

## **Nařízená práce lékařů – Role a odpovědnost vlády jako krizového orgánu**

Ožehavým tématem konce minulého týdne bylo usnesení vlády, kterým došlo k nařízení povinné práce lékařů a dalších zdravotnických pracovníků ve vztahu k pandemii onemocnění COVID-19. Dotčené usnesení s sebou však nese také specifické otázky související s rolí krizových orgánů, zejména tedy vlády, kteří z pozice krizového zákona nařizují a zajišťují krizová opatření. Jaké je tedy postavení vlády jako krizového orgánu ve vztahu k nařízené práci lékařů a dalších zdravotnických pracovníků? Jak měla vláda v souladu s platnou právní úpravou postupovat? A jaká je její případná odpovědnost? To je tématem tohoto článku.

### **1) Postavení vlády ve vztahu k nařízení pracovní povinnosti**

Z hlediska posouzení postavení vlády jako krizového orgánu ve vztahu k ukládání pracovní povinnosti lékařům a dalším zdravotnickým pracovníkům v době nouzového stavu je klíčové to, že to byla právě vláda, která nařídila pracovní povinnost jako krizové opatření<sup>1</sup>, kdy hejtmani/primátor (taktéž z pozice orgánu krizového řízení) pouze zajišťují jeho provedení v podmínkách kraje<sup>2</sup>.

Uvedené je přitom podstatné například pro to, kdo ponese náklady takového krizového opatření<sup>3</sup>, stejně jako případnou odpovědnost (např. za vzniklou škodu<sup>4</sup>). S ohledem na tom, že krizové opatření bylo nařízeno vládou dotčeným usnesením, kdy hejtmani/primátor tedy pouze zajišťují jeho provedení, je odpovědným subjektem přímo stát, a bude to tedy on, kdo odpovídá za jeho důsledky, a to včetně jeho případné nezákonnosti, resp. nezákonnosti konkrétních příkazů k výkonu pracovní povinnosti vydaných na základě dotčeného usnesení hejtmany/primátorem.

Nařízení krizového opatření však musí vycházet z pravomocí a povinností ukládaných danému subjektu (krizovému orgánu) platnou právní úpravou (zde zejména krizovým zákonem), kdy tato stanovuje určité nepřekročitelné hranice a konkrétní postupy, které nesmí být v demokratickém státě, kterým Česká republika nepochybně dosud je, překročeny, resp. musí být dodrženy. Tyto je pak třeba mít na vědomí, respektovat je a postupovat v souladu s nimi.

### **2) (Ne)zákonnost postupu nařízení krizového opatření pracovní povinnosti vládou**

Jak již jsme uvedli v našem předchozím článku<sup>5</sup> ve vztahu k (ne)zákonnosti dotčeného usnesení, dotčené usnesení bylo dle našeho názoru přijato nezákonným postupem, neboť se vláda nedostatečně

---

<sup>1</sup> USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 3. března 2021 č. 247 k zajištění poskytování zdravotních služeb poskytovateli zdravotních služeb akutní lůžkové péče po dobu trvání nouzového stavu. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-120>

<sup>2</sup> Jak stanoví § 14 odst. 6 věta první krizového zákona.

<sup>3</sup> Zejména s ohledem na § 35 odst. 1 krizového zákona věty první a druhé: „*Za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku, vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci náleží právnické nebo fyzické osobě peněžní náhrada. Peněžní náhradu je povinen vyplatit orgán krizového řízení, který o omezení práva nebo uložení povinnosti rozhodl.*“

<sup>4</sup> Například s ohledem na § 36 odst. 4 krizového zákona: „*Peněžní náhradu poskytne ten orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, při němž anebo v jehož důsledku vznikla škoda či újma.*“

<sup>5</sup> Nařízená práce lékařů: Realita roku 2021?

vypořádala s tím, že uložit pracovní povinnost podle krizového zákona<sup>6</sup> je výslovně podmíněno tím, že uvedené činnosti nelze zajistit smluvně, resp. že při snaze jejich smluvního zajištění subjekt plnění klade zjevně finančně a časově nevýhodné podmínky nebo plnění odmítá, a přitom hrozí nebezpečí z prodlení<sup>7</sup>.

