základních práv a svobod tehdy a dnes: koncepce, pojetí a realizace, 22.-23. 9. 2021, sekce Práva a svobody v mimořádných stavech.

nedostatky. Pro následující měsíce a roky, zvláště pokud má pandemie pokračovat, je tedy žádoucí je postavit na pevnější základ.

1.4 Národní zdraví a mezinárodní spolupráce

Pandemie covid-19 se stala neplánovanou soutěží národů. Zadržování, léčení nakažených s vážným průběhem a zvládání hospodářských, společenských a politických následků omezení je víceboj. Je to vytrvalostní závod. Někteří si vedou dobře, nikdo však zatím nevyhrál. Dávat do protikladu Západ a Dálný Východ je zjednodušení. Začíná se však ukazovat, že liberalismus a individualismus, které Západ jako civilizační okruh charakterizují, nápomocen není.¹⁰⁾

Přes rozdílnou národní odpověď dvou stovek států je zároveň covid-19 pandemie z podstaty věci celosvětová záležitost. Po planetě se nákaza doslova rozletěla. Význam mobility ostatně naznačuje šíření z metropolí na periferie. Na světě není země, které by se nedotkla, včetně těch, jimž lze věřit nulu. Tyto země se totiž před nákazou uzavřely.

Mezinárodní spolupráce jak při zadržování, tak při zvládání nákazy byla, je a bude potřebná. Tuto spolupráci nyní zajišťují mezinárodní organizace. Činí tak podle příslušných právních rámců. Při jejich uplatnění a výkladu musíme zohledňovat zvláštnosti mezinárodního práva a nadnárodního práva EU.

2 Mezinárodní a evropský rozměr – přehled

2.1 Světová zdravotnická organizace

Do popředí se pochopitelně dostala Světová zdravotnická organizace (*World Health Organization* – WHO).¹¹⁾ Tato odborná organizace Spojených národů sdružuje všechny státy světa, je snaha zapojit též ty obecně neuznané. Zdravotní hrozby se totiž nezastaví před hranicemi, nemají-li se tyto uzavírat.

WHO je typickou mezinárodní organizací. Postrádá personál a materiál pro rozsáhlejší pomoc na místě. Nemůže členským státům nic ukládat. Mezinárodní smlouvy jí zaštiťované zavazují státy navzájem. Neexistují způsoby řešení sporů. Vnitrostátní právní použití smluv a dalších dokumentů je pak záležitostí těchto států. Právník má tak sklon takovou organizaci přehlížet. Přínosem WHO je hlavně spolupráce expertních fór a platform.

¹⁰⁾ NOVOTNÝ D., Covid-19 katastrofa: nad knihou Richarda Hortona, *Filosofie dnes*, 2/2021, str. 88-127 a pochopitelně Hortonova kniha samotná.

¹¹⁾ Založená v roce 1948, viz vyhláška ministra zahraničních věcí 189/1948 Sb., o zřízení a Ústavě Světové zdravotnické organizace a o Protokolu o Mezinárodním úřadu zdravotnictví, internetová prezentace www.wto.int.

Kritika organizace, již nyní slyšíme, by tak měla být umírněná. WHO svede činit to, co ji umožní 194 členských států.

2.2 Evropská unie

Evropská unie jako nástupce Evropského (hospodářského) společenství je nadnárodní organizací s přímo a přednostně uplatňovaným právem. Poslední desetiletí však tato ve světě jedinečná struktura prochází několika krizemi zároveň. Jimi jsou krize dluhová a možná měnová, krize migrační /azylová, krize vlády práva a demokracie, absence skutečné zahraniční politiky, přičemž Brexit jako odchod významného člena naznačil hrozbu desintegrace. Covid-19 představoval další ránu. Zabořila absence krizové solidarity, sebevnímání jako prostoru svobody otřásl uzavření hranic. Dočasné ochromení bylo dáno zastavením mobility a nutnosti distančních kontaktů. Eurokraté byli zaskočení podobně jako většina států.

Pandemie připomněla, že klíčovou roli mají členské státy. Evropská unie sice během posledního půlstoletí do zdravotnictví vstoupila kvůli zdravotnickému materiálu a migrujícím profesionálům, ba pootevřela trhy zdravotní péče. Organizace a financování zdravotnictví stejně zůstávají však kompetencí členských států.¹²⁾ To platí též pro ochranu veřejného zdraví (*public health*) včetně té protiepidemické.

Je tak nespravedlivé tvrdit, že Evropská unie selhala. Má totiž omezenou roli. Blíže skutečnosti je úsudek, že zůstává nevýznamná.¹³⁾ Ostatně nelze tvrdit, že nedělá nic. Ve změněných podmínkách Evropská unie vykonává dříve převzaté kompetence. Akceptuje existující léčiva pro covid-19 toto nové onemocnění a autorizuje vyvíjené vakcíny, jejichž nákup také zprostředkovává. Dále se snaží obnovit mobilitu standardizací evidence testování, prodělání nemoci a očkování lidem covid-19 certifikáty.¹⁴⁾

Již na jaře 2020 euro-optimisté vyzvali k intenzivnějšímu angažmá.¹⁵⁾ Takové volání Evropská komise ráda vyslyšela a pod názvem „Evropská zdravotní unie“ (*European Health Union – EHU*)¹⁶⁾ navrhuje změny.¹⁷⁾ Lze předpokládat,

¹²⁾ Viz čl. 168 SFEU, který zakládá různé dílčí kompetence, nicméně zároveň potvrzuje roli členských států.

¹³⁾ KRASŤEV Ivan, LEONARD Martin, Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview, 24. 6. 2020, European Council of Foreign Relations, Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview – European Council on Foreign Relations (ecfr.eu).

¹⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 (...) o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19.

¹⁵⁾ Manifesto for a European Health Union, <http://europeanhealthunion.eu/#manifesto>, vyhlášené 24. 11. 2020.

¹⁶⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů - Vytvoření Evropské zdravotní unie: posílení odolnosti EU vůči přeshraničním zdravotním hrozbám V Bruselu dne 11.11.2020, COM(2020) 724 final.

že roky debatovaná a nyní pochopitelně odkládaná konference o budoucnosti EU zváží kompetence ve zdravotnictví.

2.3 Rada Evropy

Zmínku zde zaslouží též Rada Evropy sdružující širší okruh 47 evropských států. Tato „typičtější“ mezinárodní organizace mimo jiné zajišťuje rozvíjející panevropský standard základních práv. Během pandemie sice zůstala pro veřejnost neviditelná a vlastně ani odborníci její působení příliš nevnímají. Její standardy základních práv jsou totiž významné též pro zde debatovaná cílená opatření.

2.4 Posilování unijní protiepidemické spolupráce

V rámci navrhované EHU zde zaslouží uvést zlepšení spolupráce při zadržování nákazy.¹⁸⁾ Přitom se má posílit se Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (European Centre for Prevention and Control of Diseases - ECDC) ustavené v roce 2005¹⁹⁾ po epidemii SARS 2003-4.²⁰⁾ dokonce se zamýšlí Úřad pro připravenost na reakci na mimořádné situace v oblasti zdraví (European Health Emergency Preparedness and Response Authority - HERA).²¹⁾

Od členských států se očekává lepší vyhodnocování a rychlejší sdělování případů pro zadržování nákaz a další hrozeb zdraví. Členské státy připravovat podle debatovaných plánů.²²⁾ Upřesňují se sítě a postupy při zjištění těchto hrozeb²³⁾ a stanoví stupně nouze.²⁴⁾ Důležité má být také sladování postupů členských států.²⁵⁾

2.5 Stávající celosvětová spolupráce

Při zvažování posilování role EU nepřehlédneme globální formální kontext. Předcházení epidemií a pandemií slouží Mezinárodní zdravotnické předpisy (*International Health Regulations - IHR*).²⁶⁾ Státy spolupracují od poloviny 19. století, vždyť epidemie tehdy zabíjely milióny lidí. Sanitární konference

¹⁷⁾ Prezentace viz Evropská zdravotní unie | Evropská komise (europa.eu).

¹⁸⁾ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č. 1082/2013/EU, COM/2020/727 final. (NVPZH)

¹⁹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 851/2004 ze dne 21. dubna 2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí.

²⁰⁾ Covid-19 lze označit za SARS2 s ohledem na příbuznost SARS-2-Cov a původce první nákazy. Je pozoruhodné vyhýbání se tomuto názvu, když rozvedení zkratky „Severe Acute Respiratory Syndrom“ vystihuje vážný průběh.

²¹⁾ Návrh nařízení Rady (nikoli též Evropského parlamentu) o rámci pro naléhavá opatření týkající se lékařských protiopatření v případech ohrožení veřejného zdraví na úrovni Unie, 16.9.2021 COM(2021) 577 final 2021/0294.

²²⁾ Čl. 5-10 návrhu NVPZH.

²³⁾ Čl. 13, čl. 17-18 návrhu NVPZH.

²⁴⁾ Čl. 23 a násl. návrhu NVPZH.

²⁵⁾ Čl. 21-22 a návrhu NVPZH.

²⁶⁾ V některých českých překladech „Mezinárodní zdravotní řád“. Nemáme úřední český překlad. IHR nejsou totiž zveřejněny ve Sbírce mezinárodních smluv, resp. Sbírce zákonů.

postupně vytvořily mezinárodní ujednání a struktury, aby jejich roli nakonec převzala v roce 1948 ustavená Světová zdravotnická organizace.²⁷⁾

Nepřekvapí, že poslední verze IHR se dojednala v roce 2005²⁸⁾ po epidemii SARS vypuknuvší v roce 2003. Předpokládá mimo jiné oznamování hrozeb mezinárodnímu společenství. Na jejich základě se vyhláší stav ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu (*public health emergency of international concern* - PHEIC) a jako nejvyšší stupeň pandemie. Nemělo by překvapit, že se plánuje *Rámcová úmluva o pandemické připravenosti a odpovědi*.²⁹⁾

3 Výklad a hodnocení stávajícího a zamýšleného světového a evropského rámce

3.1 Přidaná hodnota Evropské unie?

WHO má kontinentální expozituru WHO-EURO se sídlem v Kodani. Vnitřní unijní rámec, tedy reformované ECDC stejně jako zřizovaná HERA by tak měly přinášet více. Přitom však nepředpokládáme, že by se Evropská unie angažovala podobně jako federace. Její federalizace je v nedohlednu: někteří si ji přejí, jiní odmítají. My ji však považujeme za nedosažitelnou. Chybí totiž *démos* - evropský politický národ jako lidský základ pro funkční stát. Výdaje členských států na zdravotnictví jsou pak násobkem celého rozpočtu EU.

3.2 Obtížné hodnocení přínosu

Připravované změny na obou úrovních lze snadno zlehčovat jako zbrojení na právě končící válku. Mluvit o dění jako o boji či válce je beztak sporné. Jsou tu jak podobnosti, tak odlišnosti. Mnozí si takový slovník oškliví. Účinnost ochrany před všelikými hrozbami se však vůbec sleduje těžko. Pokud je úspěšná, tak ztrácíme ze zřetele danou hrozbu a přestáváme být schopni poměřovat. Občas pomůže srovnání, pokud se někdo chránit nesvedl či nechtěl.

Selhání totiž v případě počátku pandemie vysvětlí překvapení, že se nákaza vůbec může rozšířit. Následoval omyl, že nákaza po měsících nekončí.

Schvalování pouze hlasováním zástupců států na půdě WHO a následné přijetí jeho neodmítnutím činí IHR nestandardní mezinárodní smlouvou.

²⁷⁾ MARKEL, H. "Worldly approaches to global health: 1851 to the present." *Public health* 128 2 (2014): 124-8 .

²⁸⁾ Mezinárodní zdravotnické předpisy (též překládáno jako Mezinárodní zdravotní řád či ponechán anglický název/zkratka) byly přijaté na 58. světovém zdravotnickém shromáždění jako orgánu WHO. Svebytný způsob jejich schvalování vedl k tomu, že nejsou zveřejněné jako mezinárodní smlouva ve Sbírce mezinárodních smluv.

