

Vážený pan
Ing. David Křivánek
Ředitel
Krajská hygienická stanice JMK se
sídlem v Brně
Jeřábkova 4
602 00 Brno

Váš dopis zn. / ze dne:

KHSJM 54058/2020/BM/PRAV / 22. září 2020

Číslo jednací

MU-IS/159655/2020/1239095/RMU

Místo / datum

Brno / 25. září 2020

Nariadení mimořádného opatření Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje se sídlem v Brně č. 2/2020

Vážený pane řediteli,

obracím se na Vás ve věci mimořádného opatření, které Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje vydala dne 22. září 2020 a jímž fakticky zcela znemožnila prezenční výuku na vysokých školách v Jihomoravském kraji. Jako rektor Masarykovy univerzity jsem Vaším postupem nepříjemně zaskočen, ba zarmoucen, a jsem přesvědčen, že podobné pocity sdílí velká část akademické obce Masarykovy univerzity i dalších vysokých škol.

Uvědomuji si, že boj proti epidemii COVID-19 v České republice není snadný pro žádnou ze zúčastněných institucí a že princip předběžné opatrnosti Vám velí přijímat účinná preventivní opatření. Mám však za to, že mimořádné opatření, kvůli němuž Vás kontaktuji, trpí řadou vad a doufám, že zvážíte jeho bezodkladnou revokaci. Stručně řečeno, mimořádné opatření KHS Brno považuji nejen za nepřiměřené a neuvážené, nýbrž jsem i přesvědčen, že k vydání takového plošného opatření postrádá krajská hygienická stanice zákonnou kompetenci. V následujících odstavcích podrobněji vyložím, jakými právními vadami mimořádné opatření trpí. Pokud byste tyto výhrady nerefletoval, bude Masarykova univerzita nucena obrátit se s návrhem na zrušení opatření obecné povahy na Krajský soud v Brně. Takovou variantu však považuji za zbytečnou a věřím, že k vyřešení celé situace dojde již na základě naší komunikace.

Proč krajská hygienická stanice postrádala řádné zmocnění k vydání mimořádného opatření

Dovolte mi, abych nejprve rozvedl, proč podle (nejen) mého názoru neměla a nemá krajská hygienická stanice zákonné zmocnění. Toto mimořádné opatření bylo vydáno – jak ostatně plyne z jeho záhlaví – na základě ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen i „ZOVZ“).

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D., rektor

Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
T: +420 549 49 1001, E: bares@muni.cz, www.muni.cz

Podle tohoto ustanovení jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku mj. „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“ Jakkoliv se na první pohled může zdát, že toto ustanovení dává krajské hygienické stanici zakázat či nařídit prakticky cokoliv a komukoliv, při pohledu bližším zjevně neobstojí.

Již sama existence takového zákonného zmocnění je krajně problematická a stojí na samé hraně ústavnosti. Stanovení povinnosti či dokonce omezení základního práva (a v nynější situaci jde o obojí) státním orgánem totiž musí plynout ze zákona, který je dostatečně určitý a konkrétní. Jinými slovy [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/17 ze dne 11. 9. 2018 (N 152/90 SbNU 463; 235/2018 Sb.), odst. 55], „*obsah a rozsah stanovené povinnosti, resp. mezí základního práva, musí v základních rysech vždy plynout přímo ze zákona.*“ Tento princip byl v judikatuře Ústavního soudu i správních soudů potvrzen nesčetněkrát. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (231/2017 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ přesně takovou vadou trpí, neboť – zdánlivě – dovoluje zakázat vskutku jakoukoliv činnost jakékoliv osobě, což rozhodně není dostatečně určitým podkladem pro stanovení povinnosti či omezení základního práva ve smyslu naznačené judikatury. Této skutečnosti si již koneckonců povšimla i právní doktrína, podle níž citované ustanovení nesplňuje ústavní podmínku striktní zákonitosti a je snadno zneužitelné. Ústavní deficit tohoto ustanovení vystupuje do popředí zejména v současném kontextu, kdy se nejedná o „pouhé“ stanovení povinnosti či zákazu, nýbrž o omezení základního práva na vzdělání a zásah do autonomie vysokých škol.

I pokud bychom přijali výklad vstřícný k pravomocím správních úřadů, podle něhož ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZOVZ není protiústavní bez dalšího, muselo by toto ustanovení – pokud by tedy mělo tvořit podklad pro stanovení povinnosti orgánem veřejné moci – být vykládáno velmi restriktivně. Obecně vzato, pokud již je za určitých okolností připuštěna existence takovýchto vágních „zbytkových klauzulí“, uplatňuje se obecný princip jejich výkladu, tzv. *ejusdem generis*. Podle tohoto pravidla může být obecná zbytková klauzule použita pouze k regulaci situací „stejněho druhu“ jako jsou předchozí specificky upravené situace, a nikoliv k rozšiřování výčtu zcela nad rámec situací regulovaných předchozími body výčtu.