S ohledem na výše uvedené tak dle našeho názoru subjekt nařizující krizové opatření v podobě pracovní povinnosti, v daném případě vláda, musí vždy respektovat platnou právní úpravu, a tedy postupovat v souladu s postupem jím předpokládaným, v daném případě zejména v podobě snahy zajistit splnění pracovní povinnosti smluvně. Pokud tak příslušný subjekt neučiní, lze dovozovat, že nařízení krizové opatření bude nezákonné, a tedy neplatné a neaplikovatelné.

Jistě, lze argumentovat tím, že se v současnosti potýkáme se zcela nevídanou situací, globálního charakteru, která má rozsáhlé dopady do života a zdraví všech lidí – v takovém případě je ale třeba poukázat jednak na to, že krizový zákon je právě zákonem, který byl pro účely takových situací vytvořen (a pokud nikoliv, je třeba mít na vědomí, že v době nařízení pracovní povinnosti byl již platný a účinný pandemický zákon<sup>8</sup>, který na danou situaci zcela jistě spadá a ukládání pracovních povinností taktéž umožňuje – tento se ovšem vláda rozhodla zcela vědomě upozadit opětovnou aplikací krizového zákona), a dále na to, že uvedená situace trvá na území České republiky již v podstatě po dobu jednoho roku, tedy již dostatečně dlouho na to, aby krizové orgány důkladně věděly jakými pravomocemi a povinnostmi disponují, jak mají ve vztahu ke krizovým opatřením procesně (dle platné právní úpravy) postupovat a zejména (tím spíše hodlají-li se z jakéhokoliv důvodu od zákonné úpravy odchýlit) své kroky dostatečně a přesvědčivě zdůvodňovaly. Postup ve vztahu k nařízení pracovní povinnosti však, přinejmenším ze strany vlády, dosud jakkoliv zdůvodněn nebyl.

### **3) Odpovědnost vlády ve vztahu k nařízení pracovní povinnosti**

Ve vztahu ke krizovému opatření a jeho případné nezákonnosti je pak neméně podstatnou otázkou i případná odpovědnost konkrétního krizového orgánu za takový nezákonný postup, například z pohledu poskytnutí náhrad či uhrazení škody, nebo v extrémních případech až spáchání trestného činu. Otázka odpovědnosti byla již částečně naznačena výše ve vztahu k tomu, kdo bude odpovědným subjektem, zde tedy stát. O jakou odpovědnost se však jedná?

Předně jde o odpovědnost za náhradu výkonu pracovní povinnosti fyzické osobě<sup>9</sup>, které byla tato pracovní povinnost nařízena. Vedle toho je však třeba zabývat se také odpovědností za náhradu škody<sup>10</sup>, včetně ušlého zisku, zejména u poskytovatele zdravotních služeb, který vlivem nařízení pracovní povinnosti svého zaměstnance není například schopen po takovou dobu dále provozovat své podnikání, či je nucen jej omezit. S oběma náhradami (a tedy odpovědnostmi) přitom počítá již sám krizový zákon. Uvedené však platí za předpokladu, že je přijaté krizové opatření přijato v souladu s platnou právní úpravou.

Obzvlášť ve vztahu k dotčenému krizovému opatření je však třeba zabývat se i odpovědností za nezákonné krizové opatření, tedy krizové opatření, které bylo přijato v rozporu s platnou právní úpravou – krizovým zákonem. I v takovém případě samozřejmě dotčenému subjektu (fyzické osobě, které byla nařízena pracovní povinnost, či poskytovateli zdravotních služeb, který byl nařízením fyzické osobě u něj zaměstnané dotčen) vzniká nárok na nahrazení mu vzniklé škody, včetně ušlého zisku, jak bylo uvedeno výše. Vedle této reparační odpovědnosti však nastupuje i sankční odpovědnost krizových

<sup>6</sup> § 6 odst. 1 písm. c) krizového zákona

<sup>7</sup> § 6 odst. 4 krizového zákona.

<sup>8</sup> Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, v platném znění.

<sup>9</sup> § 35 krizového zákona.

<sup>10</sup> § 36 krizového zákona.

orgánů (zde vlády), v jejímž rámci by dle našeho názoru mohlo v extrémním případě dojít k dovození až trestněprávní odpovědnosti konkrétních fyzických osob, tedy členů vlády, kteří pro nařízení nezákonného krizového opatření hlasovali, v podobě zneužití pravomoci úřední osoby<sup>11</sup>.