²⁹⁾ Viz A potential Framework convention on pandemic preparedness and response – Briefing note for Member states, nedatováno, https://apps.who.int/gb/COVID-19/pdf_files/2021/18_03/Item3.pdf.

Od poslední akutní pandemie totiž uplynulo století. Nadto „španělská“ chřipka zasáhla svět v mnohém odlišný. Po nekonečných měsících začala narůstat únava (*covid-19 fatigue*) a prohlubovat se společenský rozkol. V demokraciích se to odrazí v politice. Pak hrozí selhat dokonce dobře vybudovaný model. Právní rámec je přitom je jen díl takového modelu.

3.3 Právní nástroje

Rámcem má být - nejen při účinnější odpovědi EU na přeshraniční zdravotní hrozby – nařízení. Dvě desetiletí pozorovatelný posun od úpravy zprostředkované směrnicemi k přímé určené nařízeními se nyní stupňuje.³⁰⁾ V případě EHU včetně jejího předvoje covid-19 certifikátu nelze čekat roky na prováděcí národní zákony. V našem případě rámec zakládalo rozhodnutí,³¹⁾ tedy třetí typ aktu EU mající konkrétní adresáty. Opouštějí se tak směrnice a rozhodnutí ve prospěch nejvíce standardní legislativy EU – fakticky evropského zákona. Jím se ostatně mohla nazývat, kdyby uspěla Smlouva o Ústavě pro Evropu.³²⁾ Všeobecný přímý účinek a při případném střetu s vnitrostátním právem přednost jsou učebnicové zásady nesporné právě u nařízení. Použití tohoto nástroje však nemění nic na tom nebezpečí různých výsledků, pokud prosazení většiny práva EU zajišťují členské státy prostřednictvím svých úřadů a soudů.

Též případná rekonstrukce IHR do pandemické úmluvy by mohla přinést změnu, zvláště zaměřili se více než dosud na vnitřní připravenost. Některá pravidla by totiž mohla být způsobilá uplatňovat se přímo ve vnitrostátním prostředí.³³⁾

3.4 Požadavky mezinárodního společenství na potlačování nákaz

Četba stávajících stejně jako navrhovaných právních dokumentů jak WHO, tak EU ukazuje, že od členských států se žádá identifikace a evaluace rizik a rychlé informování mezinárodního společenství. Další jejich úkoly však už jsou méně zřetelné.

Dokonce v právnických kruzích zaměřených na mezinárodní ochranu veřejného zdraví se ochrana nepovažovala za prioritu. Tzv. *Stellenbosch*

³⁰⁾ K tomuto procesu viz KŘEPELKA, F. Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti). Právník. AV ČR, Ústav státu a práva, 2017, roč. 156, č. 3, s. 213-234. ISSN 0231-6625 či SVOBODOVÁ M. Několik poznámek k nahrazování směrnic nařízeními v Evropské unii, Správní právo 3/2020.

³¹⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1082/2013/EU (...) o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách a o zrušení rozhodnutí č 2119/98/ES.

³²⁾ Čl. I-33 SÚE.

³³⁾ Dle čl. 10 Ústavy ČR. IHR či zamýšlená „Pandemická úmluva“ by však musely být sjednané jako standardní mezinárodní smlouvy, resp. by se zjednodušený postup jejich schvalování měl přijmout jako běžná mezinárodní smlouva splňující náležitosti čl. 10 rozšiřujícím výkladem.

*consensus*³⁴⁾ pečlivě vykládající čl. 43 IHR zmiňující další možnosti států krátce před vypuknutím pandemie covid-19 zdůraznil nezbytnost dodržení základních práv a svobod a zachování mezinárodního pohybu.

Za těchto okolností nepřekvapí, že se výklady IHR se rozcházejí. Nalezneme názory, které IHR považují za nástroj žádající jen informování ostatních států. Od budoucí pandemické úmluvy se přitom požaduje posun zaostřením na zvládnání epidemie též ve vnitrostátním měřítku. V globální ekonomice založené na mobilitě a ve světě lidských práv prostě trvající hrozba v jednom státě totiž znamená hrozbu pro ostatní.³⁵⁾

3.5 Omezené nástroje prosazování a zdrženlivost států

Mezinárodní společenství – zorganizované pro medicínskou agendu prostřednictvím WHO – nemá žádný účinný nástroj na prosazování požadavků. Mezinárodní právo se prosazuje především díky vzájemné výhodnosti dodržování závazků státy vůči sobě navzájem. Přestává-li tato účinkovat, pomůže už jen tlak států vůči sobě navzájem.

V případě pandemie covid-19 se státy – jak v celosvětovém měřítku, tak jako členové EU - zdráhají se kritizovat. Vždyť příčinou neúspěchu svede být leccos. WHO byla ostatně založená jako organizace pro spolupráci a výpomoc. Nezaměřuje se na dozor a postihovat členské státy není zmocněná. Možná covid-19 povede ke zpřísnění postojů. Co se totiž začátkem za neštěstí, se při poznání hrozby a možnostech jejího odvracení či mírnění začíná považovat za selhání.

Evropská unie sice své nadnárodní právo prosadí účinněji než běžné mezinárodní organizace či státy vůči sobě navzájem. V případě Covid-19 je však též v ní patrné její vnímání jako nezaviněné pohromy. Především však boj s epidemiemi není její typickou agendou EU. Tou je liberalizace obchodu a mobility. Obdobou je tak nanejvýš angažmá EU při alimentárních krizích, týká se totiž skutečně volně obchodovaného zboží.³⁶⁾

3.6 Nepříznivé následky při rozšíření nákazy

Jistě, obyvatelé „zamořených“ států čelí při přicestování do „zdravých“ států požadavku testování a apriorním karanténám, není-li jim vstup vůbec

³⁴⁾ HABIBI, R., HOFFMAN, S. J., BURCI, G. L., et al. (2020). The Stellenbosch Consensus on Legal National Responses to Public Health Risks, *International Organizations Law Review*. <https://doi.org/10.1163/1572747-2020023>

³⁵⁾ FUKUDA-PARR, Sakiko: *Human Rights and Global Responses to the Pandemic in the Age of Hyper-globalization*, *VerfBlog*, 2021/9/23, <https://verfassungsblog.de/human-rights-and-global-responses-to-the-pandemic-in-the-age-of-hyper-globalization/>, DOI: 10.17176/20210923-205542-0.

³⁶⁾ Takovou byla např. metanolová aféra v Česku na podzim 2012, nejsmrtelnější alimentární otrava (přes padesát zemřelých) v dějinách EU. Evropská komise důvěrně, avšak důrazně přiměla Česko zavést nebyvalá omezení prodeje a zapovědět vývoz likérů a destilátů.

znemožněn. Podobně se „zamořené“ státy stávají nepřitažlivé pro turisty ze států „zdravých“, neboť budou čelit omezením při návratu. Dokonce v Evropské unii s jedinečným volným pohybem osob takto státy začaly vůči občanům jiných členských států jednat a v podobě požadavků vyjádřených sladěnými „cestovatelskými semaforů“³⁷⁾ stále přetrvávají. Takové nepříznivé důsledky však nejsou postihy ve smyslu mezinárodního stejně jako nadnárodního práva.

3.7 Přijetí rozdílné odpovědi a její meze

Představitelé států v různých fázích pandemie Covid-19 ve vlastních zemích zaujímali k tomuto dramatu všelike postoje. Příčinou je ona mnohotvárnost nákazy, ústící ve zmíněné široké spektrum různých hodnocení a doporučení ze strany lékařů a dalších odborníků. Tito představitelé navíc zohledňovali různé hodnoty a různé zájmy vlastní, voličů a veřejnosti.

Jak ukázaly pokračující měsíce pandemie, důrazný boj a z něj vyplývající přísnost se vůbec nemusí dařit udržet dlouhodobě. Uvolněný postoj, jaký asi mezi nejvyspělejšími státy zaujalo Švédsko, vůbec nemusí znamenat - jmenovitě v mnohostranně příznivých poměrech této vyspělé země - selhání. Naopak trvalé popírání či zlehčování, jak jej dávali světu najevo třeba (příklady jen za velmoci) americký prezident *Donald Trump* či brazilský *Jair Bolsonaro*, může natolik oslabovat schopnost jejich států brzdit nákazu natolik, že bychom mohli považovat za sabotáž směřující ku porušení mezinárodních závazků příslušného státu.

Nabízí se zde srovnání s požadavky a očekáváními dalších mezinárodních úmluv, například těch potlačujících výrobu, obchod a užívání narkotik³⁸⁾ či prostituce.³⁹⁾ Uvádí se, že – ve svobodomyšlném Česku občas navrhovaná – dekriminalizace by si žádala vypovězení příslušných mezinárodních smluv.

3.8 Požadavek či očekávání cílených opatření?

Za popsanych okolností opravdu nemusí být zřejmé, zda mezinárodní právo při epidemii jako covid-19 vskutku požaduje karantény a izolace určité efektivity. IHR sice izolaci a karanténu definuje a uvádí v řadě ustanovení.⁴⁰⁾ Dosavadní předpisy EU naopak mlčí. Navržené předpisy EU především zmiňují trasování kontaktů jako spolupráci vyžadující užívání osobních údajů,

³⁷⁾ Dle doporučení Rady (EU) 2020/1475 (...) o koordinovaném přístupu k omezení volného pohybu v reakci na pandemii COVID-1.

³⁸⁾ Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými látkami a psychotropními látkami. Dekriminalizace měkkých drog (marihuana) by si žádala její vypovězení.

³⁹⁾ Úmluva o potlačování obchodu s lidmi a využívání prostitute druhých osob (Lake Success) z roku 1951, ratifikovaná Československem v roce 1957. Legalizace prostituce předpokládá její vypověď, tu však Poslanecká sněmovna zamítla.

⁴⁰⁾ Čl. 1 – definice IHR.

karanténa jen předpokládá izolace nezmiňuje vůbec.⁴¹⁾ O harmonizaci mluvit nelze. Jako nástroje brzdící nákazu se karantény a izolace spíše předpokládají. Očekává se, že stát samotný má zájem na veřejném zdraví. Dosavadní právo EU je vlastně nepředpokládá a ani na návrzích není patrná větší pozornost. Též uvnitř EU však platí IHR, neurčí-li Evropská unie jako nadnárodní nadstavba sama v jejich mezích jinak.

Ani při rozšiřujících výkladu dovozujícím povinnost smluvních stran IHR zabezpečit efektivní izolace a karantény lze stěží kvůli výše uvedenému očekávat silnější tlak ostatních států či příslušných mezinárodních struktur. Vždy může být vysvětlením omezená kapacita příslušného státu či nedisciplinovanost (části) obyvatelstva. Do budoucna však lze očekávat zvýšení pozornosti těmto opatřením.

4 Česká odpověď

4.1 Odlišení plošných a cílených opatření

Uzavření škol, zastavení živé kultury, potlačení zbytných kontaktních služeb, obchodu a cestování lze nyní běžným anglicismem *lockdown*. Byl dílčí, ten plný – v Česku se zvažoval koncem zimy 2021 – zahrnuje pozastavení zbytné výroby a zákaz vycházení.

Stupňování opatření se zakládalo na generální rizikovosti kontaktů při obrovských denních nárůstech pozitivně diagnostikovaných, přeplnění nemocnic covid-19 vážnými pacienty vyžadujícími maximální mobilizaci profesionálů a v neposlední řadě nárůst úmrtí v některých obdobích pandemie až na dvojnásobek počtů běžně zemřelých.

Nastíněná plošná opatření jsou však nákladná pro stát, oslabují hospodářství, unavují společnost a stupňují střety, které politika stěží zvládá. Je tedy dobré, pokud nákazu zastaví či zadrží opatření cílená. Díky všeobecnému prožitku covid-19 pandemie si je snadno vybavíme.