S tímto problémem úzce souvisí skutečnost, že samotné ustanovení § 69 odst. 1 ZOVZ obsahuje pravidla regulující možnost uzavření škol či školských zařízení, a to konkrétně v ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ. Podle něj platí, že mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou mj. *zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami*, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, *zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu*. Zákon o ochraně veřejného zdraví tedy zjevně s možností uzavření škol počítá, avšak vymezuje pro takový postup nepřekročitelné podmínky. Klíčovou podmínkou pro postup podle tohoto ustanovení pak je, že se jedná o zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami. Musí tedy jít o případ, kdy existuje konkrétní podezření ve vztahu ke konkrétním osobám. Plošné uzavření škol naopak ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) ZOVZ nedovoluje.

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D., rektor

Uvědomuji si, že mimořádné opatření nebylo na základě tohoto ustanovení vydáno. Ovšem přesně v tom je jádro celého problému. Pokud totiž existuje konkrétní zmocňovací ustanovení, které dovoluje správnímu úřadu přijímat určité opatření za určitých přesně vymezených podmínek, je nepřipustné obcházet tyto podmínky skrze aplikaci zcela neurčité a všezahrnující zbytkové klauzule.

Proč je vydané mimořádné opatření nepřiměřené

Mám za to, že z předchozí argumentace zřetelně a nepochybně vyplývá, že Nařízení mimořádného opatření Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje se sídlem v Brně č. 2/2020 bylo vydáno bez odpovídajícího zákonného zmocnění.

Přesto si však neodpustím – byť s maximální stručností – i několik poznámek k věcné nezbytnosti takového opatření. Ještě jednou zdůrazňuji, že nechci nijak zlehčovat hrozby, kterým naše společnost v současné době čelí. Právě proto se však prakticky celé léto scházel krizový výbor Masarykovy univerzity a pokoušel se nalézt zodpovědné kompromisní řešení, které zohledňovalo jak ochranu zdraví členů akademické obce i zbytku společnosti, tak potřebu poskytovat našim studentům vzdělání v té nejvyšší možné kvalitě. Nebudu snad znít neskromně, pokud vyjádřím přesvědčení, že se to povedlo. Masarykova univerzita (stejně jako řada jiných vysokých škol) preventivně přijala promyšlená opatření. V první řadě silně omezila prezenční výuku a zachovala ji pouze pro menší skupin studentů prvních ročníků, pro něž je první semestr zcela klíčový. Právě v této době si totiž budou vytvářet vztah k univerzitě a budovat studijní návyky. Dále Masarykova univerzita zavedla striktní pravidla pro pohyb v budovách, nošení ochranných pomůcek či pokyny pro osoby, které by vykazovaly jakékoliv příznaky nákazy. Ve všech případech se jednalo o pravidla uvážlivá a založená na opatrném a odborném posouzení rizik a výhod.

Obávám se, že právě taková přiměřenost a konzistence jsou hodnotami, které Vašemu mimořádnému opatření chybí. Vysoké školy byly fakticky uzavřeny plošně, a aniž by byly vzaty v úvahu místní podmínky. Opomenout nemohu ani skutečnost, že v kontextu dalších (ne)existujících opatření je uzavření vysokých škol až iracionální. Za situace, v níž zůstávají otevřené hospody i restaurace, základní i střední školy, a konají se sportovní utkání za účasti stovek diváků, dává uzavření vysokých škol pramalý smysl. Přiměřenost, konzistence a racionalita přitom nejsou pouze atributy zdravého rozumu, nýbrž i klíčovými ústavními hodnotami. Mimořádné opatření, které tyto hodnoty nereflektuje, nemůže být ani zákonné ani ústavně konformní.

Pokud se rozhodnete, jak pevně doufám, mimořádné opatření odvolat či odpovídajícím způsobem modifikovat, vysoké školy se ovšem nevrátí do stavu naprosté anarchie. Právě naopak, takové rozhodnutí dovolí, aby mohla skutečně začít fungovat rozumná a promyšlená pravidla, jež jednotlivé vysoké školy přijaly po zralém uvážení a se znalostí svých poměrů.

S úctou

Martin Bareš
(*podepsáno elektronicky*)

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D., rektor

Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
T: +420 549 49 1001, E: bares@muni.cz, www.muni.cz