Dovození případné nezákonnosti dotčeného krizového opatření tedy může pro subjekty jej nařizující nést značné důsledky, které by bylo vhodné při jeho nařizování důkladně zvážit. Tím spíše, je-li tak činěno vědomě.

#### **4) Doporučení**

Ve vztahu k všemu výše uvedenému si závěrem dovoluujeme sdělit, že máme za to, že by tedy bylo možné vnímat doručený příkaz k výkonu pracovní povinnosti jako neplatný (s ohledem na případnou nezákonnost postupu nařízení dotčeného krizového opatření dotčeným usnesením ze strany vlády), a z tohoto důvodu jej i odmítat<sup>12</sup>. Vedle toho by hypoteticky mohlo být možné příkaz odmítat i z důvodů ohrožení zdraví či života adresáta<sup>13</sup> hrozící nákazou onemocněním COVID-19, a to v případě, kdy tento dosud nebyl naočkován vakcínou proti předmětnému onemocnění.

Obratem po odmítnutí doručeného příkazu k výkonu pracovní povinnosti bychom následně doporučovali podat žalobu dle soudního řádu správního<sup>14</sup> na ochranu proti nezákonnému zásahu<sup>15</sup> vůči subjektu, který příslušný příkaz vydal (hejtman/primátor), a to včetně návrhu na předběžného opatření<sup>16</sup>, aby bylo zabráněno snahám o opětovné vydání příkazu apod., a současně aby bylo zabráněno zahájení, resp. běhu přestupkového řízení za nesplnění (nezákonně) nařízené pracovní povinnosti<sup>17</sup>.

Nabízí se tedy ze strany adresáta příkazu na tento ve výše uvedeném ohledu reagovat, a to zejména poukázáním na jeho neplatnost s ohledem na již uvedené, případně poukázáním na ohrožení zdraví či života, a následným podáním žaloby dle soudního řádu správního na ochranu proti nezákonnému zásahu, a to včetně návrhu na předběžného opatření. Vzor reakce na doručený příkaz k výkonu pracovní povinnosti (toliko bez znalosti konkrétního příkazu) uvádíme níže:

Vážený/á,

*dovolím si tímto reagovat na doručený příkaz k výkonu pracovní povinnosti na základě usnesení vlády České republiky ze dne 3. března 2021 č. 247 k zajištění poskytování zdravotních služeb poskytovatelů zdravotních služeb akutní lůžkové péče po dobu trvání nouzového stavu. V souladu s ustanovením § 31 odst. 4 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů, který je předpisem, na jehož základě bylo vydáno výše uvedené usnesení nařizující pracovní povinnosti, tímto sděluji, že odmítám plnění uložené pracovní povinnosti, a to z toho důvodu, že mi tato povinnost byla uložena v rozporu se zákonem. Důvod nezákonnosti uložené povinnosti shledávám v tom, že vláda České republiky jako krizový orgán nařizující dotčené krizové opatření v podobě pracovní povinnosti nepostupoval v souladu s krizovým zákonem tím, že v rozporu s ustanovením § 6 odst. 4 krizového zákona přistoupil k uložení pracovní povinnosti, aniž by byl jen vynaložil snahu zajistit toto plnění smluvně.*

<sup>11</sup> § 329 zákona č. 40/2009, trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12</sup> § 31 odst. 4 krizového zákona.

<sup>13</sup> Tamtéž.

<sup>14</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> § 82 a násl. soudního řádu správního.

<sup>16</sup> § 38 soudního řádu správního.

<sup>17</sup> § 34 odst. 1 písm. b) ve spojení s §31 odst. 3 písm. d) krizového zákona.



*Současně si pak dovoluji, taktéž s ohledem na ustanovení § 31 odst. 4 krizového zákona, poukázat na to, že jsem dosud nebyl naočkován, byť i jen první dávkou, vakcínou proti onemocnění COVID-19, a v případě výkonu nařízené pracovní povinnosti bych se tedy přímo vystavil nakažení tímto onemocněním, a tím tedy hypoteticky ohrozil vlastní zdraví či život.*

**JUDr. Milan Vašíček, MBA**

vedoucí partner a advokát v advokátní kanceláři Vašíček a partneři s.r.o.

**Mgr. Ing. Marek Bezděk**

advokátní koncipient v advokátní kanceláři Vašíček a partneři s.r.o.