Po osmnácti měsících dokonce široká veřejnost vnímá, jak se liší antigenní a PCR testy z hlediska proveditelnosti, rychlosti, spolehlivosti a ceny. Dodejme, že nástrojem diagnózy covid-19 se testy staly místo klinického vyšetření. Příznaky jsou totiž různorodé a pro covid-19 nespecifické, přičemž častý je asymptomatický průběh.

Veřejnost zaměňuje termíny karanténa a izolace.⁴²⁾ Leccos je totiž podobné.⁴³⁾ Izolace nakažených – včetně té doprovázející zdravotní péči v případech

⁴¹⁾ Viz odůvodnění (recitály) návrhu a čl. 26 NZPZH.

⁴²⁾ Učebnicovou připomínkou je původ slova v benátské středověké italštině označující čtyřicetidenní (quarantena) zadržování cestovatelů ze zemí na blízkých ostrovech (isola) před vpuštěním. Již ve středověku byly nežádoucím doprovodem cestování epidemie, včetně „černé smrti“ moru.

⁴³⁾ V němčině tak používaný shrnující termín Absonderung (oddělení) vedle Isolierung, resp. Quarantäne.

hospitalizace - slouží zastavení šíření nakažlivé lidské choroby. Karanténa je vlastně preventivní izolace, kdy se ještě nákaza neprojevila příznaky či testy. Důvodem jejího uložení je tzv. rizikový kontakt – jehož určení předpokládá porozumění šíření nákazy. Cestovatelská karanténa - nepřesně samoizolace⁴⁴⁾ - se pak zakládá na presumpci rizikových kontaktů v cizině.

4.2 Rozsah cílených opatření v Česku

Celkem – v první sezóně na jaře 2020, během „bezstarostného“ léta 2020, ve třech obrovských vlnách na podzim a v zimě 2020/21 a po jejich odeznění prodělalo Covid-19 v Česku dosud 1.693.234 osob.⁴⁵⁾ Další statisíce jsou neevidované, nebyli pozitivně oficiálně testováni. Teoreticky se tak dále vysvětlovaná izolace vztahovala na skoro dva miliony obyvatel.

Naopak se neuvádí, kolika obyvatel Česka se celkem týkala oficiální karanténa: jak na základě vytrasování či jiného identifikování rizikového kontaktu, tak po přicestování. Pochopitelně už se pak vůbec nedozvídáme, jak často se ukázala být karanténa důvodná, neboť suspektní byl nakonec pozitivně diagnostikován – a karanténa se tak proměnila na izolaci.

Statistiky nám přitom ukazují obrovský rozsah – miliony měsíčně - oficiálního testování antigenními stejně jako PCR testy jako nástroje měření výskytu nákazy v určitém čase.⁴⁶⁾

4.3 Rozvaha organizačních a sociálně-psychologických aspektů v českých poměrech

Z testování se stala rutina. Některé metody si žádají profesionály, jiné svede provést laik. Nepodceňujme únavu – jak testovaných, tak testujících. Náklady jdou do miliard. Postupně se testování proměnilo na všeobecné a nakonec se stalo předpokladem pro řadu činností. Nadále se však rovněž používá cíleně.

Naopak trasování kontaktů je náročnější, než by se mohlo jevit. Trasovač musí komunikovat. Jeho pátrání je jako práce detektiva. Přitom musí být rychlé, mají-li mít karantény a izolace smysl. Nepřekvapí, že po mnoha měsících trasování, byly-li na něj vůbec kdy kapacity, stále častěji vázlo. Řadu nakažených „hygienu“ nekontaktovala. Leckteří nakažení se zdráhali „udávat“ své blízké. Za vyložení kontraproduktivní je tak třeba považovat poznatky trasování proti spolupracujícím pozitivně diagnostikovaným či jejich blízkým, pokud jejich spolupráce prozradí porušování pravidel.⁴⁷⁾

⁴⁴⁾ V ochranných opatřeních Ministerstva zdravotnictví (níže) a v jejich internetových prezentacích.

⁴⁵⁾ Dle www.covdata.cz (výše), ke dni 1.10. 2021 včetně.

⁴⁶⁾ Do 26. 9. 2021 včetně 10.713.320 PCR testů a 27.235.768 antigenních testů. K tomu je třeba odhadnout masové předepsané či dobrovolné testování na pracovištích, ve školách či v některých kulturních a sportovních zařízeních.

⁴⁷⁾ Exprezident Václav Klaus při trasování svého covid-19 vzal do Krkonoš vnučku v době

Při hospitalizaci izolaci zabezpečují profesionálové. Zde je dobré zdůraznit fenomén covid-19 pozitivních pacientů, kteří byli hospitalizováni pro jiné onemocnění či úraz. Pandemie rozdělila nemocnice na pozitivní a negativní části. Zabraňování nákazy si žádalo náročná a nákladná hygienická opatření. Nakonec byla stejně mnohdy neúspěšná, jestliže českých lékařů, zdravotních sester a dalších zdravotníků se nakazila celá čtvrtina.

Většina pacientů byla jistě ráda, že je české zdravotnictví svede léčit. Češi poprvé mohli se zatajeným dechem sledovat nemocniční *triage*.⁴⁸⁾ Řádově více nakažených se izolovalo doma – zde část rovněž onemocněla a leckterí trpěli vážnými příznaky. Zvláště během vrcholů nákazy, kdy byly nemocnice zahlcené pacienti, patrně lidé váhali, zda volat záchranku či jet do nemocnice. Předpokládejme tedy, že většina si uvědomovala závažnost situace. Takto to však nemuseli vnímat mnozí pozitivně diagnostikovaní bez příznaků. Pro ně izolace byla domácím vězením. Obdobně to platí pro karanténu, zvláště neukázala-li se důvodná. Nepřekvapí, že mnozí se opatřením chtěli vyhnout a vskutku vyhýbali.

5 Zjištěné právní pochyby a úskalí

5.1 Zastarávající legislativa během přelomové doby

Právní rámec stanoví zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ). Jeho epidemická ustanovení⁴⁹⁾ sice byla během dvaceti let platnosti zákona několikrát novelizována. Nikdo si však nedovedl představit jejich tak rozsáhlé uplatnění. Jak bude patrné, ukazují se být nevhodná. Stát bohužel během osmnácti měsíců toto uplatnění dokázal přizpůsobit tento právní rámec jen v některých podružných aspektech.

Karantény a izolace se pochopitelně staly předmětem zájmu, jejich formality už nikoli. Určitě je v tomto ohledu zastínila plošná opatření, některá se debatovala přímo vášnivě. Vždyť dlouhé měsíce byly zavřené školy, zapověděly se zbytné kontaktní služby a obchod a omezilo cestování. Vše mělo značné hospodářské, společenské a politické důsledky. Lze předpokládat, že pro cílená opatření bylo více pochopení než pro ta plošná. Veřejnost si snad uvědomovala, že úspěch cílených opatření snižuje potřebu těch plošných.

zákazu vstupu do okresu Trutnov. Kvůli důvodu není právní hodnocení jednoznačné. KHS Praha iniciovala správní postih. Kriticky TICHÝ O., Klaus zřejmě doplatí na poctivost při trasování. V profízlované zemi to nemělo nikoho překvapit, Klaus zřejmě doplatí na poctivost při trasování. V profízlované zemi by to nemělo nikoho překvapit Reflex.cz. Úřad města Vrchlabí nakonec zastavil řízení pro údajně ohrožení osobních údajů (GDPR) při nakládání s nahrávkami.

⁴⁸⁾ Zpravodajství naznačuje jen ojedinělá trestní oznámení či civilní žaloby. Debaty o legalitě, jež vyvolal ČERNÝ D., DOLEŽAL A., DOLEŽAL T., 2020. Etická a právní východiska pro tvorbu doporučení k rozhodování o alokaci vzácných zdrojů při poskytování v rámci pandemie COVID-19, 2. vydání, Ústav státu a práva, tak zůstaly akademické.

⁴⁹⁾ Za ně lze považovat hlavu III – předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění – díl 3 postupu při zjištění výskytu infekčního onemocnění §§ 62-70 ZOVZ.

5. 2 Nezřetelná autorita

Výchozí otázkou je, kdo vlastně ukládá izolaci.⁵⁰⁾ Je to praktický či nemocniční lékař, respektive poskytovatel péče, jehož zaměstnancem vesměs je takový lékař? Nebo to je krajská hygienická stanice? Dikce zákona naznačuje první,⁵¹⁾ zřetelné to však nebylo a není dodnes. V případě karantény⁵²⁾ se příslušnou naopak jeví být krajská hygienická stanice.⁵³⁾ Upřesněn byl totiž pouze rámec pro epidemiologické šetření jak se oficiálně vyšetřování zahrnující trasování kontaktů, ministerstvo (pod nějž spadají krajské hygienické stanice) smí provozovat lokalizační služby a je přípustný outsourcing trasování.⁵⁴⁾ Toliko vyžádané testování se jeví nesporné.⁵⁵⁾

Agendě samotné se pochopitelně věnovala pozornost. Vždyť se každodenně dotýkala desetitisíců obyvatel. Bylo však patrné, že leccos skřípe. Praktičtí lékaři roli jim ukládanou vykonávali neradi⁵⁶⁾ a bezpochyby se omezili na dále zmíněnou neschopenku. S ohledem na jejich potřebnost během přetížení nemocnic by se jim přitom nedalo hrozit, ale on na to vlastně nikdo nepoukazoval.

Jasno neposkytla opakovaně vydávaná mimořádná opatření zakládající metodiku testování, trasování, izolací a karantén – zmiňují totiž všechny.⁵⁷⁾ Při jejich četbě stejně nezapomínejme, že zákon neopravují.

⁵⁰⁾ Definice §2 odst. 6 ZOVZ: „Izolací se rozumí oddělení fyzické osoby, která onemocněla infekční nemocí nebo jeví příznaky tohoto onemocnění, od ostatních fyzických osob. Podmínky izolace musí s ohledem na charakter přenosu infekce zabránit jejímu přenosu na jiné fyzické osoby, které by mohly infekční onemocnění dále šířit“.

⁵¹⁾ § 67 odst. 2 ZOVZ: „Poskytovatel zdravotních služeb, pokud zjistí výskyt infekčního onemocnění nebo podezření na ně, může fyzické osobě nařídít druh a způsob provedení protiepidemických opatření v ohnisku nákazy podle §64.“ Tento §64 písm. a) pak stanoví mimo jiné povinnost podrobit se izolaci.

⁵²⁾ Definice karantény §2 odst. 7 písm. a) ZOVZ: (...) karanténa, kterou se rozumí oddělení zdravé fyzické osoby, která byla během inkubační doby ve styku s infekčním onemocněním nebo pobývala v ohnisku nákazy (dále jen „fyzická osoba podezřelá z nákazy“), od ostatních fyzických osob a lékařské vyšetřování takové fyzické osoby s cílem zabránit přenosu infekčního onemocnění v období, kdy by se toto onemocnění mohlo šířit.“

⁵³⁾ Výklady dostupné na internetu poukazují na § 82 odst. 2 písm. l) ZOVZ: „Krajské hygienické stanici náleží...rozhodovat o opatřeních k předcházení vzniku, a šíření infekčních onemocnění a jejich ukončení“. Srovnej nicméně možnost uložit karanténu poskytovatelem dle druhé věty § 67 odst. 2 ZOVZ.

⁵⁴⁾ Srovnej znění §62a ZOVZ před novelou zákonem č. 94/2021 Sb.

⁵⁵⁾ § 64 písm. a) ZOVZ.

⁵⁶⁾ ČTK, Hygienici jsou na hranici svých kapacit, komunikace s nimi vážne, tvrdí šéf sdružení praktických lékařů, iROZHLAS, 13. 9. 2020, Hygienici jsou na hranici svých kapacit, komunikace s nimi vážne, tvrdí šéf sdružení praktických lékařů iROZHLAS - spolehlivé zprávy.

⁵⁷⁾ Nyní (23. 8. 2021) účinné mimořádné opatření čj. MZDR 40555/2020-3/MIN/NAN ze dne 26. 2021 srovnatelně jako jeho předchůdci totiž používají dikci „nařídí izolaci“ „ukončí izolaci“, „nařídí karanténní opatření“ adresovanou „všem poskytovatelům zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství nebo praktické lékařství

5. 3 Telefonát či SMS

Izolaci či karanténu ukládal vesměs telefonát či SMS „hygieny“. Mnohým pozitivně testovaným se nedostalo víc než výsledek sdělený takto či zasláný e-mailem od testovacího centra. Dokumentem se tak stala neschopenka s patřičně vyplněnou rubrikou, vystavená – nyní již elektronicky – registrujícím praktickým lékařem vesměs po telefonátu pacienta samotného.

Mezi dotazovanými přáteli, kolegy a studenty, kteří prodělali covid-19 – vzácně během první sezóny či falešně bezpečného léta 2020, nejčastěji během tří tsunami-vln druhé sezóny – až na jednu výjimku nikdo nedostal písemné rozhodnutí ukládající izolaci. Tou byl právník, který si rozhodnutí od „hygieny“ vyprosil. Podobně to platí pro ty, na něž dopadla karanténa. Diskuse pod články věnované praxi naznačuje, že debatéři či jejich blízcí žádné rozhodnutí také neobdrželi. Jakkoli bychom neměli zevšeobecňovat, tak nedostatek písemného vyhotovení vskutku převládá. Ojedinelé rozsudky ukazují, že písemné vyhotovení se muselo žádat.⁵⁸⁾

6 Vyhodnocení obvyklého postupu

6.1 Nebývalost chybějícího písemného vyhotovení

Nastíněná neformálnost kontrastuje s dosavadní praxí krajských hygienických stanic – třeba při výskytu hepatitidy A v Brně v roce 2017 se suspektním kolegům pozitivně diagnostikovaného doručovalo písemné rozhodnutí ukládající příslušné vyšetření.⁵⁹⁾

Zde se přitom jedná o omezení pohybu na deset až čtrnáct dní. To je určitě náročnější požadavek než příkázané ambulantní vyšetření. Domácnost samozřejmě není vězení. Uzavření mezi čtyřmi stěnami může být však pocíťováno též úkorně. Izolace či karanténa se běžně týkala celých rodin, v souhrnu často řadu týdnů.

Obdobné rozhodnutí se koneckonců mělo dostat též pacientům v nemocnici. Byť jednotku intenzivní péče pacient udržovaný při životě týmem zdravotníků obsluhující složité přístroje sám opravdu nesvede opustit, tak dokonce vážně nemocní svedou být neukázněni.

6.2 Důvody nevyhotovení

Vysvětlit popsané omezení se na telefonické sdělení je snadné. Značný nárůst

pro děti a dorost, všem krajským hygienickým stanicím a Hygienické stanici Hlavního města Prahy (...)

⁵⁸⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze 23. 4. 2021 10 Ad 1/2021-30 ve věci nezletilý C.M.M. Písemné rozhodnutí bylo vyhotovené 21. 9. 2020 a doručené 22. 9. 2020 teprve po urgenci matky – právníčky odhodlané žalovat. Rozsudek nijak nezvažuje, zda je krajská hygienická stanice oprávněná ukládat karanténu.

⁵⁹⁾ Dle rodinné zkušenosti – dopisu do vlastních rukou „s červeným pruhem“ obsahující rozhodnutí KHS Jihomoravského kraje vykazující všechny náležitosti.

agendy je problémem pro kterýkoli úřad či soud. Zde byl nárůst snad tisícínásobný. Vždyť izolací byly dříve snad stovky ročně, typickou diagnózou byla tuberkulóza, pacientem bezdomovec.

Personální poměry krajských hygienických stanic patrně nejsou uspokojivé. Obeznamení zmiňovali jako problém minulé reorganizace. Stát sice posílil trasování přeřazenými úředníky a agenturními pracovníky.⁶⁰⁾ Modernizovala se informatika.⁶¹⁾ Nicméně mobilizace pokrývající vyvstalé potřeby neproběhla. Následující kritika nechť je tedy kritikou státu jako celku, nikoli konkrétních institucí a jejich pracovníků včetně vedoucích.

6.3 ...a jejich důsledky

Častým naříkáním a rozčilováním se nenechme zmást, vždyť omezení byla nebyvalá. Lidé karantény a izolace vesměs dodržovali, vědomí si odpovědnosti vůči ostatním. Na řadu dalších pak zapůsobila hrozba horentní pokuty, ne-li dokonce uvěznění za šíření nakažlivé choroby. Nezapomeňme na až drakonické zpřísnění trestů za kriminalitu včetně drobné,⁶²⁾ nepřekvapivě obratem zpochybňované. Zastánci opatření se snad zdráhali na nedostatky poukazovat, aby úsilí státu v jeho nejtěžších chvílích za desítky let nemařili.

Neformálnost nám patrně ušetřila debaty a spory. Jednotlivosti písemných rozhodnutí by se staly předmětem debat na sociálních sítích, mediálních glos a komentářů a nakonec žalob. Jak se ukazuje na přezkumu plošných opatření – není pochyb, že přezkum by zajišťovalo správní soudnictví – soudy by zdůrazňovaly práva a svobody jednotlivce.⁶³⁾

Chybějící právní koncovka izolací a karantén nicméně patrně oslabila cílená opatření, zvláště za společenského rozkolu ohledně opatření a během obrovských nárůstů případů při několikaměsíčním přetížení nemocnic. Ti protřelejší určitě rozpoznali neschopnost státu omezení dodržovat. Jejich porušování přispělo k české covid-19 tragédii. Posiluje však pochybnosti ohledně právního státu též obecně.

⁶⁰⁾ Začátkem druhé covid-19 sezóny např. VESELÁ M., Hygienické stanice jsou kvůli trasování přetížené. S kontakty jim pomáhají dobrovolníci, iROZHLAS, 26. 9. 2020. Hygienické stanice jsou kvůli trasování přetížené. S kontakty jim pomáhají dobrovolníci iROZHLAS - spolehlivé zprávy.

⁶¹⁾ Systém „chytré karantény“ software Daktela, začátky mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví čj. MZDR 16545/2020-1/MIN/KAN.

⁶²⁾ Dle §42 písm. j TZ je přitěžující okolností spáchání trestného činu za krizové situace, nadto se může jednat o kvalifikovanou skutkovou podstatu některých trestných činů.

⁶³⁾ Zde záměrně odkáží na kritiku „fundamentalistických právníků a soudců“ vyjádřenou laikem - imunologem, HOŘEJŠÍ V., Jak předejít nenáviděným lockdownům, Lidovky.cz 27. 6. 2021, HOŘEJŠÍ: Jak předejít nenáviděným lockdownům Názory Lidovky.cz.

6.4 Obhajoba neformálnosti

Pokusme se neformální ukládání izolací a karantén obhajovat. Policisté, hasiči, záchranáři zdravotnické záchranné služby pochopitelně při svém působení vydávají příkazy a zákazy ústně či dokonce znameními. Takové postupy jsou však určeny příslušnou legislativou. Epidemická legislativa v tomto ohledu ovšem nepomůže.⁶⁴⁾ Dále můžeme zvažovat, zda by nepostačovaly některé zjednodušené postupy dle správního řádu, například ústní vyhlášení rozhodnutí či příkaz. Bohužel vždy však něco chybí.⁶⁵⁾ Jsou to opatření okamžitá a krátkodobá.

Nouzi státu lze stěží připustit jako argument. Zásadou výkonu státní moci určené zákonem (*intra legem*).⁶⁶⁾ Tolerance improvizace byla představitelná během prvních týdnů pandemie. Po první sezóně bylo žádoucí vyhodnocení praxe a přizpůsobení legislativy.

Nelze dovozovat, že oním rozhodnutím jsou e-neschopenky. Byť třeba obsahují některé náležitosti, například zachycují trvání izolace či karantény. Jejich účel je přece jiný, dokladovat neschopnost výkonu práce zaměstnavateli a nárok na příslušné sociální dávky.⁶⁷⁾ Nepřekvapí podiv na tím, že se vydávaly osobám samostatně výdělečně činným, důchodcům, matkám na mateřské dovolené, studentům a žákům.

Doručené či předané písemné rozhodnutí zakládá právní jistotu pro úřad stejně jako pro jednotlivce. Stěží jej bez zřetelné úpravy nahradí nahrávka telefonátů a záznamů o nich,⁶⁸⁾ zvláště při nyní tak zdůrazňované ochraně osobních údajů.⁶⁹⁾

⁶⁴⁾ Naopak, dikce čl. 67 odst. 3 ZOVZ naznačuje nutnost písemnosti „Opatření podle odstavce 2 je závazné ode dne jeho prokazatelného předání fyzické osobě. Záznam o nařízení tohoto opatření je součástí zdravotnické dokumentace fyzické osoby.“

⁶⁵⁾ Viz § 150 SŘ upravující příkaz jako výsledek zkráceného řízení, kdy se rozhoduje na základě pouhého spisu na základě přesvědčení úřadu, že skutková zjištění jsou dostačující – tím by mohl být pozitivní test.

⁶⁶⁾ Čl. 2 odst. 2 LZPS: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Čl. 4 odst. 1 LZPS: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

⁶⁷⁾ Zavedená zákony č. 257/2017 Sb. a č. 164/2019 Sb. měnicími zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění a zákon č. 289/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve vazbě na zákoník práce (262/2006 Sb.) upravujícím důsledky dočasné pracovní neschopnosti.

⁶⁸⁾ Díky široce chápanému přístupu k informacím a zveřejňování odpovědí (anonymizovaných) lze nahlédnout praxi např. ve sdělení Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje čj. KHS/SHS 52187/20020/OV/OPaK. Nespokojená stěžovatelka, již KHS uložila karanténu SMS a následně e-mailem po dokumentované neúspěšné telefonní komunikaci větami „Dobrý den, jelikož jste byl v kontaktu s covid pozitivní osobou, byla Vám nařízena do 11. 10. karanténa. Protože jste byl opakovaně nedostupný, karanténa je prodloužena do 15. 10. 2020.“ Tato SMS byla zaslána 13. 10. po neúspěšném kontaktování 7. 10. Uvedená forma a data dokumentují problematickou praxi nejen formálně, nýbrž též fakticky.

Upření písemného vyhotovení s patřičnými náležitostmi, tedy upřesnění povinností a jejich odůvodnění,⁷⁰⁾ symbolicky potvrzené úředním „kulatým“ razítkem,⁷¹⁾ bylo tedy třeba považovat za vážný nedostatek.⁷²⁾

Pro úplnost zde dodejme, že od izolací a karantén jednotlivců je třeba odlišovat opatření týkající se nákazy v určitých místech a s nimi spojených kolektivech.⁷³⁾

6.5 Nepostižitelnost správní a trestní

Hygienické stanice vícekrát avizovaly kampaně kontrol izolací a karantén. Média tematizující pandemii o nich referovala.⁷⁴⁾ Věřme, že tato medializace mnohé ukázňovala. Představované výsledky však naznačovaly častou nekázeň. Nakonec je „ticho po pěšině“. Krajské hygienické stanice stěží měly síly vytvářet spisy a rozhodnutí, jež by obstály před soudy.

Za varovnou bychom měli považovat skutečnost, že se jen ojediněle psalo o lidech, kteří se vyhnuli nařízenému testu. Nezapomínejme na cestování a nedostižitelnost. Buď se příkazů testovat neukládalo moc, nebo se postihování úřady vzdaly a formálně vyžádané testování tak stalo fakticky dobrovolné.

6.6 Širší kontext pandemického postihování

Od počátku se opakovaně připomínalo, že za porušení omezení může být uložena pokuta až 3.000.000 Kč. Tak to totiž obecně stanoví postihová

⁶⁹⁾ Zde však třeba zdůraznit, že vyzývané GDPR, tj. nařízení (...) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů nevylučuje zpracování pro výkon úkolů ve veřejném zájmu či při výkonu veřejné moci (čl. 6 odst. 1 písm. d), musí být jen státním právem takto uchopené.

⁷⁰⁾ § 68 SŘ.

⁷¹⁾ Dle § 2 odst. 1 písm. e) a § 6 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů ČR.

⁷²⁾ Jaké následky má nevyhotovení písemné formy? Jde o nicotnost dle §77 SŘ: „Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (...). Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu“? Tak rozšířený rozpor mezi doktrínou a praxí jsme totiž nezažili.

⁷³⁾ Smíšenou formou „hromadné karantény“ mezi mimořádným opatřením a rozhodnutím vůči jednotlivci je protiepidemické opatření v ohnisku nákazy covid-19 dle §66 odst. 1 písm. a) ZOVZ, např. datovou schránkou doručené rozhodnutí Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje se sídlem v Brně S-KHSJM 687887/2020, čj. KHSJM 68853/2020/BM/HDM adresovanou školské právnické osobě Základní škola a mateřská škola Syrovice ze dne 9. 12. 2020, „spočívající v uzavření třídy Mraveněčci mateřské školy“ kvůli karanténě 30% pracovníků a žáků, dostupné na internetové prezentaci této školy.

⁷⁴⁾ Výběrem SEJKOVÁ Kateřina, Lidé nedodržují povinnou karanténu. Až třetina ji porušila, zjistili hygienici. TV Nova, 4. 2. 2021 Lidé nedodržují povinnou karanténu. Až třetina ji porušila, zjistili hygienici - tn.cz (nova.cz).

ustanovení navazující na požadavky epidemické kapitoly zákona o ochraně veřejného zdraví.⁷⁵⁾ Všem však bylo zjevné, že taková horentní suma by nepostihovala jakékoli selhání.⁷⁶⁾ Zvláště pak jednotlivcům se stěžila dala uložit. Pokuta za porušení izolace či karantény sama je však nesporná.

Dále se vyzdvihovalo až osmileté vězení za šíření nakažlivé choroby. Nejistota se vztahuje na trestný čin šíření nakažlivé lidské nemoci v jeho úmyslné a hlavně nedbalostní formě.⁷⁷⁾ Lze pod něj podřazovat porušení karantény? Pachatel přece věděl, že nákazu svede šířit.⁷⁸⁾ Patrně by se sledovalo, zda nakonec onemocněl. Lze však také pomýšlet na stíhání těch, kteří se vyhnuli vyšetření, neboť pociťovali příznaky, jestliže kvůli obecné znalosti covid-19 již nemohli spoléhat na jiné příčiny? Objektivně to loni a letos byla snad nejčtenější tuzemská kriminalita – se značnou latencí. Orgány přípravného řízení avizovaly jednotlivé případy. Doufejme, že vybraly flagrantní kauzy, jež se *odstíhají*. Jen se potom nedozvíme, kde jsou hranice trestnosti.

Nepochybujeme, že na jedné straně byli nakažení, kteří se netestovali, aby se vyhnuli formálním omezením, nicméně se fakticky izolovali. Kdekdoby byl při výskytu nákazy ve svém okolí opatrný, aniž by mu byla uložená karanténa. Na druhé straně nelze vyčítat nepodstoupení testu lidem trpícím mírnými příznaky či bez nich v měsících, kdy se na PCR test čekalo týden a kdy by veřejnost vlastně ohrožovalo jeho vyhledávání.

6.7 Ojedinelé využívání opravných prostředků

Příznakem problematické neformálnosti izolací a karantén bylo všeobecné nevyužívání opravných prostředků. Alespoň se takový postup⁷⁹⁾ veřejně nezmiňoval. Při izolacích a karanténách skutečně zaštitěných kontrolou a sankcemi by jej určitě někdo využil. Soudy pak nedávaly najevo, že by je domáhání se soudního přezkumu zatěžovalo.

⁷⁵⁾ § 92 n (Přestupky na úseku zajištění plnění oprávnění orgánu ochrany veřejného zdraví), odst. 3 písm. a) ve vazbě na odst. 1 písm. a), b), c), d), f), g), h) nebo i) ZOVZ.

⁷⁶⁾ Zde nelze než obecně odkázat na debaty o výši pokut mimo jiné s ohledem na poměry pokutovaných. Ze současné literatury podrobně zkoumající tuto problematiku např. na rigorózní práci navazující monografie DRÁPAL Jakub. *Přiměřenost peněžité sankce k majetku pachatele*. WoltersKluwer. 2019.

⁷⁷⁾ §152, resp. § 153 trestního zákoníku (č. 40/2009 Sb., v současném znění) ve vazbě na nařízení vlády ČR č. 453/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci (...), ve znění 75/2020 Sb., zařazujícím covid-19. Je škoda, že časopis *Trestní právo* (č. 2-4/2020 a 1-3/2021) nemají jediný příspěvek věnovaný této problematice.

⁷⁸⁾ To naznačuje výklad § 153 TZ Wolter Kluwer (FREM R Robert) integrovaný v systému ASPI, postačí nevědomá nedbalost a vyvolání či zvýšení hrozby zavlčení nebo rozšíření

⁷⁹⁾ Srovnej § 67 odst. 4-11 ZOVZ, který předpokládá autoremeduru poskytovatele při uložení izolace či karantény a při nevyhovění rozhodování orgánu ochrany veřejného zdraví – tedy krajské hygienické stanice.

Angažoval by se jistě též veřejný ochránce práv (ombudsman). Dovolují si zde předpokládat, že by tak činili obdobně jinak se výrazně rozcházející stávající ombudsman, resp. bývalá ombudsmanka. Vždyť hodnocení a tlak na zlepšování působení veřejné správy je jádro jeho poslání⁸⁰⁾ stejně jako podpora jednotlivců omezených na svobodě.

6.8 Soudní potvrzení pochybností

Při milionech případů, jichž se týkala izolace a – odhadem – statisíců karantén se však nedalo očekávat, že popsaná neformálnost soudnímu hodnocení zcela unikne. Za symbolické vyjasnění lze vyzdvihnout rozsudek *Leoš Vašek a Eva Vašková proti Krajské hygienické stanici pro Kraj Vysočina*,⁸¹⁾ jimž kriticky reflektoval zde popsanou neformálnost Nejvyšší správní soud. Potvrdil hodnocení, které učinil Krajský soud v Brně.⁸²⁾ Případ uzavřený krátce před uplynutím dvanácti měsíců naznačuje rysující se shodu ohledně podobných případů.

Stručný rozsudek stejně jako rozsáhlejší rozsudek prvostupňového soudu zaslouží pozorné čtení. Telefonicky uloženou karanténu nezletilému po zjištění nákazy ve škole krajská hygienická stanice přes urgence matky nezpřesnila. Soud v tom spatřuje pokyn,⁸³⁾ který však trpí zásadním nedostatkem formy. Obhajoba krajské hygienické stanice, že karanténu přece neukládá (činit tak má patrně dětský lékař), je na pováženu. Soudce a soudkyně příslušného senátu NSS byli vlídní, když odmítají vinit pracovníky hygienické stanice a za příčinu považují systémové selhání. Na každý pád mohou KHS po tomto rozsudku snahu pokutovat porušení karantén a izolací vzdát v případech, kdy písemné rozhodnutí nevyhotovily.

7 Návrhy zlepšení

7.1 Reorganizace epidemické služby

Pociťované nezvládnutí pandemie COVID-19 v Česku vyvolalo úvahy, jak zlepšit tuzemskou epidemickou službu, kterou vedle krajských hygienických stanic podřízených Ministerstvu zdravotnictví tvoří též Státní zdravotní ústav.

⁸⁰⁾ Viz § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Testování, trasování, izolace, karantény je třeba považovat za výkon státní správy. Jeho působením je projednávání podnětů a vydávání hodnocení. Fulltextové vyhledávání s příslušnými klíčovými slovy neukazuje agendu týkající se zde zkoumaných izolací a karantén, covid-19 opatření se zvažují v souvislosti s jinou agendou, např. věznice, omezení pohybu osob apod.

⁸¹⁾ Rozsudek 10 As 229/202 1 – 31 ze 31. 8. 2021 nebyl anonymizován.

⁸²⁾ Rozsudek 30 A 177/2020-102 ze dne 26. 4. 2021.

⁸³⁾ § 82 SŘS jako počín způsobilý soudního přezkumu.

Zatím nepojmenovaná instituce by se měla zaměřovat na nákazy. Hygieně potravin či všelikých zařízení by se měly věnovat odlišné instituce. Jako vzory se zmiňují nejen ikonické americké federální *Centers for Disease Control* či německý *Robert-Koch-Institut*, ale díky trvajícím úspěchům třeba příslušná tchajwanská agentura.⁸⁴⁾ ECDC se přitom nikdy nezmiňovalo, obeznámení vědí, že má pouze podpůrnou roli.

Je třeba přitom tlumit očekávání některých lékařů a přírodovědců, že by takový orgán pro zvládání epidemií – jak té stávající, tak možných budoucích – byl nepolitický. Přinejmenším plošná omezení politikou jsou. Vedle vědeckých poznatků se zohledňují postoje a zájmy. U cílených opatření je pak otázkou jejich důslednost a přísnost. Možná napoví anglický ekvivalent *public health*, kdy přívlastek má původ v řeckém *politeiá*.

Mezi odborníky nadto svedou převážít lékaři a vědci zlehčující nákazu. Právě v Česku je to při jejich zmíněném rozkolu dobře představitelné. Poradní grémia se během nejtěžších měsíců vsutku proměňovala podle názoru toho, komu politici svěřili jeho předsednictví.⁸⁵⁾

7.2 Samostatný epidemický zákon!

Zkusme počínající debaty ohledně reorganizace epidemické služby doplnit o právní rozvahu. Jak se již uvedlo, cílená opatření nadále stanovuje zákon o ochraně veřejného zdraví. Bylo by dobré rozdělit stávající legislativu a přijmout epidemický zákon. Takto či podobně nazvaný zákon mají přinejmenším naši sousedé.⁸⁶⁾ Náš zákon upravuje další hygienickou agendu. Samostatný zákon by naznačil, že epidemie je zásadní hrozba. Desítky let nic s našimi společnostmi tak neotřásl jako covid-19.

Srovnání českého zákona a zákonů sousedů pak odhaluje jednu pozoruhodnou skutečnost. Ten náš s výjimkou citace evropského předpisu ani jednou po loňských a letošních novelách nezmiňuje covid-19, zákony

⁸⁴⁾ Mé poděkování za možnost připojení k Zoom debatě s experty tchajwanského CDC zaslouží doc. MUDr. Rastislav Maďar. Z rozhovoru vyplynul mimo jiné obrovský rozsah karantén ukládaných kvůli rizikovým kontaktům v této stále z hlediska počtu nakažených na počet obyvatel nejspěšnější „jurisdikci“ světa.

⁸⁵⁾ Za „zavírače“ zaslouží vyzdvihnout Mezioborová skupina pro epidemické situace MESES, jíž inicioval premiér Andrej Babiš a ustavil-neustavil ministr Jan Blatný, neboť poskytovala alibi pro pokračování důrazných opatření, již 18. 5. 2021 rozpustil ministr Petr Ahrenberger.

⁸⁶⁾ Rakousko uplatňuje *Gesetz über die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Epidemiegesetz)* z roku 1950, loni a letos novelizovaný patnáctkrát. V Polsku je *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* z roku 2008, Německo na spolkové úrovni používá *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG)* z roku 2000. Na Slovensku platný zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji veřejného zdraví sice názvem připomíná ten český, nicméně více se zaměřuje na nakažlivé choroby a leckterá další hygienická rizika jsou předmětem jiných předpisů. Nepřekvapí, že sousední státy uvedené zákony během posledních dvou let opakovaně novelizovaly.

sousedních zemí tak činí. *Ad hoc* legislativa je standardní. Tuzemské časté zaujetí pro „komplexní a systémová“ řešení je přehnané. Dodejme pro úplnost, že výše glosovaný pandemický zákon (94/2021 Sb.) cílená opatření nepokrývá.

7.3 Izolace a karantény jako úkol státu

Izolaci – rozlišenou na domácí, v izolačních zařízeních a nemocniční - by měl pozitivně diagnostikovanému ukládat stát, nikoli poskytovatel zdravotní péče.

Důvodem není to, že covid-19 testování prováděla testovací centra různých poskytovatelů a praktičtí lékaři jen vypravovali nedávno zavedené e-neschopenky. V případě jiných onemocnění by tomu mohlo být jinak.

Hlavním důvodem je, že poskytovatel jako celek, lékař(i) a další zdravotničtí pracovníci na straně jedné a pacient, respektive jeho blízcí na straně druhé mají mít vzájemnou důvěru. Příkazy by ji narušovaly. Jejich vztah jsme pojali jako smluvní,⁸⁷⁾ přestože převládá úhrada z veřejného zdravotního pojištění. Nezapomínejme, že v Česku jsou poskytovatelé veřejní, smíšené (formálně soukromí, ovšem ve veřejném vlastnictví) stejně jako ti vskutku soukromí. Přenášení veřejné moci na ty druhé a zejména třetí je problematičké. Konečně poskytovatel postrádá odbornost na vydávání rozhodnutí skutečně vymezujícího izolaci.

Pochopitelně leckdy onemocnění zjistí tento poskytovatel. Pak se neobejdeme bez jeho oznámení úřadům. Při ochraně zájmů pacienta nelze zacházet tak daleko. Měl by připomenout povinnost zdržení se rizikového chování. U některých závažnějších nálezů by takový úkol ostatně měly mít též další orgány státu. Pro případy krajní nouze dokonce zvažujeme možnosti jednotlivců, není-li veřejná moc schopná zasáhnout okamžitě.

Ještě silnější důvody jsou pro státní ukládání karantén. Vždyť se tak nemůže stát jinak než po vyhodnocení rizikových kontaktů nakaženého. Odbornost a pravomoc tak musejí jít ruku v ruce. Pokud při izolaci lze žádat, že určitá omezení má pozitivně diagnostikovaný jako možný přenašeč od okamžiku, kdy se dozví diagnózu, tak oficiální karanténa je nutně arbitrární.

7.4 Rozlišení domácí, hotelové, nemocniční izolace / karantény

Vedle domácí izolace a karantény by se měla předpokládat též institucionální. Ne každý má totiž možnost se dobře oddělit od svých příbuzných a blízkých ve svém obydlí či si nalézt nějaké ústraní. Nevylučujme veřejnou podporu takové izolace/karantény. Pro cestovatele by pak měla být vymezená hotelová karanténa,⁸⁸⁾ a to naopak zpravidla na vlastní náklady.⁸⁹⁾ Postihnout by se měla

⁸⁷⁾ §§ 2636-2651 NOZ.

⁸⁸⁾ Hotelovou karanténu na vlastní náklady lze určitě – zákonně - uložit cizincům, zejména občanům třetích států. V případě občanů ČR se jeví být jediným účinným nástrojem bránění cestování do extrémně rizikových zemí, jestliže čl. 14 odst. 2 a 4 LZPS vylučují možnost omezení vycestování a právo občana na návrat.

⁸⁹⁾ Přinejmenším v případě států, do nichž Ministerstvo zahraničí naléhavě doporučilo

izolace a karanténa též v nemocničním prostředí či prostředí sociálních ústavů, důvod pro ni však může být též ve vězení.

7.5 Písemné vyhotovení a sepsané odůvodnění

Vyhotovení uložení izolace či karantény by se po zkušenostech mělo zdůraznit. Bylo by to rozhodnutí vytvářené podle vzorů. Podobná rutina je však většina správních rozhodnutí, ba řada rozsudků. Zakotvit by se mělo zjednodušení. Individuálně by se jistě daly stanovovat speciální požadavky, ale většinou by se mělo smět odkázat na vhodně formulované generální standardy.

Podkladem pro izolaci je pozitivní test. Kromě technických aspektů testů není co zpochybňovat. Přezkoumatelnost karantény je naopak *kvadratura kruhu*.⁹⁰⁾ Z dobrých důvodů chceme chránit původce nákazy oznamující rizikové kontakty. Nejenže (nevědomky) nakazili, ale teď ještě vědomě „udávají“. Trasovačům prostě musíme dát důvěru. Tito se však musejí dobře vést a zároveň sledovat. Neuměteltství či dokonce zneužití totiž onu důvěru hrozí zničit.

V případě cestovatelské karantény („samoizolace“) bychom pak měli zvážit, zda je únosné její uložení *ex lege*. Kvůli často se měnícímu zařazení jednotlivých zemí a složitým kombinacím cest nebylo vždy snadné určit, zda se karanténa uplatní. Přínejmenším na žádost by v těchto případech měl příslušný úřad rozhodnout, zda se uplatní, nebo naopak nikoli, deklaratorním rozhodnutím.⁹¹⁾ Pečlivější řešení by však bylo ohlášení a konstitutivní rozhodnutí.

7.6 Modernizace doručování

Upravit by zasloužilo doručování.⁹²⁾ Doporučený dopis je během epidemie neúnosně pomalý. Suspektní či pozitivně diagnostikovaný adresát by nadto určitě neměl stát frontu na poště. S ohledem na potřebnost okamžitého dodržování by bylo dobré zdůraznit okamžitý účinek ústního sdělení – možné je to na místě, převládal by však telefonát. Tento první krok by bylo možné spojit s oznámením covid-19 positivity.⁹³⁾ Následoval by e-mail, jehož uvedení

necestovat. Rovněž tato obecně žádoucí praxe by si zasloužila právní rámec např. zákonem č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, a to též z dalších důvodů a v rámci přenosu části nákladů na konzulární pomoc na cestovatele-hazardéry.

⁹⁰⁾ Skloubit se to pokouší zde citovaný rozsudek MS Praha 10 Ad 1/2021-30 rozdělením podkladů. Připustíme podobnost s institutem utajeného svědka v trestním řízení dle § 55 odst. 2 TŘ.

⁹¹⁾ Viz § 67(1) SŘ: „Rozhodnutím správní orgán (...) v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (...)“

⁹²⁾ Nyní ve správním řízení §19 a násl. SŘ obecně, resp. §20 ohledně doručování fyzickým osobám.

⁹³⁾ V Německu rámec stanoví zmíněný Infektionsschutzgesetz, podrobnosti postupu však

pro spojení by bylo jistě schůdné uložit většinu dospělých. Doručení poštou by postup dovršilo, adresát by se jej však měl mít možnost předem vzdát.

Chabou se přitom ukazuje dosavadní elektronizace české veřejné moci vůči obyvatelstvu. Některé nedostatky učinily pro jednotlivce dobrovolnou datovou schránku nepřítažlivou a už se to nenapravovalo.⁹⁴⁾ Pandemií vyžádané distancování přitom prosadilo intenzivní elektronickou komunikaci při vzdělávání či *home office* bílých límečků. Rozmachu se pak těšil zásilkový obchod. Covid-19 certifikát EU se zavedl hladce a používá se běžně.⁹⁵⁾

7.7 Důvěra, dohled, pomoc a zdvořilost

Nesvedeme-li dovodit, že zjištění se má omezit na cílená protiepidemická opatření a neslouží ukládání pokut, natož pak trestnímu stíhání, tak to raději stanovme. Pokud smí podezřelý ze zločinu odepřít nevyprovídat proti sobě či jako svědek proti svým blízkým,⁹⁶⁾ tak by tak neměl být nucen ani nakažený ochotný spolupracovat při trasování.

Leckteré státy dokázaly využít pro trasování rizikových kontaktů a sledování dodržování izolací a karantén lokalizace mobilních telefonů. U nás se první stanovilo jako dobrovolné a jen zlomek obyvatel si instaloval příslušné aplikace.⁹⁷⁾ Pomáhalo to stejně jen při rozpomínání se těch ochotných ku trasování.

Cílem izolace či karantény je zajistit nešíření nákazy, nikoli pokutování a věznění porušitelů. V řadě států světa státy sledovaly dotčené pomocí telefonátů, lokalizačních údajů mobilních telefonů či dokonce úředními návštěvami (s patřičnými hygienickými opatřeními). České úřady postupovaly jako při sledování dodržování podmínek neschopenky.

stanoví jej provádějící Vorordnungen (nařízení) jednotlivých spolkových zemí. Postupně se zakotvilo, že izolace je přímý důsledek sdělení výsledků antigenního rychlotestu či testu PCR, rozhodnutí (Bescheid) přichází následně, viz např. Verordnung zur Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 und zur Regelung von Absonderungen nach § 30 des Infektionsschutzgesetzes (Corona-Test-und-Quarantäneverordnung - CoronaTestQuarantäneVO) Vom 8. April nejlidnatější spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko.

⁹⁴⁾ Dle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Vysvětlení nepřítažlivosti pro jednotlivce např. HANOUSEK Josef, S datovou schránkou přicházíte o možnost, že nejste k zastižení, 22. 2. 2019, S datovou schránkou přicházíte o možnost, že nejste k zastižení – FAEL.cz.

⁹⁵⁾ Zdá se, že přímý účinek nařízení (výše) brání debatám ohledně legality vnitrostátního použití covid-19 certifikátů včetně validačních aplikací Tečka a čTečka (Portál nápovědy pro nástroje Chytré karantény a Očkovací portál občana (mzcr.cz), jestliže sněmovní tisk 1231 - vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (...)) zavádějící tento certifikát s předstihem neuspěl.

⁹⁶⁾ § 100 TR.

⁹⁷⁾ E-rouška, viz <https://erouska.cz>, resp. Zastav Covid sám portálu <http://www.seznam.cz> v rámci aplikace www.mapy.cz.

Potřebná je také nutnost zabezpečení pomoci osobám v izolaci či karanténě. „Izolačka“⁹⁸⁾ jako sociální podpora zaměstnaných zmenšující rozdíl mezi výdělkem a nemocenskou byla minimem u pracujících. Ostatní se přehlíželi. Vždyť osamělí potřebovali pomoc třeba při obstarání potravin a dalších základních potřeb. Ne každý nakupuje na Internetu. Mnozí si nemuseli vědět rady se zařízením nejrůznějších úředních záležitostí, ne všechno šlo odložit.

Řada lidí ostatně potřebovala psychosociální podporu. Přetížené zdravotnictví pochopitelně nesvedlo vytvořit koncept komunikace s pacienty léčícími se doma, která by ostatně svedla předejit některým úmrtím. Spojit s pomocí by mohlo otupit trápení prohlubující nechuť vůči státům důsledně nevybíháním izolací a karanténám.

Zásadou dobré správy je zdvořilost.⁹⁹⁾ Na jedné straně musejí být příkazy a zákazy zřetelné. Na druhé straně pozitivně diagnostikovaní či suspektní nejsou zločinci. Byť leckterou nákazu či její karanténou „oceněnou“ hrozbu vysvětlí lehkomyšlnost a během *lockdownů* porušení požadavků. Takže by bylo dobré promyšlet formulace dokumentů stejně jako styl telefonní komunikace. V této souvislosti je žádoucí zvažovat potřebnost a vhodnost nahrávání.

8 Východiska pro uvažování ohledně zlepšení

8.1 Náročnost a náklady nápravy

Masové solidní a rozhodování by si určitě žádalo posílení kapacit krajských hygienických stanic, respektive případné samostatné epidemické služby. Rozhodně by to nebylo zadarmo. Připusťme obavu, že náprava – alespoň administrativní, lépe však legislativní - by znamenala příslovečné otevření Pandořiny skříňky. Administrativní praxe by se nezkultivovala okamžitě. Někteří soudci by určitě přísně sledovali dodržování formalit.

8.2 Základní práva

Zvažování izolace či karantény nás nutí promyšlet základní práva. Izolace a karantény se vnímají jako omezení pohybu a pobytu,¹⁰⁰⁾ nikoli osobní svobody. Je to omezení setkání s lidmi, respektive pohybu, který může taková setkání znamenat. Jenomže důsledná domácí izolace či karanténa se dá pociťovat jako domácí vězení.

⁹⁸⁾ Zákon č. 121/2021 Sb., o mimořádném příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě. Zákonomodárce pracoval s termíny karanténa a izolace jinak než ZOVZ. Používá karanténu, za ni (§1 odst. 3) prohlašuje též izolaci.

⁹⁹⁾ §4 odst. 1 SŘ: „Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“

¹⁰⁰⁾ Čl. 14 LZPS (1): Svoboda pohybu a pobytu je zaručena, (3): Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro (...) ochranu zdraví (...).

Případná institucionální izolace/karanténa se už takovým omezením osobní svobody stává,¹⁰¹⁾ snad též proto jsme ji vůbec nedokázali zavést. Jakkoli ta cestovatelská, již si nejnázne představíme jako institucionální – nevyužité letištní hotely a pobyt za vlastní úhradu – se dá chápat jako následek volby cestovat přes odrazování.¹⁰²⁾

8.2 Role soudů a úřadů

Omezení osobní svobody si žádá přivolení soudu.¹⁰³⁾ Pro izolaci a karanténu stačí rozhodnutí úřadu. Opravdu zde nevolám po předání izolací a karantén soudům. Právě při covid-19 pandemii by to v Česku bylo jen obrovskou zátěží jak pro navrhuující úřady, tak pro rozhodující soudy. Dosud se koneckonců takto karantény a izolace nezpochybňovaly. Potvrdit ústavnost izolace/karantény mini-novelou Listiny základních práv a svobod by mohlo přesto být vhodné.

Vylučovat soudní přezkum zákonem samotných izolací a karantén by naopak bylo určitě neústavní. Mnohadenní izolace či karanténa představují zásah do osobních práv. Zahlcení úřadů a soudů odvoláními a žalobami tedy zabrání jenom korektní a solidní praxe úřadů a při výše načrtnutém upřesnění hmotného práva a také jeho výkladovém ustálení.

8.4 Pokuty a vězení jako odrazení

(Nejen) v epidemické agendě je problematická duplicita přestupků, resp. správních deliktů postihovaných úřady na straně jedné a trestných činů postihovaných soudy ve složitém trestním řízení. Zvláště mohou-li být pokuty značné. Vhodná by byla integrace.¹⁰⁴⁾ Základní má být patřičná pokuta, uvěznění by mělo být *ultima ratio*. Některé medializované případy vyvolávaly pochyby.¹⁰⁵⁾ Postihování by má být rychlé. Smyslem je přece dodržování omezení, věznit pachatele roky po epidemii nebude účelné. Omezení jsou však nezvyklé, potřebná je tak osvěta.

¹⁰¹⁾Proto by se muselo postupovat podle čl. 8 odst. 6 LZPS: „Zákon stanoví, ve kterých případech může být osoba převzata nebo držena v ústavní zdravotnické péči bez svého souhlasu. Takové opatření musí být do 24 hodin oznámeno soudu, který o tomto umístění rozhodne do 7 dnů.

¹⁰²⁾Pochybnosti ohledně slučitelnosti s LZPS byly možná jedním z příčin váhání státu a nakonec nezavedení povinnosti hotelové karantény při přicestování ze zemí s extrémním rizikem, jak jej znají v mnoha jiných zemích.

¹⁰³⁾Čl. 9 odst. 3 a 6 LZPS, provedené trestní a policejní legislativou pro zadržení, vazbu a uvěznění a pro nucenou hospitalizaci včetně sociální péče proti vůli či bez souhlasu §§ 66 – 84 b zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

¹⁰⁴⁾Zde lze čtenáře jen obecně odkázat na učebnicové přehledy a dlouhodobé debaty o trestním právu, správním trestání, rozlišování zločinů, přečinů, přestupků, správních deliktů, odpovědnosti jednotlivců a právnických osob, ve srovnávací perspektivě.

¹⁰⁵⁾Ba, Muž s covidem porušil izolaci a chodil ke stánku, teď může dostat až osm let, IDnes, 10. 3. 2021, Muž s covidem porušil izolaci a chodil ke stánku, teď může dostat až osm let - iDNES.cz.

Žádoucí je diferenciací sankcí. Porušování omezení je různě nebezpečné. Na místě je určitě katalog pokut pro jednotlivá porušení epidemičských požadavků a omezení – včetně porušování karantén a izolací různé závaznosti. Takové katalogy sestavila či doplnila řada států.

8.5 Vážné a lehké důvody nedodržení izolace či karantény

Žádoucí by bylo promyšlení situací, které ospravedlňují prolomení izolace a karantény ve smyslu setrvávání doma či v jiných určených prostorech. Některé důvody opuštění prostor izolace a karantény jsou nepřijatelné, jiné však pochopitelné. Během zimních měsíců se určité odehrávala dramata. Odvoz blízkého do nemocnice mohl být krajní nouzí.¹⁰⁶⁾

Na každý pád bychom nikoli každé opuštění místa pobytu během by představovalo hrozbu šíření nakažlivé choroby. Záleželo by na použité ochraně: roušky, odstupy a desinfekce. Sdílnost ohledně zdravotního stavu by byla vlastně větší zodpovědností než jeho zatajování, jakkoli bylo lidsky pochopitelné a bohužel jen posilované zjednodušeným chápáním izolace a karantény. Jakkoli nám připomene zvonek středověkých malomocných.

8.6 Karanténa a izolace dětí, seniorů, nespěprávných apod.

Vůbec se nepromyšlelo, jak zajistit izolace a karantény nespěprávných jedinců či jedinců vyžadujících podporu a pomoc. Jimi jsou děti různého věku, mladiství, mentálně postižení, duševně nemocní, ba senilní senioři. Dohromady jich byly statisíce. Zde nedokážeme rozvažovat podrobnosti. Potřeba je rozvažít, jaké úkoly mají rodiče – včetně rozvedených, žijících odděleně – příbuzní, opatrovníci a úřady.

8.7 Legislativní rámec a exekutivní upřesnění

Ani podrobná a zřetelná zákonná úprava, by neznamenalala konec exekutivní legislativy. Organizační a medicínsko-technické aspekty testování, trasování, izolací a karantén musejí odpovídat příslušné nákaze. Již zmíněná ebola by si žádala odlišná opatření. Sám covid-19 se proměňuje. Jednotlivé *variants of concern* označované oficiálně řeckými písmeny (nyní proslulá delta) a lidmi nadále jako mutace (britská, brazilská, indická) se odlišují. Už nyní se opatření těmto proměnám přizpůsobují.

Na každý pád by celostátními opatřeními měly být ministerské vyhlášky či lépe (s ohledem na častý generální nadresortní ráz) vládní nařízení.

¹⁰⁶⁾ § 28 TZ.

Mimořádná opatření¹⁰⁷⁾ jako opatření obecné povahy¹⁰⁸⁾ se nehodí, nejen kvůli nekončícím soudním přezkumům dostupným každému.¹⁰⁹⁾

8.8 Varovné promýšlení výrazně závažnější náказы

Covid-19 naštěstí nebyl takovou nákazou, aby si žádal okamžitý zásah a nutné bylo přinucení nakažených či podezřelých s ohledem na rizika pro ostatní, včetně okamžité fyzické izolace s použitím všech dostupných donucovacích prostředků též ze strany soukromých osob. Zabití nakaženého jako jediná ochrana před nákazou snad zůstane pouze motiv filmových hororů.

Noční múrou by byla rovněž dlouhodobá izolace pozitivně diagnostikovaných. Představme si, že by pacient byl infekční nikoli dva týdny, nýbrž celé měsíce, přičemž by byli mezi námi nešťastníci, jejichž infekčnost by byla trvalá.

9 Širší souvislosti před závěrem

9.1 Soukromoprávní odpovědnost

Nástrojem zvládnání covid-19 pandemie zůstává veřejné právo. Soukromoprávní rozměr je ještě mlhavější než zde nastíněné nedostatky veřejného práva. Pozornost se zaměřovala zmírnění újmy vzniklé obchodům, poskytovatelům zakázaných služeb a dalším podnikům. Již její pojetí jako škody, za níž nese stát širokou odpovědnost, však není prosté pochybností.

Zde se pokusme načrtnout soukromoprávní souvislosti. Našemu promýšlení pomůže medializovaná „nakažlivá“ cesta olympioniků a „bafuňářů“ do Tokia.¹¹⁰⁾ Lze smluvními závazky zpřísnit státem stanovené požadavky? To je dobře představitelné při různých projektech založených na osobním zapojení, což vedle sportovních akcí může být třeba natáčení filmu. Uvažují se smluvní pokuty. Lze takovou obezřetnost vyžadovat na pracovištích či ve školách, soukromých či dokonce veřejných? Bylo by možné vyvozovat odpovědnost za hospodářské, ale též osobní, zejména zdravotní, důsledky

¹⁰⁷⁾ Zmocnění Ministerstva zdravotnictví pro vydávání mimořádných opatření při epidemiích předpokládá §69 ZOVZ, tento nástroj převzal dokonce do svého plného názvu zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (pandemický zákon).

¹⁰⁸⁾ V obou případech jde o tzv. opatření obecné povahy dle §§ 171-174 SŘ, jak je chápé již ustálená judikatura.

¹⁰⁹⁾ Celostátní mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví na základě žaloby kteréhokoliv dotčeného – čili v řadě případů kohokoli – přezkoumával Městský soud v Praze a o kasační stížnosti rozhodoval Nejvyšší správní soud, mimořádná opatření krajských hygienických stanic pak příslušné krajské soudy. Pandemický zákon č. 94/2021 Sb. soustředil soudní přezkum Nejvyššímu správnímu soudu.

¹¹⁰⁾ Pro připomenutí např. UHLÍŘ Martin, Švejk v Tokiu, Respekt.cz, 23. 7. 2021, Švejk v Tokiu • RESPEKT.

rozšíření nákazy, jejíž původ lze vystopovat k nedodržení izolace či karantény či požadovaného testování? Zdravotnickou mlčenlivostí vytváříme pravidelnou důkazní nouzi. Nadto je dobré připustit, že mnohdy by nemusela být zřejmá kauzalita. Výluku však soukromé právo nestanoví.

9.2 Očkování a jeho vazba na cílená opatření

Za agendu vhodnou pro úpravu epidemickým zákonem lze považovat očkování. Je totiž prevencí nákaz. Nicméně samostatný zákon by zdůraznil jeho význam. Koneckonců vyjasnění nynějšího právního rámce očkování, zvláště onoho povinného, je též žádoucí. Během posledního desetiletí se očkovací povinnost dětí totiž rozložila.¹¹¹⁾ Spornost očkování ostatně můžeme považovat za předzvěst společenského rozkolu za pandemii covid-19.

Masové očkování rychle vyvinutými vakcínami oživilo střet mezi jeho zastánci a odpůrci. Debaty ohledně představitelného povinného očkování, tlaku na očkování stejně jako zvýhodňování očkováných jsou vzrušené, přičemž zní propracovaná právní argumentace.¹¹²⁾

Zde připomeňme souvislost s cílenými opatřeními. Sporné úlevy pro očkované se staly skutečností. Dokončené očkování znamená nejen osvobození od rutinního testování jako předpokladu výkonu práce či užívání služeb, ale též osvobozuje od cestovatelské karantény¹¹³⁾ a je relevantní po vytrasování rizikových kontaktů. Pochopitelný je sklon státu jej uvádět jako důvod pro očkování, ba jako odměnu očkováným. Mnozí se nechali očkovat právě především kvůli těmto výhodám. Nicméně může se to ukázat neudržitelné, pokud – jak se bohužel nyní jeví – očkování brání těžkému průběhu, avšak nikoli samotnému přenášení.

9.3 Přeshraniční rozměr

Po měsících přivřených státních hranic se testování pro cestovatelské účely stalo rutinou. Elementární standardizace testů je příspěvek zde zmiňovaných mezinárodních struktur. Naopak nepochybujeme, že přeshraniční trasování kontaktů je podobně náročná záležitost jako vyšetřování zločinů překračujících hranice a stíhání uprchlých.

¹¹¹⁾ Postupně se prosadil názor, že pediatri nemají povinnost, ba dokonce že kvůli zdravotnické mlčenlivosti nesmějí hlásit případy odmítnutí očkování dítěte rodičem, viz např. Hájková Gabriela, Pokuty za neočkování: Jak moc si je ministerstvo umí obhájit, 29. 1. 2015., Pokuty za neočkování: Jak moc si je ministerstvo umí obhájit? - Vitalia.cz. Zákon totiž zřetelně nestanovuje oznamovací povinnost. Krajské hygienické stanice musejí provést kontrolu.

¹¹²⁾ Zejména Dr. Vladana Vališová, VALIŠOVÁ V., Další zamyšlení nad nátlakem v oblasti péče o zdraví v souvislosti s covidem-19, 23. 8. 2021, Delší zamyšlení nad nátlakem v oblasti péče o zdraví v souvislosti s covidem-19 - Legislativa - Advokátní deník (advokatnidenik.cz)

¹¹³⁾ Viz aktuální ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví čj. MZDR 205999/2020-109/MIN/KAN ze dne 18. 8. 2021 účinné od 23. 8. 2021.

Izolace a karantény se pochopitelně uplatňují též na cizince – jak obyvatele, tak cestovatele. Cizinci však mají zvláštní potřeby – počínaje neznalostí jazyka. Pro málokoho představovala pandemie covid-19 takovou zátěž jako pro velvyslanectví a konzuláty, jež musely zjišťovat měnící se požadavky, soustavně informovat občany a snažit se přitom řešit složité případy. Uvědomme si všelike kategorie osob z hlediska občanství, režimů pobytu, důvodů pro cestování a příbuzenství.

Přivření hranic byl pak pochopitelný krok většiny států. Zavedly je členské státy EU vůči občanům jiných členských států¹¹⁴⁾ a Evropská unie navenek. Česko nebylo výjimkou – ochranná opatření¹¹⁵⁾ výrazně omezila příjezd cizinců, krizová opatření dokonce výjezd.

Nebývale se přitom omezovala vnitrostátní mobilita a setkávání lidí. Nebyl důvod, proč by se měla ta mezinárodní šetřit. Kvůli ní se covid-19 po světě rozšířil. Státní hranice jsou přirozeným místem pro sledování. Stávající IHR stejně jako nyní vylepšovaný režim EU se nicméně snaží skloubit ochranu veřejného zdraví s mezinárodní mobilitou. Ta je totiž v Evropské unii jedinečným výdobytkem a ve světě se stala samozřejmostí alespoň pro ty bohatší.

9.4 Účinná cílená opatření versus základní práva a svobody včetně mobility

Jak je patrné, Nejvyšší správní soud a krajské soudy jako správní soudy prvního stupně jen ojediněle zasáhly. V případě testování, trasování, karantén a izolací je to však spíše důsledek jejich „neformálnosti“ přinášející nebyvalou opatrnost při postihování, než porozumění soudců. Vždyť plošná opatření ruší Nejvyšší správní soud opakovaně. Zatím se nijak zřetelně nevyjádřil Ústavní soud. Ústavnost karantén a izolací ve všemožných situacích tedy zůstává otevřená.

Testování, trasování, izolace a karantény či dokonce odepření vstupu však představují zásah do osobních svobod – v případě občanů EU též volného pohybu mezi členskými státy. Jak Evropský soud pro lidská práva, tak Soudní dvůr EU dosud víceméně nic nehodnotily – u prvního jistě kvůli běžícím vnitrostátním opravným prostředkům, u druhého chybějí dotazy soudů členských států a žaloby Evropské komise. Lze očekávat značné pochopení. Zpětné přísné zhodnocení však nevyloučíme. V případě Česka je kvůli shrnutým nedostatkům přestavitelnější více než u dalších států.

¹¹⁴⁾Debatovat lze podřaditelnost těchto zákazů pod čl. 29 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (...) o právu občanů Unie volně se pohybovat a pobývat na území členských států (...), viz např. Alemanno A (2020). The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination? *European Journal of Risk Regulation* 307-316.

¹¹⁵⁾Dle §68 ZOVZ, odlišná od mimořádných opatření.

Závěr – postesek nad nepozorností

Je patrné, že nyní k příslušné novele či rekodifikaci není politická vůle. Nejde přitom jenom o blížící se sněmovní volby. Lze předpokládat, že pandemie štěpí voliče politických stran a koalic, ty vesměs potom zřetelné postoje nevyjadřují. Po mnoha podivných měsících doufáme, že třetí pandemická sezóna už bude odeznívání covid-19 a jinou nákazu si nepřipouštíme.

Nedostatek politické vůle však doprovází omezená pozornost právníků, jak akademiků, tak praktiků. Právní aspekty epidemií byly poslední tři desetiletí okrajové téma. Chyběly detailní komentáře¹¹⁶⁾ a časopisecké či sborníkové texty byly spíše právně-historického rázu. Nevěnovaly se jim konferenční přednášky a příspěvky na právnických konferencích.¹¹⁷⁾ Reflexe příliš nepokročila ani po osmnácti měsících pandemie. Distanční výuka, která se v právu stala výlučnou po tři semestry, byla náročná. Není snadné změnit zaměření. Kdekdo doufal, že covid-19 skončí během týdnů – aby vše trvalo již druhý rok. Někteří si patrně vývoj oškliví jako zmíněnou sanitární diktaturu ohrožující liberální a individualistické paradigma. Takže se píše hlavně o nouzovém stavu, krizových opatřeních a soudní ochraně.¹¹⁸⁾

Ohledně vlastních opatření se však dosud napsalo málo. Reflexe chybí dokonce tam, kde bychom ji očekávali.¹¹⁹⁾ Jistě se namítne, že jednotlivosti se měnily ze dne na den. Leccos se však dalo postupně zobecnit: vyžadované roušky a respirátory, uzávěry škol a přechod na distanční vzdělání, *home office*, omezení provozu obchodů, zbytných služeb, řízení zdravotnictví a ovlivňování hospodářství se jako instituty postupně ustálily. Na internetu pak pochopitelně

¹¹⁶⁾Jediným komentářem klíčového ZOVZ je KRÝSA, Ivo – KRÝSOVÁ, Zdena. Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář. Wolters Kluwer, 2016. § 62–70 se věnuje pouze 12 stran, přičemž polovinu pochopitelně zabírá samotný text zákonných ustanovení.

¹¹⁷⁾Z vlastní zkušenosti pedagoga zdravotnického práva od cca roku 2005, účastníčím se pravidelně kongresů medicínského práva (dr. J. Těšinová) a spolupodílejícím se na konferenci „Lidé, zdravotnictví a právo“ (dr. J. Blatný, dr. M. Koščík, ing. R. Bělošková) Všeobecné zdravotní pojišťovny a Masarykovy univerzity.

¹¹⁸⁾Z raných podrobných např. Wintr Jan, K ústavnosti a zákonitosti protiepidemických opatření na jaře 2020, *Správní právo*, 5-6/2020, str. 282-297 či DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, č. 5, s. 417–432.

¹¹⁹⁾Díky nedostatku jiných příspěvků jsem dostal příležitost sepsat a urychleně zveřejnit během druhého pololetí rozsáhlou první studii KŘEPELKA F., *Právo pandemie covid-19: náčrt celkového obrazu*. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky* 3/2020, s. 1-70 (*Právo pandemie covidu-19: náčrt celkového obrazu*. *Law of the Covid-19 Pandemic: A Sketch of the Whole Picture* | Křepelka | *Časopis zdravotnického práva a bioetiky* (cas.cz). Tento jediný specializovaný časopis nakonec vyzval k příspěvkům do monotematického vydání. Výsledkům této výzvy v čísle 2/2021 lze tímto udělat reklamu.

upoutaly zaujaté výklady odpůrců pandemických restrikcí – všeliké úrovně.¹²⁰⁾ Při ne-debatě právních akademiků a praktiků hrají roli exaltované glosy.¹²¹⁾

V Česku soustavný podrobný výklad zákonů, zvláště pak těch zvláštních, pěstujeme méně než by bylo dobré. Výklady jsou pak též z dalších důvodů rozkolísané. Soudy je nesvedou ustálit. Na úvahy o příčinách včetně vzdělávání a vědy zde lze jen odkázat.¹²²⁾ Nemělo by překvapit, že nejsme připraveni na *právo krize*, když trpíme chronickou *krizi práva*.¹²³⁾

Zde debatovaná cílená opatření – selektivní testování, trasování, karantény a izolace - se dotkla milionů Čechů. Pro tuzemskou právní vědu to však byla slepá skvrna. Tento text poukazující též na mezinárodní právní souvislosti se alespoň po řadě měsíců pandemie takovou debatu snaží zahájit. Neboť všichni nyní doufáme, že pandemie končí, tak jako přípravu na budoucí hrozbu.

Shrnutí

Jako odpověď na covid-19 pandemii navrhované zlepšení spolupráce členských států Evropské unie při zvládnutí přeshraničních zdravotních hrozeb včetně posílení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) nám umožňuje uvědomit si vazbu mezi mezinárodním právem (včetně unijního) a vnitrostátním právem.

Navržený rámec spolupráce se uplatní přímo. Vedle spolupráce se předpokládá vnitrostátní působení. Cílená opatření pro potlačování epidemií jako trasování, testování, izolace a karantény se pro zvládnutí epidemií se očekávají. Právní stát, kterým členský stát EU nemůže nebýt, si pro ně musí vytvořit, uplatňovat, rozvíjet a přizpůsobovat patřičný zákonný rámec.

¹²⁰⁾ Solidní argumentaci publikuje Vladana Vališová v Advokátním deníku. Zmínit zaslouží iniciativa Covid a právo (www.covidapravo.cz), kterou vede Dr. Daniela Kovářová. Advokátskou razantní argumentaci proti opatřením a omezením všeho druhu vyjadřuje dr. Tomáš Nielsen, jeden ze spoluzakladatelů platformy Zdravé fórum (www.zdraveforum.cz), která se od října 2020 staví proti pandemickým opatřením a omezením.

¹²¹⁾ Na www.stavbeznouze.cz bloguje právnička Dr. Vendula Záhumenská. Autorčina hodnotová východiska jsou mi vzdálená a vesměs nesdílím její výklady, jež ale inspirují k promyšlení úskalí českého práva. Ohledně zde debatovaných právních otázek izolací, karantén, testování a trasování celý rok byla jedinou, kdo se jimi zabýval.

¹²²⁾ Sám jsem tak učinil jen v rámci maxi-recenze vynikající učebnice právní komparatistiky KŘEPELKA F., Kischel Uwe. *Rechtsvergleichung*. München: C. H. Beck, 2015, 1010 s. Kischel Uwe (autor) – Hammel Andrew (překladatel). *Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, 960 s. (recenze ve čtyřiařiceti kapitolách), *Právník*, 9/2019, s. 889-903.

¹²³⁾ Je čas aktualizovat převládající hodnocení právní praxe 90. let, např. KÜHN Zdeněk, *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace: Analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005 s tím, že již nemusí být na místě hlavní příčinu spatřovat v dědictví socialismu.

Česko během pandemie uvedená opatření uplatňovala se smíšenými výsledky, které přispěly k vysokým počtům nález a úmrtí. Nedostatečné právní ošetření právě cílených opatření je ovšem neudržitelné nejen kvůli našim mezinárodním závazkům, ale též kvůli ochraně základních práv, dobré správě, zákonnosti a konečně též pro úspěch těchto opatření při potlačování nákazy, aby se nemusela zavádět plošná omezení (lockdown).

Následující text tedy nejen představuje současnou a zamýšlenou podobu spolupráce v Evropské unii a Světové zdravotnické organizaci, ale především kriticky reflektuje tuzemskou právní praxi a naznačuje zlepšení legislativního rámce.